

Capacidades institucionales **técnicas, operativas, políticas** **y prospectivas (TOPP)** para la gestión de las transformaciones


Fundamentos para un nuevo paradigma

José Manuel Salazar-Xirinachs • Andrés Boeninger Sempere



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Capacidades institucionales **técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP)** para la gestión de las transformaciones

Fundamentos para un nuevo paradigma

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.

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 Organización o las de los países que representa.

Esta publicación debe citarse como: 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.

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	
Repensar las capacidades institucionales desde los "cómo" del desarrollo	9
Capítulo I	
Fundamentos conceptuales para una nueva visión de las capacidades institucionales	13
A. De la burocracia weberiana a las capacidades dinámicas	15
B. Innovación pública como vector estratégico de las capacidades institucionales	18
C. Las capacidades institucionales como sistema de funciones críticas	20
Capítulo II	
Un marco integrado: las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP).....	21
A. Fundamentos del enfoque de capacidades TOPP	23
B. Capacidades técnicas: ¿cómo transforman el conocimiento en políticas públicas sólidas y coherentes?	28
C. Capacidades operativas: ¿por qué son determinantes para la implementación efectiva de transformaciones?.....	29
D. Capacidades políticas: ¿cómo movilizan apoyo, gestionan conflictos y otorgan continuidad a las transformaciones?.....	30
E. Capacidades prospectivas: ¿cómo anticipan disrupciones y orientan estratégicamente las transformaciones?.....	31
F. Síntesis preliminar: las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) como plataforma de implementación transformadora	32
Capítulo III	
Medición de capacidades institucionales: revisión crítica y desafíos metodológicos para el enfoque de capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP)	33
Capítulo IV	
Institucionalización del enfoque de capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) como programa de trabajo de la CEPAL: hoja de ruta para su adopción y expansión	37
A. Profundización conceptual y desarrollo de herramientas prácticas	39
B. Medición estructurada y comparabilidad regional	39
C. Estrategias integrales de fortalecimiento institucional de la CEPAL.....	40
Bibliografía.....	41
Cuadros	
Cuadro I.1 Capacidad institucional: de la burocracia weberiana a las capacidades dinámicas.....	17
Cuadro I.2 Innovación pública: aportes a la evolución conceptual de las capacidades institucionales	19
Cuadro II.1 Capacidades institucionales débiles y gobernanza poco efectiva: implicancias para la gestión de las transformaciones y el fortalecimiento de las capacidades TOPP	24
Cuadro II.2 Hacia un nuevo paradigma de capacidades institucionales: atributos y funciones clave del enfoque de capacidades TOPP.....	27
Cuadro II.3 Capacidad técnica: funciones clave en la matriz de capacidades TOPP.....	28
Cuadro II.4 Capacidad operativa: funciones clave en la matriz de capacidades TOPP	29
Cuadro II.5 Capacidad política: funciones clave en la matriz de capacidades TOPP	31
Cuadro II.6 Capacidad prospectiva: funciones clave en la matriz de capacidades TOPP.....	32
Cuadro III.1 Metodologías de medición de capacidades institucionales: aprendizajes, fortalezas y limitaciones para el enfoque de capacidades TOPP.....	36
Gráfico	
Gráfico II.1 Países seleccionados: índice de capacidades estatales, 1980-2015.....	25

PRÓLOGO

América Latina y el Caribe atraviesa un momento decisivo en su trayectoria de desarrollo. Pese a los relevantes logros alcanzados en muchas áreas y a la gran cantidad de activos en cuanto a recursos naturales, humanos e institucionales sobre los que los países de la región pueden construir, estos enfrentan retos considerables para avanzar hacia un crecimiento más productivo, inclusivo y sostenible. Lejos de ser coyunturales, estos retos responden a trampas estructurales que reproducen patrones de bajo crecimiento, desigualdad persistente y debilidades institucionales y en materia de gobernanza.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (CEPAL, 2024) ha conceptualizado estas restricciones en tres trampas del desarrollo: una de baja capacidad para crecer y transformar; otra de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y una tercera de bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva, esta última de especial relevancia en el análisis que se realiza en el presente documento.

Esa tercera trampa restringe la efectividad de las políticas públicas, así como la posibilidad de darles continuidad en el tiempo y de adaptarlas frente a contextos cambiantes. Por su carácter transversal, limita el potencial de transformación de los países de la región, incluida la capacidad de emprender las transformaciones necesarias para salir de las otras dos trampas.

El contexto mundial actual se caracteriza por el resurgimiento de tensiones geopolíticas, rivalidad entre grandes potencias, mayor incertidumbre, choques climáticos y revoluciones tecnológicas, y, en general, se observa la transición de un mundo regido por reglas a uno regido, cada vez más, por relaciones de poder. Todo ello plantea nuevos retos, aunque también abre oportunidades para el desarrollo. En un mundo sumamente interdependiente, no es posible implementar políticas efectivas sin una comprensión de las tendencias y sus impactos presentes y futuros, por lo que el panorama internacional plantea nuevas exigencias a las instituciones encargadas de formular políticas públicas y gestionar transformaciones. Esto supone que, en los próximos años, las instituciones de los países de la región no solo deberán encontrar la manera de abordar de forma más efectiva las tareas pendientes en materia de desarrollo, sino que también tendrán que elaborar nuevas formas para adaptarse ágilmente a un mundo en transición.

La CEPAL ha insistido en que identificar las áreas en que las transformaciones son necesarias no es suficiente. Además de “qué” hacer, es fundamental preguntarse “cómo” hacerlo, es decir cómo gestionar cada una de las transformaciones indispensables (Salazar-Xirinachs, 2023; CEPAL, 2024).

La pregunta crítica es cómo gestionar procesos de cambio complejos en contextos institucionales frágiles, con una pronunciada fragmentación política y demandas sociales urgentes. Este es, precisamente, el sentido del enfoque de gestión de las transformaciones: una propuesta que suma a las discusiones tradicionales —centradas en “qué” debe hacerse—, una mirada sobre los procesos de cambio, las capacidades y condiciones que hacen posible que el cambio ocurra —centrada en el “cómo” hacerlo—. Ello exige pasar de una lógica prescriptiva y aspiracional a una lógica estratégica-operativa, en la que no basta con contar con diagnósticos sólidos o metas ambiciosas, sino que es imprescindible dotar a las instituciones de capacidades efectivas para conducir, implementar y sostener las transformaciones.

Todo esto exige una comprensión renovada del papel de las instituciones y de las capacidades que estas deben desarrollar para liderar procesos de cambio en escenarios complejos, fragmentados y en constante transformación.

Por ello, este documento parte de la profunda convicción de que las transformaciones indispensables que América Latina y el Caribe necesita no podrán materializarse sin instituciones capaces de liderarlas. Esa capacidad institucional no se reduce a contar con más recursos, normas o estructuras. Lo que marcará la diferencia es la posibilidad de desplegar una arquitectura institucional funcional y adaptativa, que articule conocimiento, coordinación, efectividad, legitimidad y visión de futuro. Esta es la única manera de salir de la trampa de bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva.

Con esto en mente, la CEPAL ha desarrollado y promovido el enfoque de capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) como parte de un nuevo paradigma analítico y operativo para la gestión de las transformaciones. Esta propuesta plantea un avance conceptual relevante: de una visión

estática, normativa o fragmentada de las capacidades institucionales se pasa a una comprensión sistémica, funcional, dinámica y adaptativa del quehacer institucional en contextos de rápidos cambios y alta complejidad.

En lugar de concebir las capacidades institucionales como atributos preexistentes o recursos disponibles, el enfoque de capacidades TOPP las entiende como funciones críticas interdependientes, que deben activarse de manera sinérgica para permitir a las instituciones orientar estratégicamente, implementar con eficacia, construir legitimidad en escenarios fragmentados y anticipar cambios en entornos volátiles. Su valor no radica en la suma de capacidades aisladas, sino en su articulación como sistema funcional vivo, capaz de adaptarse y sostener políticas públicas en condiciones de incertidumbre. Desde esta perspectiva, fortalecer capacidades para conducir transformaciones no solo es una tarea técnica, sino también política y de organización de la acción colectiva.

Este enfoque recoge y sintetiza avances conceptuales fundamentales de la literatura contemporánea —en particular, sobre capacidades dinámicas, innovación pública y sistemas funcionales— y los articula con análisis propios de la CEPAL, en un marco coherente, diseñado para responder a los desafíos institucionales de la región. Al mismo tiempo, reconoce una verdad incómoda, pero insoslayable: transformar instituciones es una tarea compleja y de alta densidad política. No basta con rediseñar estructuras formales: la transformación supone modificar rutinas arraigadas, realinear incentivos organizacionales y reconstruir legitimidades sociales y políticas que sostengan el cambio en el tiempo.

El enfoque de capacidades TOPP ofrece un marco integrado para comprender y fortalecer las funciones esenciales que hacen viable la acción transformadora. Sin base técnica, las políticas carecen de un fundamento sólido. Sin capacidades operativas, se debilitan en la ejecución. Sin legitimidad política, no logran viabilidad ni continuidad, y sin visión prospectiva, pierden rumbo y vigencia frente a escenarios de cambio.

Este documento sistematiza un marco conceptual, pero es, ante todo, una hoja de ruta. El objetivo es ofrecer herramientas para diagnosticar capacidades, metodologías para fortalecerlas y propuestas para institucionalizar su desarrollo en todos los niveles de gobierno. Es también una apuesta a que las instituciones de la región no sean meras ejecutoras de lo posible, sino constructoras de nuevas y mejores realidades.

Confío en que este documento y el programa de trabajo que propone aporten de manera sustantiva al debate urgente sobre cómo llevar a cabo las transformaciones indispensables que exige nuestro tiempo, y que contribuyan a fortalecer la capacidad de las instituciones de América Latina y el Caribe para conducir esas transformaciones con legitimidad, visión y eficacia.

José Manuel Salazar-Xirinachs

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

INTRODUCCIÓN

Repensar las capacidades
institucionales desde
los "cómo" del desarrollo

América Latina y el Caribe enfrenta tres trampas del desarrollo: una de baja capacidad para crecer y transformar; otra de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y una tercera de bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva. Estas trampas no son fenómenos aislados ni coyunturales, sino el reflejo persistente de brechas estructurales múltiples —productiva, tecnológica, social, ambiental, fiscal, de género, territorial, digital y de gobernanza, entre otras—, que han limitado históricamente la posibilidad de la región de impulsar un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible.

Frente a este diagnóstico, Salazar-Xirinachs (2023) y la CEPAL (2024) han planteado un llamado urgente a impulsar transformaciones estructurales, proponiendo un decálogo de transformaciones indispensables como hoja de ruta hacia un nuevo modelo de desarrollo. Sin embargo, como reconoce la propia CEPAL, las transformaciones no se concretan por voluntarismo político o buenos diagnósticos. Exigen repensar cómo conducir, articular, implementar y sostener procesos de cambio en contextos marcados por la incertidumbre, la fragmentación y las tendencias disruptivas, es decir, los “cómo” del desarrollo.

En el núcleo de esta reflexión se sitúa la gestión de las transformaciones. La CEPAL (2024) propone un nuevo marco analítico e instrumental integrado por capacidades institucionales para orientar, implementar y adaptar políticas públicas; gobernanza para alinear instituciones, niveles de gobierno y actores no estatales; economía política para gestionar actores, intereses y ventanas de oportunidad, y diálogo social para construir legitimidad y amplios acuerdos.

El presente documento se enfoca en el análisis y fortalecimiento del primero de estos componentes: las capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP). Estas capacidades no se conciben como atributos estáticos, sino como funciones dinámicas, interdependientes y estratégicamente articuladas, que permiten a las instituciones diseñar políticas públicas de calidad, ejecutarlas con eficiencia, sostenerlas en el tiempo y adaptarlas frente a entornos cambiantes.

Es así que:

- Las capacidades técnicas permiten formular diagnósticos complejos y diseñar políticas públicas coherentes y con base empírica.
- Las capacidades operativas habilitan la articulación interinstitucional, la gestión eficaz de recursos, la ejecución programática y el seguimiento sistemático de procesos y resultados.
- Las capacidades políticas son esenciales para articular coaliciones, gestionar conflictos, generar legitimidad y asegurar continuidad en las políticas, más allá de los ciclos político-electorales.
- Las capacidades prospectivas permiten anticipar riesgos y oportunidades, analizar tendencias emergentes y orientar la acción pública de manera estratégica y de largo plazo.

Desde esta perspectiva, la capacidad técnica constituye el núcleo analítico que permite traducir información en acción pública y la intención política en resultados concretos. Define qué debe hacerse y con qué fundamentos. Sin embargo, estas definiciones deben ponerse en práctica, y es allí donde la capacidad operativa cobra centralidad, al organizar los recursos, asignar responsabilidades y movilizar estructuras institucionales para ejecutar lo diseñado, e incluso ir adaptándolo a las condiciones cambiantes. Ambas dimensiones, no obstante, necesitan articularse con una tercera: la capacidad política, que opera como eje vertebrador del sistema de capacidades TOPP. Sin legitimidad social, los diagnósticos técnicos carecen de respaldo; sin consensos estables, la ejecución se paraliza, y, sin liderazgo político, las capacidades acumuladas no se traducen en cambios efectivos. A su vez, la capacidad prospectiva introduce una lógica anticipatoria que orienta estratégicamente el conjunto del sistema: permite anticipar disrupciones, identificar trayectorias posibles y alinear las decisiones del presente con escenarios y horizontes de largo plazo. Cuando esta dimensión está ausente, los insumos técnicos se vuelven obsoletos, la gestión operativa se torna reactiva, el capital político pierde proyección y las instituciones pierden resiliencia. Así, las capacidades TOPP deben concebirse como funciones interdependientes que, solo funcionando de manera articulada, permiten a las instituciones orientar, implementar, sostener y adaptar políticas públicas transformadoras en entornos cambiantes y complejos.

