



Gobernanza **endógena**

**Teoría, datos y herramientas
para salir de la trampa de gobernanza
poco efectiva en América Latina**

José Manuel Salazar-Xirinachs • Andrés Boeninger Sempere



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

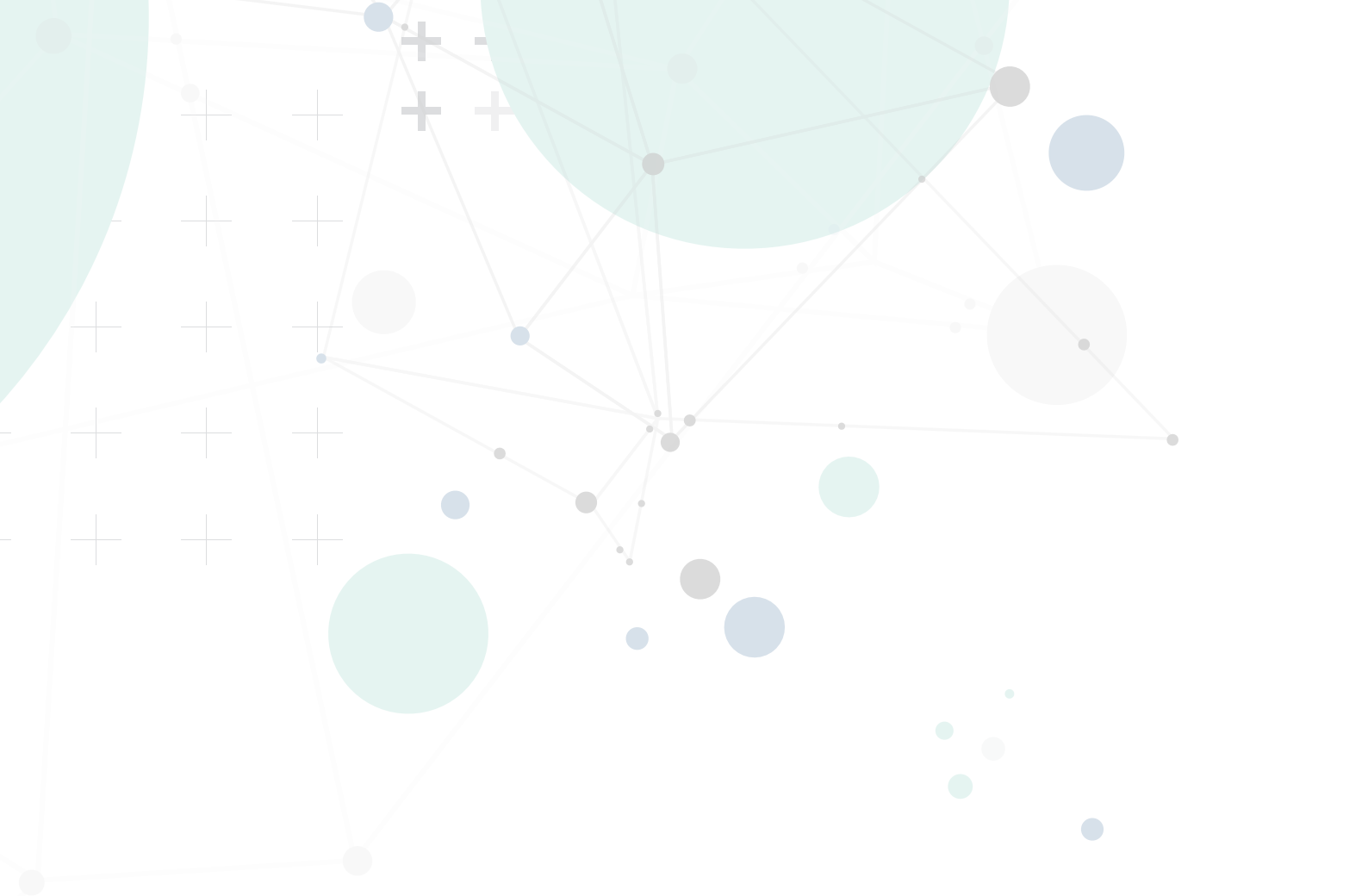
[Deseo registrarme](#)

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:



<https://bit.ly/m/CEPAL>





Gobernanza **endógena**

Teoría, datos y herramientas
para salir de la trampa de gobernanza
poco efectiva en América Latina

José Manuel Salazar-Xirinachs • Andrés Boeninger Sempere



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Andrés Boeninger Sempere, Oficial de Asuntos Económicos de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL. Se trata de un documento institucional de la Oficina del Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

Los autores agradecen los comentarios de Raquel Chanto, Jefa de Gabinete a. i. de la Oficina del Secretario Ejecutivo, que contribuyeron al fortalecimiento de la versión final del documento.

La publicación de este documento contó con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la AECID, las Naciones Unidas o las de los países que representan.

Esta publicación debe citarse como: Salazar-Xirinachs, J. M. y Boeninger Sempere, A. (2026). *Gobernanza endógena: teoría, datos y herramientas para salir de la trampa de gobernanza poco efectiva en América Latina* (LC/TS.2026/22). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	5	
Introducción.....	9	
Capítulo I		
La trampa de gobernanza poco efectiva en América Latina	13	
A. Gobernar con horizontes políticos acotados: alternancia electoral y rotación ministerial.....	16	
B. Fragmentación política como restricción estructural a la gobernanza	20	
C. Capacidades institucionales débiles y la trampa de gobernanza poco efectiva	25	
D. Polarización, antagonismo político y gobernanza de alta fricción	27	
E. Desgaste de la legitimidad de las instituciones y límites sociales a la gobernanza	30	
F. Síntesis y reflexiones para la acción.....	32	
Capítulo II		
Diseñar e implementar políticas transformadoras en condiciones		
de gobernanza poco efectiva	33	
A. La gobernanza como dimensión constitutiva del diseño y la implementación de políticas	35	
B. Endogeneizar la gobernanza: un marco analítico	37	
C. Implicancias del marco analítico de gobernanza endógena para el diseño y la implementación		
de políticas transformadoras.....	39	
Capítulo III		
La gobernanza como fenómeno endógeno: mover la frontera analítica en América Latina.....	43	
A. Agenda de investigación aplicada y herramientas para gestionar la gobernanza		
de las transformaciones.....	46	
Bibliografía.....	49	
Cuadros		
Cuadro I.1	América Latina (6 países): cambios dentro de una misma administración en los ministerios de relaciones exteriores y de hacienda, 2004-2014 y 2015-2025..... 19	
Cuadro I.2	América Latina (14 países)a: fragmentación legislativa, fragmentación de la coalición de gobierno y mayoría legislativa del gobierno, décadas de 1980, 1990, 2000 y 2010	21
Cuadro I.3	América Latina (14 países)a: fragmentación de la coalición de gobierno, número de actores con poder de veto institucional efectivo y estabilidad de los actores con poder de veto en el tiempo, décadas de 1980, 1990, 2000 y 2010	23
Cuadro I.4	América Latina (14 países)a: fragmentación de la coalición de gobierno y antigüedad promedio del sistema de partidos y de los partidos que encabezan el Poder Ejecutivo, décadas de 1980, 1990, 2000 y 2010	24
Cuadro II.1	Marco de gobernanza endógena: tres planos de análisis y acción	37
Gráficos		
Gráfico I.1	América Latina (16 países): dinámica de las elecciones presidenciales, 2003-2025.....	17
Gráfico I.2	América Latina (6 países): cambios ministeriales dentro de una misma administración, 2004-2014 y 2015-2025	19
Gráfico I.3	Regiones del mundo: efectividad del gobierno, 2003-2022	25
Gráfico I.4	América Latina (16 países): desempeño de la gobernanza, por país, 2024	26
Gráfico I.5	América Latina (16 países): dimensiones clave de la gobernanza, por país, 2024	27
Gráfico I.6	América Latina (15 países): polarización ideológica de los sistemas de partidos, décadas de 1990, 2000 y 2010	28
Gráfico I.7	América Latina (15 países): polarización ideológica de los sistemas de partidos, por país y por décadas de 1990, 2000 y 2010	29
Gráfico I.8	América Latina (17 países): confianza en las instituciones de la democracia, la Iglesia católica y otras instituciones públicas y privadas, promedio regional, 1995 a 2024	31

PRÓLOGO

En los últimos años, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha sostenido que la región enfrenta serias restricciones al desarrollo que se manifiestan en la convergencia de tres trampas: una de baja capacidad para crecer; otra de alta desigualdad, baja movilidad y débil cohesión social, y una tercera de bajas capacidades institucionales y gobernanza poco efectiva, y en un conjunto de brechas estructurales que hacen indispensables 11 grandes transformaciones en el modelo de desarrollo, que incluyen un crecimiento más rápido, sostenido, sostenible e inclusivo, la transformación digital, la ampliación de la protección social y del Estado de bienestar y la integración económica regional, junto con el fortalecimiento transversal de las capacidades institucionales.

A este diagnóstico lo acompañamos con la convicción de que, una vez delineados los “qué”, es decir, una vez definidos los contenidos sustantivos de esa agenda transformadora y sus prioridades, la tarea decisiva pasa por los “cómo”, o sea las formas de conducir la acción pública, coordinar instituciones y niveles de gobierno, gestionar intereses y conflictos, y articular los actores económicos y sociales de modo que esas transformaciones sean efectivamente viables y sostenibles.

Este documento parte de la premisa, basada en la observación, de que muchas políticas transformadoras de la región fallan porque son concebidas sin una incorporación explícita de los retos para su gobernanza efectiva. Se diseñan como si los ciclos políticos fueran extensos y previsibles, la cooperación interpartidaria fluyera sin mayores fricciones, las capacidades institucionales fueran sólidas y eficaces, y la confianza en las instituciones se mantuviera relativamente estable, cuando sabemos que, en buena parte de los países de la región, predominan las dinámicas de alternancia recurrente, rotación ministerial creciente, fragmentación y polarización política que dificulta la celebración de acuerdos, y desgaste de la legitimidad institucional.

La contribución central de este documento es conceptualizar ese entorno, no como una suma de “dificultades políticas”, sino como una trampa de gobernanza poco efectiva, es decir, como un sistema en el que los patrones de inestabilidad en la conducción gubernamental, los arreglos políticos fragmentados, la polarización y el desgaste de la confianza pública se refuerzan mutuamente y reducen de manera previsible la probabilidad de sostener políticas transformadoras en el tiempo. Esta mirada contribuye a entender por qué, incluso cuando hay consenso sobre las grandes transformaciones necesarias (por ejemplo, en materia de desarrollo productivo, transformación digital o protección social), los países encuentran enormes dificultades para llevarlas a la práctica.

Frente a este diagnóstico, la propuesta de fondo del documento es la necesidad de endogeneizar la gobernanza en el ciclo de las políticas públicas. Esto supone concebir la gobernanza como parte constitutiva del problema, tanto del diseño como del proceso mismo de implementación de políticas transformadoras. La gobernanza aparece así, simultáneamente, como contexto estructural de restricciones, como variable que el diseño puede modificar para ampliar márgenes de maniobra y como resultado de la propia práctica de implementación. Este giro teórico, que el documento desarrolla con rigor, tiene consecuencias muy concretas para la acción de gobierno y para la cooperación internacional.

Una de esas consecuencias es el criterio normativo que el documento propone: ninguna política transformadora debería considerarse completa si no incorpora explícitamente un modelo de gobernanza, formulado con el mismo nivel de detalle con que se analiza la viabilidad técnica o financiera. Esto implica exigir que las políticas señalen no solo las metas que persiguen y los instrumentos que emplearán, sino la manera en que se sostendrán en el tiempo, las estrategias de coordinación que aplicarán, los arreglos políticos mínimos que deberán construirse, y los mecanismos de legitimación y rendición de cuentas que ayudarán a protegerlas y adaptarlas a los choques y cambios de contexto.

De esta manera, al ofrecer una teoría sobre las causas de la trampa de gobernanza poco efectiva, un conjunto de principios para endogeneizar la gobernanza y un criterio operativo para diseñar e implementar políticas transformadoras, este documento espera ser un insumo valioso para gobiernos, congresistas, actores sociales, organismos multilaterales y agencias de cooperación.

Espero que las reflexiones y datos aquí presentados contribuyan a un debate más franco y estratégico sobre la gobernanza de las transformaciones indispensables en la región, y orienten tanto la toma de decisiones a nivel nacional como el apoyo del sistema de las Naciones Unidas en el diseño e implementación de políticas que no solo sean deseables y técnicamente sólidas, sino también políticamente viables, institucionalmente sostenibles y efectivamente transformadoras.

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo
Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

INTRODUCCIÓN

El pensamiento sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe ha avanzado hacia diagnósticos cada vez más precisos sobre las brechas estructurales de la región y sobre las políticas necesarias para superarlas. En esa línea, Salazar-Xirinachs (2023) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2024) han identificado tres trampas del desarrollo, un decálogo de brechas y 11 transformaciones indispensables¹ en el modelo de desarrollo, y han señalado la necesidad de poner en el centro el análisis de la gobernanza, las capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP), la economía política y el diálogo social, que condicionan la viabilidad de las políticas transformadoras.

Este documento se inscribe en ese giro y explora qué ocurre cuando las políticas se diseñan sin internalizar de forma sistemática las condiciones político-institucionales en las cuales deberán implementarse.

En este análisis se señala que las dificultades recurrentes para implementar y sostener políticas públicas transformadoras en América Latina no pueden interpretarse como problemas de “mala política” o “errores técnicos de diseño”. Responden a una configuración político-institucional caracterizada por un entorno de gobernanza que condiciona de manera sistemática el ciclo de las políticas y que en el diseño se suele tratar como algo exógeno. A este entramado se lo denominará “trampa de gobernanza poco efectiva” y se documentará empíricamente en la primera sección de este documento, donde se muestra cómo un conjunto de restricciones reduce de manera previsible la probabilidad de sostener transformaciones en el tiempo.

Reconocer esta trampa tiene una implicancia directa para la práctica de la política pública ya que la continuidad de las políticas transformadoras no ocurrirá por inercia, sino que será necesario diseñar de manera explícita las instancias, los mecanismos y los incentivos para hacerla posible.

El valor diferencial de este documento es el de ofrecer, simultáneamente, una teoría de por qué, con frecuencia, las políticas transformadoras fallan o se quedan muy cortas con respecto a sus objetivos y expectativas, aun cuando los diagnósticos son consistentes y los diseños técnicamente sólidos, y un marco para diseñar las políticas de modo que puedan sostenerse en las condiciones reales de gobernanza en las que deben operar.

El documento desarrolla sus argumentos en tres capítulos. En el primero, se documenta empíricamente la trampa de gobernanza poco efectiva en América Latina. Sobre la base de datos comparados, se muestra cómo cinco restricciones estructurales configuran el entorno en el que hoy se toman decisiones e implementan políticas. Se establece así el marco empírico sobre el que se apoya el resto del documento.

En el segundo capítulo, se propone un marco analítico para diseñar e implementar políticas transformadoras en esas condiciones, al integrar en un mismo enfoque la gobernanza como restricción estructural, como dimensión afectada por las decisiones de diseño y como resultado de la implementación. De ese marco se derivan cinco principios para el diseño de políticas transformadoras en condiciones de gobernanza poco efectiva. El capítulo concluye planteando un criterio normativo para que toda política transformadora incorpore explícitamente un modelo de gobernanza.

En el tercer capítulo se sitúa la contribución del documento en el campo más amplio de la gobernanza y el desarrollo, y se proyecta una agenda de investigación aplicada para la CEPAL.

De esta manera, en línea con el mandato conferido a la CEPAL, este análisis busca ofrecer a los países miembros de la Comisión información sobre herramientas analíticas y prácticas para fortalecer la capacidad de gestionar las transformaciones indispensables en contextos de gobernanza poco efectiva.

¹ En CEPAL (2024), las “transformaciones indispensables” se definen como los ámbitos prioritarios de acción —los “qué” del desarrollo— necesarios para superar el decálogo de brechas estructurales y las trampas del desarrollo que enfrenta América Latina y el Caribe. Estas transformaciones constituyen procesos de cambio de mediano y largo plazo que requieren una gestión efectiva —los “cómo” — basada en el fortalecimiento de la gobernanza, de las capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP), de la economía política y del diálogo social. Las 11 transformaciones identificadas son: i) crecimiento rápido, sostenido, sostenible e inclusivo, con énfasis en desarrollo productivo, productividad y empleo; ii) reducción de la desigualdad y aumento de la movilidad y la cohesión social; iii) ampliación de la protección social y del Estado de bienestar; iv) educación efectiva para todos y acceso amplio a la formación profesional; v) avance hacia la igualdad de género y la sociedad del cuidado; vi) gran impulso ambiental para promover la sostenibilidad y enfrentar el cambio climático; vii) transformación digital; viii) migración segura, ordenada y regular; ix) avance hacia una mayor integración económica regional y mundial; x) macroeconomía para el desarrollo y fiscalidad sana y fuerte, y xi) fortalecimiento de las capacidades del Estado, siendo esta última transformación de carácter transversal.

