

Capacidades institucionales TOPP para la gestión de las transformaciones

Fundamentos para un nuevo paradigma

Brasilia / Santiago de Chile – 2 de octubre, 2025



UNITED NATIONS

José Manuel Salazar-Xirinachs
Secretario Ejecutivo

ECLAC

Capacidades TOPP de las instituciones para la gestión de las transformaciones

Estructura del documento



Guía de contenido

- **Prólogo**

- **Introducción**

Repensar las capacidades institucionales desde los “cómo” del desarrollo

- **Capítulo I**

Fundamentos conceptuales de las capacidades institucionales

- **Capítulo II**

El marco integrado TOPP (técnicas, operativas, políticas y prospectivas)

- **Capítulo III**

Medición de capacidades institucionales: revisión crítica y desafíos metodológicos

- **Capítulo IV**

Institucionalización del enfoque TOPP en la CEPAL: hoja de ruta para su adopción y expansión

**Introducción:
Repensar las
capacidades
institucionales
desde los
"cómo" del
desarrollo**

Repensar, reimaginar, transformar: Los “qué” y los “cómo” de las políticas de desarrollo

2023

Nº **141** DICIEMBRE • 2023

EDICIÓN ESPECIAL 75 AÑOS
Hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible

*Versión preliminar
No agrupar*

Presentación
José Manuel Salazar-Xirinachs 7

Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible
José Manuel Salazar-Xirinachs 11

Globalización dislocada: Prebisch, desbalances comerciales y el futuro de la economía global
Rebeca Grynspan 45

Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo
José Manuel Salazar-Xirinachs y Marco Llinás 57

Políticas macroeconómicas para la inversión y el crecimiento sostenido y sostenible
Daniel Titelman 93

La permanente búsqueda de la integración en América Latina y el Caribe
Luz María de la Mora 113

Medio ambiente y desarrollo sostenible: desafíos contemporáneos para la CEPAL y América Latina y el Caribe
Carlos de Miguel y Jeannette Sánchez 131

El desafío de la desigualdad de ingresos en América Latina
Verónica Amarante, Nora Lustig y Andrea Vigorito 159

Igualdad de género y sociedad del cuidado
Ana Gúezmes García, Nicole Bidegain Ponte y María Lucía Scuro 179

Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo
Alberto Arenas de Mesa 193

Mejorar la educación es crucial para un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible
Daniela Trucco 217

Migración internacional en América Latina y el Caribe: una mirada de desarrollo y derechos
Simone Cecchini y Jorge Martínez Pizarro 233

75 años Trabajando por un futuro productivo, inclusivo y sostenible

ISSN 0252-0257

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

NACIONES UNIDAS

CEPAL

2024

América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo

Transformaciones indispensables y cómo gestionarlas

Cuadragésimo período de sesiones de la CEPAL
Lima, 9 a 11 de octubre
2024

NACIONES UNIDAS

CEPAL

Los ¿qué?

Las tres trampas del desarrollo en América Latina y el Caribe

- Bajo crecimiento de la productividad;
- Baja diversificación productiva;
- Baja inversión;
- Falta de talento humano

Trampa de
baja capacidad
para crecer y
transformar

Trampa de alta
desigualdad,
baja movilidad
social y débil
cohesión social

- Mercado laboral poco dinámico y precario;
- Sistemas fiscales y educativos deficientes;
- Políticas sociales insuficientes;
- Desigualdad de género y cuidados;
- Segregación territorial.

Trampa de
baja capacidad
institucional y
gobernanza
poco efectiva

- **Erosiona la acción pública:** políticas con baja capacidad de adaptación y ejecución;
- **Bloquea avances en otras dimensiones:** incluso con buenos diagnósticos, la implementación fracasa;
- **Fragmentación y falta de legitimidad:** impide consensos y continuidad más allá de ciclos políticos;
- **Urgencia de un nuevo enfoque:** pasar del “qué hacer” al “cómo hacerlo”, con capacidades TOPP (técnicas, operativas, políticas y prospectivas).

Los ¿qué?

El decálogo de brechas estructurales

**Crecimiento económico bajo, volátil, excluyente y no sostenible,
con baja creación de empleo formal**



Fuente: Salazar-Xirinachs, JM (2023) Repensar, reimaginar, transformar: los qué y los cómo para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible, *Revista de la Cepal, Número Especial 75 Aniversario*

Los ¿qué? Cerrar las brechas y salir de las trampas requiere al menos once transformaciones indispensables



Fuente: Salazar-Xirinachs, JM (2023) Repensar, reimaginar, transformar: los qué y los cómo para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible, *Revista de la Cepal, Número Especial 75 Aniversario*

Capacidades institucionales débiles

Formas de debilidad institucional

Insignificantes: las instituciones existen, pero carecen de poder para modificar comportamientos, quedando como marcos formales sin impacto real.