A partir del enfoque de capacidades TOPP, este documento busca enriquecer el marco conceptual, metodológico y aplicado para el fortalecimiento institucional en América Latina y el Caribe, ofreciendo herramientas analíticas y operativas para comprender, evaluar y proyectar las capacidades que habilitan procesos de transformación.

Con este propósito, el documento se estructura en cuatro capítulos. Tras esta Introducción, en el capítulo I se revisa el concepto de capacidad institucional, que integra distintas corrientes analíticas, para enriquecer su comprensión y alcance. Se incorporan los aportes de la literatura sobre capacidades dinámicas, que conciben a las instituciones como sistemas que aprenden, se adaptan y evolucionan; las contribuciones del campo de la innovación pública, que enfatiza el papel del diseño institucional, la experimentación y el aprendizaje colaborativo, y el enfoque basado en sistemas complejos, que desplaza las interpretaciones centradas en inventarios estáticos de estructuras, normas o recursos, para enfocarse en la capacidad de articular funciones interdependientes que se retroalimentan y refuerzan mutuamente. Estos marcos conceptuales convergen en la propuesta de las capacidades institucionales TOPP, que permite traducir esa riqueza teórica en funciones institucionales concretas.

Sobre esta base, en el capítulo II se profundiza en los fundamentos del enfoque de capacidades TOPP, entendido como un nuevo paradigma analítico-operativo para repensar las capacidades institucionales desde una lógica funcional, situada y estratégica. Se sistematizan los aportes conceptuales que lo nutren y se destaca su relevancia frente a las disfuncionalidades que reproducen y profundizan la trampa institucional en América Latina y el Caribe. A partir de estos fundamentos, se examinan en profundidad las cuatro dimensiones que conforman las capacidades TOPP (técnica, operativa, política y prospectiva), delimitando su alcance funcional, su aplicabilidad práctica y su capacidad de orientar políticas públicas transformadoras. En este capítulo se enfatiza el carácter sistémico e interdependiente del enfoque: las capacidades TOPP no operan de forma aislada, sino como parte de una arquitectura institucional integrada, orientada a habilitar procesos de transformación en contextos complejos y de rápido cambio.

En el capítulo III se aborda el desafío de la medición de las capacidades institucionales. Se examinan marcos e instrumentos existentes para evaluar capacidades institucionales, incluidos enfoques internacionales consolidados —como los indicadores mundiales de buen gobierno del Banco Mundial y el índice de capacidades estatales de Hanson y Sigman (2021)—, así como nuevas propuestas. A partir de este análisis, se propone avanzar hacia una medición más contextualizada, participativa y orientada a la acción.

Por último, en el capítulo IV se plantea un conjunto de líneas interrelacionadas para proyectar el enfoque de capacidades TOPP como base de una agenda regional de fortalecimiento institucional. Estas líneas incluyen: i) generación de conocimiento aplicado y herramientas prácticas, ii) construcción de un sistema regional de medición y aprendizaje, lo que incluye la elaboración de un índice de capacidades TOPP y iii) diseño e implementación de estrategias integrales de fortalecimiento institucional a nivel nacional y subnacional.

En suma, en este documento se presenta una propuesta conceptual y metodológica renovada, acompañada de una hoja de ruta operativa para el fortalecimiento de las capacidades institucionales en América Latina y el Caribe. El desafío central no radica únicamente en identificar las transformaciones necesarias, sino en desarrollar las capacidades que permitan viabilizarlas, sostenerlas en el tiempo y dotarlas de legitimidad política.

CAPÍTULO

Fundamentos
conceptuales para
una nueva visión
de las capacidades
institucionales

En las últimas décadas, el concepto de capacidad institucional ha atravesado una transformación profunda, reflejo de los cambios en el entorno mundial y de las crecientes exigencias que enfrentan las instituciones. Desde una visión normativa y estructural anclada en la tradición weberiana —centrada en la profesionalización burocrática, la estabilidad organizativa y la eficiencia administrativa—, la literatura contemporánea ha evolucionado hacia una comprensión más compleja, evolutiva y adaptativa de las instituciones.

Esta evolución teórica ha incorporado aportes relevantes desde campos como la economía institucional, la teoría organizacional, la innovación pública y los estudios sobre gobernanza. Conceptos como los de capacidades dinámicas, que subrayan la aptitud institucional para aprender y adaptarse, e innovación pública, entendida como la función institucional fundamental para explorar soluciones en entornos complejos, así como la noción de capacidad como sistema de funciones críticas, han ampliado el horizonte analítico sobre lo que significa en la actualidad contar con instituciones eficaces. Desde estas perspectivas, la capacidad institucional ya no se define solo por la existencia de normas o estructuras formales, sino por su potencial para actuar con agilidad estratégica, coordinar actores diversos y liderar procesos de cambio en escenarios marcados por la incertidumbre.

Un mensaje central de esta nueva mirada es que las capacidades institucionales se conciben como un sistema funcional e interdependiente, cuya efectividad depende de la articulación estratégica de sus componentes, más que de la existencia de competencias aisladas o atributos técnicos individuales. La formulación de políticas técnicamente rigurosas exige contar con capacidades operativas para su implementación, legitimidad política y liderazgo para sostenerlas, y una visión de largo plazo capaz de anticipar disrupciones, imaginar escenarios y orientar estratégicamente la acción. La literatura más reciente subraya que, en contextos complejos y de alta incertidumbre, las instituciones deben contar con mecanismos de aprendizaje organizacional, retroalimentación iterativa y adaptación estratégica, conectando niveles de acción (individual, organizacional e interinstitucional) y funciones sustantivas (diseño, implementación y evaluación).

Sobre esta base, la CEPAL propone el enfoque de capacidades TOPP como un marco analítico y operativo para repensar el fortalecimiento institucional desde una lógica orientada a la transformación. Este enfoque parte de una visión de las instituciones como actores estratégicos, capaces de reconfigurar recursos, modificar estructuras, generar aprendizajes y explorar soluciones innovadoras frente a desafíos sistémicos. Las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas se entienden como dimensiones interrelacionadas, más que como categorías aisladas o una simple taxonomía de competencias. Juntas conforman una arquitectura funcional dinámica, diseñada para activarse, ajustarse y combinarse de manera estratégica con el fin de impulsar procesos de cambio anclados estructuralmente.

A partir de esta base conceptual, el enfoque de capacidades TOPP integra los avances más relevantes de la literatura internacional y los traduce en una arquitectura funcional adaptada a los desafíos específicos de América Latina y el Caribe. Frente a contextos marcados por una desigualdad persistente, polarización política, crisis superpuestas y la urgencia de transformaciones sostenibles, fortalecer las capacidades institucionales no es un ejercicio tecnocrático, sino una estrategia fundamental para viabilizar cambios en la región.

Esa es la apuesta del enfoque de capacidades TOPP: reposicionar a las instituciones como agentes transformadores, capaces de articular saberes, movilizar recursos y conducir procesos de cambio con legitimidad, eficacia y visión de futuro. En un mundo que demanda instituciones más ágiles, reflexivas y adaptativas, el enfoque de capacidades TOPP ofrece una hoja de ruta para dotarlas de las capacidades necesarias para navegar la incertidumbre, sostener políticas públicas transformadoras y avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible.

A. De la burocracia weberiana a las capacidades dinámicas

Los enfoques clásicos sobre capacidad institucional —particularmente desde la tradición weberiana— se centraban en la profesionalización de la burocracia, la autonomía del aparato estatal respecto de las presiones indebidas y la eficiencia administrativa como pilares fundamentales para implementar políticas públicas eficaces (Evans et al., 1985; Skocpol, 1985). Desde esta perspectiva, la fortaleza institucional residía en la

estabilidad organizacional, la capacidad de control territorial, la meritocracia en el servicio civil y la existencia de procedimientos regulados para la toma de decisiones. Esta visión subraya el poder “infraestructural” del Estado, es decir, su habilidad para penetrar el territorio con una administración meritocrática y dotada de recursos humanos calificados (Geddes, 1994; Fukuyama, 2013). Algunas implicancias de este enfoque en términos de políticas fueron las reformas del Estado orientadas a profesionalizar el servicio civil, mejorar la eficiencia administrativa y fortalecer los marcos institucionales de planificación y gestión pública. Dichas reformas constituyeron un paso decisivo para construir instituciones más eficaces, capaces de garantizar la provisión de servicios esenciales, el control territorial, la estabilidad macroeconómica y el funcionamiento del sistema jurídico.

Sin embargo, los cambios experimentados en las últimas décadas han tensionado los límites de ese modelo clásico. El surgimiento de crisis sistémicas superpuestas —como la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), el cambio climático, la disrupción tecnológica y la polarización política— ha mostrado que no basta con contar con reglas, estructuras y procedimientos. El nuevo contexto exige un tipo distinto de capacidad institucional, orientada no solo a administrar lo que ya existe, sino también a adaptarse con rapidez, anticipar disrupciones y liderar transformaciones estructurales.

La literatura ha evolucionado hacia marcos más complejos, que incorporan conceptos como las capacidades dinámicas (Teece et al., 1997; Eisenhardt y Martin, 2000), la innovación pública (Osborne et al., 2016; Meijer, 2019), la capacidad transformadora del Estado (Weiss y Hobson, 1995) y la gobernanza anticipatoria (Quay, 2010). Estas corrientes coinciden en destacar que el desempeño de las instituciones no depende exclusivamente de su diseño normativo o su capacidad de ejecución, sino de su aptitud para aprender, experimentar, adaptarse y coordinar actores en entornos complejos.

Una de las contribuciones relevantes en este sentido ha sido la de Weiss y Hobson (1995), que exploraron la idea de una posible capacidad transformadora del Estado, entendida como la habilidad no solo de implementar políticas, sino también de anticiparse y adaptarse a cambios estructurales, rediseñar sus propios instrumentos de intervención y moldear de manera proactiva el desarrollo económico, social y tecnológico. Esta noción de capacidad transformadora cuestiona la visión de un Estado meramente reactivo y tecnocrático, y propone, en cambio, un enfoque donde el aparato público actúa como constructor de futuro.

En este nuevo escenario, surge con fuerza la noción de capacidades dinámicas, entendidas como la aptitud de las instituciones para detectar cambios en su entorno, aprovechar oportunidades emergentes y reconfigurar sus recursos, rutinas y estructuras para responder estratégicamente a contextos inciertos (Teece et al., 1997; Eisenhardt y Martin, 2000; Zollo y Winter, 2002). Este enfoque, inicialmente desarrollado en el ámbito de la teoría organizacional, ha sido adaptado al sector público por autores como Kattel y Mazzucato (2018), que definen las capacidades dinámicas de las instituciones públicas como su habilidad para integrar, aprender y reconfigurar recursos de forma continua y con propósito transformador.

Desde esta perspectiva, las capacidades institucionales se entienden como funciones dinámicas, más que como atributos estáticos. Son mecanismos que habilitan a las organizaciones públicas para aprender, experimentar y transformar sus modos de operar en contextos cambiantes. Estas capacidades se articulan a través de tres mecanismos principales (Teece, 2007; Mazzucato et al., 2021):

- i) Detección y prospección de oportunidades y amenazas, mediante sistemas de vigilancia estratégica, análisis de tendencias y escucha activa del entorno (Eisenhardt y Martin, 2000).
- ii) Experimentación estratégica, mediante prototipos, pilotos y políticas que permitan evaluar alternativas antes de escalar soluciones (Meijer, 2019; Mazzucato et al., 2021).
- iii) Reconfiguración organizativa, es decir, la capacidad de rediseñar estructuras, reasignar recursos, escalar lo que funciona y desechar lo que no (Winter, 2003; Kattel, 2022).

Este enfoque se ha enriquecido con estudios que identifican componentes organizacionales específicos. Zollo y Winter (2002) destacan el papel del aprendizaje institucional sistemático, mientras que Feldman y Pentland (2003) subrayan la importancia de las rutinas organizacionales como estructuras flexibles, capaces

de combinar estabilidad con agencia. Ambrosini y Bowman (2009), por su parte, identifican procesos como la reconfiguración, el apalancamiento, el aprendizaje deliberado y la integración creativa, como motores de transformación institucional (Cadrazco-Parra et al., 2020).

Aplicadas al sector público, estas ideas permiten comprender por qué algunas instituciones logran innovar, coordinar actores diversos y sostener políticas transformadoras, mientras otras permanecen atrapadas en la inercia o la fragmentación. La literatura más reciente (Gullmark, 2021; Mazzucato et al., 2021) distingue incluso entre capacidades dinámicas de gestión, asociadas al liderazgo estratégico capaz de fijar un rumbo y movilizar recursos, y capacidades dinámicas organizacionales, más vinculadas a las rutinas, estructuras y reglas internas que habilitan el cambio institucional desde dentro.

A ello se suma el concepto de flexibilidad estatal como atributo estructural de la capacidad institucional contemporánea. Barrales-Molina et al. (2013) identifican tres tipos complementarios: i) flexibilidad operativa, o la capacidad de renovar tareas y rutinas del quehacer diario; ii) flexibilidad estructural, entendida como la habilidad para modificar la arquitectura organizativa en función de nuevas demandas, y iii) flexibilidad estratégica, es decir, la habilidad para anticipar cambios del entorno y ajustar el rumbo institucional con rapidez.