CAPÍTULO

La trampa de gobernanza
poco efectiva
en América Latina

En América Latina, muchas políticas públicas —incluidas las orientadas a impulsar transformaciones indispensables— cuentan con diagnósticos sólidos y diseños técnicamente razonables, pero fallan al momento de su ejecución (CEPAL, 2024). Las transformaciones necesarias se fragmentan, se diluyen, cambian de rumbo con demasiada facilidad o no logran sostenerse en el tiempo. Este patrón no es excepcional ni marginal puesto que atraviesa ámbitos tan diversos como la política fiscal, las políticas de desarrollo productivo, la provisión de servicios sociales y las estrategias de desarrollo de mediano y largo plazo.

Este documento analiza este patrón y lo denomina “gobernanza poco efectiva”, expresión que refiere a una configuración de condiciones políticas e institucionales que reducen las capacidades del Estado para dirigir, implementar, coordinar y sostener políticas públicas, particularmente aquellas asociadas a las transformaciones indispensables. Se trata de un entorno en el que los incentivos y las reglas de interacción entre actores tienden a producir fragmentación, volatilidad y fragilidad de los compromisos, más que continuidad, aprendizaje institucional y acumulación de capacidades.

En ese sentido, el concepto de gobernanza poco efectiva se refiere al modo en que se ejerce (o se ve limitada) la capacidad de dirección estratégica de la acción pública. A diferencia de la gobernabilidad, entendida como la aptitud de un sistema para operar de manera estable y legítima, la gobernanza refiere a los procesos mediante los cuales el Estado, en interacción con actores no estatales, define orientaciones, coordina decisiones y sostiene la implementación de políticas, en particular en contextos complejos y cambiantes (CEPAL, 2024; Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [IDEA Internacional y PNUD], 2022; Levi-Faur, 2012; Aguilar, 2007).

Esta lectura es coherente con una extensa literatura sobre implementación y cambio institucional que ha mostrado de manera consistente que las políticas públicas no se despliegan en un vacío neutral, sino que atraviesan regímenes de conocimiento, estructuras de poder y sistemas políticos específicos que condicionan su trayectoria efectiva (Grindle, 2007; Béland, 2019; Peters et al., 2018). Existe una probabilidad significativa de que lo que se anuncia como política sufra reinterpretaciones, modificaciones o bloqueos durante su puesta en práctica, a medida que se activan oposiciones, intereses afectados y restricciones administrativas (Grindle, 1980, 2000). Las transformaciones no operan como procesos mecánicos, sino como procesos políticos conflictivos, en los que la viabilidad depende tanto del contenido de la propuesta como de la capacidad de gestionar perdedores, coordinar actores y sostener acuerdos en contextos institucionales específicos (Grindle, 2000). Ignorarlo implica asumir que ideas de política técnicamente consistentes se traducirán automáticamente en resultados, cuando la realidad muestra que, en ausencia de un análisis de gobernanza, muchas recomendaciones terminan diluyéndose antes de generar un impacto económico o social (CEPAL, 2024; Béland, 2019).

En este encuadre, la hipótesis que orienta al documento es que las dificultades recurrentes para implementar y sostener políticas públicas en América Latina no pueden entenderse como problemas de “mala política pública”. Más bien, responden a una configuración político-institucional que condiciona de manera sistemática el funcionamiento del ciclo de las políticas. Sobre esta base, la pregunta que guía este capítulo es directa: ¿cómo se caracteriza y manifiesta empíricamente la gobernanza poco efectiva en América Latina?

Esta sección identifica cinco factores que, combinados, forman la arquitectura de esta trampa. Estos factores describen tendencias recurrentes y acumulativas que, al interactuar, generan un entorno de alta fricción para la conducción intertemporal de políticas públicas. La trampa de gobernanza poco efectiva surge cuando varios de estos factores coexisten y se refuerzan mutuamente, reduciendo de manera previsible la probabilidad de sostener transformaciones en el tiempo. Los cinco factores son:

- i) El acortamiento de los ciclos políticos, ya que la alternancia ha predominado en los ciclos electorales recientes y la continuidad gubernamental ha sido menos frecuente que en el período previo, lo que se ha visto reforzado por una inestabilidad creciente en la conducción ejecutiva, que se traduce en una mayor rotación ministerial.
- ii) Una fragmentación política estructural —presidencialismo de coalición, mayor dispersión parlamentaria y multiplicación de actores con poder de veto— que dificulta la coordinación y vuelve más frágiles los compromisos intertemporales.

- iii) Capacidades institucionales —técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) — débiles, lo que limita la capacidad del Estado para conducir estratégicamente, coordinar intersectorialmente, aprender de la implementación y sostener políticas en el tiempo.
- iv) Una polarización que debilita la cooperación interpartidaria y aumenta la probabilidad de que los acuerdos sean frágiles, se produzcan bloqueos legislativos y, con ello, se observe una reversión programática.
- v) Un desgaste de la legitimidad y de la confianza en las instituciones públicas, que restringe el margen para construir compromisos intertemporales y reduce la tolerancia social frente a transformaciones que necesitan tiempo para madurar.

En esta sección, por un lado, se señala que la gobernanza poco efectiva no es un episodio coyuntural, sino el entorno en el que hoy se toman decisiones e implementan políticas en América Latina, y, por otro lado, se establece el marco analítico sobre el que se apoyan las ideas del resto del documento. Se argumentará que las transformaciones que América Latina requiere exigen coordinación, continuidad y aprendizaje institucional, en otras palabras, condiciones de gobernanza efectiva. Por ello, es central incorporar estas dimensiones como componentes endógenos del diseño y la implementación de las políticas públicas y no considerarlas factores exógenos.

A. Gobernar con horizontes políticos acotados: alternancia electoral y rotación ministerial

Uno de los rasgos estructurales de la trampa de gobernanza poco efectiva en América Latina es la creciente dificultad para sostener políticas en el tiempo. Durante las últimas dos décadas, la dinámica electoral y la conducción ejecutiva han tendido a un patrón caracterizado por una alternancia recurrente entre coaliciones de gobierno y una intensificación de la rotación ministerial dentro de una misma administración. Este entorno erosiona la capacidad del Estado para mantener rumbos de política consistentes, acumular aprendizajes institucionales y conducir secuencias de transformación que requieren coherencia intertemporal.

1. Alternancia recurrente y debilitamiento de la continuidad gubernamental

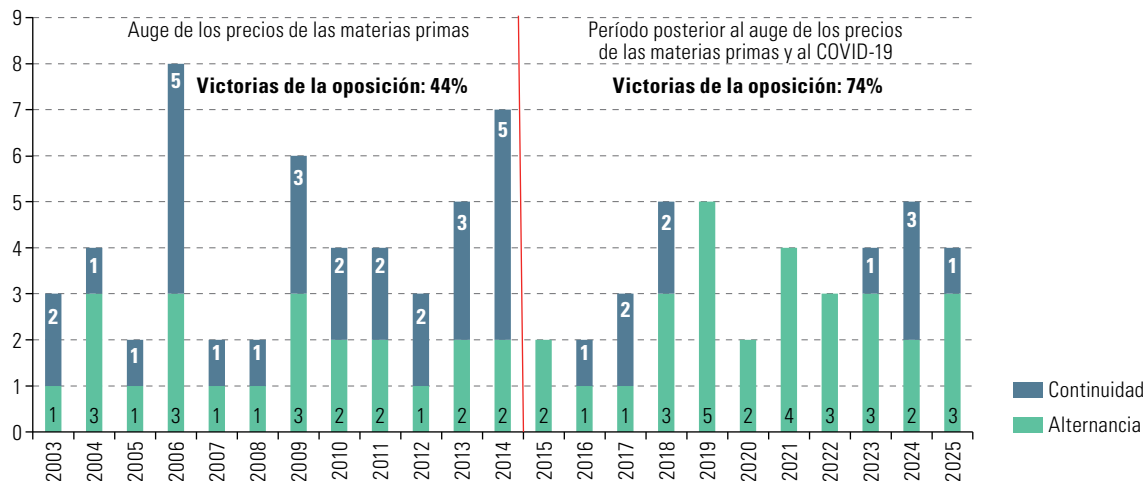
La dinámica electoral en América Latina ha experimentado variaciones significativas respecto de la probabilidad de que los gobiernos en ejercicio tengan continuidad, con una disminución marcada desde mediados de la década de 2010. A partir de una sistematización comparada, Munck (2024) distingue al menos dos fases diferenciadas. Entre 2003 y 2014, los oficialismos ganaron el 56% de las elecciones presidenciales, mientras que la oposición se impuso en el 44% restante. En cambio, entre 2015 y 2025, los oficialismos solo lograron reelegirse o mantener su coalición en el 26% de los comicios, siendo derrotados en el otro 74%.

Este giro marca el paso de un contexto de continuidad relativa a un patrón de alternancia recurrente, en el que la estabilidad gubernamental se vuelve la excepción más que la regla. En el gráfico I.1 se muestra que, desde mediados de la década de 2010, la alternancia deja de ser un evento ocasional para convertirse en un nuevo patrón del ciclo político latinoamericano.

Desde la perspectiva de la gobernanza, este nuevo patrón tiene implicancias profundas. Cuando la probabilidad de continuidad electoral se reduce de manera persistente (a alrededor de uno de cada cuatro procesos), el sistema político comienza a operar bajo supuestos de transitoriedad. La gestión de las transformaciones indispensables, que requiere secuencias de decisiones coherentes y acumulativas cuyos efectos se despliegan más allá de un solo mandato, entra en tensión directa con la lógica dominante de la competencia política.

Gráfico I.1

América Latina (16 países)^a: dinámica de las elecciones presidenciales, 2003-2025
(En número de elecciones por año)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Munck, G. L. (2024). Estados semipatrimoniales y democracias duraderas de baja calidad en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 86(e). Instituto de Investigaciones Sociales. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2024.e.62573>.

^a Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Kessler y Murillo (2025) analizan este giro a partir del contraste entre la fase de auge de los precios de las materias primas (2003-2014) y el período posterior. Durante el período de crecimiento económico, la expansión fiscal y la mejora de indicadores sociales generaron expectativas que instalaron la idea de un progreso continuo, asociado a la percepción de que el modelo vigente podía seguir produciendo aumentos sostenidos del bienestar. A partir de 2015, el deterioro de las condiciones externas y el estrechamiento de los márgenes fiscales coincidieron con una creciente brecha entre las expectativas y las capacidades efectivas del Estado para sostener esa trayectoria. En ese contexto, se observa que la alternancia dejó de operar principalmente como un mecanismo selectivo de rendición de cuentas basado en evaluaciones retrospectivas de desempeño, para tender, en varios países, a operar con mayor frecuencia como un mecanismo de reemplazo de coaliciones de gobierno. De esta manera, la derrota recurrente de los incumbentes podría reflejar menos una comparación puntual entre alternativas programáticas y más una respuesta estructural a la frustración de expectativas de mejora sostenida. Ello configura lo que Kessler y Murillo (2025) describen como “década del desencanto”, en que la legitimidad de los gobiernos se erosiona rápidamente y el espacio para construir compromisos intertemporales se vuelve cada vez más estrecho.

2. Incentivos de corto plazo e inestabilidad en la conducción ejecutiva

El patrón de alternancia recurrente reconfigura los incentivos para los gobiernos en ejercicio. Cuando la continuidad gubernamental se vuelve improbable, el sistema político deja de internalizar horizontes intertemporales en la toma de decisiones públicas. Los incentivos tienden a desplazarse hacia intervenciones de retorno inmediato, privilegiando medidas visibles en el corto plazo por sobre programas que demandan continuidad, aprendizaje institucional y credibilidad intertemporal.

Es así como instituciones y políticas concebidas para procesos largos deben operar en un entorno político cada vez más volátil y con una legitimidad social en proceso de erosión. La tensión entre la lógica de la competencia política de corto plazo y las exigencias de la gestión de transformaciones indispensables se vuelve un rasgo permanente del entorno de gobernanza.

Uno de los mecanismos a través de los que se procesa esta tensión es la inestabilidad en la conducción ejecutiva. El acortamiento de los ciclos políticos no se manifiesta solo en la alternancia entre oficialismos y oposiciones, sino también en una mayor rotación ministerial dentro de una misma administración. En sistemas presidenciales con mandatos fijos, la estabilidad del gabinete es un componente clave para sostener políticas en el tiempo, acumular capacidades TOPP y gestionar transformaciones que requieren continuidad, coordinación interinstitucional y aprendizaje institucional.

La literatura sobre gabinetes presidenciales en América Latina coincide en que los cambios dentro de una misma administración responden sobre todo a cálculos políticos: administrar choques económicos, sostener coaliciones, descomprimir conflictos legislativos y contener caídas de popularidad, más que a premiar o castigar el desempeño tecnocrático (Martínez-Gallardo, 2014; Camerlo y Pérez-Liñán, 2015; González-Bustamante y Luci, 2021). En este marco, el nombramiento y remoción de ministros funciona como el instrumento más directo de ajuste del Poder Ejecutivo cuando se estrecha el espacio político de gobierno (Martínez-Gallardo, 2014; Inácio et al., 2024).

En términos comparados, la rotación refleja un equilibrio entre presiones (choques exógenos, calendario electoral y popularidad), capacidad de maniobra (fortaleza presidencial, mayorías legislativas y recursos como gobernar por decreto) y restricciones institucionales (mecanismos de censura y peso estratégico de determinadas carteras) (Martínez-Gallardo, 2011). En general, los choques y el deterioro de la popularidad empujan los recambios; las presidencias más fuertes y las mayorías más estables los moderan (Martínez-Gallardo, 2011). Cuando los presidentes anticipan una baja probabilidad de continuidad (de su coalición o de su gobierno en un segundo mandato) los recambios tienden a intensificarse para recomponer apoyos o redistribuir carteras, aun con costos visibles: pérdida de conocimiento experto, discontinuidad programática y administrativa y debilitamiento de la capacidad de implementación (Martínez-Gallardo, 2014; Jofré et al., 2024).

3. Datos empíricos: intensificación de la rotación ministerial en carteras estratégicas

A partir de una base de datos construida para este documento y que incluye seis países de la región —Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador y México¹—, en el gráfico I.2 y el cuadro I.1 se analiza la estabilidad de la conducción política en dos carteras del Poder Ejecutivo (relaciones exteriores y hacienda²) mediante el conteo de cambios ministeriales dentro de una misma administración presidencial. El valor analítico de esta medición reside en la posibilidad que ofrece de comparar, en términos temporales y transversales, la estabilidad ministerial entre países. No se busca evaluar el desempeño ni ponderar por duración del mandato, sino observar patrones de continuidad en funciones críticas de la acción gubernamental.

Se considera que un cambio es el reemplazo de un ministro por otro dentro de una misma administración presidencial. Se excluyen las transiciones entre gobiernos, las reorganizaciones administrativas de carácter transitorio o protocolar, sin cambio efectivo de titular, y los ministros que asumieron antes de 2004 y continuaron en funciones sin ser reemplazados. Los interinatos y subrogancias se contabilizan únicamente cuando implican la designación formal de una nueva autoridad que asume la responsabilidad política del ministerio y no cuando se trata de suplencias temporales de carácter administrativo. Los cambios se agregan por país, ministerio y período (2004-2014 y 2015-2025).

Sobre esta base, se constata que, entre los períodos 2004-2014 y 2015-2025, la rotación ministerial dentro de una misma administración se incrementó, en promedio, un 31% en las dos carteras consideradas

¹ La selección de estos seis países responde a la intención de tomar en cuenta la diversidad dentro del universo latinoamericano. El conjunto incluye países de distinto tamaño económico y poblacional, representación subregional (América del Norte, Centroamérica y América del Sur), estructuras de gobierno federales y unitarias, y diferentes niveles de institucionalización política y desarrollo de los sistemas de partidos. Si bien este conjunto no agota la heterogeneidad latinoamericana, permite observar configuraciones contrastantes de gobernanza en países con peso demográfico, económico e institucional significativo en la región.

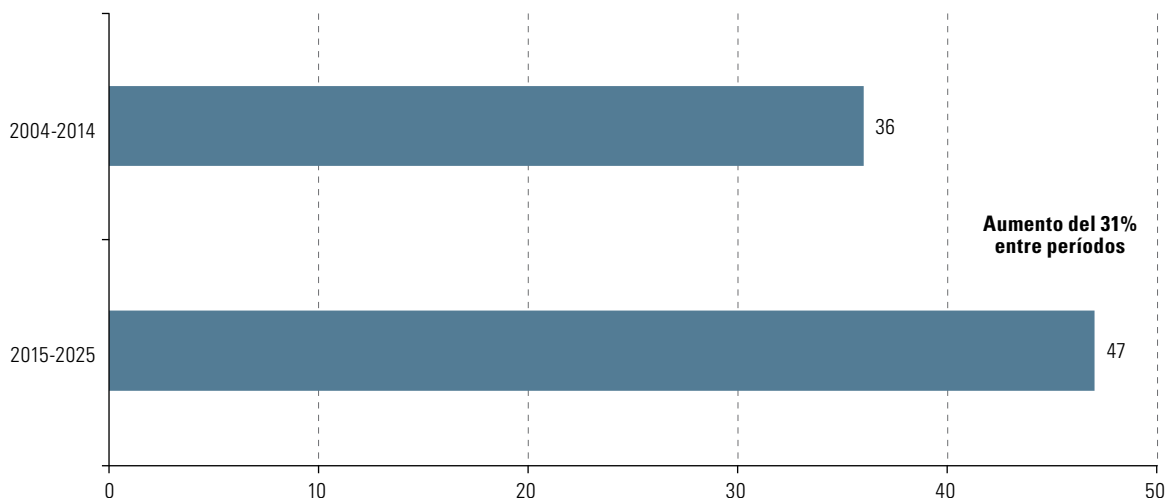
² Desde una perspectiva metodológica, se seleccionan estos ministerios porque están presentes de manera continua en los países analizados y a lo largo del tiempo. A diferencia de otras carteras que pueden crearse, fusionarse o eliminarse según prioridades coyunturales o decisiones del gobierno de turno, las de hacienda y relaciones exteriores han estado presentes de manera constante en el Poder Ejecutivo. Esta continuidad institucional permite comparaciones más consistentes entre países y períodos.