Inefectivas: aunque las instituciones existen no generan cooperación entre actores clave, no mueven las agujas bajo sus áreas de competencia, no logran coordinar con otras instituciones o actores relevantes. Esto puede ser por falta de financiamiento, o por falta de capacidades, o ambos.

Inestables: las instituciones cambian sus planes de trabajo y programas con frecuencia, de gobierno a gobierno, o incluso ante cambios en su liderazgo dentro de un mismo gobierno. No logran continuidad en sus estrategias, planes y programas.

El contexto adverso en la región

Desconfianza ciudadana en instituciones políticas, judiciales y de representación, que alimenta la desafección democrática.

Fragmentación política y polarización social: dificultan construir mayorías estables y consensos para transformaciones sostenidas.

Eficacia institucional limitada: alimenta un círculo vicioso DE políticas ineficaces → menor compromiso ciudadano, evasión fiscal y desafección hacia el Estado → debilitamiento de la capacidad institucional.

Sin instituciones sólidas, las reglas pierden relevancia y dejan de operar como motores de cambio.

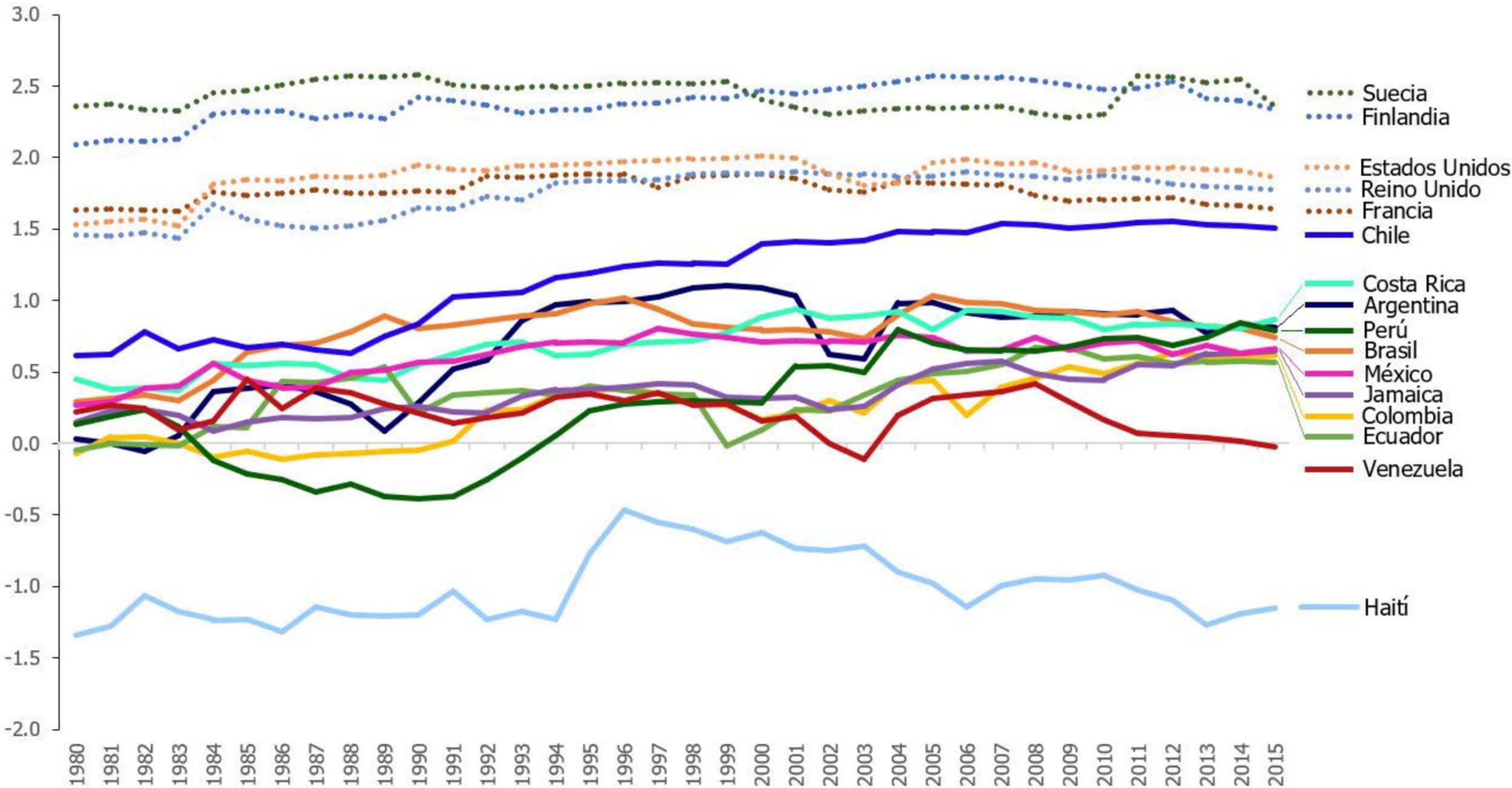
Implicancias para la gestión de las transformaciones