Desde esta perspectiva, la capacidad institucional trasciende la mera acumulación de recursos o el cumplimiento de estándares formales. Supone, además, el desarrollo de capacidades que habiliten a las instituciones a actuar con flexibilidad, visión estratégica y legitimidad.

En suma, el tránsito desde una visión weberiana hacia un enfoque de capacidades dinámicas marca un cambio profundo. Ya no se trata solamente de cumplir con procedimientos, sino de construir capacidades para gestionar la incertidumbre, fomentar la innovación, articular múltiples actores y liderar transformaciones. Este nuevo enfoque no reemplaza las virtudes del modelo clásico, como la estabilidad institucional o la profesionalización del servicio civil, sino que las complementa con una mirada estratégica, adaptativa y centrada en el aprendizaje, indispensable para responder a los desafíos del desarrollo en el siglo XXI (véase el cuadro I.1).

Cuadro I.1

Capacidad institucional: de la burocracia weberiana a las capacidades dinámicas

Dimensión	Enfoque clásico (burocracia weberiana)	Enfoque basado en capacidades dinámicas
Concepción de la capacidad institucional	Atributo técnico-formal centrado en estructuras estables, reglas y procedimientos.	Funciones principales: aprender, anticipar, adaptarse, coordinar e implementar.
Pilares fundamentales	Profesionalización del servicio civil, autonomía estatal, eficiencia administrativa.	Innovación pública, aprendizaje organizacional, agencia estratégica.
Objetivo de la actuación institucional	Ejecutar eficazmente políticas definidas por autoridades políticas.	Reforzar la resiliencia institucional y la capacidad de adaptación frente a entornos cambiantes.
Marco institucional dominante	Estructuras jerárquicas, control burocrático, estabilidad organizacional.	Redes colaborativas, estructuras flexibles y distribuidas.
Lógica de reforma del Estado	Reforma administrativa: eficiencia operativa, control de gastos, racionalización de procesos.	Reforma adaptativa: inversión en capacidades dinámicas, estructuras de innovación, flexibilidad estratégica.
Relación con la ciudadanía	Basada en el cumplimiento formal de reglas y la provisión de servicios básicos.	Generación de valor público y cocreación de soluciones.
Implicancias en políticas públicas	Planificación normativa y ejecución centrada en metas predefinidas.	Políticas como procesos iterativos: detección de cambios y experimentación, aprendizaje y rediseño continuos.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Teece, D. J., Pisano, G. y Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509-533. <https://www.jstor.org/stable/3088148>; Eisenhardt, K. M. y Martin, J. A. (2000). Dynamic capabilities: what are they? *Strategic Management Journal*, 21(10-11), 1105-1121. [https://doi.org/10.1002/1097-0266\(200010/11\)21:10/11%3C1105::AID-SMJ133%3E3.0.CO;2-E](https://doi.org/10.1002/1097-0266(200010/11)21:10/11%3C1105::AID-SMJ133%3E3.0.CO;2-E); Weiss, L. y Hobson, J. M. (1995). *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*. Wiley; Kattel, R. y Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 787-801. <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>; Cadrazco-Parra, W., Zapata-Domínguez, Á. y Lombana-Coy, J. (2020). Capacidades dinámicas: aportes y tendencias. *Revista Lasallista de Investigación*, 17(1), 325-337. DOI: 10.22507/rli.v17n1a13; y Mazzucato, M., Kattel, R., Quaggiotto, G. y Begovic, M. (2021). *COVID-19 and the Need for Dynamic State Capabilities: An International Comparison*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

B. Innovación pública como vector estratégico de las capacidades institucionales

La innovación pública se posiciona como uno de los vectores clave de la evolución conceptual de una visión clásica de la capacidad institucional a un enfoque basado en capacidades dinámicas. La capacidad de innovar, entendida como una función organizacional integrada, más que como un esfuerzo puntual, refleja la evolución de instituciones reactivas a instituciones anticipatorias, capaces de explorar, aprender y rediseñar sus modos de operar frente a desafíos sistémicos. Esta sección examina cómo la innovación pública encarna y operacionaliza los principios de adaptabilidad, agilidad estratégica y experimentación que caracterizan a las capacidades dinámicas.

En un contexto mundial marcado por disrupciones múltiples, creciente incertidumbre y demandas ciudadanas más complejas, la innovación pública ha dejado de ser una actividad periférica o instrumental para convertirse en un vector estructural de fortalecimiento institucional. Innovar trasciende la adopción de nuevas tecnologías o la réplica de buenas prácticas y supone transformar los marcos mentales y organizativos que orientan la acción institucional. Exige repensar supuestos, ensayar soluciones creativas, aprender colectivamente y construir respuestas contextualizadas a problemas que desafían las capacidades existentes.

Los procesos de innovación deben integrarse en el propio diseño institucional, habilitando un equilibrio dinámico entre estabilidad organizativa y cambio adaptativo. Su importancia radica en que habilita a los gobiernos a anticiparse y responder a disrupciones, renovar el vínculo con la ciudadanía y construir soluciones ajustadas a contextos específicos (Osborne et al., 2016; Meijer, 2019). En esta línea, Karo y Kattel (2014) proponen una lectura schumpeteriana de la gestión pública, en la que la innovación en materia de políticas se concibe como un mecanismo de adaptación y, a la vez, como un motor de desarrollo, competitividad y visión estratégica. Desde esta perspectiva, las instituciones deben trascender la mera administración de lo existente y asumir un papel activo en la exploración de caminos inéditos, la generación de alianzas no convencionales y la anticipación de futuros posibles.

Diversas experiencias internacionales y estudios recientes han reforzado esta orientación. Como señala el Observatorio de Innovación en el Sector Público de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)¹, los gobiernos que logran innovar de forma sostenida se distinguen por construir entornos propicios para la innovación. Estos entornos combinan visión estratégica, liderazgo político, tolerancia al riesgo, aprendizaje organizacional, incentivos estructurales y plataformas de colaboración transversal.

El informe *Governance for Systemic and Transformational Change: Redesigning Governance for the Anthropocene* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Florini et al., 2022) avanza en esta misma dirección al sostener que la innovación pública debe dejar de concebirse como un esfuerzo puntual para pasar a entenderse como una función estructural de los sistemas de gobernanza. En contextos marcados por transiciones sistémicas, la capacidad de innovar es clave para reconfigurar tanto instrumentos como procesos, relaciones de poder y modelos de gobernanza.

La publicación *World Public Sector Report 2023* (Naciones Unidas, 2023) también lo formula con claridad al destacar que la innovación pública puede convertirse en una palanca de transformación institucional deliberada. A partir de experiencias como la respuesta a la crisis del COVID-19, se observa que las capacidades innovadoras contribuyen no solo a mejorar la adaptabilidad institucional, sino también a reconfigurar el papel del sector público en la conducción de cambios profundos. La innovación, en este marco, se vincula con la rendición de cuentas, la profesionalización del servicio civil, la coordinación interinstitucional y el aprendizaje institucionalizado.

En términos funcionales, esta perspectiva encuentra expresión concreta en un conjunto de dinámicas organizacionales interdependientes. Meijer (2019) identifica cinco funciones esenciales que, en conjunto, configuran una arquitectura estratégica. Primero, la movilización refiere a la capacidad de activar recursos, actores y voluntades —dentro y fuera del aparato estatal— para articular procesos innovadores con legitimidad y propósito. En segundo lugar, la experimentación permite explorar soluciones en entornos reales mediante pilotos, prototipos o ciclos iterativos, introduciendo grados de flexibilidad frente a problemas no estructurados.

¹ <https://oecd-opsi.org/work-areas/innovative-capacity/>

Una tercera función clave es la institucionalización, que asegura la consolidación de aprendizajes mediante su incorporación en normas, rutinas y estructuras permanentes, con lo que se evita que la innovación se diluya con el tiempo. A ello se suma una cuarta función, la de encontrar un equilibrio organizacional, es decir, la habilidad de las instituciones para sostener simultáneamente exigencias de control administrativo y márgenes de maniobra adaptativos.

Por último, la función de coordinación resulta crítica en entornos fragmentados, ya que permite alinear agendas, actores y recursos en torno a objetivos comunes. Estas cinco funciones no operan de forma secuencial, sino como componentes sinérgicos que estructuran las condiciones organizativas para que la innovación pública se convierta en un motor sostenido de transformación institucional.

A su vez, Gieske et al. (2016) subrayan tres funciones organizacionales complementarias: i) la función integradora, que refiere a la habilidad institucional para combinar saberes técnicos, aprendizajes territoriales, información de actores diversos y conocimiento experto en procesos de deliberación orientados a la acción; ii) la función dual, que supone mantener un equilibrio entre lo conocido y lo incierto, es decir, sostener al mismo tiempo marcos de gestión estables y espacios de experimentación para ensayar nuevas soluciones, y iii) la función reflexiva, que refiere a los mecanismos institucionales que permiten revisar supuestos, aprender de errores, recoger retroalimentación y sistematizar experiencias para mejorar la toma de decisiones.

En conjunto, este cuerpo analítico permite concebir la innovación como una dimensión constitutiva de la capacidad institucional contemporánea. Lejos de ser una anomalía o un lujo, la innovación pública se configura como una función sistémica e institucionalizada, indispensable para que las instituciones puedan cumplir un papel activo en la conducción de transformaciones complejas (véase el cuadro I.2).

Cuadro I.2

Innovación pública: aportes a la evolución conceptual de las capacidades institucionales

Aporte conceptual	Descripción
Reformulación de la capacidad institucional como función dinámica	La innovación pública permite concebir la capacidad institucional no como un atributo estático o normativo, sino como una función que integra aprendizaje, experimentación, adaptación y transformación en entornos complejos.
Incorporación del cambio y la incertidumbre como dimensiones constitutivas	Introduce una lectura que reconoce la incertidumbre, la disrupción y la complejidad como condiciones normales del entorno institucional, desplazando enfoques centrados exclusivamente en la estabilidad y el control.
Reconocimiento de nuevas funciones organizacionales críticas	Aporta marcos analíticos que identifican funciones clave como la experimentación estratégica, la coordinación interinstitucional, el equilibrio organizacional y la institucionalización del aprendizaje.
Redefinición del papel del Estado como agente de futuro	Propone una visión proactiva del Estado, capaz de anticipar, explorar y cocrear soluciones con actores diversos, ampliando su papel más allá de la ejecución y regulación hacia la conducción estratégica del cambio.
Integración de múltiples fuentes de conocimiento y actores	Plantea que la capacidad institucional se potencia al articular saberes técnicos, territoriales, ciudadanos y expertos mediante mecanismos deliberativos orientados a la acción colectiva.
Articulación con agendas de gobernanza anticipatoria y valor público	Vincula la innovación con nociones más amplias como gobernanza anticipatoria, legitimidad adaptativa y cocreación de valor público, ampliando los fundamentos normativos de la acción institucional.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Osborne, S. P., Radnor, Z. y Strokosch, K. (2016). Co-production and the co-creation of value in public services: a suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639-653. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111927>; Karo, E. y Kattel, R. (2014). Public management, policy capacity, innovation and development. *Revista de Economía Política*, 34(1), 80-102. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572014000100006>; Meijer, A. (2019). Public innovation capacity: developing and testing a self-assessment survey instrument. *International Journal of Public Administration*, 42(8), 617-627; Gieske, H., Van Buuren, A. y Bekkers, V. (2016). Conceptualizing public innovative capacity: a framework for assessment. *Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 21(1); Naciones Unidas. (2023). *Transforming institutions to achieve the Sustainable Development Goals after the pandemic. World Public Sector Report 2023*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales; y Florini, A., Sharma, S. y LaForge, G. (2022). *Governance for Systemic and Transformational Change: Redesigning Governance for the Anthropocene*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

En síntesis, la innovación pública debe entenderse como una función estratégica que redefine el modo en que se conciben y despliegan las capacidades institucionales. Al incorporar aprendizaje, adaptación, coordinación y experimentación en entornos complejos, permite superar visiones estáticas para avanzar hacia arquitecturas institucionales más ágiles, reflexivas y orientadas al futuro. Esta evolución es indispensable para que las instituciones puedan desempeñar un papel activo en la conducción de transformaciones estructurales, y no solo en la gestión de lo existente. En este marco, el enfoque de capacidades TOPP permite traducir esa reconceptualización en capacidades específicas —técnicas, operativas, políticas y prospectivas— que habilitan a las instituciones a innovar de forma sostenida, legítima y contextualizada.

C. Las capacidades institucionales como sistema de funciones críticas

En esta sección se introduce una tercera dimensión clave (que se suma a la de las capacidades dinámicas y la de innovación pública): la comprensión de la capacidad institucional como un sistema de funciones críticas. Esta perspectiva desplaza las interpretaciones centradas en inventarios estáticos de estructuras, normas o recursos, para enfocarse en la capacidad de articular funciones interdependientes que se retroalimentan y refuerzan mutuamente. La información acumulada —que abarca la economía institucional (North, 1990), el marco de las capacidades dinámicas en el sector público (Kattel y Mazzucato, 2018), los estudios sobre aprendizaje organizacional (Meijer, 2019) y el análisis aplicado a América Latina (Oszlak y Orellana, 1993)— converge con otros enfoques en subrayar que la solidez institucional se explica menos por la presencia de atributos formales que por la capacidad de las organizaciones públicas para activar, articular y sincronizar de manera efectiva sus distintas funciones críticas.