(véase el gráfico I.2). Este dato agregado permite identificar una tendencia regional consistente, aunque con intensidades diferenciadas según país y ministerio. En el cuadro I.1 se presenta esa desagregación, lo que permite observar variaciones nacionales.

Gráfico I.2

América Latina (6 países)^a: cambios ministeriales dentro de una misma administración, 2004-2014 y 2015-2025

(En número de cambios)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los gobiernos nacionales.

Nota: Los cambios ministeriales dentro de una misma administración se calcularon a partir del conteo de reemplazos de ministros de los ministerios de relaciones exteriores y los ministerios de hacienda ocurridos dentro de una misma administración presidencial en los países considerados, entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2025. Los cambios se calculan a la fecha de inicio del mandato de cada ministro. No se incluyen transiciones presidenciales, reorganizaciones administrativas de carácter transitorio o protocolar, sin cambio efectivo de titular, ni ministros que asumieron antes de 2004 y continuaron en funciones sin ser reemplazados. Los interinatos y subrogancias se contabilizan cuando implican la designación formal de una nueva autoridad que asume la responsabilidad política del ministerio y no cuando se trata de suplencias temporales de carácter administrativo. Los datos no miden desempeño ni ponderan por duración del mandato; su valor reside en la comparación temporal y transversal de la estabilidad ministerial en funciones críticas para la acción gubernamental.

^a Los países considerados son: Argentina, Brasil, Chile, México, Costa Rica y Ecuador.

Cuadro I.1

América Latina (6 países): cambios dentro de una misma administración en los ministerios de relaciones exteriores y de hacienda, 2004-2014 y 2015-2025

(En número de cambios)

País	Ministerio	Cambios dentro de una misma administración (2004-2014)	Cambios dentro de una misma administración (2015-2025)
Argentina	Relaciones Exteriores	2	4
Argentina	Hacienda / Economía	5	4
Brasil	Relaciones Exteriores	2	3
Brasil	Hacienda / Economía	2	2
Chile	Relaciones Exteriores	2	4
Chile	Hacienda	0	5
México	Relaciones Exteriores	1	4
México	Hacienda	2	4
Costa Rica	Relaciones Exteriores	1	2
Costa Rica	Hacienda	5	3
Ecuador	Relaciones Exteriores	5	6
Ecuador	Hacienda / Finanzas	9	6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los gobiernos nacionales.

Los datos muestran que, en los ministerios de relaciones exteriores, la rotación aumenta en todos los países analizados. Este patrón es particularmente relevante desde una perspectiva de gobernanza debido a que la literatura ha descrito tradicionalmente a las cancillerías como ministerios relativamente estables por su función de señalización externa, su menor politización interna y la necesidad de proyectar continuidad en la política exterior (Martínez-Gallardo, 2011). Que incluso este ministerio exhiba niveles crecientes de recambio sugiere que la lógica de ajuste frecuente de gabinetes se ha desplazado hacia áreas que, podría estimarse, estarían protegidas de la volatilidad política.

En los ministerios de hacienda, los patrones son más heterogéneos. Sigue habiendo países con niveles altos de rotación (Argentina, México, Ecuador), otros con estabilidad relativa (Brasil) y casos de quiebre de un régimen de continuidad, como Chile, que pasa de una virtual estabilidad dentro de una misma administración a una alta rotación en una cartera clave para la credibilidad fiscal y la coordinación macroeconómica.

En términos agregados, en el período 2015-2025 se registra un mayor número de recambios respecto de la década previa, durante un mismo mandato, en los ministerios analizados, aunque con diferencias nacionales relevantes. Este desplazamiento hacia una mayor inestabilidad en carteras críticas puede tener implicancias para la capacidad de implementación de las políticas. El recambio frecuente de titulares tiende a introducir discontinuidades en la dirección estratégica, puede retrasar la ejecución de programas, reordenar prioridades y debilitar la supervisión de las cadenas burocráticas. En carteras económicas, una alta rotación puede dificultar la consistencia de las decisiones macrofiscales y afectar la credibilidad de las señales de política; en carteras de política exterior, puede generar desafíos para sostener una inserción internacional coherente y conducir negociaciones complejas en el tiempo.

Desde la perspectiva de la gestión de las transformaciones, esta dinámica constituye una restricción relevante, ya que la inestabilidad dentro de una misma administración opera como un mecanismo central de reproducción de la gobernanza poco efectiva en la región.

B. Fragmentación política como restricción estructural a la gobernanza

En la sección anterior se argumentó que el acortamiento de los ciclos políticos y una mayor rotación ministerial pueden reducir de manera significativa el tiempo efectivo disponible para implementar políticas públicas transformadoras que, por su naturaleza, requieren horizontes de mediano y largo plazo. Ese diagnóstico puso de relieve una primera restricción central a la gobernanza en América Latina.

En la presente sección, se desplaza el foco del análisis hacia una segunda restricción: las condiciones político-institucionales en las que puede ser gestionado ese tiempo efectivo disponible para implementar políticas públicas transformadoras. En América Latina, ello supone gobernar en contextos marcados por congresos fragmentados, coaliciones de gobierno heterogéneas y un número creciente de actores con capacidad efectiva de bloquear o condicionar decisiones.

El argumento que se desarrollará es que no existe simplemente un mayor número de partidos ni un aumento del pluralismo político, sino una configuración político-institucional que eleva los costos de coordinación, vuelve más frágiles los compromisos intertemporales y dificulta la construcción de secuencias de política consistentes. A diferencia de los enfoques que tienden a analizar estos fenómenos de manera aislada, aquí se propone una lectura integrada donde la fragmentación legislativa, la multiplicación de actores con poder de veto y el debilitamiento organizativo de los partidos forman parte de un mismo entorno de gobernanza que condiciona estructuralmente la capacidad del Estado para implementar y sostener transformaciones indispensables del modelo de desarrollo.

El análisis se desarrolla a partir de una comparación entre 14 países³ seleccionados por su diversidad institucional y política, y siguiendo un criterio de variación deliberada (Seawright y Gerring, 2008). El propósito no es extrapolar conclusiones al conjunto de la región, sino identificar patrones analíticos recurrentes.

³ Los países son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

La sección se organiza en tres planos interrelacionados. En el primero, se examina la fragmentación legislativa y de los bloques oficialistas, así como la consolidación del presidencialismo de coalición como rasgo distintivo del sistema político. En el segundo, se analiza la multiplicación y estabilización de actores con poder de veto y su impacto sobre la posibilidad de modificar el *statu quo*. En el tercero, se estudia el debilitamiento organizativo de los partidos y coaliciones que sostienen al Poder Ejecutivo y sus implicancias para mantener políticas en el tiempo.

1. Fragmentación legislativa y presidencialismo de coalición como rasgo predominante del sistema político

La fragmentación política en América Latina no es un fenómeno coyuntural ni estrictamente electoral, sino un rasgo estructural ya consolidado del sistema político. Los datos presentados en esta sección muestran que, desde los años noventa, la región ha evolucionado hacia una configuración del poder cada vez más fragmentada, que se estabiliza en niveles altos a partir de los años 2000 y se consolida plenamente en la década de 2010. Este cambio redefine las condiciones en las cuales se construyen mayorías, se gestionan coaliciones y se sostienen políticas públicas en el tiempo.

En el cuadro I.2 se sintetiza esta evolución a partir de tres indicadores de la Base de Datos de Instituciones Políticas (Scartascini et al., 2021): i) la fragmentación legislativa, que captura cuán dispersos están los escaños entre partidos políticos; ii) la fragmentación de la coalición de gobierno, que aproxima cuán multipartidario y heterogéneo es el bloque que sostiene al Poder Ejecutivo, y iii) la mayoría legislativa del gobierno, que mide el tamaño relativo de su respaldo parlamentario.

Cuadro I.2

América Latina (14 países)^a: fragmentación legislativa, fragmentación de la coalición de gobierno y mayoría legislativa del gobierno, décadas de 1980, 1990, 2000 y 2010
(Índice 0 a 1)

Décadas	Fragmentación legislativa	Fragmentación de la coalición de gobierno	Mayoría legislativa del gobierno
1980	0,57	0,12	0,60
1990	0,66	0,28	0,66
2000	0,70	0,20	0,47
2010	0,70	0,23	0,66

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Scartascini, C., Cruz, C. y Keefer, P. (2021). *The Database of Political Institutions (DPI): 2020*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.60966/gn3s-at31>.

Nota: La fragmentación legislativa se mide a partir del índice de fraccionalización del Congreso (FRAC), que mide la probabilidad de que dos diputados seleccionados al azar entre los miembros de la legislatura pertenezcan a partidos distinto. La fragmentación de la coalición de gobierno (GOVFRAC) mide la probabilidad de que dos diputados seleccionados al azar entre los partidos que integran el gobierno pertenezcan a partidos distintos. La mayoría legislativa del gobierno (MAJ) mide la proporción de escaños ocupados por el gobierno. Se calcula dividiendo el número de escaños del gobierno por el total de escaños (gobierno, oposición y no alineados).

^a Los valores son promedios regionales por década. El promedio regional considera los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Los datos muestran, en primer lugar, que la fragmentación legislativa aumenta de manera consistente entre los años ochenta y noventa y se estabiliza en niveles persistentemente altos desde los años 2000. La fragmentación legislativa pasa de 0,57 en los años ochenta a 0,66 en los noventa y se consolida en 0,70 en las décadas de 2000 y 2010. En la práctica, esto implica que los debates públicos se desarrollan de forma crónica en entornos con mayor dispersión del poder parlamentario, costos de coordinación más altos y mayor probabilidad de dilación o dilución de iniciativas.

En segundo lugar, se observa una transformación igualmente persistente en la composición de los gobiernos. La fragmentación de la coalición de gobierno se duplica entre los años ochenta (0,12) y noventa (0,28) y se mantiene en un rango medio-alto en las dos décadas posteriores. Este patrón coincide con la expansión del

presidencialismo de coalición en varios países de la región, donde los presidentes gobiernan cada vez más a partir de alianzas amplias y heterogéneas más que desde partidos dominantes. En términos de política pública, esto desplaza el problema de la gobernabilidad de la relación gobierno-oposición a la coordinación intracoalición, lo que eleva los costos de negociación interna, aumenta la vulnerabilidad de las agendas de reforma y reduce la capacidad de sostener compromisos intertemporales (Llanos y Marsteintredet, 2023; Chaisty et al., 2015).

En tercer lugar, el comportamiento de la mayoría legislativa del gobierno muestra que el problema central no es la ausencia permanente de mayorías, sino la mutación de su naturaleza. En los años ochenta y noventa, los gobiernos operaban con mayorías relativamente cómodas, incluso en un contexto de fragmentación creciente. En la década de 2000, esta variable cae a 0,47, lo que refleja la existencia de gobiernos que típicamente carecen de mayoría propia, obligados a negociar los apoyos caso a caso. En la década de 2010, la mayoría legislativa vuelve a ubicarse en alrededor de 0,66, pero sobre una base cualitativamente distinta, caracterizada por mayorías reconstruidas en congresos altamente fragmentados y con coaliciones heterogéneas. Desde el punto de vista de la gobernanza, esto no implica un retorno a las mayorías simples, sino la normalización de mayorías de coalición en entornos fragmentados.

La implicancia para la gestión de las transformaciones es directa. En sistemas presidenciales fragmentados, los presidentes pueden verse en la necesidad de ensamblar coaliciones heterogéneas mediante la distribución de cargos ministeriales, asignaciones presupuestarias y concesiones de política, lo que tiende a producir coaliciones sobredimensionadas y frágiles que elevan los costos fiscales y debilitan la secuenciación de reformas, al privilegiar acuerdos transaccionales sobre paquetes programáticos coherentes de largo plazo (Llanos y Marsteintredet, 2023; Chaisty et al., 2015).

Esta lógica de gestión coalicional se traduce con frecuencia en inestabilidad programática. La volatilidad de las coaliciones y las crisis políticas generan cambios recurrentes de prioridades y reversión de transformaciones, lo que erosiona la credibilidad intertemporal del Estado y desalienta políticas transformadoras que requieren horizontes de mediano y largo plazo (Llanos y Marsteintredet, 2023).

A su vez, la fragmentación política tiende a trasladarse al aparato estatal. La utilización de nombramientos burocráticos y asignaciones presupuestarias como instrumentos de negociación coalicional politiza la administración pública y erosiona su autonomía operativa. Cuando el control político-burocrático de espacios del Estado y los recursos se distribuyen entre socios de coalición, se debilita la coordinación intersectorial y la ejecución de largo plazo se vuelve más irregular, con brechas persistentes de financiamiento y capacidades que afectan la consistencia y sostenibilidad de las políticas (Banco Mundial, 2021).

En conjunto, estos mecanismos fragmentan paquetes integrales de políticas transformadoras y restringen la capacidad de sostener secuencias de política consistentes en el tiempo, especialmente en ámbitos que requieren coordinación intersectorial y redistribución de costos y beneficios.

2. Multiplicación de actores con poder de veto y mayor rigidez en los procesos de cambio

La fragmentación legislativa y la heterogeneidad de las coaliciones de gobierno implican un aumento significativo de los puntos de veto efectivos que deben ser alineados para modificar el *statu quo*. Para captar esta dimensión, en el cuadro I.3 se utilizan tres indicadores de la Base de Datos de Instituciones Políticas (Scartascini et al., 2021): i) la fragmentación de la coalición de gobierno, que aproxima cuán multipartidario y heterogéneo es el bloque que sostiene al Poder Ejecutivo; ii) el número de actores con poder de veto institucional efectivo en el proceso de toma de decisiones, y iii) la estabilidad relativa de ese conjunto de actores con poder de veto en el tiempo.

Cuadro I.3

América Latina (14 países)^a: fragmentación de la coalición de gobierno, número de actores con poder de veto institucional efectivo y estabilidad de los actores con poder de veto en el tiempo, décadas de 1980, 1990, 2000 y 2010
(Índice 0 a 1 y número de actores con poder de veto)

Décadas	Fragmentación de la coalición de gobierno	Número de actores con poder de veto institucional efectivo	Estabilidad de los actores con poder de veto en el tiempo
1980	0,12	2,33	0,17
1990	0,28	3,36	0,17
2000	0,20	3,67	0,14
2010	0,23	3,43	0,14

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Scartascini, C., Cruz, C. y Keefer, P. (2021). *The Database of Political Institutions (DPI): 2020*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.60966/gn3s-at31>.

Nota: La fragmentación de la coalición de gobierno corresponde al índice GOVFRAC, que mide la probabilidad de que dos diputados seleccionados al azar entre los partidos que integran el gobierno pertenezcan a partidos distintos. El número de actores con poder de veto institucional efectivo corresponde al indicador *checks*, que captura la cantidad de instancias institucionales con capacidad formal de bloquear o modificar decisiones del Ejecutivo en el proceso legislativo. La estabilidad relativa de los actores de veto en el tiempo corresponde al indicador *stabs*, que mide el porcentaje de actores con poder de veto que abandonan el gobierno en un año dado.

^a Los valores son promedios regionales por década. El promedio regional considera los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Los datos muestran un incremento claro en el número promedio de actores con poder de veto institucional efectivo desde los años ochenta hasta la década de 2000, seguido de una estabilización en niveles relativamente altos en la década de 2010. El indicador pasa de 2,33 en los años ochenta a 3,36 en los noventa y alcanza 3,67 en los años 2000, para luego ubicarse en 3,43 en la década de 2010. Aunque no se observa un aumento lineal en el período más reciente, el número de actores con capacidad efectiva de veto se mantiene por encima de los niveles registrados en las décadas iniciales.

En la práctica, esto sugiere que para cambiar políticas es preciso articular acuerdos entre un conjunto más amplio de actores con capacidad real de bloquear o condicionar decisiones. Incluso cuando el Poder Ejecutivo disponga de mayorías formales, el umbral de acuerdo necesario para impulsar transformaciones indispensables es más elevado, aumentando los riesgos de dilación, dilución o bloqueo (Doyle, 2020).

Además, la estabilidad del conjunto de actores con poder de veto se mantiene relativamente constante. La combinación de más actores con poder de bloqueo y baja rotación endurece las condiciones para alterar el *statu quo* y reduce la probabilidad de introducir cambios sin acuerdos amplios y sostenidos (Llanos y Marsteintredet, 2023).