La debilidad institucional reduce la capacidad de anticipar interrupciones y sostener políticas públicas más allá de los ciclos electorales.

Erosiona la legitimidad necesaria para implementar transformaciones indispensables y asegurar continuidad en el tiempo.

La heterogeneidad de capacidades en ALC condiciona la viabilidad de las transformaciones y profundiza la brecha entre países.

Países seleccionados: índice de capacidades estatales, de Hanson y Sigman, 1980-2015



El índice de capacidades estatales muestra alta dispersión entre países.

Estas diferencias no son coyunturales: **reflejan desigualdades estructurales en la capacidad de las instituciones para diseñar e implementar políticas.**

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y J. Hanson y R. Sigman, "Leviathan's latent dimensions: measuring state capacity for comparative political research", *The Journal of Politics*, vol. 83, Nº 4, 2021 [en línea] <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/715066>, y Our World in Data, "State capacity index" [base de datos en línea] <https://ourworldindata.org/grapher/state-capacity-index>.

De los diagnósticos a la gestión de las transformaciones

¿Qué hacer?: transformaciones indispensables



¿Cómo hacerlo?: capacidades para gestionar las transformaciones

Gobernanza

Capacidad de dar orientación y alinear instituciones, en niveles de gobierno y con actores no estatales.

Capacidades TOPP de las instituciones

para definir, implementar y sostener políticas públicas a través del tiempo.

Diálogo social

para construir apoyos y legitimidad y amplios acuerdos.