Sobre esta base, la CEPAL (2024) ha propuesto la matriz de capacidades TOPP, como un marco integral para diagnosticar y fortalecer la actuación institucional. Más que una tipología de competencias, esta matriz plantea una arquitectura funcional interdependiente, que permite examinar cómo se configuran, interactúan y activan estas capacidades en distintos niveles del proceso institucional. Lo central no es la magnitud de los recursos disponibles ni la rigidez de los marcos normativos, sino la aptitud de las instituciones para integrar de manera sinérgica estas cuatro capacidades, con el fin de movilizar conocimiento, articular actores e impulsar los "cómo", es decir, las formas en que hacen posible las transformaciones indispensables que la región necesita.

En la práctica, esas capacidades TOPP se expresan en distintos componentes de la actuación institucional: la formulación de políticas con base empírica y conocimiento experto (dimensión técnica); la coordinación eficaz de recursos y actores (dimensión operativa); la construcción de legitimidad y procesos de participación sostenida de los actores relevantes (dimensión política), y la anticipación de escenarios futuros para orientar la acción presente (dimensión prospectiva). La articulación de estas cuatro dimensiones convierte a la capacidad institucional en una plataforma activa de transformación, capaz de impulsar reformas, gestionar la incertidumbre y promover respuestas a los desafíos nacionales y regionales.

A partir de esta aproximación, el enfoque de sistema de funciones críticas invita a pensar la actuación institucional en términos de procesos iterativos, no lineales, que suponen ajustes, retroalimentación y aprendizajes constantes. No se trata solo de formular políticas técnicamente "correctas" desde el inicio, sino de construir capacidades para revisar hipótesis, corregir trayectorias, adaptar instrumentos y aprovechar ventanas de oportunidad. Esta lógica supone una institucionalidad que aprende en el hacer, ajusta sus modos de operar y consolida mejoras incrementales a través de mecanismos de retroalimentación integrados².

Distintos aportes, desde Morgan (2006), Meijer (2019) y Gullmark (2021) hasta Karo y Kattel (2014), y la literatura sobre innovación pública (Osborne et al., 2016), coinciden en que las instituciones más eficaces no son necesariamente las más grandes ni las más jerárquicas, sino las que combinan agilidad organizacional, capacidad reflexiva y legitimidad adaptativa. En concreto, esto supone la capacidad institucional para:

- Traducir información compleja en decisiones relevantes.
- Coordinar distintos niveles de gobierno y actores sociales.
- Explorar soluciones innovadoras sin poner en riesgo funciones esenciales.
- Mantener una visión de largo plazo mientras se gestionan las urgencias del presente.

En este enfoque, las capacidades institucionales no constituyen un "activo fijo" de atributos, sino un sistema funcional que debe activarse, adaptarse y renovarse constantemente. Así concebida, la capacidad institucional se convierte en un activo fundamental para la conducción de transformaciones.

Este marco tiene importantes implicancias para el diseño institucional en América Latina y el Caribe. Más que reforzar estructuras formales o replicar recetas normativas, se trata de diseñar entornos que habiliten la activación efectiva de capacidades interdependientes, capaces de sostener procesos de aprendizaje continuo, adaptación estratégica y acción colectiva.

² Este enfoque está muy alineado con el de la llamada "gobernanza experimentalista". Véase Salazar-Xirinachs (2020).

CAPÍTULO



Un marco integrado:
las capacidades técnicas,
operativas, políticas
y prospectivas (TOPP)

A. Fundamentos del enfoque de capacidades TOPP

Salazar-Xirinachs (2023) y la CEPAL (2024) situaron el fortalecimiento de las capacidades institucionales como uno de los puntos centrales para superar las tres trampas del desarrollo que limitan las posibilidades de progreso de América Latina y el Caribe: baja capacidad para crecer y transformar, alta desigualdad y baja movilidad y cohesión social, y capacidades institucionales débiles y de gobernanza poco efectiva. La tercera trampa limita la formulación e implementación de políticas públicas transformadoras, a la vez que debilita la autoridad y legitimidad de las instituciones para conducir cambios estructurales. En este contexto, el enfoque de gestión de las transformaciones —y, en particular, el de las capacidades TOPP— adquiere una relevancia estratégica, al abordar de forma deliberada las disfuncionalidades institucionales y de gobernanza que perpetúan dicha trampa.

Frente a ello, las capacidades TOPP constituyen un nuevo paradigma orientado a reimaginar y repensar las capacidades institucionales que hagan viables las transformaciones indispensables que la región demanda. Este enfoque parte del reconocimiento de que transformar las instituciones no es una tarea sencilla, lineal ni meramente normativa, y que los discursos voluntaristas resultan insuficientes. Como sostienen Brinks et al. (2019), las instituciones pueden ser débiles por insignificantes (cuando las reglas no modifican comportamientos), por inefectivas (cuando no se aplican o no generan cooperación entre los actores) o por inestables (cuando se modifican con frecuencia sin consolidarse). Estas formas de debilidad —habituales en el contexto latinoamericano y caribeño— impiden que las reglas importen y que las instituciones funcionen como motores de cambio.

Su valor agregado radica en ofrecer una respuesta situada a una realidad profundamente latinoamericana y caribeña, caracterizada por baja confianza ciudadana en las instituciones³, fragmentación política⁴, polarización social⁵ y limitada eficacia institucional⁶. Esta combinación de factores configura un entorno adverso en el que la capacidad institucional para impulsar y sostener transformaciones se encuentra sistemáticamente erosionada. Como advierte Kurtz (2013), esta debilidad institucional alimenta un círculo vicioso en el que políticas públicas ineficaces generan menor compromiso ciudadano, evasión fiscal y desafección hacia el Estado, lo que debilita aún más la capacidad institucional y amplía la brecha entre Estados fuertes y débiles en la región. Superar este ciclo es crucial para evitar que se consolide una región dividida entre países con capacidad para diseñar e implementar políticas transformadoras y otros atrapados en sistemas de bajo dinamismo institucional, marcados por respuestas fragmentadas, visión de corto plazo y escasa orientación a resultados.

En respuesta, el enfoque de capacidades TOPP propone una institucionalidad que no solo exista en el papel, sino que importe en la práctica, que cuente con reglas operativas, capacidades instaladas y legitimidad suficiente para generar transformaciones reales y sostenidas en el tiempo (véase el cuadro II.1).

³ La confianza ciudadana en el gobierno se ha mantenido persistentemente baja en América Latina, con un promedio inferior al 44% en la última década y un descenso al 31% en 2024. Según datos de la Corporación Latinobarómetro (2024), apenas el 17% de la población confía en los partidos políticos y solo el 24% confía en los congresos o parlamentos. Estos niveles reflejan no solo una evaluación crítica del desempeño institucional, sino una percepción extendida de que las instituciones no representan ni protegen adecuadamente los intereses de la ciudadanía. Esta erosión de la confianza alimenta una desafección creciente hacia el sistema democrático y socava la legitimidad de las decisiones públicas.

⁴ En varios países de la región, los sistemas de partidos han experimentado procesos de atomización, con la desaparición o el debilitamiento de fuerzas políticas tradicionales y la emergencia de nuevos actores, incluidos actores externos y movimientos antisistema, que han dificultado la formación de mayorías estables. Esto ha dado lugar a una alta volatilidad electoral y a gobiernos sin respaldo parlamentario suficiente, lo que ha obstaculizado la aprobación e implementación de transformaciones. A ello se suma una creciente polarización ideológica y social, que ha restringido los espacios de diálogo y reducido el terreno común para alcanzar acuerdos.

⁵ La región continúa siendo la más desigual del mundo en términos de distribución del ingreso, con altos niveles de informalidad laboral, pobreza estructural y una limitada capacidad redistributiva por parte del sistema fiscal. Estas brechas históricas se ven agravadas por una trayectoria persistente de bajo crecimiento, escasa diversificación productiva y débil generación de empleo de calidad. Este entramado de restricciones socioeconómicas ha intensificado las percepciones de injusticia y exclusión, alimentando el malestar social y creando condiciones propicias para la polarización política, la fragmentación del tejido social y la desconfianza en las instituciones.

⁶ En numerosos países de la región persisten limitaciones significativas en las capacidades institucionales para formular, coordinar e implementar políticas públicas eficaces. Esta debilidad institucional se manifiesta en déficits técnicos, operativos, políticos y prospectivos que obstaculizan tanto la capacidad de las instituciones para actuar estratégicamente como su legitimidad para liderar procesos de transformación. A ello se suma un rezago en la consolidación del Estado de derecho: sistemas judiciales y órganos de control debilitados, alto nivel de impunidad, delincuencia persistente y dificultades para garantizar el cumplimiento efectivo de las leyes. Esta fragilidad institucional compromete la autoridad de las instituciones, limita su capacidad de conducción y erosiona la confianza ciudadana, lo que afecta negativamente la viabilidad de las transformaciones.

Cuadro II.1

Capacidades institucionales débiles y gobernanza poco efectiva: implicancias para la gestión de las transformaciones y el fortalecimiento de las capacidades TOPP

Factor estructural	Descripción del desafío	Implicancias para la gestión de las transformaciones y el fortalecimiento de las capacidades TOPP
Desconfianza institucional	Confianza ciudadana baja en instituciones clave (gobierno, parlamento, justicia, partidos políticos), lo que alimenta la desafección democrática.	Dificulta el mandato social para el cambio y genera rechazo o escepticismo frente a transformaciones. Exige fortalecer las capacidades TOPP para generar narrativas de cambio creíbles, construir consensos amplios y articular visiones de futuro compartidas, que otorguen sentido y sostenibilidad a las transformaciones.
Fragmentación política	Atomización de los sistemas de partidos, polarización creciente y dificultad para construir mayorías estables y consensos.	Obstaculiza la construcción de coaliciones reformistas y debilita la capacidad de conducción estratégica. Exige desarrollar capacidades TOPP orientadas a la articulación multipartidista, la negociación de acuerdos duraderos y el diseño institucional de mecanismos de gobernanza cooperativa.
Brechas socioeconómicas	Altos niveles de desigualdad, pobreza y bajo crecimiento económico, que alimentan la frustración social y la protesta.	Genera resistencia a cambios si no se aseguran mecanismos de protección y justicia distributiva. Supone robustecer las capacidades TOPP para diseñar políticas con base empírica, sensibilidad territorial y foco en la inclusión, así como garantizar su implementación efectiva y seguimiento continuo.
Debilidad institucional	Limitadas capacidades institucionales TOPP para implementar políticas públicas eficaces y transformadoras.	Subraya la necesidad de contar con un ecosistema interdependiente de capacidades TOPP que permita formular políticas con base empírica, ejecutarlas con eficacia, sostenerlas en el tiempo y anticipar disrupciones. La ausencia de estas capacidades erosiona la credibilidad estatal y debilita la continuidad de los procesos de transformación.

Fuente: Elaboración propia.

Esta propuesta conceptual no surge en el vacío. El enfoque de capacidades TOPP se nutre de análisis previos que abordaron las dimensiones técnicas, operativas y políticas de las instituciones dedicadas al desarrollo productivo (Crespi et al., 2014; Cornick et al., 2018). A partir de esta base empírica, Salazar-Xirinachs (2023) y la CEPAL (2024) ampliaron el enfoque en dos sentidos: incorporaron la capacidad prospectiva y extendieron su alcance más allá del desarrollo productivo, hasta abarcar el conjunto de transformaciones indispensables para superar las trampas estructurales del desarrollo en América Latina y el Caribe. La capacidad prospectiva introduce una lógica distinta a las dimensiones técnicas, operativas y políticas, al orientarse a anticipar futuros posibles, construir visiones compartidas de desarrollo y alinear estratégicamente las decisiones del presente con horizontes de largo plazo. Planificar no es suficiente; es preciso instalar una función estructural de anticipación en las instituciones, capaz de movilizar inteligencia colectiva, alinear decisiones presentes con horizontes de largo plazo y activar mecanismos de gobernanza orientados al futuro. Esta perspectiva cobra especial relevancia en una región marcada por un alto grado de incertidumbre y ciclos cortos de política, ya que permite contrarrestar la visión reactiva o de corto plazo con políticas públicas anticipatorias que identifiquen disrupciones emergentes, evalúen trayectorias alternativas y preparen a los Estados para escenarios complejos.

Además, la dimensión prospectiva se articula estrechamente con la territorialidad, reconociendo que los futuros deseables y viables no son homogéneos, sino que deben construirse teniendo en cuenta las especificidades de los territorios. Incorporar esta mirada supone fomentar capacidades locales para imaginar, deliberar y codiseñar transformaciones adaptadas a las trayectorias y aspiraciones de cada territorio. Desde esta perspectiva, la prospectiva trasciende su papel como complemento analítico y se posiciona como una condición habilitante para orientar estratégicamente las transformaciones.

Para consolidar esta propuesta como un nuevo paradigma analítico y operativo, el presente documento incorpora y reinterpreta tres corrientes conceptuales que aportan densidad y vigencia al enfoque, sin por ello dejar de mantener su autonomía conceptual. En primer lugar, el enfoque de las capacidades dinámicas permite comprender cómo las instituciones públicas aprenden, se reconfiguran y despliegan estratégicamente sus recursos ante entornos de incertidumbre y cambio (Teece et al., 1997; Kattel y Mazzucato, 2018). Desde esta perspectiva, las instituciones no se reducen a simples ejecutoras de rutinas predefinidas, sino que se conciben como agentes estratégicos, dotados de la capacidad para identificar oportunidades, ensayar nuevas soluciones y escalar aprendizajes que habiliten procesos de cambio sostenido.