Desde la perspectiva de la gestión de las transformaciones, este endurecimiento tiene implicancias directas. Las transformaciones que alteren incentivos, reasignen recursos o reordenen arreglos distributivos —como las transformaciones productivas, fiscales, laborales o de transición energética— enfrentan mayores riesgos de bloqueo. Como resultado, la acción gubernamental tiende a desplazarse hacia decisiones incrementales y fragmentadas, aun cuando el diagnóstico técnico exija cambios de mayor alcance.

3. Desinstitucionalización partidaria y fragilidad organizativa de las coaliciones

La fragmentación política en América Latina no responde solo a choques electorales recientes, sino que está anclada en una transformación más profunda de los sistemas de partidos y, en particular, de los partidos que sostienen a los gobiernos. Para capturar esta dimensión estructural, en el cuadro I.4 se combinan indicadores de fragmentación de la coalición de gobierno con mediciones de la antigüedad promedio del sistema de partidos y de los partidos que encabezan el Poder Ejecutivo.

Cuadro I.4

América Latina (14 países)^a: fragmentación de la coalición de gobierno y antigüedad promedio del sistema de partidos y de los partidos que encabezan el Poder Ejecutivo, décadas de 1980, 1990, 2000 y 2010

Décadas	Fragmentación de la coalición de gobierno (0 a 1)	Antigüedad promedio del sistema de partidos (En años)	Antigüedad del partido del presidente (En años)	Antigüedad del principal partido de gobierno (En años)
1980	0,12	49,95	55,81	56,37
1990	0,28	49,60	51,08	56,20
2000	0,20	46,29	43,24	50,34
2010	0,23	40,06	29,14	31,86

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Scartascini, C., Cruz, C. y Keefer, P. (2021). *The Database of Political Institutions (DPI): 2020*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.60966/gn3s-at31>.

Nota: La fragmentación de la coalición de gobierno corresponde al índice GOVFRAC, que mide la probabilidad de que dos diputados seleccionados al azar entre los partidos que integran el gobierno pertenezcan a partidos distintos. La antigüedad promedio del sistema de partidos corresponde al indicador PARTYAGE, que corresponde al promedio de la antigüedad del primer partido de gobierno (1GOVAGE), del segundo partido de gobierno (2GOVAGE) y del primer partido de oposición (1OPPAGE), o del subconjunto de estos para los cuales se dispone de información sobre la antigüedad del partido. La antigüedad del partido del presidente corresponde al indicador EXECAGE, que mide el tiempo transcurrido desde la formación del partido bajo su denominación actual. La antigüedad del principal partido de gobierno corresponde al indicador GOV1AGE, que mide el tiempo transcurrido desde la formación (bajo su denominación actual) del partido con mayor representación dentro de la coalición oficialista.

^a Los valores son promedios regionales por década. El promedio regional considera los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Los datos muestran, en primer lugar, una reducción sostenida en la antigüedad promedio del sistema de partidos. Este indicador desciende de 49,95 años en los años ochenta a 40,06 años en la década de 2010. Este patrón es aún más marcado en el núcleo gubernamental: la antigüedad del partido del presidente cae de 55,81 a 29,14 años, y la del principal partido de gobierno de 56,37 a 31,86 años. En la práctica, esto implica coaliciones integradas por partidos más jóvenes, con menor memoria organizacional y con menor experiencia acumulada de gobierno.

Desde la perspectiva de la gobernanza, estos datos son críticos. A diferencia de los años ochenta y noventa, cuando el Poder Ejecutivo se apoyaba en partidos tradicionales relativamente consolidados, en la década de 2010 las coaliciones fragmentadas operan sobre una base organizativa más frágil. La combinación de una fragmentación elevada y un rejuvenecimiento acelerado de los partidos que integran el Poder Ejecutivo configura una doble restricción para la gestión de las transformaciones.

Por un lado, aumenta el número de actores que deben ser coordinados y compensados para sostener mayorías legislativas estables. Por el otro, se debilita la capacidad organizacional y programática de esos actores para internalizar costos políticos de largo plazo y sostener secuencias complejas de transformaciones más allá de coyunturas electorales inmediatas. En este contexto, los acuerdos interpartidarios tienden a ser más frágiles, más contingentes y más sensibles a choques políticos o económicos.

En términos de credibilidad intertemporal del Estado, esta configuración incrementa la probabilidad de tener ciclos de políticas intermitentes (*stop-go*), reversión parcial de transformaciones y reacomodamientos frecuentes de coaliciones. La menor memoria organizacional de los partidos de gobierno reduce la capacidad de sostener narrativas programáticas coherentes en el tiempo y debilita los mecanismos informales que, en contextos de mayor institucionalización partidaria, ayudaban a preservar compromisos incluso frente a cambios de liderazgo o tensiones intracoalición (Brinks et. al, 2020).

En conjunto, los datos presentados en esta sección permiten caracterizar la fragmentación política como una restricción estructural del entorno de gobernanza en América Latina. La estabilización de altos niveles de fragmentación legislativa, la consolidación del presidencialismo de coalición, la multiplicación de actores con poder de veto y el debilitamiento organizativo de los partidos de gobierno configuran un contexto de alta fricción política, en el que sostener políticas y transformaciones en el tiempo se vuelve particularmente costoso.

Esta configuración implica que las mayorías existentes son políticamente complejas, frágiles y poco aptas para estructurar secuencias de política de mediano plazo.

C. Capacidades institucionales débiles y la trampa de gobernanza poco efectiva

Las restricciones analizadas en las secciones anteriores —el acortamiento de los ciclos políticos, la inestabilidad en la conducción ejecutiva y la fragmentación del poder político— desplazan el análisis hacia una pregunta central, ¿qué tipo de capacidades institucionales permiten a los Estados conducir procesos de transformación en contextos complejos, fragmentados y sujetos a cambios acelerados?

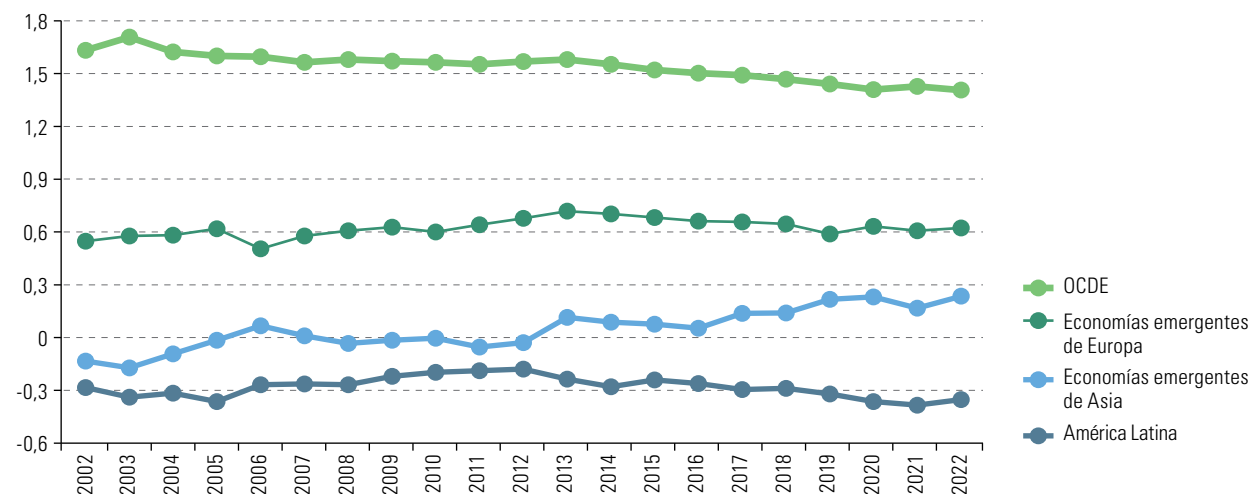
Esta sección parte de la premisa de que las capacidades institucionales no pueden entenderse como un atributo estático ni reducirse a la disponibilidad de recursos, las normas formales o los organigramas. Lo que resulta determinante es la posibilidad de desplegar una arquitectura institucional funcional y adaptativa, que permita a las instituciones articular la conducción estratégica, la coordinación operativa, la efectividad en la implementación, la legitimidad política y la anticipación de escenarios. Este enfoque ha sido desarrollado y analizado en profundidad por Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere (2025), quienes proponen el marco de capacidades institucionales TOPP como un avance conceptual y operativo para la gestión de las transformaciones.

Sobre esta base, la sección profundiza ese marco analítico desde una perspectiva empírica comparada. El argumento central es que la trampa de gobernanza poco efectiva en América Latina responde a una configuración estructural caracterizada por capacidades institucionales débiles, baja institucionalización de las políticas y alta vulnerabilidad frente a los ciclos políticos. En particular, se sostiene que la debilidad persistente en las funciones críticas identificadas por el enfoque de capacidades institucionales TOPP se refleja de manera sistemática en los principales indicadores internacionales de gobernanza y efectividad gubernamental.

1. Baja efectividad gubernamental persistente y heterogénea

En una perspectiva comparada, la región se sitúa de manera persistente entre las de menor desempeño en el indicador de efectividad gubernamental de los Worldwide Governance Indicators del Banco Mundial (véase el gráfico I.3), con resultados sistemáticamente inferiores a los observados en países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y por debajo de otras economías emergentes que han mostrado mejoras sostenidas en las últimas décadas. Este indicador sintetiza percepciones de expertos y de actores económicos sobre la calidad de los servicios públicos, la profesionalidad e independencia de la burocracia, la calidad de la formulación e implementación de políticas y la credibilidad intertemporal de los compromisos gubernamentales.

Gráfico I.3
Regiones del mundo: efectividad del gobierno, 2003-2022
(Indicador: -2,5 a +2,5)



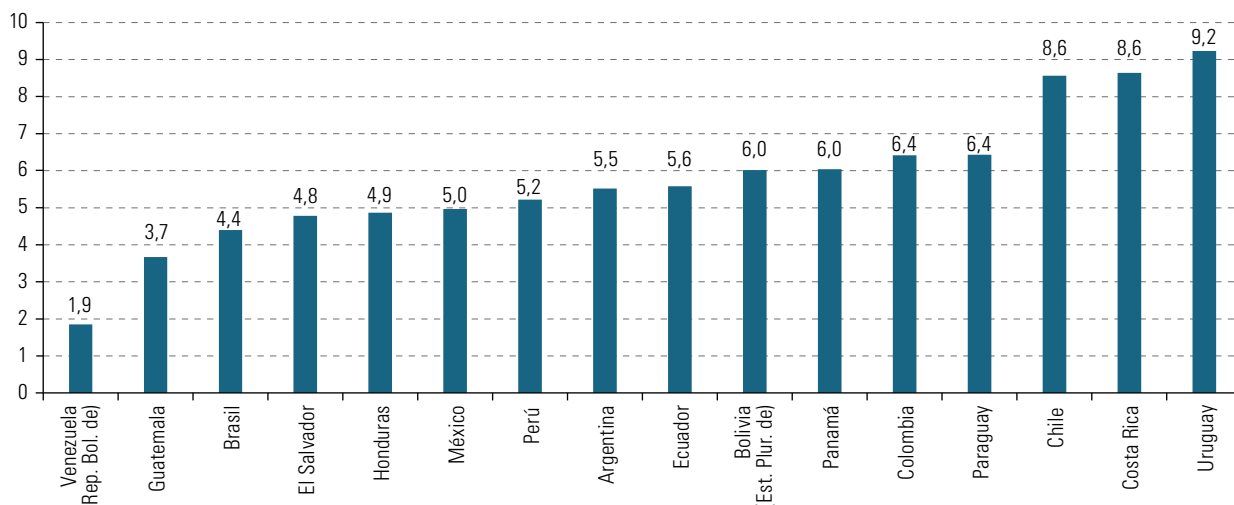
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial. (2025). *Worldwide Governance Indicators: 2025 Revision*. <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>.

Los valores sistemáticamente negativos de América Latina contrastan con los niveles elevados y estables observados en los países de la OCDE⁴, asociados a burocracias profesionalizadas, marcos regulatorios consolidados y dispositivos orientados a asegurar la continuidad de las políticas, como entidades independientes, reglas fiscales y marcos plurianuales de gasto. Al mismo tiempo, las economías emergentes de Asia y Europa muestran trayectorias de mejora gradual durante las últimas dos décadas.

El bajo desempeño promedio de la región se combina con una heterogeneidad intrarregional significativa, lo que sugiere que la gobernanza poco efectiva no responde a un patrón homogéneo, sino a configuraciones institucionales nacionales diferenciadas (véase el gráfico I.4). Esta dispersión parece indicar que, aun dentro de un entorno regional de baja efectividad promedio, existen arreglos más favorables a la continuidad de políticas y a la provisión de bienes públicos.

Gráfico I.4

América Latina (16 países): desempeño de la gobernanza, por país, 2024



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Bertelsmann Stiftung. (2024). Political transformation. *BTI Transformation Index*. <https://bti-project.org/en/index/political-transformation>.

Nota: La escala va de 1 (menor desempeño) a 10 (mayor desempeño).

2. Brechas en la conducción estratégica, la eficiencia y la construcción de consensos

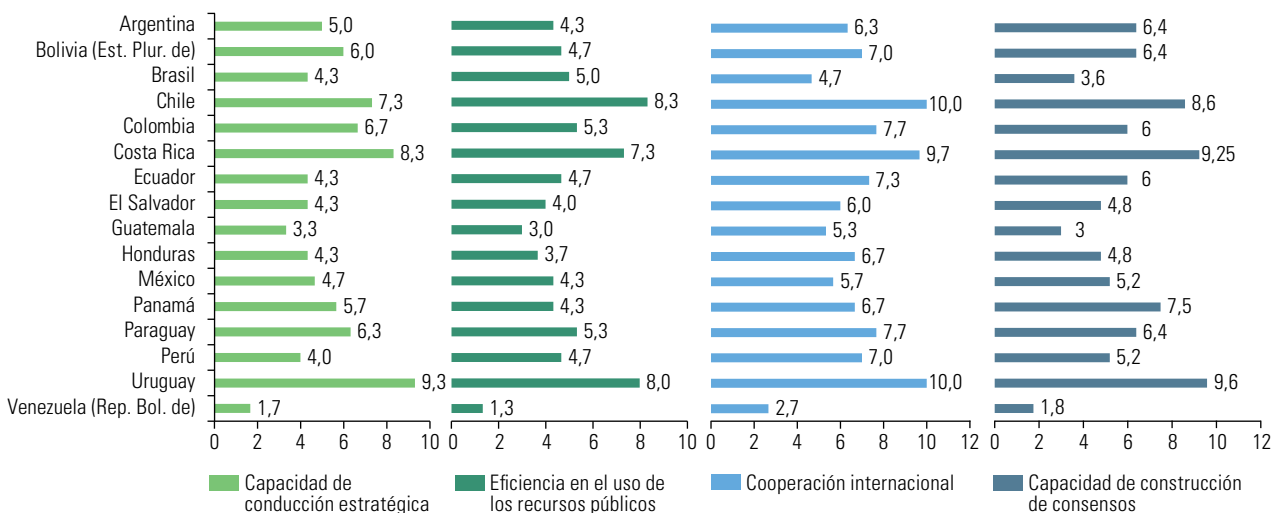
Una desagregación por dimensiones críticas de gobernanza, a partir del índice de gobernanza del índice de transformación de Bertelsmann (BTI), permite precisar este diagnóstico (véase el gráfico I.5). Este índice evalúa la calidad de la gestión política de los procesos de transformación, con foco en la capacidad de conducción estratégica, la consistencia de las políticas, la eficiencia en el uso de los recursos públicos, la construcción de consensos y la cooperación con actores externos.

Estas dimensiones se corresponden directamente con funciones centrales del enfoque de capacidades institucionales TOPP (Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2025). Los datos muestran que las brechas más marcadas entre países se concentran en tres dimensiones: la capacidad de conducción estratégica, la eficiencia en el uso de recursos públicos y la capacidad de construcción de consensos. Los países con mejores desempeños relativos combinan mayor capacidad de priorización estratégica, dispositivos más robustos de coordinación intersectorial y mayores aptitudes para articular acuerdos políticos estables.

⁴ No se incluyen los países latinoamericanos que forman parte de la OCDE.

Gráfico I.5

América Latina (16 países): dimensiones clave de la gobernanza, por país, 2024



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Bertelsmann Stiftung. (2024). Political transformation. *BTI Transformation Index*. <https://bti-project.org/en/index/political-transformation>.

Nota: La escala va de 1 (menor desempeño) a 10 (mayor desempeño).

En contraste, los países ubicados en la parte inferior de la distribución presentan déficits simultáneos en estas tres funciones, configurando entornos de gobernanza en los que las decisiones de política tienden a ser fragmentadas, de corto plazo y altamente vulnerables a cambios políticos.

Desde la perspectiva de la gestión de las transformaciones, estas brechas tienen efectos directos en la capacidad del Estado para sostener políticas públicas en el tiempo. La conducción estratégica se vincula estrechamente con las capacidades políticas y prospectivas; la eficiencia en el uso de los recursos públicos condiciona la viabilidad operativa de las políticas, y la capacidad de construir consensos resulta indispensable para su legitimidad y continuidad intertemporal.

El bajo desempeño sistemático de la región en estas funciones refuerza la hipótesis central planteada por Salazar-Xirinachs (2023), la CEPAL (2024) y Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere (2025) de que la debilidad no reside principalmente en el diseño técnico de las políticas públicas, sino en una incapacidad estructural para articular capacidades TOPP como un sistema funcional integrado.