En segundo lugar, la literatura sobre innovación pública ofrece una mirada clave para repensar la actuación de las instituciones en contextos de creciente complejidad. Generar valor público supone articular actores diversos, combinar saberes múltiples y sostener ciclos iterativos de experimentación e interacción institucional (Osborne et al., 2016). Este enfoque subraya que la innovación es una función estructurante que permite adaptar el rumbo, modernizar la gestión y responder con flexibilidad a demandas cambiantes, generando legitimidad en el proceso.

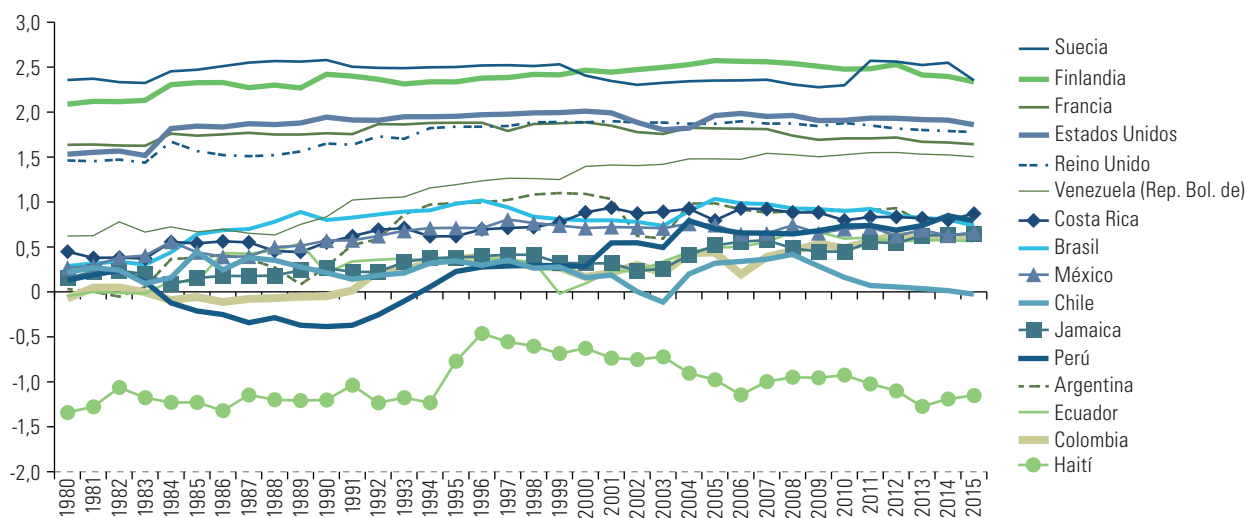
En tercer lugar, se incorpora una visión funcional de la capacidad institucional, entendida como la aptitud para articular y movilizar un conjunto de funciones críticas que se refuerzan mutuamente (North, 1990; Meijer, 2019). Más que estar determinada por el volumen de recursos o la solidez de los marcos normativos, la eficacia institucional se configura a partir de su capacidad para articular de forma sinérgica funciones críticas que habiliten la transformación de estructuras en vehículos para la acción estratégica.

El enfoque de capacidades TOPP introduce, además, una dimensión analítica clave para el contexto latinoamericano y caribeño: el reconocimiento de la heterogeneidad estructural de las capacidades institucionales, tanto entre países como dentro de sus mismos territorios (Díez Pinto et al., 2025). Esta perspectiva, coherente con una de las tradiciones conceptuales más distintivas del pensamiento cepalino, permite superar aproximaciones prescriptivas o uniformes, habilitando estrategias de fortalecimiento institucional diferenciadas, ajustadas a las trayectorias históricas, brechas acumuladas y capacidades efectivamente disponibles en cada contexto.

Esta heterogeneidad ha sido documentada por indicadores internacionales que evalúan la solidez, cobertura y efectividad de la actuación institucional. Entre ellos, destaca el índice de capacidades estatales elaborado por Hanson y Sigman (2021), citado en CEPAL (2024), que revela brechas estructurales persistentes en la región desde 1980 hasta 2015. Este índice muestra una alta dispersión entre países: mientras que Chile, Costa Rica y el Uruguay presentan niveles de capacidad estatal comparables a los de economías desarrolladas como Finlandia o Suecia, países como la Argentina, el Brasil, Colombia, Jamaica y México se sitúan en un rango intermedio, y países como Haití y Venezuela (República Bolivariana de) figuran sistemáticamente entre los más rezagados (véase el gráfico II.1). Estas diferencias no son coyunturales; reflejan desigualdades estructurales en la capacidad de las instituciones para formular, coordinar e implementar políticas públicas de manera efectiva.

Gráfico II.1

Países seleccionados: índice de capacidades estatales, 1980-2015



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Hanson, J. K. y Sigman, R. (2021). Leviathan's latent dimensions: measuring state capacity for comparative political research. *The Journal of Politics*, 83(4). <https://doi.org/10.1086/715066>; y Our World in Data, *State capacity index*. <https://ourworldindata.org/grapher/state-capacity-index>.

Comprender esta desigualdad exige considerar las trayectorias históricas de formación institucional en la región, que difieren sustancialmente de las observadas en otros contextos (O'Donnell, 2007). Como plantea la CEPAL (2016), dicha heterogeneidad estructural trasciende las dimensiones económicas y sociales, y se extiende a la configuración, distribución y desempeño de las capacidades institucionales.

Esta fragmentación se expresa con particular fuerza a nivel territorial. Por lo general, los gobiernos nacionales concentran mayores capacidades que los subnacionales, lo que genera asimetrías en la calidad de los servicios, la capacidad de implementación de políticas y la respuesta ante crisis. En este contexto, O'Donnell (1993) conceptualizó las denominadas “zonas marrones” como territorios donde el Estado carece de presencia efectiva y los derechos ciudadanos no se garantizan plenamente. Esta coexistencia de enclaves institucionales robustos con vacíos de poder configura un mapa de estatalidad discontinua que limita las posibilidades de transformación estructural.

Frente a esta realidad, el fortalecimiento de capacidades institucionales no puede concebirse como una estrategia uniforme ni tecnocrática. Como advierten autores como Cingolani (2018) y Cortázar Velarde (2025), se necesitan enfoques diferenciados según el estadio de desarrollo institucional de cada país o territorio, así como estrategias ajustadas a las brechas específicas entre niveles de gobierno. Reconocer esta heterogeneidad, y abordarla con diagnósticos precisos y estrategias viables, es clave para que el enfoque de capacidades TOPP se traduzca en una hoja de ruta efectiva para construir instituciones con capacidad de conducción transformadora.

Concebido así, el marco de capacidades TOPP es mucho más que una taxonomía, ya que constituye un nuevo paradigma analítico-operativo para comprender, evaluar y fortalecer las capacidades institucionales desde una lógica funcional, estratégica y situada. Su principal aporte es que agrega al foco tradicional del análisis del desarrollo en el “qué” hacer, un foco igualmente importante en el “cómo” hacerlo. La implementación deja de ser un paso posterior o separado para convertirse en un eje central de análisis y acción. Este giro es especialmente relevante en América Latina y el Caribe, donde la brecha entre diseño e implementación, y entre viabilidad técnica y legitimidad política, constituye una restricción estructural persistente.

El enfoque de capacidades TOPP reconoce explícitamente las condiciones reales de gobernanza que atraviesan los países de la región —desafección ciudadana, polarización social, fragmentación política y debilidad de las instituciones— y asume que en este entorno no basta con fortalecer las capacidades técnicas. Es preciso dotar a las instituciones de capacidades efectivas para gestionar intereses, anticipar conflictos y construir legitimidad en escenarios de alta incertidumbre. En lugar de prescribir buenas prácticas desde una lógica normativa y descontextualizada, propone una arquitectura funcional e interdependiente, basada en lo que las instituciones realmente pueden hacer para conducir transformaciones en contextos complejos.

Su valor agregado y originalidad radican, por tanto, en ofrecer una herramienta integrada que permite identificar brechas institucionales, trazar rutas de cambio y traducir grandes transformaciones en políticas concretas. Proporciona un lenguaje común que articula desde el diseño y la coordinación de políticas hasta la construcción de consensos y la anticipación estratégica. En una región marcada por profundas heterogeneidades, tanto en los países como entre ellos, fortalecer estas capacidades no es un ejercicio técnico-administrativo, sino una apuesta estratégica para dotar a las instituciones de agilidad, legitimidad y visión de largo plazo (véase el cuadro II.2).

A partir de este nuevo paradigma para comprender las capacidades institucionales, en los apartados B, C, D y E de este capítulo se desagregan las cuatro dimensiones (técnica, operativa, política y prospectiva), precisando su fundamento conceptual y sus mecanismos de acción, y brindando ejemplos ilustrativos. El propósito es ofrecer una guía práctica que muestre cómo estas capacidades, al entrelazarse, generan las sinergias indispensables para afrontar las transformaciones indispensables.

Cuadro II.2

Hacia un nuevo paradigma de capacidades institucionales: atributos y funciones clave del enfoque de capacidades TOPP

Dimensión	Principios estructurantes del enfoque de capacidades institucionales TOPP
Naturaleza y dinámica de las capacidades institucionales	<ul style="list-style-type: none"> – Las capacidades institucionales se conciben como un sistema funcional, vivo y adaptativo, compuesto por funciones críticas interdependientes que permiten a las instituciones orientar, implementar, sostener y adaptar políticas públicas en contextos de alta complejidad. – No se trata de atributos estáticos ni de competencias aisladas, sino de una arquitectura estratégica y dinámica, cuya efectividad radica en la sinergia entre sus dimensiones técnicas, operativas, políticas y prospectivas.
Pilares fundamentales	<ul style="list-style-type: none"> – El enfoque se estructura en torno a cuatro capacidades clave: técnicas (saberes especializados y uso de información), operativas (procesos y recursos que habilitan la acción), políticas (articulación de intereses y construcción de legitimidad) y prospectivas (visión de futuro, anticipación y coherencia estratégica). – Estas dimensiones forman una arquitectura funcional diseñada para activarse y combinarse de forma estratégica según el contexto. – La lógica de implementación es iterativa y deliberativa y privilegia la experimentación, el aprendizaje institucional y la coordinación multiactor. – La innovación pública y la deliberación estratégica se integran como funciones estructurantes de la actuación institucional, fortaleciendo la capacidad de las organizaciones para adaptarse, responder con flexibilidad y conducir transformaciones sostenidas. – El enfoque de capacidades TOPP reposiciona a las instituciones como agentes estratégicos del desarrollo, capaces de articular saberes, movilizar recursos y sostener políticas transformadoras con legitimidad, eficacia y visión de largo plazo. – Dicho enfoque ofrece una respuesta situada a un entorno regional caracterizado por baja confianza ciudadana, fragmentación política, polarización social y limitada eficacia institucional.
Objetivo de la actuación institucional	<ul style="list-style-type: none"> – No se limita a la eficacia técnica o al cumplimiento normativo, sino que busca conducir transformaciones viables, sostenibles y legítimas en escenarios complejos. – Se entiende a las instituciones como agentes de futuro, con capacidad para generar legitimidad, articular consensos y alinear el corto plazo con horizontes estratégicos de desarrollo. – Esto exige enfrentar entornos donde las instituciones pueden ser insignificantes, inefectivas o inestables (Brinks et al., 2019), y donde para transformar instituciones es preciso ir más allá del diseño normativo o la voluntad política.
Marco institucional dominante	<ul style="list-style-type: none"> – El enfoque desplaza la mirada desde el aparato estatal como unidad exclusiva de análisis hacia ecosistemas interdependientes de capacidades. – Reconoce que la capacidad institucional se distribuye en constelaciones de actores —estatales y no estatales— y que la articulación territorial, sectorial y social es clave para la generación de capacidades efectivas.
Lógica de transformación del Estado	<ul style="list-style-type: none"> – Las transformaciones institucionales deben responder a las condiciones reales de gobernanza: polarización política, desafección democrática, baja confianza institucional y debilidad institucional. – Frente a estas restricciones, el cambio institucional no puede ser lineal ni tecnocrático; debe ser contextual, iterativo y orientado por funciones críticas más que por estructuras formales. – Esto es especialmente relevante en una región caracterizada por la fragmentación territorial de capacidades institucionales, con coexistencia de enclaves institucionales robustos y zonas con presencia institucional precaria.
Relación con la ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> – La legitimidad institucional se construye en interacción con una sociedad activa y heterogénea. La ciudadanía, el sector privado, el mundo académico y la sociedad civil son coprotagonistas del cambio. – La cocreación, la deliberación estratégica y la articulación de intereses diversos son pilares del enfoque, lo que supone reconfigurar el papel del Estado en diálogo con la sociedad.
Implicancias en políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> – El enfoque desplaza el énfasis desde el “qué” hacer hacia el “cómo” hacerlo. – La implementación deja de ser una fase subordinada al diseño y se convierte en núcleo estratégico de las políticas públicas. – Este cambio exige metodologías diagnósticas más sofisticadas (prospectivas, territoriales, funcionales), medición integrada y capacidades para navegar la complejidad, sostener la legitimidad y lograr resultados. – Reconocer la heterogeneidad estructural de capacidades es clave para formular estrategias diferenciadas, viables y ajustadas a las trayectorias institucionales y brechas acumuladas

Fuente: Elaboración propia; y Brinks, D. M., Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2019). *Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions*. Cambridge University Press.

B. Capacidades técnicas: ¿cómo transforman el conocimiento en políticas públicas sólidas y coherentes?

Las capacidades técnicas constituyen el acervo de saberes especializados, métodos analíticos y competencias profesionales que permiten comprender la realidad y transformar este conocimiento en políticas públicas robustas.

Como subrayan la CEPAL (2024) y Sanguinetti et al. (2015), contar con datos confiables, análisis oportuno y personal técnico calificado no es un atributo accesorio, sino una condición necesaria para diseñar políticas públicas eficaces. Estas capacidades técnicas resultan esenciales para enfrentar los desafíos del desarrollo, ya que permiten comprender con mayor precisión los problemas públicos, diseñar intervenciones más pertinentes y ejecutar acciones con base empírica. La literatura especializada ha demostrado que las instituciones con mayor capacidad analítica y técnica tienden a formular políticas más coherentes, focalizadas y evaluables (Banco Mundial, 2017). En este marco, el fortalecimiento de capacidades estadísticas y de análisis de políticas emerge como un factor crítico para mejorar, por ejemplo, la calidad del gasto público, la equidad de la prestación de servicios y la efectividad del aparato estatal. Asimismo, como plantea la OCDE (2018), la coherencia normativa y presupuestaria —entendida como la alineación entre objetivos estratégicos, marcos legales y asignaciones de recursos— es indispensable para garantizar la implementación efectiva de los compromisos internacionales, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y para evitar contradicciones entre sectores o niveles de gobierno. Esta dimensión técnica es, por tanto, el soporte invisible, pero decisivo, que conecta la información con la acción, y la intención política con los resultados tangibles.

En el cuadro II.3 se presentan las funciones clave de las capacidades técnicas dentro de la matriz de capacidades TOPP, junto con sus propósitos sustantivos e instrumentos asociados y ejemplos. Estas funciones operan de manera interdependiente y constituyen el núcleo analítico que permite traducir el conocimiento en políticas públicas coherentes y sostenibles.

Cuadro II.3

Capacidad técnica: funciones clave en la matriz de capacidades TOPP

Funciones clave	Propósitos sustantivos	Instrumentos y ejemplos
Diagnóstico riguroso y visión estratégica	Disponer de un acervo de saberes especializados, métodos analíticos y competencias profesionales que permitan comprender la realidad y transformar este conocimiento en políticas públicas robustas.	<ul style="list-style-type: none"> – Sistemas estadísticos sólidos y oportunos. – Equipos multidisciplinarios que combinan métodos cuantitativos y cualitativos, planificación estratégica y prospectiva sectorial. – Modelización de brechas y tendencias en materia de salud, educación, infraestructura y transición digital, entre otras.
Coherencia normativa	Traducir los objetivos de desarrollo en marcos jurídicos y presupuestarios coherentes.	<ul style="list-style-type: none"> – Revisión sistemática de legislación sectorial. – Armado de mapas de coherencia entre leyes, reglamentos. – Vinculación temprana con procesos de programación presupuestaria.
Diseño y formulación con base empírica	Diseñar intervenciones robustas y pertinentes al contexto.	<ul style="list-style-type: none"> – Evaluaciones <i>ex ante</i> de los costos en función de los beneficios y análisis de viabilidad. – Prototipos piloto y marcos lógicos claros. – Calibración de incentivos y selección de instrumentos adecuados a cada territorio.
Ciclo de aprendizaje y mejora continua	Garantizar la adaptación y la rendición de cuentas a lo largo de la implementación.	<ul style="list-style-type: none"> – Indicadores de desempeño y tableros de control. – Mecanismos de retroalimentación y revisión periódica de supuestos. – Evaluaciones de proceso e impacto que informan ajustes oportunos.

Fuente: Elaboración propia.

Dentro de la matriz de capacidades institucionales TOPP, las capacidades técnicas nutren a las demás dimensiones, ya que respaldan la capacidad operativa con insumos analíticos, proveen fundamentos creíbles a la negociación política y alimentan la función prospectiva con proyecciones y escenarios. Sin un núcleo técnico sólido (datos, análisis y coherencia normativa), la acción institucional corre el riesgo de quedar atrapada en la intuición o la improvisación, con lo que pierde legitimidad y eficacia.

C. Capacidades operativas: ¿por qué son determinantes para la implementación efectiva de transformaciones?

Las capacidades operativas abarcan el conjunto de habilidades administrativas y competencias gerenciales para ejecutar las políticas de forma eficaz y eficiente. Se manifiestan en el dominio de herramientas avanzadas de gestión pública (planificación, presupuestación, seguimiento de resultados), en protocolos de coordinación interinstitucional para reducir duplicidades y en mecanismos sólidos de rendición de cuentas. Cada vez más, estas capacidades exigen también el desarrollo y la mejora continua de habilidades digitales, lo que incluye el uso estratégico de tecnologías emergentes e inteligencia artificial para optimizar procesos, mejorar la trazabilidad de las decisiones y fortalecer la gestión basada en datos⁷. Mientras la dimensión técnica define qué se debe hacer y con qué fundamentos, la operativa específica de qué forma se pone en marcha la transformación, ya que establece los procesos, asigna los recursos y organiza los mecanismos que convierten las políticas en resultados tangibles.

La relevancia de las capacidades operativas radica en que constituyen el puente entre el diseño y el impacto, así como el motor de la eficiencia institucional. La CEPAL (2024), Franco Chuaire y Scartascini (2014), y Tommasi y Scartascini (2012) coinciden en que muchas reformas fracasan no por fallas conceptuales, sino porque las organizaciones carecen de rutinas, incentivos y controles que hagan que las cosas sucedan. Una política impecable sobre el papel pierde fuerza si no está acompañada de procesos de adquisición, ejecución y seguimiento alineados con los objetivos que persigue.

Además, son el motor de la eficiencia y la agilidad institucional. Instrumentos como los presupuestos plurianuales, la programación por resultados y los sistemas de seguimiento en tiempo real reducen costos de transacción y permiten reorientar rápidamente los recursos cuando las condiciones económicas o sociales cambian. Así, las capacidades operativas otorgan a las instituciones la flexibilidad necesaria para ejecutar políticas con oportunidad y eficacia, reforzando la confianza ciudadana en la acción institucional (CEPAL, 2021) (véase el cuadro II.4).

Cuadro II.4

Capacidad operativa: funciones clave en la matriz de capacidades TOPP

Funciones clave	Propósitos sustantivos	Instrumentos y ejemplos
Planificación y programación de recursos	Asegurar la congruencia estratégica y la consistencia macrofiscal entre objetivos y cartera programática.	Presupuestos plurianuales; programación por resultados; tableros de metas sectoriales.
Coordinación interinstitucional	Asegurar la coherencia y complementariedad en la acción institucional.	Gabinetes interministeriales; acuerdos de gestión entre niveles de gobierno; plataformas digitales de interoperabilidad.
Gestión administrativa y contractual	Garantizar adquisiciones, contrataciones y procesos operativos ágiles y transparentes.	Marcos regulatorios de compras públicas; portales de adquisiciones en línea; cláusulas de integridad en contratos.
Ejecución flexible y adaptativa	Reorientar recursos y ajustar procesos frente a cambios en el entorno de manera rápida.	Sistemas de monitoreo en tiempo real; fondos de contingencia; protocolos de gestión de crisis.
Seguimiento y rendición de cuentas	Evaluar el desempeño y fortalecer la confianza ciudadana.	Indicadores de gestión; auditorías externas; informes periódicos de avance; mecanismos de control social.

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, las capacidades operativas constituyen el andamiaje que convierte el diseño de política en resultados tangibles. Sin procesos de ejecución bien calibrados, la evidencia técnica queda sin efecto; sin flexibilidad administrativa, la visión prospectiva se diluye, y sin controles y rendición de cuentas, el respaldo político se erosiona. Robustecer esta dimensión supone modernizar los sistemas de gestión, promover la coordinación horizontal y vertical entre entidades, y consolidar rutinas de seguimiento que permitan corregir el rumbo en tiempo real. Solo así, el accionar institucional puede ganar la agilidad y la confiabilidad necesarias para materializar las transformaciones indispensables.

⁷ Al respecto, resulta interesante considerar el concepto de “capacidades institucionales ampliadas”, que hace referencia a la posibilidad de expandir y mejorar las habilidades, recursos y competencias de una institución mediante el uso estratégico de tecnologías digitales e inteligencia artificial. Este enfoque permite pensar cómo los avances tecnológicos pueden potenciar las capacidades humanas y organizacionales, habilitando una actuación institucional más eficaz y adaptativa.

D. Capacidades políticas: ¿cómo movilizan apoyo, gestionan conflictos y otorgan continuidad a las transformaciones?

Las capacidades políticas refieren a las habilidades de las instituciones para ocupar el espacio político que corresponde a su mandato, movilizar apoyo, negociar amplias visiones compartidas y conferir legitimidad a las decisiones públicas. No se agotan en la voluntad de las autoridades, sino que son un conjunto de rutinas, competencias y arreglos institucionales que permiten convertir políticas en compromisos colectivos dotados de estabilidad en el tiempo. En su núcleo, suponen también el ejercicio de liderazgos públicos capaces de leer el contexto, alinear actores diversos y sostener procesos transformadores.

1. Construcción de legitimidad y narrativas compartidas

- Formular y comunicar relatos de beneficio colectivo resulta decisivo para alinear intereses heterogéneos. Los datos comparados muestran que la calidad de las narrativas incide en la disposición de actores políticos, empresariales y sociales a asumir costos a corto plazo.
- Una narrativa persuasiva precisa basarse en datos verificados (vínculo con la dimensión técnica) y en mecanismos de diálogo social que otorguen voz a los grupos afectados.

2. Gestión de coaliciones y compensaciones

- Las transformaciones profundas pueden generar ganadores y perdedores. Las capacidades políticas habilitan espacios de negociación para acordar compensaciones bien diseñadas (transferencias a corto plazo, apoyos transitorios, reconversión laboral y demás) que moderen la resistencia. Se trata de una capacidad de comprender la “economía política” de las transformaciones y transitarla exitosamente.

3. Estabilidad más allá del ciclo electoral

- Cuando las coaliciones se anclan en acuerdos programáticos y no solo en “repartos” coyunturales, las políticas trascienden los ciclos de gobierno (CEPAL, 2024).
- El diseño de cláusulas de salvaguarda (por ejemplo, leyes marco, pactos multipartidarios o fondos extrapresupuestarios con reglas claras) protege las transformaciones frente a vaivenes políticos.

4. Licencia para innovar y asumir riesgos

Un respaldo político sólido amplía el margen para experimentar con instrumentos novedosos (misiones de innovación, compras públicas verdes, pilotos regulatorios) minimizando el riesgo de bloqueo (Mazzucato et al., 2021).

- Así, la dimensión política alimenta la capacidad dinámica de las instituciones al legitimar la reasignación de recursos y respaldar ajustes cuando la información vinculada a la implementación indica la necesidad de corregir rumbo (véase el cuadro II.5).

En síntesis, las capacidades políticas constituyen un eje articulador de las capacidades TOPP. Sin legitimidad social, los diagnósticos técnicos carecen de respaldo; sin coaliciones estables, la maquinaria operativa se ralentiza, y sin visión de largo plazo, la agenda prospectiva pierde dirección. Fortalecer esta dimensión supone profesionalizar la comunicación pública, consolidar espacios permanentes de diálogo social y diseñar salvaguardas institucionales que garanticen la continuidad y la coherencia de las transformaciones. Impulsar liderazgos públicos transformadores se vuelve, en este marco, una prioridad, y supone desarrollar competencias para la negociación, la comunicación estratégica, la gestión colaborativa de redes y la articulación de actores públicos y privados.

Cuadro II.5

Capacidad política: funciones clave en la matriz de capacidades TOPP

Funciones clave	Propósitos sustantivos	Instrumentos y ejemplos
Narrativas y comunicación estratégica	Generar comprensión y apoyo social a las transformaciones.	Campañas de información con base empírica, informes de impacto ciudadano, portales de datos abiertos.
Articulación de coaliciones	Integrar actores con intereses divergentes alrededor de objetivos comunes.	Mesas de diálogo multipartitas, pactos fiscales o climáticos, acuerdos sectoriales con sindicatos y empresas.
Mecanismos de resiliencia institucional	Blindar las políticas frente a cambios de gobierno y choques externos.	Leyes marco, fondos con gobernanza tripartita, cláusulas de revisión periódica con umbrales de veto altos.
Gestión de compensaciones y conflictos	Minimizar resistencias y distribuir equitativamente costos y beneficios.	Programas de transición justa, transferencias condicionadas, sistemas de reciclaje profesional financiados por las instituciones.
Licencia para la innovación	Crear espacio político para diseñar prototipos, aprender y escalar nuevas soluciones.	Pilotos regulatorios (entornos controlados de prueba), presupuestos para experimentación, misiones orientadas a resultados de alto impacto.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Business; Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2019). *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*. Penguin Press; Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1); 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-P/-*); y Mazzucato, M., Kattel, R., Quaggiotto, G. y Begovic, M. (2021). *COVID-19 and the Need for Dynamic State Capabilities: An International Comparison*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

E. Capacidades prospectivas: ¿cómo anticipan disrupciones y orientan estratégicamente las transformaciones?

Las capacidades prospectivas expresan la aptitud de las instituciones para pensar el futuro e incorporarlo en las decisiones del presente, interpretar señales tempranas de cambio y traducir esa lectura en decisiones estratégicas. Se concibe a la prospectiva para el desarrollo como un “proceso permanente y sistemático de reflexión participativa sobre las diferentes opciones de futuro, en el que el Estado se sitúa en una posición de liderazgo, como impulsor de la producción de conocimiento anticipatorio y de la construcción de visiones consensuadas del futuro, que se traducen en políticas públicas nacionales y territoriales para lograr un desarrollo sostenible” (CEPAL, 2023, p. 85). Como menciona Quay (2010), la prospectiva es un proceso que alimenta continuamente el ciclo de la política pública.