En términos operativos, ello implica que el problema de la gobernanza poco efectiva no se agota en déficits de formulación, sino en la dificultad para anclar las políticas en organizaciones, rutinas y capacidades que les otorguen viabilidad política, operativa y temporal. Esta es precisamente la razón por la cual el enfoque de capacidades institucionales TOPP permite reencuadrar la gobernanza poco efectiva principalmente como un déficit sistémico de funciones críticas para conducir transformaciones, y no como un problema de recursos, normas o arquitectura institucional formal.

D. Polarización, antagonismo político y gobernanza de alta fricción

Las secciones anteriores mostraron que la gobernanza en América Latina opera con restricciones temporales y estructurales crecientes y con ciclos políticos más cortos, fragmentación del poder y capacidades institucionales débiles. Sin embargo, este diagnóstico sería incompleto si no se incorpora una dimensión adicional que atraviesa y reconfigura todas estas restricciones: la creciente polarización política en la región.

El aporte de esta sección es desplazar el análisis de la polarización de la distancia ideológica o el conflicto discursivo a sus efectos sobre la gobernanza. La polarización profundiza las restricciones analizadas previamente al acentuar la fragmentación política, elevar los umbrales de veto, debilitar la confianza entre actores y reducir la disposición a sostener políticas cuyos efectos se extienden más allá de un mandato. Al mismo tiempo, esas mismas restricciones —especialmente en contextos de bajo desempeño institucional y frustración acumulada— pueden contribuir a intensificar el antagonismo político.

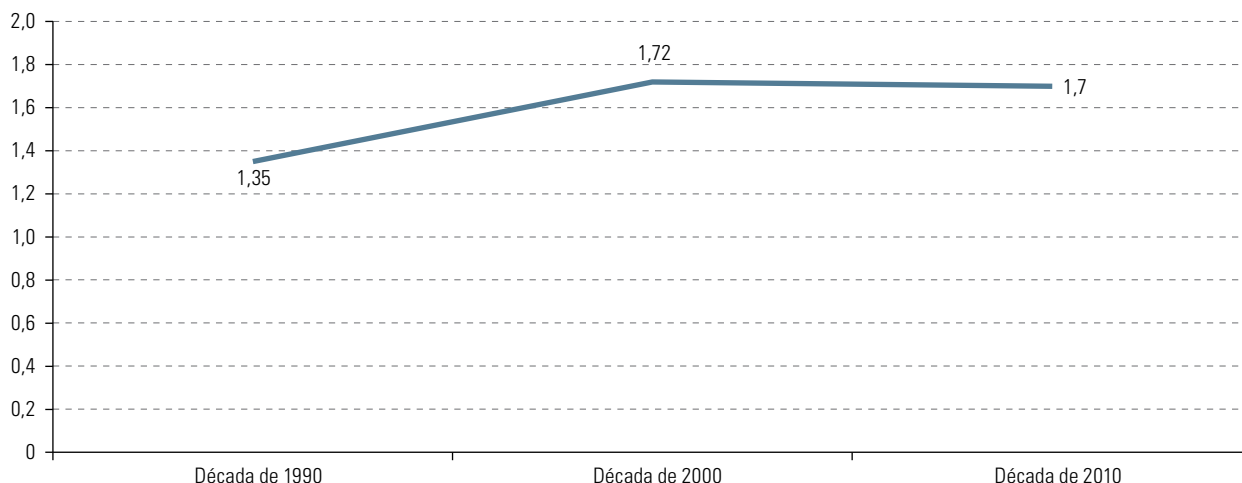
i) Aumento y estabilización de la polarización ideológica

Desde mediados de la década de 1990, los sistemas de partidos de América Latina han experimentado un aumento de la polarización ideológica, seguido de una estabilización en niveles históricamente elevados durante la década de 2010. Este patrón sugiere que la gobernanza en la región opera hoy en un entorno más polarizado que el observado en décadas anteriores, con implicancias directas sobre la formación de mayorías, la cooperación interpartidaria y la sostenibilidad de las políticas públicas.

El gráfico I.6 muestra esta trayectoria a partir de un índice de polarización ideológica construido como la varianza ponderada de las posiciones izquierda–derecha de los partidos parlamentarios, utilizando información del conjunto de datos Varieties of Party Identity and Organization (V-Party), versión 2. Entre las décadas de 1990 y 2000 se observa un incremento significativo del nivel promedio de polarización, que luego se mantiene elevado durante los años 2010. Esta dinámica indica que la polarización no constituye un fenómeno coyuntural asociado a ciclos electorales específicos, sino una característica persistente del entorno político regional.

Gráfico I.6

América Latina (15 países)^a: polarización ideológica de los sistemas de partidos, décadas de 1990, 2000 y 2010



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Lindberg, S. I., Düpont, N., Higashijima, M., Berker Kavasoglu, Y., Marquardt, K. L., Bernhard, M., Döring, H., Hicken, A., Laebens, M., Medzihorsky, J., Neundorf, A., Reuter, O. J., Ruth–Lovell, S., Weghorst, K. R., Wiesehomeier, N., Wright, J., Alizada, N., Bederke, P., Gastaldi, L., ... Seim, B. (2022). *Codebook Varieties of Party Identity and Organization (V–Party) V2*. Varieties of Democracy Project. <https://doi.org/10.23696/vpartyds2>.

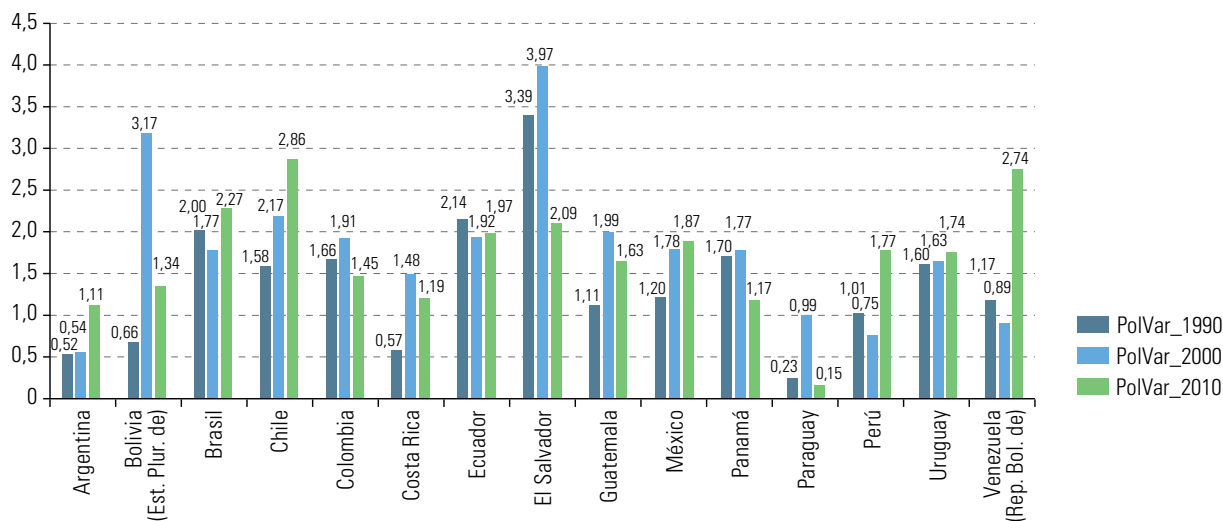
Nota: Elaboración propia a partir del V-Dem – V-Party Dataset v2. El índice de polarización ideológica se construyó como la varianza ponderada de las posiciones izquierda–derecha de los partidos parlamentarios (v2pariglef), ponderadas por su peso electoral (v2pavote), y promediadas por país y década.

^a El análisis incluye los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

La desagregación por país muestra trayectorias heterogéneas, pero consistentes con la tendencia general (véase el gráfico I.7). Países como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, México y Venezuela (República Bolivariana de) exhiben aumentos pronunciados de la polarización ideológica entre los años noventa y la década de 2010, mientras que otros registran puntos altos transitorios seguidos de moderaciones parciales, sin retornar a los niveles previos. Incluso en estos últimos casos, la polarización se mantiene en valores superiores a los observados en los años noventa, lo que sugiere una reconfiguración más persistente de las dinámicas de competencia partidaria en la región.

Gráfico I.7

América Latina (15 países): polarización ideológica de los sistemas de partidos, por país y por décadas de 1990, 2000 y 2010



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Lindberg, S. I., Düpont, N., Higashijima, M., Berker Kavasoglu, Y., Marquardt, K. L., Bernhard, M., Döring, H., Hicken, A., Laebens, M., Medzihorsky, J., Neundorf, A., Reuter, O. J., Ruth-Lovell, S., Weghorst, K. R., Wiesehomeier, N., Wright, J., Alizada, N., Bederke, P., Gastaldi, L., Seim, B. (2022). *Codebook Varieties of Party Identity and Organization (V-Party) V2*. Varieties of Democracy Project. <https://doi.org/10.23696/vpartyv2>.

Nota: Elaboración propia a partir del V-Dem – V-Party Dataset v2. Posiciones ideológicas de partidos (v2pariglef) ponderadas por participación electoral (v2pavote).

ii) Acuerdos frágiles y reversión programática

El impacto de la polarización sobre la gobernanza no deriva únicamente de la distancia ideológica entre partidos, sino de la transformación de la lógica de la competencia política. La literatura distingue al menos tres dimensiones interrelacionadas de la polarización: la polarización ideológica, entendida como la distancia doctrinal entre partidos en torno a temas redistributivos y regulatorios (Axelrod et al., 2021); la polarización afectiva, asociada a la hostilidad y desconfianza hacia los adversarios políticos más allá de diferencias programáticas (Iyengar et al., 2019; Gidron et al., 2020), y la polarización social o estructural, vinculada a clivajes de clase, etnicidad o territorio que se traducen en alineamientos políticos estables.

En América Latina, estas dimensiones se superponen. La región combina divisiones de larga data con una creciente carga afectiva del conflicto político, en un contexto de baja institucionalización partidaria, desconfianza extendida en las élites y debilitamiento de los canales tradicionales de intermediación. Las diferencias ideológicas se entrelazan cada vez más con identidades negativas y emociones morales, produciendo un espacio público fragmentado y reduciendo la capacidad de cooperación entre actores. Este patrón ha sido descrito como una “nueva polarización latinoamericana”, en la que se superponen polarización ideológica y afectiva, con baja densidad programática y alta intensidad emocional (Sarsfield et al., 2024; Moncagatta y Silva, 2024).

La intensificación de esta dinámica no puede comprenderse al margen de transformaciones estructurales más amplias. La persistente desigualdad, la frustración social frente a expectativas incumplidas y el bajo crecimiento económico posterior al auge de los precios de las materias primas han erosionado la legitimidad de los sistemas políticos y han reforzado narrativas antagónicas (Gu y Wang, 2022; IDEA Internacional, 2024).

Además, el debilitamiento de los canales tradicionales de intermediación —partidos, sindicatos, organizaciones sociales— ha reducido la capacidad del sistema político para procesar el conflicto de manera institucionalizada. La opinión pública parece consistente con este diagnóstico: en 2024, el 42% de los ciudadanos latinoamericanos consideraba que la democracia podría funcionar sin partidos políticos, y el 39%, sin un congreso nacional (Corporación Latinobarómetro, 2024). Estas percepciones reflejan un deterioro de las bases normativas que sostienen la cooperación democrática y refuerzan la disposición a aceptar soluciones de confrontación o atajos institucionales frente a la incapacidad percibida del sistema para producir resultados sostenidos.

En este entorno, la polarización deja de expresar únicamente desacuerdos programáticos y pasa a operar como un canal de agregación de malestar social y desconfianza institucional. La competencia política se estructura cada vez más en términos morales e identitarios, lo que reduce el espacio para compromisos pragmáticos y dificulta la construcción de agendas compartidas de mediano plazo. La cooperación interpartidaria deja de ser percibida como una estrategia racional de gobierno y pasa a interpretarse como una señal de debilidad o traición ante las bases electorales.

Como resultado, los acuerdos políticos se vuelven más frágiles, contingentes y altamente dependientes de coyunturas específicas, en lugar de consolidarse como compromisos intertemporales. Este efecto se ve amplificado por la baja institucionalización de los partidos y la creciente personalización del liderazgo político. En ausencia de organizaciones partidarias con capacidad para disciplinar a sus representantes y absorber costos de corto plazo, los incentivos para sostener acuerdos más allá de un ciclo electoral se erosionan rápidamente, lo que refuerza dinámicas de confrontación, bloqueo y reversión programática.

E. Desgaste de la legitimidad de las instituciones y límites sociales a la gobernanza

Las secciones anteriores mostraron que la gobernanza en América Latina se desarrolla con restricciones temporales, políticas e institucionales cada vez más exigentes: ciclos políticos acotados, fragmentación del poder, capacidades institucionales débiles y altos niveles de polarización. A este diagnóstico se le debe incorporar una última dimensión vinculada al deterioro persistente de la confianza ciudadana en las instituciones.

En esta sección se sostiene que el desgaste de la legitimidad de las instituciones públicas por ausencia de resultados constituye un componente crítico de la trampa de gobernanza poco efectiva. Cuando las instituciones no logran producir mejoras visibles y sostenidas en materia de bienestar, seguridad o equidad, la disposición ciudadana a cooperar con el Estado se debilita, aumenta la impaciencia, se reduce la tolerancia a costos de transición y se acortan aún más los horizontes efectivos de la acción pública. El resultado es un entorno social que penaliza políticas de mediano plazo y retroalimenta dinámicas de corto plazo, cerrando así el espacio para la gestión de transformaciones.

1. Baja confianza en las instituciones públicas

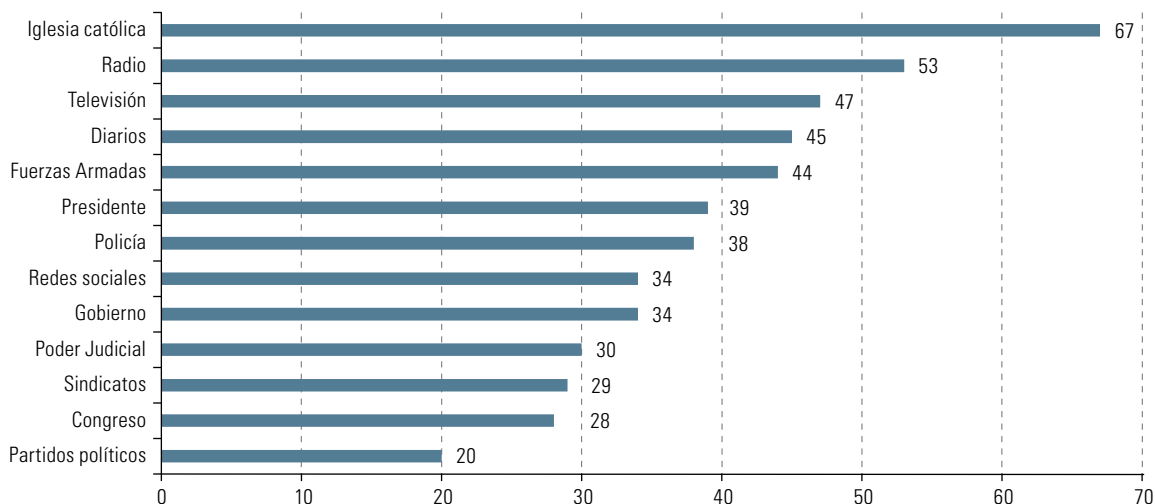
La confianza en las instituciones públicas constituye un componente crítico de la gobernanza efectiva y un insumo fundamental para la gestión de las transformaciones. La legitimidad política refiere al grado en que los ciudadanos reconocen la autoridad pública como legítima y aceptan sus decisiones como vinculantes, mientras que la confianza denota la creencia de que las instituciones y sus líderes actuarán de manera competente, justa y orientada al interés general. Aunque analíticamente distintas, ambas dimensiones están profundamente entrelazadas: la legitimidad provee la base normativa de la autoridad, y la confianza sostiene los comportamientos cooperativos que hacen viable la gobernanza (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE], 2022; Banco Mundial, 2025).

En América Latina, los niveles de confianza en las instituciones políticas se han mantenido persistentemente bajos durante las últimas tres décadas. Los datos de la Corporación Latinobarómetro (2024) muestran que, en el promedio del período 1995-2024, solo alrededor de un tercio de la población declara confiar en los gobiernos nacionales, mientras que la confianza en los congresos y en los partidos políticos se ubica sistemáticamente en rangos aún más bajos, entre el 20% y el 28% (véase el gráfico I.8). Esta trayectoria no responde a episodios aislados de crisis política o económica, sino que configura un patrón prolongado de desgaste institucional.

Desde una perspectiva de gobernanza, este patrón es relevante porque define el contexto social dentro del cual se toman, implementan y sostienen las decisiones públicas. La baja confianza reduce la disposición ciudadana a cooperar con el Estado, limita la tolerancia frente a los errores o demoras en la implementación y acota el margen político para políticas cuyos beneficios no son inmediatos.

Gráfico I.8

América Latina (17 países): confianza en las instituciones de la democracia, la Iglesia católica y otras instituciones públicas y privadas, promedio regional, 1995 a 2024 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Corporación Latinobarómetro. (2024). *Informe 2024: la democracia resiliente*.