Los ejercicios prospectivos, como la vigilancia de megatendencias y la evaluación continua de escenarios, facilitan la adaptación de las instituciones ante crisis y transformaciones. Además de proporcionar insumos técnicos, la prospectiva fomenta una cultura de flexibilidad y adaptabilidad en la formulación de políticas públicas, promoviendo una visión estratégica a largo plazo (Heo y Seo, 2021). La prospectiva para el desarrollo permite diseñar estrategias de largo plazo y mejorar la toma de decisiones mediante la identificación de amenazas y oportunidades. Su impacto es mayor cuando se combina con la planificación estratégica, ya que genera un proceso de retroalimentación continua que dota de racionalidad y coherencia a las políticas públicas (véase el cuadro II.6).

Es importante reconocer que estas capacidades prospectivas no solo dependen de metodologías o técnicas específicas, sino que exigen transformaciones culturales profundas en las instituciones, que suponen cambios actitudinales, culturales y cognitivos.

Cuadro II.6

Capacidad prospectiva: funciones clave en la matriz de capacidades TOPP

Funciones clave	Propósitos sustantivos	Instrumentos y ejemplos
Vigilancia de tendencias	Detectar riesgos y oportunidades tecnológicas, climáticas, demográficas o geopolíticas antes de que se materialicen.	Sistemas de exploración de megatendencias, análisis de datos masivos, redes de expertos.
Construcción de escenarios	Explorar futuros alternativos.	Talleres multiactor, modelos de simulación, metodologías de diseño de futuros.
Integración en la planificación	Conectar la visión de largo plazo con la asignación de recursos y la programación presupuestaria.	Planes nacionales o subnacionales de desarrollo con horizonte 2030-2050, presupuestos verdes y plurianuales.
Generación de consensos de futuro	Converger en narrativas compartidas que legitimen las decisiones presentes y reduzcan la volatilidad política.	Mesas prospectivas con el sector privado y la sociedad civil, consultas deliberativas, misiones de país.

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, las capacidades prospectivas operan como el sistema de navegación de la matriz de capacidades TOPP. Sin anticipación estratégica, los insumos técnicos corren el riesgo de quedar obsoletos; sin una hoja de ruta de largo plazo, la gestión operativa se vuelve reactiva, y sin visiones compartidas de futuro, el capital político se fragmenta. Fortalecer esta dimensión supone institucionalizar la vigilancia de tendencias, incorporar la construcción de escenarios al ciclo presupuestario y alentar procesos deliberativos que traduzcan esas visiones en compromisos institucionales, dotando a las transformaciones de dirección, resiliencia y sentido de propósito.

F. Síntesis preliminar: las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) como plataforma de implementación transformadora

El recorrido por las cuatro dimensiones —técnica, operativa, política y prospectiva— confirma que la capacidad institucional no puede evaluarse como un inventario de recursos ni como la suma de reformas aisladas. Los datos comparados y la experiencia de América Latina y el Caribe muestran que:

- Sin base técnica, no hay diagnóstico fiable ni diseño con base empírica.
- Sin músculo operativo, los planes se diluyen en la ejecución.
- Sin coaliciones políticas, las transformaciones carecen de viabilidad, continuidad y legitimidad.
- Sin visión prospectiva, las decisiones públicas quedan atrapadas en la inmediatez y se vuelven incapaces de anticipar choques o de orientar grandes transformaciones.

Las capacidades TOPP ofrecen, en este contexto, un marco integrado que permite traducir este diagnóstico en herramientas prácticas para el fortalecimiento institucional. En particular, brindan orientaciones claras para:

- Diagnosticar brechas institucionales de manera sistémica y no fragmentada.
- Priorizar inversiones en fortalecimiento institucional, según los cuellos de botella que existan concretamente.
- Alinear las metas de crecimiento, inclusión y sostenibilidad con capacidades institucionales cuya continuidad se garantice en el tiempo.

No se trata, por tanto, de escoger una dimensión sobre otra, sino de construir un ecosistema institucional robusto, donde las capacidades TOPP se potencien mutuamente y articulen una plataforma de implementación transformadora.

CAPÍTULO



Medición
de capacidades
institucionales:
revisión crítica y
desafíos metodológicos
para el enfoque de
capacidades técnicas,
operativas, políticas y
prospectivas (TOPP)

Para fortalecer las capacidades TOPP, es preciso contar con métricas que permitan identificar brechas con precisión, hacer un seguimiento de los avances y orientar las reformas necesarias. Si bien existe una trayectoria internacional relevante en la medición de capacidades institucionales, esta ha privilegiado enfoques agregados, comparativos o normativos, que no siempre captan las especificidades funcionales, contextuales y transformadoras que plantea el enfoque de capacidades TOPP.

Por ello, la medición de estas capacidades no puede abordarse únicamente desde lógicas tradicionales, y es necesario contar con una construcción metodológica coherente con la naturaleza sistémica, situada y adaptativa del nuevo paradigma. En lugar de buscar una herramienta única o universal, el desafío es integrar marcos conceptuales, instrumentos prácticos y enfoques participativos que permitan reflejar con mayor fidelidad la complejidad del cambio institucional en América Latina y el Caribe.

La experiencia internacional muestra que no existe un método único ni universalmente aceptado para evaluar capacidades institucionales. Por el contrario, coexiste una diversidad de herramientas que captan dimensiones parciales del problema.

Una primera aproximación consiste en diferenciar las herramientas de medición según su propósito y grado de comparabilidad, como plantean Wojewnik-Filipkowska et al. (2024):

- Guías prácticas: brindan orientación práctica para desarrollar capacidades (como innovación o uso de datos). No generan datos ni clasificaciones, sino que funcionan como guías para la acción.
- Marcos de referencia: permiten observar la emergencia y evolución de capacidades, sin establecer comparaciones entre organizaciones. Son útiles para el seguimiento interno de los avances.
- Índices: permiten comparar capacidades entre gobiernos u organizaciones mediante escalas estandarizadas. Aunque otorgan visibilidad global, pueden ser poco sensibles a contextos específicos.

Durante las últimas décadas, la medición de la capacidad institucional ha transitado desde herramientas agregadas de análisis comparativo internacional hacia metodologías más detalladas y contextualizadas. Este tránsito puede analizarse a través de tres enfoques principales:

- i) Índices globales de gobernanza y capacidad estatal, entre los que se incluyen instrumentos como los indicadores mundiales de buen gobierno del Banco Mundial, el índice de facilidad para hacer negocios y el índice de transformación de Bertelsmann. Si bien han sido útiles para establecer comparaciones internacionales y visibilizar deficiencias institucionales, presentan limitaciones para captar procesos internos y orientar reformas específicas en contextos nacionales.
- ii) Marcos conceptuales, guías diagnósticas y herramientas de autoevaluación, como las metodologías impulsadas por la OCDE y el PNUD. Estas herramientas se enfocan en capacidades específicas (por ejemplo, innovación, uso de datos, planificación estratégica) y ofrecen modelos de madurez institucional adaptables a distintos contextos, promoviendo mejoras internas sin pretensión de comparabilidad directa.
- iii) Enfoques iterativos y participativos, que combinan diversas metodologías, como análisis de datos administrativos, entrevistas cualitativas, talleres institucionales y procesos de retroalimentación continua. Más que medir desde fuera, buscan construir una imagen compartida de las capacidades existentes y deseadas, fomentando el aprendizaje institucional y la apropiación de las estrategias de fortalecimiento.

La comparación que se presenta en el cuadro III.1 se basa en la clasificación propuesta por Puttick (2024), del Instituto para la Innovación y el Propósito Público (IIPP) de University College London (UCL), que distingue entre guías prácticas, marcos de referencia e índices, según su función principal: orientar la acción, evaluar capacidades o comparar rendimientos. En este documento, esta taxonomía se adapta a las particularidades institucionales de América Latina y el Caribe, y se integran dos categorías analíticas complementarias que permiten captar con mayor precisión la diversidad metodológica existente: modelos de madurez de procesos y enfoques iterativos de aprendizaje. El cuadro III.1 detalla los alcances, las limitaciones y el potencial de uso de estas herramientas en relación con el enfoque de capacidades TOPP, con miras a su aplicabilidad en estrategias nacionales de fortalecimiento institucional.

Cuadro III.1

Metodologías de medición de capacidades institucionales: aprendizajes, fortalezas y limitaciones para el enfoque de capacidades TOPP

Categoría metodológica y ejemplos	Objeto principal de medición	Fortalezas	Limitaciones
Índices sintéticos de gobernanza – Indicadores mundiales de buen gobierno (Banco Mundial) – Indicadores mundiales de burocracia (Banco Mundial) – Índice mundial de competitividad (Foro Económico Mundial)	Captan, con indicadores de percepción y datos comparados, la calidad del entorno institucional (control de la corrupción, Estado de derecho, eficacia gubernamental y demás).	Ofrecen cobertura mundial y series de tiempo; facilitan la comparabilidad entre países.	Tienen un alto nivel de agregación; no distinguen entre funciones TOPP; las encuestas de percepción tienen gran peso.
Índices de capacidad estatal estructural – Conjunto de datos de capacidad estatal (<i>State Capacity Dataset</i>) (Hanson y Sigman, 2021)	Miden la denominada “infraestructura dura” del Estado: capacidad extractiva (fiscal), coercitiva (monopolio de la fuerza) y administrativa (meritocracia).	Usan indicadores objetivo y presentan series históricas largas.	Ponen el foco en funciones tradicionales; tienen poca sensibilidad a la prospectiva o la innovación; ofrecen una cobertura subnacional limitada.
Modelos de madurez de procesos – Modelo de madurez de capacidades (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Unión Europea) – Índice de la economía y la sociedad digitales	Evalúan el grado de desarrollo de procesos organizacionales (por ejemplo, presupuesto, compras o gestión de datos) a través de escalas progresivas (por lo general, de uno a cinco niveles) que permiten identificar fortalezas, brechas y rutas de mejora.	Proveen una hoja de ruta secuencial y orientada a la mejora continua; se adaptan a distintos sectores o ministerios.	Exigen autoevaluación validada; plantean un riesgo de sesgo vinculado con la apariencia de cumplimiento.
Enfoques iterativos y de aprendizaje – Adaptación iterativa orientada al problema (Andrews et al., 2017) – <i>Doing Development Differently</i> (ODI Global)	Conciben la capacidad como un proceso: diagnosticar problemas concretos, experimentar soluciones, aprender y escalar.	Son muy sensibles al contexto; fortalecen la cultura de experimentación y ajuste.	Insumen gran cantidad de tiempo y acompañamiento técnico; tienen comparabilidad internacional limitada.
Marcos y herramientas de capacidades – Marco de capacidades del gobierno (Reino Unido) – Marco de competencias de cartera del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – Equipos de innovación (<i>i-teams</i>) de Bloomberg – Capacidad transformadora de organizaciones del sector público	Listan competencias específicas (analítica de datos, diseño centrado en el usuario, prospectiva) y guían autodiagnósticos.	Están orientados a la gestión del talento y la formación; bajan al nivel del equipo o el funcionario.	Ofrecen comparabilidad internacional restringida; presentan riesgo de fragmentación si no se articulan en un marco integral.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Wojewnik-Filipkowska, A., Gierusz-Matkowska, A. y Krauze-Maślankowska, P. (2024). Fundamental power of the city – A proposition of a new paradigm and index for city development. *Cities*, 144. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104630>; Puttick, R. (2024). The landscape of public sector capacity and capability frameworks, toolkits and indexes: what they do and what we can learn. *Policy Report* (2024/02). Instituto para la Innovación y el Propósito Público; Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2010). The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues. *Policy Research Working Paper* (5430). Banco Mundial; Andrews, M., Pritchett, L. y Woolcock, M. (2017). *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford University Press; Hanson, J. K. y Sigman, R. (2021). Leviathan’s latent dimensions: measuring state capacity for comparative political research. *The Journal of Politics*, 83(4). <https://doi.org/10.1086/715066>; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2018). *Policy Coherence for Sustainable Development 2018: Towards Sustainable and Resilient Societies*. OECD Publishing; Florini, A., Sharma, S. y LaForge, G. (2022). *Governance for Systemic and Transformational Change: Redesigning Governance for the Anthropocene*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Este mapeo comparado deja una constatación nítida: el ecosistema actual de métricas sobre capacidades institucionales es tan diverso como fragmentado. Si bien las herramientas existentes han contribuido a visibilizar brechas y fomentar procesos de mejora, su capacidad para traducir el diagnóstico en acción transformadora sigue siendo limitada. La mayoría de los instrumentos operan desde lógicas externas, estandarizadas o sectoriales, con escasa articulación entre dimensiones funcionales y sin una mirada sistémica de las trayectorias institucionales.

Superar esta fragmentación supone avanzar hacia marcos integrados, sensibles al contexto y orientados por funciones críticas, que permitan activar capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de manera articulada. Solo mediante una arquitectura de medición coherente con el enfoque de capacidades TOPP será posible convertir la evaluación de capacidades en una verdadera palanca para sostener procesos de fortalecimiento institucional transformador en América Latina y el Caribe.

En esta dirección, en el capítulo IV se presenta una hoja de ruta concreta que la CEPAL propone llevar adelante para trabajar con el enfoque de capacidades institucionales TOPP. Esta agenda incluye la creación de un barómetro de capacidades institucionales TOPP, concebido como una herramienta participativa de autoevaluación institucional, y de un índice regional de capacidades institucionales TOPP, orientado a generar diagnósticos comparables y accionables, sin perder sensibilidad frente a los contextos nacionales. Ambas iniciativas se enmarcan en una estrategia más amplia de fortalecimiento institucional transformador en la región, que ayude a los países a salir de la trampa de bajas capacidades institucionales.

CAPÍTULO **IV**

Institucionalización
del enfoque de
capacidades técnicas,
operativas, políticas
y prospectivas (TOPP)
como programa de
trabajo de la CEPAL:
hoja de ruta para su
adopción y expansión

Con el objetivo de proyectar el enfoque de capacidades TOPP de las instituciones más allá del plano conceptual y convertirlo en un eje estructurante de su labor institucional, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL ha planteado un programa de trabajo interno organizado en tres líneas estratégicas interrelacionadas que se detallan a continuación.

A. Profundización conceptual y desarrollo de herramientas prácticas

La CEPAL fortalecerá su capacidad analítica mediante una agenda sostenida de investigación aplicada sobre capacidades institucionales para gestionar transformaciones indispensables. Esta línea abarca:

- La estructuración y consolidación de una agenda sustantiva de investigación aplicada, centrada en las capacidades institucionales TOPP para gestionar transformaciones indispensables. Esta agenda, en la que la CEPAL ya se encuentra trabajando, debe dotarse de mayor densidad analítica, articulación metodológica y proyección operativa, con el fin de fortalecer su contribución estratégica al debate regional sobre los “cómo” del desarrollo.
- La elaboración de estudios de caso sobre trayectorias institucionales relevantes en América Latina y el Caribe, que permitan identificar aprendizajes, cuellos de botella y factores habilitantes.
- El diseño de instrumentos operativos, como marcos metodológicos, herramientas prácticas y guías de aplicación, que traduzcan el marco conceptual en capacidades concretas para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y su alineación con las capacidades institucionales.

B. Medición estructurada y comparabilidad regional

La segunda línea de acción se centra en elaborar un sistema de medición coherente, útil y viable, que permita traducir el enfoque de capacidades TOPP en diagnósticos comparables y accionables. Para ello se considera:

- Crear el barómetro de capacidades TOPP, una herramienta participativa de autoevaluación institucional orientada a:
 - Identificar brechas en capacidades TOPP.
 - Establecer líneas de referencia y definir rutas de mejora.
 - Facilitar un lenguaje común entre actores técnicos y políticos, que oriente reformas y la asignación de recursos.
- Elaborar el índice regional de capacidades TOPP, lo que supone establecer un conjunto compacto y armonizado de indicadores que permita monitorear avances, identificar brechas y facilitar el seguimiento regional comparado, sin perder sensibilidad frente a las especificidades institucionales y contextuales de cada país.
- Crear un observatorio regional de capacidades institucionales TOPP que:
 - Consolide diagnósticos y esfuerzos de sistematización.
 - Ponga a disposición una caja de herramientas prácticas, con metodologías replicables, recursos de diagnóstico y buenas prácticas sistematizadas.
 - Promueva el intercambio horizontal y el aprendizaje entre pares.

C. Estrategias integrales de fortalecimiento institucional de la CEPAL

Esta línea de acción estratégica busca articular de forma coherente las capacidades institucionales necesarias en la CEPAL para brindar un apoyo más efectivo a instituciones específicas en los países a fin de implementar las transformaciones indispensables. Incluye:

- Desarrollo de capacidades y formación: programas de capacitación, cursos autoguiados, talleres, certificaciones regionales y módulos especializados adaptados a las cuatro dimensiones TOPP.
- Asistencia técnica contextualizada a gobiernos nacionales y subnacionales.
- Reforma e innovación organizacional, con énfasis en gestión de las transformaciones.
- Espacios de diálogo técnico-político para construir legitimidad y sostenibilidad de las transformaciones.

Estas líneas de acción se complementan con una estrategia activa de cooperación interinstitucional. La CEPAL promoverá alianzas con entidades nacionales, organismos del sistema de las Naciones Unidas, bancos de desarrollo y centros académicos especializados, con el objetivo de articular esfuerzos, compartir conocimiento, movilizar recursos y escalar intervenciones exitosas. Esto permitirá consolidar un verdadero ecosistema regional de capacidades institucionales TOPP, alineado con los desafíos del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.

BIBLIOGRAFÍA

- Aceituno, P. (2020). La prospectiva y su valoración en la política pública de dos estrategias regionales de desarrollo chilenas. *Cuadernos de Administración*, 36(68), 152-165. <https://doi.org/10.25100/cdea.v36i68.9807>
- Ambrosini, V. y Bowman, C. (2009). What are dynamic capabilities and are they a useful construct in strategic management? *International Journal of Management Reviews*, 11(1), 29-49. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2370.2008.00251.x>
- Banco Mundial. (2017). *World Development Report 2017: Governance and the Law*. doi:10.1596/978-1-4648-0950-7
- Barrales-Molina, V., Bustinza, Ó. F. y Gutiérrez-Gutiérrez, L. J. (2013). Explaining the causes and effects of dynamic capabilities generation: a multiple-indicator multiple-cause modelling approach. *British Journal of management*, 24(4), 571-591. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.2012.00829.x>
- Brinks, D. M., Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2019). *Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions*. Cambridge University Press.
- Cadrazco-Parra, W., Zapata-Domínguez, Á. y Lombana-Coy, J. (2020). Capacidades dinámicas: aportes y tendencias. *Revista Lasallista de Investigación*, 17(1), 325-337. DOI: 10.22507/rli.v17n1a13
- Cingolani, L. (2018). The role of State capacity in development studies. *Journal of Development Perspectives*, 2(1-2), 88-114. <https://doi.org/10.5325/jdevepers.2.1-2.0088>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión* (LC/CRP.18/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Prospectiva para el desarrollo: aportes para una gobernanza territorial con mirada de futuro* (LC/CRP.19/3).
- 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-*).
- Cornick, J., Dal Bó, E., Fernández-Arias, E., Rivas, G. y Stein, E. (Eds.) (2018). *Building Capabilities for Productive Development*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Corporación Latinobarómetro. (2024). *Informe 2024: la democracia resiliente 2024*.
- Cortázar Velarde, J. C. (2025). Reformar el Estado en Latinoamérica: algunos resultados y muchos desafíos. En Ministerio de Gestión e Innovación en los Servicios Públicos, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Estado, Democracia y Desigualdades en América Latina y el Caribe*.
- Crespi, G., Fernández-Arias, E. y Stein, E. (Eds.) (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0012587>
- Díez Pinto, E., Rifo Pérez, L., Williner, A., Sandoval, C. y Délano, M. P. (2025). Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe, 2024: nuevas capacidades para la transformación territorial. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/148/Corr.1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Eisenhardt, K. M. y Martin, J. A. (2000). Dynamic capabilities: what are they? *Strategic Management Journal*, 21(10-11), 1105-1121. [https://doi.org/10.1002/1097-0266\(200010/11\)21:10/11%3C1105::AID-SMJ133%3E3.0.CO;2-E](https://doi.org/10.1002/1097-0266(200010/11)21:10/11%3C1105::AID-SMJ133%3E3.0.CO;2-E)
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.
- Feldman, M. S. y Pentland, B. T. (2003). Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. *Administrative Science Quarterly*, 48(1), 94-118. <https://doi.org/10.2307/3556620>
- Florini, A., Sharma, S. y LaForge, G. (2022). *Governance for Systemic and Transformational Change: Redesigning Governance for the Anthropocene*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Franco Chuaire, M. y Scartascini, C. (2014). *La política de las políticas públicas: re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0008493>
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347-368.
- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.
- Gieske, H., Van Buuren, A. y Bekkers, V. (2016). Conceptualizing public innovative capacity: a framework for assessment. *Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 21(1).
- Gullmark, M. (2021). Do all roads lead to innovativeness? A study of public sector organizations' innovation capabilities. *The American Review of Public Administration*, 51(7). <https://doi.org/10.1177/02750740211010464>
- Hanson, J. K. y Sigman, R. (2021). Leviathan's latent dimensions: measuring state capacity for comparative political research. *The Journal of Politics*, 83(4). <https://doi.org/10.1086/715066>
- Heo, K. y Seo, Y. (2021). Anticipatory governance for newcomers: lessons learned from the UK, the Netherlands, Finland, and Korea. *European Journal of Futures Research*, 9(9), <https://doi.org/10.1186/s40309-021-00179-y>
- Karo, E. y Kattel, R. (2014). Public management, policy capacity, innovation and development. *Revista de Economía Política*, 34(1), 80-102. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572014000100006>

- Kattel, R. (2022). Dynamic capabilities of the public sector: towards a new synthesis. *Working Paper Series* (2022/07). Instituto para la Innovación y el Propósito Público.
- Kattel, R. y Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 787–801. <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>
- Kurtz, M. J. (2013). *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge University Press.
- Lavie, D. (2006). Capability reconfiguration: an analysis of incumbent responses to technological change. *Academy of Management Review*, 31(1), 153-174.
- Mazzucato, M., Kattel, R., Quaggiotto, G. y Begovic, M. (2021). *COVID-19 and the Need for Dynamic State Capabilities: An International Comparison*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Meijer, A. (2019). Public innovation capacity: developing and testing a self-assessment survey instrument. *International Journal of Public Administration*, 42(8), 617-627.
- Morgan, P. (2006). *The Concept of Capacity*. European Centre for Development Policy Management.
- Naciones Unidas. (2023). *Transforming institutions to achieve the Sustainable Development Goals after the pandemic. World Public Sector Report 2023*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1993). *On the State, Democratization and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-communist Countries)*. Universidad de Notre Dame.
- O'Donnell, G. (2007). Hacia un Estado de y para la democracia. En R. Mariani (Coord.), *Democracia/Estado/ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- O'Reilly, C. A. y Tushman, M. L. (2008). Ambidexterity as a dynamic capability: resolving the innovator's dilemma. *Research in Organizational Behavior*, 28, 185-206. <https://doi.org/10.1016/j.riob.2008.06.002>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2018). *Policy Coherence for Sustainable Development 2018: Towards Sustainable and Resilient Societies*. OECD Publishing.
- Osborne, S. P., Radnor, Z. y Strokosch, K. (2016). Co-production and the co-creation of value in public services: a suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639-653. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111927>
- Oszlak, O. y Orellana, E. (1993). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADC* [Inédito].
- Puttick, R. (2024). The landscape of public sector capacity and capability frameworks, toolkits and indexes: what they do and what we can learn. *Policy Report* (2024/02). Instituto para la Innovación y el Propósito Público.
- Quay, R. (2010). Anticipatory governance. *Journal of the American Planning Association*, 76(4), 496-511.
- 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.
- 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.
- Sanguinetti, P., Brassiolo, P., Ortega, D., Álvarez, F., Quintero, L., Berniell, L., De la Mata, D. y Maris, L. (2015). *RED 2015: un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*. Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. En P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.
- Teece, D. J. (2007). Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. *Strategic Management Journal*, 28(13), 1319-1350. <http://www.jstor.org/stable/20141992>
- Teece, D. J., Pisano, G. y Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509-533. <https://www.jstor.org/stable/3088148>
- Tommasi, M. y Scartascini, C. (2012). How (not) to produce effective policies? Institutions and policymaking in Latin America. En J. Santiso y J. Dayton-Johnson (Eds.), *The Oxford Handbook of Latin American Political Economy*. Oxford University Press.
- Weiss, L. y Hobson, J. M. (1995). *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*. Wiley.
- Winter, S. G. (2003). Understanding dynamic capabilities. *Strategic Management Journal*, 24(10), 991–995. <https://www.jstor.org/stable/20060593>
- Wojewnik-Filipkowska, A., Gierusz-Matkowska, A. y Krauze-Maślankowska, P. (2024). Fundamental power of the city—A proposition of a new paradigm and index for city development. *Cities*, 144. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104630>
- Zollo, M. y Winter, S. G. (1999). From organizational routines to dynamic capabilities. *Working Paper* (WP 99-07), Universidad de Pennsylvania.
- Zollo, M. y Winter, S. G. (2002). Deliberate learning and the evolution of dynamic capabilities. *Organization Science*, 13(3), 339-351. <https://www.jstor.org/stable/3086025>

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha identificado tres trampas estructurales que restringen el desarrollo de la región: una de baja capacidad para crecer y transformar; otra de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y una tercera de bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva, esta última de especial relevancia en el análisis de este documento, ya que limita la efectividad y continuidad de las políticas públicas y reduce la posibilidad de adaptarlas en escenarios de cambio e incertidumbre.

El documento plantea que la pregunta crítica no es solo la referida a “qué hacer” para transformar, sino también a “cómo hacerlo” en contextos caracterizados por instituciones frágiles, fragmentación política y demandas económicas, sociales y ambientales urgentes. Para ello se presenta el enfoque de capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP), concebido como un nuevo paradigma analítico y operativo para la gestión de las transformaciones.

Las capacidades no se entienden como atributos estáticos, sino como funciones críticas, dinámicas e interdependientes que permiten traducir información en acción pública, ejecutar con eficacia, sostener la legitimidad política y anticipar interrupciones y futuros posibles. Su articulación como sistema vivo es esencial para que las instituciones puedan superar la trampa de la debilidad institucional y avanzar hacia un desarrollo productivo, inclusivo y sostenible en la región.