Nota: Sobre la base del estudio realizado entre el 23 de agosto al 9 de octubre de 2024.

^a Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de), Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

2. Fatiga de desempeño como mecanismo de erosión de la legitimidad

Para comprender este deterioro persistente, la literatura reciente pone el foco en la legitimidad basada en los resultados o el desempeño. Desde esta perspectiva, la confianza ciudadana depende menos de la existencia de reglas formales o procedimientos democráticos, y más de la capacidad efectiva del Estado para producir resultados visibles en términos de provisión de bienes públicos, seguridad, equidad y bienestar (OCDE, 2022).

En América Latina, la erosión de esta forma de legitimidad se vincula con lo que la OCDE (2022) denomina “fatiga de desempeño”, una brecha persistente entre expectativas sociales crecientes y capacidades estatales limitadas para ofrecer mejoras sostenidas en la calidad de vida. Esta brecha no surge de un único factor, sino de la acumulación de promesas incumplidas, reformas parciales, políticas reversibles y resultados que no logran consolidarse en el tiempo.

La lógica de gobernanza en ciclos cortos analizada en las secciones anteriores refuerza esta dinámica. La alternancia recurrente, la fragmentación política y la rotación ministerial dificultan la continuidad de las políticas y debilitan la capacidad del Estado para aprender de la implementación y corregir rumbos de manera incremental. Como resultado, incluso las políticas bien diseñadas tienden a producir impactos fragmentados o transitorios, alimentando la percepción de ineficacia estatal.

En este contexto, la legitimidad deja de construirse sobre la expectativa de progreso acumulativo y pasa a depender de resultados inmediatos. Cuando estos no se materializan, la confianza se erosiona rápidamente, reforzando una evaluación negativa del desempeño estatal, que trasciende gobiernos específicos y se proyecta sobre el sistema político en su conjunto.

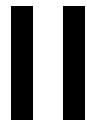
F. Síntesis y reflexiones para la acción

Los resultados de esta sección muestran que en América Latina la gobernanza opera en condiciones estructuralmente adversas para sostener políticas que requieran plazos medianos o largos de maduración. No se trata de un mal momento coyuntural, sino de un entorno donde se combinan ciclos políticos más cortos, alta rotación en ministerios clave, fragmentación política, polarización creciente y una confianza persistentemente baja en las instituciones. Cada uno de estos rasgos por separado dificulta la acción pública; en conjunto, forman una arquitectura que favorece decisiones reactivas, acuerdos frágiles y políticas con bajo grado de continuidad, es decir, elementos centrales de lo que la CEPAL ha caracterizado como la trampa de gobernanza poco efectiva (CEPAL, 2024). Esto tiene implicancias prácticas que se mencionan a continuación.

- i) En este entorno, la continuidad de las políticas transformadoras no ocurrirá por inercia, sino que hay que diseñar las instancias, mecanismos e incentivos que propicien dicha continuidad. Cuando la alternancia es elevada y los gabinetes se ajustan con frecuencia, la política pública pierde memoria organizacional y acumula menos capacidades institucionales. Para un encargado de tomar decisiones, esto significa que el foco no puede estar solo en el contenido de las políticas transformadoras, sino en la arquitectura que las sostiene, es decir quién las implementa, qué rutinas las protegen, qué mecanismos resisten cambios de ministros y qué acuerdos mínimos vuelven difícil su reversión.
- ii) La fragmentación no debe interpretarse como ausencia de mayorías, sino como la existencia de mayorías más complejas. Los datos muestran que pueden existir mayorías formales, pero construidas sobre coaliciones heterogéneas y con múltiples puntos de veto. En la práctica, esto eleva el umbral de acuerdo para cambios relevantes y desplaza el sistema hacia políticas transformadoras más parciales, más negociadas y, a veces, menos coherentes. El aprendizaje para la gestión pública es que la coordinación política deja de ser una etapa previa y pasa a ser parte constitutiva de la etapa de implementación. La negociación no termina con la aprobación, sino que continúa durante la ejecución, el financiamiento y la corrección de rumbo.
- iii) La rotación ministerial sugiere que, allí donde no sea posible asegurar la estabilidad de las personas, hay que asegurar la estabilidad de las funciones y los mandatos —equipos centrales, reglas de decisión, sistemas de seguimiento y mandatos claros que sobrevivan los cambios de liderazgo—.
- iv) La polarización no solo suma conflictos, sino que también reduce el valor de los compromisos. En contextos polarizados, los acuerdos tienden a ser más cortos, más difíciles de explicar y más vulnerables a ser interpretados como cesiones “al contrincante”. Esto aumenta la probabilidad de reversión programática cuando cambia el gobierno, o cuando se rompen o tensan las coaliciones de gobierno. La lección es que la gobernanza efectiva necesita acuerdos más acotados, pero más robustos, que incluyan menos promesas grandilocuentes y más pactos operativos sobre instrumentos, secuencias y salvaguardas de continuidad.
- v) La baja confianza y la fatiga de desempeño limitan el margen para llevar a cabo transformaciones indispensables. En términos de gestión, esto obliga a trabajar con una doble lógica: asegurar resultados tempranos verificables (para sostener la legitimidad de desempeño), a la vez que se construyen capacidades e instrumentos que permitan sostener la transformación.

En suma, la trampa de gobernanza poco efectiva no describe un déficit abstracto, sino un conjunto de restricciones previsible que deben incorporarse en el diseño de las políticas desde el inicio. La recomendación transversal de este capítulo es operar con un criterio básico en el sentido de que cada transformación indispensable incluya un modelo de gobernanza, es decir, una estrategia explícita de coordinación, sostenimiento, implementación y legitimidad. Si este componente no está presente, el riesgo no es solo que el avance en la transformación falle, sino que el sistema reproduzca ciclos de expectativas, frustración y sustitución, volviendo cada vez más costoso el intento de transformar.

CAPÍTULO



Diseñar e implementar
políticas transformadoras
en condiciones de
gobernanza poco efectiva

En el capítulo anterior se mostró que la gobernanza poco efectiva en América Latina está constituida por un conjunto de restricciones previsibles que condicionan de manera sistemática el ciclo de las políticas públicas. La fragmentación política, la alta rotación de autoridades, las capacidades institucionales heterogéneas, el aumento de la polarización y los bajos niveles de confianza institucional definen el entorno real en el que se conciben, implementan y sostienen las políticas en la región.

Una parte sustantiva de los fracasos de las transformaciones indispensables no se explica por la existencia de estas restricciones, sino por la brecha entre ese diagnóstico y los supuestos que informan el diseño y la implementación de las políticas. En numerosos casos, las políticas técnicamente consistentes fracasan, no por verse ante una “mala gobernanza” en abstracto, sino porque fueron concebidas como si operaran en contextos de estabilidad política, coordinación fluida y capacidades TOPP consolidadas.

El problema central es que el diseño no internaliza, desde su origen, las condiciones político-institucionales en las cuales deberá implementarse. La rotación ministerial, la volatilidad electoral y la heterogeneidad de las capacidades alteran la acción pública. No se trata de aspirar a políticas ideales, sino de diseñar transformaciones capaces de resistir la inestabilidad, adaptarse a la fricción política y sostenerse en el tiempo.

Desde esta perspectiva, la gobernanza es una dimensión constitutiva del diseño y la implementación, especialmente en políticas transformadoras que redistribuyen poder, recursos y expectativas.

Sobre esta base, se examina aquí cómo traducir este enfoque en criterios operativos de diseño. En lugar de políticas concebidas para Estados ideales, se propone un marco analítico y un conjunto de principios orientados a aumentar la resiliencia política e institucional de las políticas transformadoras en Estados reales, caracterizados por rotación de autoridades, conflicto y aprendizaje incompleto.

A. La gobernanza como dimensión constitutiva del diseño y la implementación de políticas

Una de las causas más persistentes y menos explicitadas de las dificultades para implementar y sostener las transformaciones indispensables en América Latina reside en una concepción implícita de la gobernanza como un factor externo a la política pública, y no como un componente constitutivo de su diseño. Desde este punto de vista, profundamente arraigado en el análisis y la práctica de la política pública, las instituciones se consideran piezas móviles que pueden alinearse a voluntad siguiendo un plano normativo ideal. El diseño de políticas se concibe así como un ejercicio predominantemente técnico, previo a la política, cuya viabilidad dependerá, ante todo, de la calidad del diagnóstico y de la coherencia interna de los instrumentos seleccionados (Levy, 2014).

Sin embargo, las políticas públicas no se diseñan ni se implementan en el vacío. Están inmersas en entramados densos de interdependencia política, donde actores con intereses divergentes, incentivos de corto plazo y asimetrías de poder condicionan de manera decisiva la dinámica de reforma (CEPAL, 2024; Grindle, 2000). La gobernanza no opera como un telón de fondo pasivo, sino como una restricción efectiva que delimita el espacio de políticas institucional y políticamente viables. Ignorar esta restricción conduce, de manera sistemática, a diseños que fracasan, no necesariamente por deficiencias técnicas, sino por su incompatibilidad con los incentivos de los actores que tienen capacidad real para proteger, bloquear o desmantelar las transformaciones (Grindle, 2000; Levy, 2014).

Reconocer la gobernanza como componente constitutivo del diseño implica, en primer lugar, desplazar el foco desde la forma institucional hacia la función que la política busca cumplir. Desde una perspectiva de desarrollo, lo relevante no es si una institución reproduce formalmente modelos de referencia internacionales, sino si es capaz de cumplir de manera sostenida la función para la cual fue creada (Rodrik, 2008; Levy, 2014). En América Latina, numerosas transformaciones han privilegiado la adopción rápida de marcos legales, buscando legitimidad externa o señalización normativa, sin alterar los patrones efectivos de comportamiento de los actores involucrados. Este tipo de mimetismo isomórfico —ampliamente documentado en la literatura institucional— ha dado lugar a una proliferación de instituciones de fachada que son formalmente correctas, pero con escasa capacidad real de incidir en los resultados de política (Rodrik, 2008; Andrews et al., 2017; Honig et al., 2025).

Bajo esta óptica, la gobernanza supone el manejo de tensiones estructurales entre inclusión política y efectividad técnica, especialmente visibles en contextos donde ampliar las coaliciones y asegurar la legitimidad puede entrar en tensión con la capacidad del Estado para implementar decisiones de manera oportuna y consistente (Hickey y Sen, 2024). Entendida así, la gobernanza deja de operar como un ideal normativo abstracto y pasa a constituirse en un parámetro técnico de viabilidad. Ignorar las interacciones entre una nueva reforma o transformación indispensable y el resto del sistema institucional no es una omisión menor, sino un error de diseño que puede hacer que la reforma “estalle” o genere efectos colaterales imprevistos (Rodrik, 2008).

Un diseño sensible a la gobernanza parte de restricciones concretas y trabaja con ellas. Concebir la gobernanza como parte fundamental del diseño permite identificar qué restricciones político-institucionales son vinculantes en el corto plazo y diseñar instituciones que trabajen con esas restricciones, en lugar de ignorarlas. De este modo, se articulan principios técnicos y contexto político sin que ello signifique una concesión a la aplicación de estándares bajos, sino un criterio exigente orientado a maximizar la efectividad en condiciones reales (Rodrik, 2008; Levy, 2014).

En contextos de baja capacidad institucional y alta rotación de autoridades, integrar la gobernanza al diseño exige arquitecturas capaces de proteger la política frente a la inestabilidad. Una estrategia relevante es la construcción de islas de efectividad, es decir arreglos focalizados donde se concentran capacidades y reglas claras para cumplir funciones críticas (Grindle, 2007; Levy, 2014). Estas no buscan reformar todo el aparato estatal, sino fortalecer funciones estratégicas con alto retorno y menor resistencia.

Con frecuencia, estas islas de efectividad se apoyan en mecanismos de gobernanza multiactor que reducen la dependencia de jerarquías estatales débiles y generan incentivos compartidos entre actores públicos, privados y sociales para sostener la implementación de la política (CEPAL, 2024; Grindle, 2007). Al involucrar entidades técnicas, beneficiarios directos y actores externos con intereses alineados, estos arreglos crean mecanismos de protección frente a intentos de captura o desmantelamiento por parte de actores con incentivos predatorios. En términos de gestión pública, este enfoque se traduce en una lógica deliberadamente selectiva: construir capacidad haciendo, en lugar de exigirla como prerrequisito del diseño (Grindle, 2007; Andrews et al., 2017).

Concebir la gobernanza como componente del diseño implica reconocerla como un parámetro central de la viabilidad incremental de las políticas transformadoras. Las transformaciones indispensables no se implementan de una vez ni desde su punto final deseado; requieren procesos de adaptación iterativa, aprendizaje y ajuste continuo. Diseños cerrados y rígidos, que presuponen capacidades sofisticadas o consensos improbables, tienden a colapsar frente a la fricción política e institucional. En cambio, los enfoques secuenciales permiten construir credibilidad a partir de resultados visibles, gestionar coaliciones de manera incremental y ajustar instrumentos sin perder legitimidad (Grindle, 2007; Andrews et al., 2017; Rodrik, 2008).

En esta dirección, la literatura sobre gobernanza experimentalista ofrece una clave especialmente útil para profundizar este enfoque. Asociada principalmente al trabajo de Charles Sabel y sus coautores (Sabel y Zeitlin, 2012), la gobernanza experimentalista parte de una premisa simple pero exigente: en contextos marcados por incertidumbre y poder distribuido, nadie sabe de antemano cuál es la solución óptima. Las políticas no pueden diseñarse como planos cerrados que luego se ejecutan mecánicamente. Por el contrario, requieren una arquitectura flexible caracterizada por metas compartidas que pueden revisarse, autonomía para que las unidades implementadoras adapten los medios a sus realidades, mecanismos de información sistemáticos y procesos de revisión entre pares que permitan comparar resultados y ajustar el rumbo. La política pública deja así de entenderse como un problema de “aplicación” de una solución experta y pasa a organizarse como un proceso continuo de aprendizaje colectivo.

Este enfoque resulta particularmente pertinente en entornos de gobernanza poco efectiva ya que la cooperación entre actores públicos y privados no busca simplemente agregar información dispersa, sino organizar procesos de búsqueda conjunta en los que el problema y la solución se van redefiniendo en el camino. Ello implica borrar la separación rígida entre diseño, implementación y evaluación. Los objetivos, las métricas y los instrumentos deben revisarse periódicamente a la luz de la experiencia. Más que encontrar la política óptima y ejecutarla, se trata de avanzar mediante soluciones imperfectas, corregir en tiempo real y

construir capacidad mientras se actúa, un enfoque que ha sido aplicado y sistematizado en el ámbito de las políticas productivas y de clústeres (Salazar-Xirinachs, 2020). Este tipo de gobernanza no sustituye el diseño técnico, pero lo vuelve realista en contextos complejos.

Desde una perspectiva de política pública orientada al desarrollo, este razonamiento conduce a un criterio normativo claro: toda política transformadora debe incorporar explícitamente un modelo de gobernanza, con la misma rigurosidad con la que se evalúa su viabilidad financiera o técnica. Ello supone exigir que cada propuesta de política explicita sus estrategias de coordinación, sus arreglos políticos mínimos y sus mecanismos de legitimación y sostenibilidad. La efectividad no puede darse por supuesta ni reducirse a la corrección técnica del diseño. Solo así es posible diseñar políticas que no solo se inicien con ambición, sino que logren sostenerse y producir resultados en contextos de gobernanza poco efectiva.

B. Endogeneizar la gobernanza: un marco analítico

El argumento desarrollado en esta publicación parte de la constatación empírica de que en América Latina el ciclo de las políticas públicas opera en el marco de un conjunto de restricciones previsibles que condicionan de manera sistemática su diseño, implementación y sostenibilidad.

Sin embargo, también se argumentó que los fracasos de numerosas transformaciones indispensables no se explican necesariamente por la existencia de estas restricciones. Se explican, más bien, por la brecha persistente entre este diagnóstico y los supuestos implícitos que informan el diseño y la implementación de las políticas cuyo resultado es un desajuste sistemático entre el diseño de políticas y el entorno político-institucional.

En este contexto, lo que aquí se propone es endogeneizar la gobernanza, es decir, dejar de tratarla como un telón de fondo externo o como una etapa posterior asociada a la implementación, para incorporarla como dimensión constitutiva del problema de política pública. No se trata simplemente de “considerar” el contexto, sino de reconocer que la gobernanza delimita de manera efectiva el espacio de políticas institucional y políticamente viables.

Endogeneizar la gobernanza reconoce que el diseño y la implementación interactúan con restricciones, las reproducen o las modifican, y pueden, en ciertas condiciones, ampliar gradualmente el espacio de acción pública.

La innovación de esta propuesta se encuentra en analizar la gobernanza de manera simultánea en tres planos interrelacionados: como contexto estructural que fija restricciones; como equilibrio político-institucional que el propio diseño de la política altera, y como dimensión que se reconfigura dinámicamente durante la implementación. De este modo, la gobernanza pasa a concebirse como dimensión que es: al mismo tiempo, condición, objeto y resultado de la acción pública. Tradicionalmente, estos planos han sido abordados de manera fragmentada. Integrarlos en un mismo marco analítico permite comprender mejor cómo las decisiones adoptadas en cada etapa reconfiguran las condiciones en las cuales la política podrá implementarse y sostenerse.

Cuadro II.1

Marco de gobernanza endógena: tres planos de análisis y acción

Plano de análisis de la gobernanza	¿Cómo se concibe la gobernanza en este plano?	Enfoque de la política
Plano estructural	Como condición previa: define el espacio factible mediante reglas, incentivos y distribución de poder preexistente.	Reconocer restricciones vinculantes y reglas del juego efectivas al formular políticas transformadoras.
Plano del diseño	Como objeto de intervención: el contenido de la política altera el equilibrio político-institucional y las relaciones de poder.	Gestionar deliberadamente la estructura de incentivos, puntos de veto y coaliciones mínimas al diseñar la política.
Plano de la implementación	Como resultado dinámico: es un espacio dinámico donde se reconfiguran capacidades, se resuelven conflictos y ocurre el aprendizaje.	Construir capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas, y prospectivas (TOPP) mediante la acción y la adaptación iterativa.

Fuente: Elaboración propia.

1. Gobernanza como contexto estructural

En el primer plano de la gobernanza deben analizarse y considerarse el conjunto de condiciones estructurales que delimitan el espacio factible para el diseño y la implementación de políticas transformadoras. Se trata de reglas formales e informales, distribuciones efectivas de poder y patrones persistentes de incentivos que configuran el terreno sobre el cual cualquier transformación indispensable deberá implementarse. En términos institucionales, estas reglas operan como “reglas del juego” que estructuran expectativas y condicionan comportamientos (North, 1990). Desde la economía política del desarrollo, la estabilidad de arreglos que concentran poder o reproducen bloqueos no es accidental, sino el resultado de equilibrios estratégicos de actores con capacidad de veto e incentivos para preservar ese equilibrio (Acemoglu y Robinson, 2006).

Asumir estas condiciones como punto de partida analítico no implica reducir la ambición transformadora, sino desplazar el foco desde aspiraciones normativas abstractas hacia condiciones efectivas de viabilidad política e institucional.

2. Gobernanza como variable endógena del diseño

Las transformaciones indispensables no solo operan en un contexto dado: lo reconfiguran. Al redistribuir recursos, alterar estructuras de incentivos y redefinir expectativas de actores clave, las políticas transformadoras tienden a intervenir sobre el equilibrio político-institucional existente (Acemoglu y Robinson, 2008). En este segundo plano, la gobernanza deja de ser un parámetro previo y se convierte en una variable directamente afectada por las decisiones de diseño.

Hablar de gobernanza como variable endógena del diseño significa reconocer que el propio contenido de la política afecta las relaciones de poder, las coaliciones existentes y las reglas formales e informales que organizan el comportamiento de los actores. El diseño no es neutral ni puramente técnico. La posibilidad de modificar el *statu quo* no depende únicamente de la calidad técnica de la propuesta, sino del número, la cohesión y la distancia entre los actores cuyo acuerdo es necesario para alterar las reglas vigentes (Tsebelis, 2000).

Ignorar esta dimensión y suponer que los conflictos podrán corregirse *ex post* durante la implementación, incrementa la probabilidad de reversión, captura o vaciamiento gradual de la política.

Por ello, este enfoque exige incorporar desde el inicio el análisis de incentivos estratégicos, la identificación de puntos críticos de veto, la definición de arreglos políticos mínimos que permitan sostener las transformaciones y el diseño de mecanismos explícitos de gestión de conflictos en contextos caracterizados por la fragmentación y volatilidad. Como indican Acemoglu y Robinson (2008) una política de desarrollo será tanto más efectiva cuanto mejor comprenda estas fuerzas y diseñe mecanismos para reconfigurarlas gradualmente, en lugar de asumir que se ajustarán automáticamente ante la superioridad técnica de la propuesta.

En este sentido, la fase de diseño deja de ser un ejercicio predominantemente técnico orientado a seleccionar la solución técnicamente óptima y se transforma en un ejercicio de gestión deliberada del equilibrio político-institucional donde se pretende alinear el contenido programático de la política con la estructura de incentivos político-institucional sobre la cual deberá sostenerse.

3. Gobernanza como variable endógena de la implementación

Existe, además, una tercera dimensión frecuentemente subestimada de la gobernanza. La implementación no solo ejecuta un diseño previo, sino que constituye un espacio donde se procesan conflictos distributivos, se redefinen prioridades y se resuelven cuestiones fundamentales sobre quién decide y quién obtiene qué en una sociedad (Grindle, 1980). En este proceso, se reconfiguran capacidades institucionales, se consolidan rutinas organizacionales y pueden alterarse de manera duradera las relaciones de coordinación y autoridad entre actores públicos y privados.

La forma en que se secuencia la política transformadora, las autoridades y niveles de gobierno que asumen funciones críticas, los equipos técnicos que se fortalecen, los sistemas de información que se institucionalizan y los resultados tempranos que se puedan producir incidirán sobre la distribución efectiva de capacidades y sobre la configuración de apoyos y resistencias. La implementación, por tanto, no solo aplica una política, sino que también tiene la capacidad potencial de estabilizar, modificar, expandir o generar bloqueos.

Consideradas en conjunto, las tres dimensiones de la gobernanza permiten integrar en un mismo marco analítico el contexto estructural, las decisiones de diseño y la dinámica de implementación.

Este marco agrega valor analítico y operativo en entornos de gobernanza poco efectiva porque endogeneizar la gobernanza implica formular las políticas de manera tal que puedan resistir la inestabilidad, adaptarse a la fricción política y generar capacidades en el proceso. No se trata únicamente de adaptar la política al contexto, sino de intervenir sobre este de manera gradual y acumulativa.

C. Implicancias del marco analítico de gobernanza endógena para el diseño y la implementación de políticas transformadoras

Si la gobernanza opera simultáneamente como conjunto de restricciones estructurales que delimitan el espacio de acción pública, como equilibrio político-institucional que el propio diseño de la política tiende a modificar, y como resultado que se consolida o transforma durante la implementación, entonces las políticas transformadoras deben ir más allá de seleccionar instrumentos sectoriales técnicamente consistentes, deben también diseñar una arquitectura deliberada para gestionar el entorno político-institucional en el que deberán implementarse y sostenerse.

El marco analítico desarrollado en la sección anterior va más allá de señalar que las restricciones importan. Plantea que el diseño y la implementación interactúan con ellas, alteran equilibrios y construyen capacidades. De esta premisa se desprenden cinco implicancias que orientan el diseño y la implementación de transformaciones indispensables en condiciones de gobernanza poco efectiva.

Los cinco principios que se presentan a continuación no constituyen recomendaciones aisladas ni un repertorio de buenas prácticas descontextualizadas. Son derivaciones directas del enfoque de gobernanza endógena. Cada uno traduce, en términos concretos, las exigencias derivadas de reconocer restricciones estructurales vinculantes, de asumir que el diseño altera el equilibrio político-institucional y de concebir la implementación como proceso adaptativo de construcción institucional.

En este sentido, pueden leerse como criterios analíticos para evaluar en qué medida una política transformadora está concebida de manera consistente para contextos de gobernanza poco efectiva.

1. Institucionalizar las políticas transformadoras más allá de las personas

Un error de diseño recurrente consiste en tratar la alta rotación de autoridades como una anomalía circunstancial, en lugar de reconocerla como una condición previsible del funcionamiento político. En este contexto, las políticas que dependen excesivamente del liderazgo personal de un ministro, de la cohesión de un equipo reducido o del respaldo directo del presidente presentan un riesgo elevado de reversión, vaciamiento o abandono ante cualquier cambio en la conducción política.

Institucionalizar la política más allá de las personas implica identificar deliberadamente qué componentes de las transformaciones deben quedar protegidos institucionalmente y cuáles pueden quedar sujetos a discrecionalidad política. Elementos normativos y legales, asignaciones presupuestarias, mandatos técnicos, rutinas operativas y sistemas mínimos de información cumplen una función clave. El objetivo no es blindar la política frente a la política, sino evitar que su continuidad dependa exclusivamente de ella.

2. Coordinar no es un aspecto técnico, sino de gestión del poder

Las políticas transformadoras suelen ser, por definición, intersectoriales y multinivel. Sin embargo, uno de los supuestos más extendidos del diseño y la implementación de políticas en la región es asumir que la coordinación emergerá espontáneamente a partir de mesas interinstitucionales o acuerdos informales. En contextos de fragmentación política este supuesto rara vez se verifica.

Un enfoque realista exige repensar la coordinación como un problema político y, en última instancia, de poder, más que como un desafío técnico. Esto implica tomar decisiones explícitas sobre dónde concentrar la autoridad, qué actores deben tener capacidad efectiva de decisión, qué dependencias son indispensables y cuáles pueden quedar fuera del arreglo institucional sin comprometer los objetivos de la política. También supone definir mecanismos claros para resolver conflictos cuando los incentivos de los actores colisionan, en lugar de confiar en arreglos informales o en la buena voluntad interinstitucional.

3. Construir coaliciones mínimas como condición de implementación

Toda política transformadora redistribuye poder, recursos y oportunidades. Ignorar este hecho conduce a diseños que fracasan no por oposición ideológica generalizada, sino por la resistencia organizada de actores que perciben pérdidas concretas y cuentan con capacidad para bloquear o erosionar la implementación.

Incorporar la gobernanza al diseño implica hacer explícitos los conflictos distributivos que la política genera e identificar qué coalición mínima resulta necesaria para sostener las transformaciones, particularmente en sus primeras etapas. La viabilidad política requiere arreglos políticos suficientemente robustos para atravesar los momentos críticos de la implementación.

Este principio desplaza el foco desde la búsqueda de legitimidad abstracta hacia la construcción de apoyos efectivos. Diseñar con coaliciones mínimas explícitas no implica renunciar a la ampliación posterior del respaldo político, sino reconocer que, sin una base inicial de apoyo real, la política difícilmente llegará a producir resultados que permitan expandir su legitimidad.

4. Alinear el diseño y la implementación de políticas con capacidades institucionales disponibles y fortalecerlas progresivamente

En contextos de capacidades institucionales heterogéneas, un error frecuente en el diseño y la implementación consiste en seleccionar instrumentos que presuponen niveles de capacidad institucional que no se condicen con las brechas observadas en funciones críticas como la conducción estratégica, la eficiencia en la implementación y la construcción de consensos, ampliamente documentadas en el capítulo anterior.

Un principio central de implementación transformadora consiste en alinear la ambición de los instrumentos con las capacidades institucionales TOPP realmente disponibles, sin renunciar al objetivo de largo plazo. Esto implica simplificar funciones, focalizar esfuerzos en componentes críticos y, cuando corresponde, diseñar formas de construir capacidades institucionales en el proceso, en lugar de exigir las como prerrequisito. La construcción de capacidades no debe concebirse como una etapa previa y separada del diseño, sino como un resultado deliberado del propio proceso de implementación.

Diseñar políticas que no dependan de capacidades institucionales que aún no existen no equivale a aceptar estándares bajos, sino a evitar diseños que se vuelvan inviables desde el primer día. La expansión posterior de capacidades es más probable cuando la política logra operar, producir resultados iniciales y generar los aprendizajes necesarios para su ajuste y escalamiento.

5. Convertir la implementación en un proceso de aprendizaje protegido

Las transformaciones indispensables requieren secuenciación, adaptación y aprendizaje continuo. En contextos de gobernanza poco efectiva, insistir en diseños cerrados y rígidos, que no admiten correcciones sin ser percibidos como fracasos, aumenta la probabilidad de fracaso o la interrupción de la política transformadora.

Diseñar para aprender implica incorporar mecanismos deliberados de retroalimentación, hitos intermedios y capacidad de corrección que permitan ajustar la política sin erosionar su legitimidad.

Además, convertir la implementación en un proceso de aprendizaje protegido permite construir credibilidad a partir de resultados visibles y gestionar coaliciones de manera incremental. En lugar de prometer transformaciones totales desde el inicio, este enfoque privilegia trayectorias de cambio sostenidas, capaces de acumular apoyos y capacidades institucionales a lo largo del tiempo.

Estos cinco principios traducen operativamente el marco de gobernanza endógena desarrollado en la sección anterior. Los primeros reconocen restricciones estructurales previsibles y gestionan deliberadamente el equilibrio político-institucional que toda transformación altera. Los últimos asumen que la implementación no solo ejecuta decisiones, sino que construye capacidades y redefine condiciones futuras.

CAPÍTULO

La gobernanza como
fenómeno endógeno:
mover la frontera analítica
en América Latina

Repensar la gobernanza en América Latina supone tratarla como un fenómeno que se produce y reproduce dentro del ciclo de políticas públicas. Ello implica una reconfiguración epistémica de este campo de estudio, que en este documento se propone a partir de cinco postulados que, tomados en conjunto, no habían sido sistematizados de este modo en la literatura sobre gobernanza y desarrollo en América Latina.

En primer lugar, el documento explícitamente modifica el fenómeno a explicar. La pregunta dominante en la literatura ha sido “¿por qué la gobernanza en América Latina es débil?;” una pregunta que habitualmente conduce a respuestas que describen déficits (falta de profesionalización, corrupción, debilidad fiscal, entre otros). En este documento, sin embargo, se plantea una pregunta distinta: “si sabemos que la gobernanza es poco efectiva, ¿cómo diseñamos e implementamos políticas transformadoras que no fracasen?”. En consecuencia, el objeto de análisis deja de ser la debilidad de la gobernanza en sí misma y pasa a centrarse en la brecha persistente entre ese diagnóstico conocido y un diseño de políticas que lo ignora.

En segundo lugar, la “gobernanza poco efectiva” no es un enunciado descriptivo o narrativo, sino que se formula como principio estructurante del documento. La trampa está compuesta por cinco elementos que se refuerzan mutuamente: alternancia política recurrente, rotación ministerial, fragmentación política, polarización y desconfianza institucional. Existe un entorno en el que los incentivos y reglas producen fragmentación, volatilidad y fragilidad de los compromisos, más que continuidad y acumulación de capacidades.

En tercer lugar, la propuesta de la triple endogeneidad concibe a la gobernanza simultáneamente como: i) contexto estructural —las condiciones políticas e institucionales que reducen las capacidades del Estado para dirigir, implementar, coordinar, y sostener políticas públicas transformadoras—, ii) dimensión endógena del diseño —lo que el diseño altera— y iii) dimensión endógena de la implementación —lo que la implementación reconfigura—. La integración de estos tres planos en un mismo marco analítico es la innovación teórica central del documento.

En cuarto lugar, se construye un criterio normativo que puede operacionalizarse. El documento introduce una proposición que constituye una contribución en sí misma: toda política transformadora debe incorporar explícitamente un modelo de gobernanza, con la misma rigurosidad con que se evalúa su viabilidad financiera o técnica. Esta proposición es empíricamente demostrable (puede verificarse si un diseño de política cumple o no el criterio), operativa (se traduce en exigencias concretas de coordinación, coaliciones mínimas, mecanismos de sostenimiento) y vinculante (es un estándar de diseño).

La originalidad de esta propuesta no reside solo en el marco teórico, sino en la forma en que los datos del primer capítulo complejizan y densifican la comprensión de la trampa, dando lugar a un diagnóstico comprensivo y novedoso. En esa línea, el texto busca mover la frontera analítica sobre la gobernanza en América Latina al articular tradiciones de pensamiento de la economía del desarrollo (Rodrik, Levy, Acemoglu y Robinson), de la implementación de políticas (Grindle, Sabel, Andrews, Pritchett y Woolcock), de la política comparada (Mainwaring y Shugart, Llanos y Marsteintredet) y de los propios organismos multilaterales (Banco Mundial, OCDE, PNUD).

La interfaz que propone este documento navega entre la estructura político-institucional, el diseño de política y la trayectoria de implementación, entendiéndose como un sistema dinámico único. Con ello, desplaza la frontera del pensamiento al hacer que la gobernanza deje de entenderse solo como atributo y pase a concebirse como un campo de intervención. De este giro se desprende una agenda de investigación que va más allá de cómo se mide la gobernanza, para concentrarse en cómo modelar las intervenciones de políticas transformadoras.

Además, se ubica a la implementación en un espacio de construcción de capacidades, desplazando el eje tradicional en torno a la ejecución. En ese sentido, el documento va más allá del planteo de “construir capacidades actuando” (Andrews et al., 2017), que no explica por qué algunas trayectorias de aprendizaje se sostienen y otras no. Este documento señala que esto último sucede cuando el diseño no internaliza la estructura de restricciones político-institucionales que la implementación inevitablemente activará.

Por otro lado, la economía política se pone en valor como insumo de diseño, más que como ejercicio explicativo *a posteriori*. El documento no pretende explicar por qué las instituciones son de una determinada manera en América Latina, sino establecer criterios operativos de diseño de política al proponer que deben considerarse e identificarse *ex ante*, por ejemplo, los conflictos distributivos, los puntos de veto y las coaliciones mínimas de sostenimiento de las políticas transformadoras.

Por último, se mueve el eje desde el enfoque de “mejores prácticas” a la selección de soluciones efectivas bajo restricciones político-institucionales al proponer un criterio alternativo —función sobre forma, bajo restricciones reales— y lo operacionaliza en cinco principios derivados del marco analítico. En este sentido, el punto principal no es evaluar si la institución es suficientemente buena con respecto a un ideal (crítica ya mencionada al isomorfismo mimético en el segundo capítulo), sino si cumple la función con las restricciones documentadas.

Al repensar la gobernanza en América Latina, lo que este documento propone es considerar conjuntamente un conjunto de elementos i) de diagnóstico —identificados en la trampa como un sistema con mecanismos empíricamente documentados—, ii) teóricos —al endogeneizar la gobernanza en tres planos integrados—, iii) operativos —derivados de los cinco principios de diseño propuestos por el marco analítico—, y iv) normativos —al establecer un criterio que indica que toda política transformadora debe incluir un modelo explícito de gobernanza—.

En definitiva, el valor diferencial de repensar la gobernanza de esta manera es conceptualizar una teoría de por qué las políticas transformadoras, aun habiendo sido documentadas con diagnósticos consistentes y con diseños técnicamente sólidos, fallan, y generar un marco para diseñarlas de modo que puedan sostenerse en las condiciones reales de gobernanza en las que deben operar.

A. Agenda de investigación aplicada y herramientas para gestionar la gobernanza de las transformaciones

La reconceptualización propuesta en el documento necesita traducirse progresivamente en instrumentos operativos que permitan orientar decisiones en contextos reales. Esta tarea llama a la CEPAL y a las diversas comunidades de práctica a consolidar una agenda que corrija la asimetría que el propio documento identifica respecto de que, durante décadas, se ha perfeccionado el “qué” de las políticas, pero no se ha desarrollado con igual rigor el “cómo”, es decir la manera de sostenerlas en condiciones reales de gobernanza.

Por ello se continuará profundizando en la construcción de una base analítica y operativa que incluye los siguientes ejes:

Eje 1. Economía política de las transformaciones

Este eje busca comprender cómo se definen, negocian e implementan las transformaciones en contextos reales, considerando las relaciones de poder, los intereses de los actores y los entornos institucionales. La agenda se enfocará en dos dimensiones específicas. El primer aspecto es el modo en el cual se estructuran las políticas transformadoras: la definición estratégica de su alcance y ritmo; la construcción deliberada de incentivos y coaliciones que reduzcan resistencias; la calidad del proceso de preparación (consulta y negociación con actores clave); la solidez técnica y política que sustente las decisiones; la secuenciación adecuada, y una comunicación pública capaz de sostener la legitimidad y la apropiación a lo largo del tiempo. El segundo aspecto es la gestión de la temporalidad, es decir la capacidad de armonizar horizontes temporales heterogéneos entre actores políticos, burocráticos y sociales; diseñar secuencias que combinen resultados tempranos con objetivos de mediano y largo plazo, y calibrar el impulso transformador en función del ciclo electoral y de las ventanas de oportunidad.

Este eje buscará su diferenciación específica al pasar del análisis de economía política sobre las reformas al análisis de economía política para el diseño de transformaciones. Esto implica desarrollar instrumentos que no solo mapeen actores y restricciones, sino que generen directamente efectos en la secuenciación, la arquitectura de coaliciones y los mecanismos de protección de la política transformadora.

Un componente esencial, y aún inexistente en la práctica regional, es la economía política prospectiva de las 11 transformaciones indispensables para la región, que se identifican en CEPAL (2024), por lo que cada una de ellas debería contar con un análisis explícito de qué coaliciones requiere, qué actores con poder de veto enfrenta, qué conflictos distributivos activa, qué secuencia temporal maximiza su viabilidad y qué mecanismos de protección institucional necesita para sobrevivir a la alternancia política.

Eje 2. Diálogo social para la gestión de las transformaciones

Este eje aborda el diálogo social como arquitectura institucional de construcción de acuerdos, capaz de distribuir costos, procesar conflictos y generar compromisos intertemporales. La pregunta central es: ¿en qué condiciones los procesos de interacción estructurada entre actores sociales, económicos y políticos pueden contribuir a legitimar, sostener y viabilizar transformaciones en condiciones de gobernanza poco efectiva?

Las dimensiones de la investigación incluyen: i) modalidades de diálogo y su adecuación al tipo de transformación ya que no todo diálogo sirve para toda transformación —por ejemplo, las políticas redistributivas requieren arquitecturas distintas a las de las políticas de coordinación productiva—; ii) la naturaleza distributiva o cooperativa, es decir si los juegos son de “suma cero” (donde la ganancia de un actor es la pérdida de otro) o si están orientados a construir dinámicas de “suma positiva” (donde la cooperación expande el conjunto de beneficios), y iii) condiciones de institucionalización, o sea qué se requiere para que el diálogo trascienda la negociación puntual y se consolide como mecanismo sostenido de gobernanza, incorporando una participación efectiva, reglas claras y capacidad de implementación.

Esta agenda no buscará una diferenciación normativa (“el diálogo es deseable”) o descriptiva (“así funcionó el diálogo en tal caso”), sino que busca vincular las modalidades de diálogo con las restricciones de gobernanza documentadas en la trampa. La pregunta que este eje busca responder es ¿qué tipo de arquitectura de diálogo puede producir compromisos intertemporales creíbles en contextos donde la alternancia política recurrente reduce el valor de los acuerdos, donde la fragmentación multiplica los actores necesarios para cualquier pacto y donde la polarización eleva el costo político de la cooperación?

La agenda, en consecuencia, examinará cómo el diseño del diálogo, su grado de institucionalización y su articulación con las capacidades institucionales TOPP inciden en la viabilidad política y social de las transformaciones.

Eje 3. Estado, gestión pública y capacidades habilitantes

El debate sobre capacidad estatal ha renacido en todo el mundo. *The London Consensus: Economic Principles for the 21st Century* (Besley et al., 2025) dedica un capítulo completo a la capacidad estatal como infraestructura de desarrollo. El Fondo Monetario Internacional (FMI) (Imam y Temple, 2025) ha documentado que una alta capacidad estatal protege contra el estancamiento económico. El Banco Mundial (2025) ha actualizado los Worldwide Governance Indicators con nuevas metodologías. La OCDE (2025) ha publicado su primera Encuesta de la OCDE sobre los determinantes de la confianza en las instituciones públicas de América Latina y el Caribe, que revela que solo el 35% de los latinoamericanos manifiesta sentir una confianza alta o moderada en el gobierno.

Sin embargo, estos marcos operan en un nivel genérico global que no captura la especificidad latinoamericana. Por ello, este eje busca reconstruir una lectura estructurada y contemporánea del Estado y la gestión pública como condición habilitante de las transformaciones para lo cual tiene dos componentes diferenciados. Un componente conceptual que busca sistematizar y ordenar los debates contemporáneos (2015–2026) sobre el rol del Estado y las capacidades necesarias para conducir transformaciones en contextos de incertidumbre, fragmentación política y restricciones fiscales. En este caso, la pregunta orientadora es ¿cómo se redefine el papel del Estado cuando el desafío no es únicamente proveer servicios, sino orientar y

gestionar transformaciones indispensables? Complementariamente, se considera un componente empírico para avanzar desde el plano conceptual hacia la observación de políticas concretas de fortalecimiento institucional en la región, identificando qué arquitecturas institucionales están diseñando los Estados, qué instrumentos normativos, organizacionales y financieros movilizan, cómo organizan la coordinación interinstitucional y cómo financian estos esfuerzos.

Eje 4. Marcos metodológicos y cajas de herramientas

Siendo el criterio normativo central del documento que toda política transformadora debe incorporar un modelo explícito de gobernanza, entonces se necesitan instrumentos concretos que permitan a los equipos de gobierno de los países aplicar ese criterio en la práctica.

El panorama de cajas de herramientas existentes revela una brecha que este eje busca cubrir. Las herramientas que se diseñarán no solo diagnosticarán contextos —que con frecuencia no se traducen en criterios de diseño—, ni se limitarán a evaluar la coherencia entre políticas —análisis que habitualmente no incorporan la viabilidad político-institucional—, ni a mapear capacidades —que suelen estar desvinculadas de las restricciones de la economía política—.

Lo que este eje busca es desarrollar instrumentos nuevos que integren, en un marco único y aplicable, el diagnóstico de restricciones, el análisis de economía política y los criterios de diseño de políticas transformadoras.

A partir de estos cuatro ejes, la CEPAL busca consolidar la investigación y el apoyo a los países miembros para salir de la denominada trampa de gobernanza poco efectiva brindando a los gobiernos, equipos técnicos y organismos multilaterales marcos analíticos e instrumentos operativos que acorten la distancia entre diagnósticos precisos y transformaciones sostenibles.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2006). Persistence of power, elites and institutions. *NBER Working Paper*. (12108). Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2008). The role of institutions in growth and development. *Commission on Growth and Development Working Paper*. (10). Banco Mundial. <https://doi.org/10.1596/28045>
- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (39). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Andrews, M., Pritchett, L. y Woolcock, M. (2017). *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford University Press.
- Axelrod, R., Daymude, J. J. y Forrest, S. (2021). Preventing extreme polarization of political attitudes. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(50). <https://doi.org/10.1073/pnas.2102139118>
- Banco Mundial. (2021). *Enhancing Public Sector Performance in Latin America and the Caribbean*. <https://doi.org/10.1596/37021>
- Banco Mundial. (2025). *Worldwide Governance Indicators: 2025 Revision*. <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>
- Béland, D. (2019). *How Ideas and Institutions Shape the Politics of Public Policy*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108634700>
- Bertelsmann Stiftung. (2024). Political transformation. *BTI Transformation Index*. <https://bti-project.org/en/index/political-transformation>
- Besley, T., Bucelli, I. y Velasco, A. (Eds.). (2025). *The London Consensus: Economic Principles for the 21st Century*. LSE Press. <https://doi.org/10.31389/lsepress.tlc>
- Brinks, D. M., Levitsky, S. y Murillo, M. V. (Eds.). (2020). *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108776608>
- Camerlo, M. y Pérez-Liñán, A. (2015). Minister turnover, critical events, and the electoral calendar in presidential democracies. *The Journal of Politics*, 77(3). The University of Chicago Press. <https://doi.org/10.1086/681028>
- Chaisty, P., Cheeseman, N. y Power, T. (2015, enero). The Coalitional Presidentialism Project: how MPs understand coalitional politics in presidential systems. *Research Report*. Universidad de Oxford.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-PJ-*).
- Corporación Latinobarómetro. (2024). *Informe 2024: la democracia resiliente*.
- Doyle, D. (2020). Breakdown, cooperation, or backsliding? A return to presidents and legislatures in Latin America. *Latin American Research Review*, 55(1). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.25222/larr.886>
- Gidron, N., Adams, J. y Horne, W. (2020). *American Affective Polarization in Comparative Perspective*. Cambridge University Press.
- González-Bustamante, B. y Luci, F. (2021). Élités políticas en América Latina: socialización, trayectorias y capitales. *Pléyade* (28). <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-36962021000200021>
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton University Press.
- Grindle, M. S. (2000). Designing reforms: Problems, solutions, and politics. *HKS Faculty Research Working Paper Series*. (01-020). Escuela de Gobierno John F. Kennedy.
- Grindle, M. S. (2007). Good enough governance revisited. *Development Policy Review*, 25(5). Wiley. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2007.00385.x>
- Gu, Y. y Wang, Z. (2022). Income inequality and global political polarization: the economic origin of political polarization in the world. *Journal of Chinese Political Science*, 27. Springer. <https://doi.org/10.1007/s11366-021-09772-1>
- Hickey, S. y Sen, K. (2024). The politics of governance and state capacity. *Pathways to Development: From Politics to Power*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198872566.003.0006>
- Honig, D., Khan, A. y Naritomi, J. (2025). State capacity. En T. Besley, I. Bucelli y A. Velasco (Eds.), *The London Consensus: Economic Principles for the 21st Century*. LSE Press. <https://doi.org/10.31389/lsepress.tlc>
- Imam, P. A. y Temple, J. R. W. (2025). State capacity and growth regimes. *IMF Working Paper*. (14/2025). Fondo Monetario Internacional. <https://doi.org/10.5089/9798400296673.001>
- Inácio, M., Llanos, M. y Pinheiro, B. (2024). Cabinet reshuffles in Latin America: a function of presidential reputation. *Government and Opposition*, 59(4). Cambridge University Press. <http://doi.org/10.1017/gov.2022.19>
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. (2024). *The Global State of Democracy 2024: Strengthening the Legitimacy of Elections in a Time of Radical Uncertainty*.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *Gobernanza, democracia y desarrollo en América Latina y el Caribe*.
- Iyengar, S., Lelkes, Y., Levendusky, M., Malhotra, N. y Westwood, S. J. (2019). The origins and consequences of affective polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, 22. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051117-073034>

- Jofré, H., Navia, P. y Cabezas, J. M. (2024). The length of service of cabinet ministers in Chile's presidential democracy, 1990–2022. *Bulletin of Latin American Research*, 43(5). Wiley. <https://doi.org/10.1111/blar.13577>
- Kessler, G. y Murillo, M. V. (2025). La década del malestar político en América Latina: descontento vertical y horizontal. *Nueva Sociedad*. (320). Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Levi-Faur, D. (Ed.). (2012). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.001.0001>
- Levy, B. (2014). *Working with the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199363803.001.0001>
- Lindberg, S. I., Düpont, N., Higashijima, M., Berker Kavasoglu, Y., Marquardt, K. L., Bernhard, M., Döring, H., Hicken, A., Laebens, M., Medzihorsky, J., Neundorf, A., Reuter, O. J., Ruth-Lovell, S., Weghorst, K. R., Wiesehomeier, N., Wright, J., Alizada, N., Bederke, P., Gastaldi, L., ... Seim, B. (2022). *Codebook Varieties of Party Identity and Organization (V-Party) V2*. Varieties of Democracy Project. <https://doi.org/10.23696/vpartydsv2>
- Llanos, M. y Marsteintredet, L. (Eds.). (2023). *Latin America in Times of Turbulence: Presidentialism under Stress*. Routledge.
- Martínez-Gallardo, C. (2011). Designing cabinets: Presidential politics and cabinet instability in Latin America. *Working Paper* (375). Universidad de Notre Dame. <https://doi.org/10.7274/26125987>
- Martínez-Gallardo, C. (2014). Designing cabinets: presidential politics and ministerial instability. *Journal of Politics in Latin America*, 6(2). <https://doi.org/10.1177/1866802X140060020>
- Moncagatta, P. y Silva, P. (2024). Recent trends in mass-level ideological polarization in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 66(2). Cambridge University Press. <http://doi.org/10.1017/lap.2024.13>
- Munck, G. L. (2024). Estados semipatrimoniales y democracias duraderas de baja calidad en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 86(e). Instituto de Investigaciones Sociales. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2024.e.62573>
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2022). *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*. <https://doi.org/10.1787/b407f99c-en>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2025). *Encuesta de la OCDE sobre los determinantes de la confianza en las instituciones públicas de América Latina y el Caribe Resultados 2025*. <https://doi.org/10.1787/b4dea13c-es>
- Peters, B. G., Capano, G., Howlett, M., Mukherjee, I., Chou, M. H. y Ravinet, P. (Eds.). (2018). *Designing for Policy Effectiveness: Defining and Understanding a Concept*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108555081>
- Rodrik, D. (2008). Second-best institutions. *NBER Working Paper* (14050). Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- Sabel, C. F. y Zeitlin, J. (2012). Experimentalist governance. En D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0012>
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2020). Cluster-based policies: What have we learned? En A. Oqubay y J. Y. Lin (Eds.), *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198850434.013.52>
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023). Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista CEPAL* (141) (LC/PUB.2023/29-P /-*). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Salazar-Xirinachs, J. M. y Boeninger Sempere, A. (2025). *Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para la gestión de las transformaciones: fundamentos para un nuevo paradigma* (LC/TS.2025/56). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Sarsfield, R., Moncagatta, P. y Roberts, K. M. (2024). Introduction: the new polarization in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 66(2). Cambridge University Press. <http://doi.org/10.1017/lap.2024.15>
- Scartascini, C., Cruz, C. y Keefer, P. (2021). *The Database of Political Institutions (DPI): 2020*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.60966/gn3s-at31>
- Seawright, J. y Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: a menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2). <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>
- Tsebelis, G. (2000). Veto players and institutional analysis. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 13(4). Wiley. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00141>

En América Latina, muchas políticas públicas parten de diagnósticos sólidos y diseños técnicamente consistentes. Sin embargo, con frecuencia se fragmentan, cambian de rumbo o no logran sostenerse el tiempo suficiente para traducirse en resultados duraderos.

Este patrón se inscribe en lo que el documento denomina la trampa de gobernanza poco efectiva, caracterizada por horizontes políticos acotados, fragmentación política, capacidades institucionales débiles, aumento de la polarización y bajos niveles de confianza institucional. En contextos así, ¿por qué las políticas siguen diseñándose e implementándose como si estas condiciones no formaran parte del entorno en el que deben operar?

A partir de datos comparados, la publicación propone endogeneizar la gobernanza en el análisis de las políticas públicas: dejar de tratarla como un telón de fondo externo o como un problema que aparece solo en la implementación, e incorporarla como una dimensión constitutiva del ciclo de las políticas.

El documento propone un marco conceptual y principios operativos para un desafío central del desarrollo en la región: ¿cómo diseñar e implementar políticas políticamente viables, institucionalmente sostenibles y capaces de orientar y gestionar de manera efectiva las transformaciones necesarias en el modelo de desarrollo?