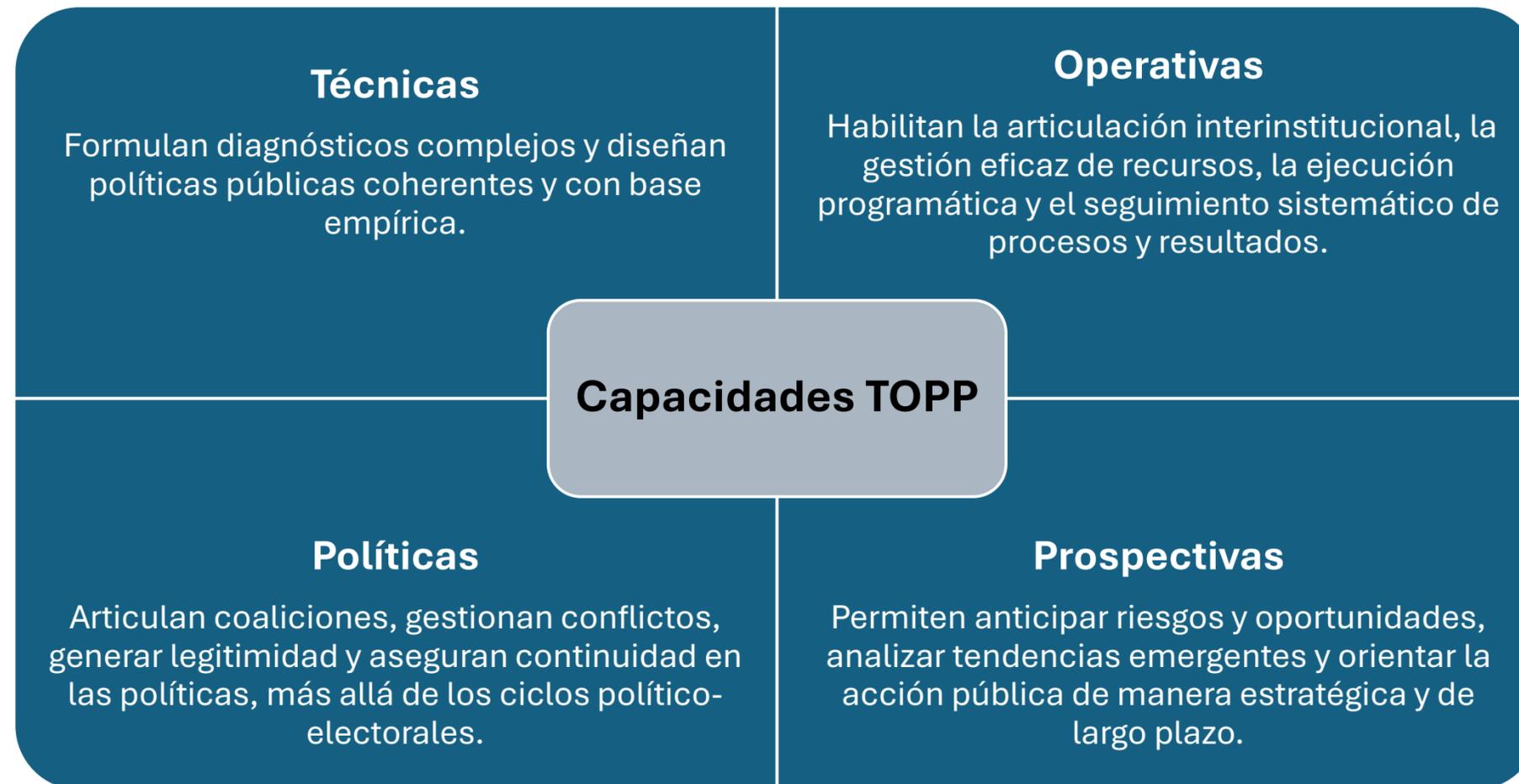
Economía política

para construir coaliciones a favor de los cambios, reformas y transformaciones y sobreponerse a los intereses

Las transformaciones no se concretan con diagnósticos o voluntarismo político: requieren una estrategia sobre cómo conducir, articular e implementar cambios en contextos de incertidumbre, fragmentación y disrupción.

El nuevo paradigma: capacidades TOPP de las instituciones

La CEPAL propone un **marco integrado** para la gestión de transformaciones basado en **capacidades institucionales TOPP**: técnicas, operativas, políticas y prospectivas.



Las capacidades TOPP son funciones dinámicas, interdependientes, y estratégicamente articuladas que permiten a las instituciones orientar, implementar y sostener transformaciones.

**Capítulo 1.
Fundamentos
conceptuales
para una nueva
visión de las
capacidades
institucionales**

Evolución del concepto de 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, Instituciones como actores estratégicos
Objetivo del accionar institucional	Ejecutar 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 provisión de servicios básicos.	Generación de valor público y co-creación de soluciones.
Implicancias en políticas públicas	Planificación normativa y ejecución centrada en metas predefinidas.	Políticas como procesos iterativos: detección de cambios, experimentación, aprendizaje y rediseño continuo.

Capacidades dinámicas, innovación pública, sistema de funciones críticas

Capacidades dinámicas

De atributos estáticos a funciones dinámicas:

habilidad de aprender, experimentar y adaptarse en entornos cambiantes.

Más allá de la administración rutinaria:

se requiere anticipar disrupciones, rediseñar instrumentos y liderar transformaciones.

Capacidad transformadora:

no solo implementar políticas, sino para moldear proactivamente las áreas bajo su competencia.

Flexibilidad y legitimidad estratégica:

actuar con agilidad, visión de futuro y capacidad de articular actores diversos en contextos de alta incertidumbre.

Innovación pública

De lo reactivo a lo anticipatorio:

la innovación como función integrada permite a las instituciones explorar, aprender y rediseñar sus modos de operar frente a desafíos sistémicos.

Más que tecnología:

innovar es más que adoptar nuevas tecnologías, implica transformar marcos mentales y organizativos, repensar supuestos, ensayar soluciones creativas y renovar los vínculos con la ciudadanía.

Diseño institucional innovador:

los procesos deben incorporarse en la arquitectura organizativa, equilibrando estabilidad con cambio adaptativo.

Valor público renovado:

la innovación fortalece la capacidad institucional para anticipar disrupciones, responder a la ciudadanía y generar soluciones contextualizadas.

Sistema de funciones críticas

De inventarios a funciones interdependientes:

la capacidad institucional no se mide por estructuras o recursos estáticos, sino por la articulación de funciones que se refuerzan mutuamente.

Arquitectura funcional TOPP:

un marco integrado que permite observar cómo se configuran, interactúan y activan las capacidades TOPP.

Más allá de los recursos:

lo central es la aptitud para movilizar conocimiento, coordinar actores y dar viabilidad a las transformaciones indispensables.

Plataforma activa de transformación:

la sinergia de las cuatro dimensiones convierte a las instituciones en agentes de cambio, capaces de impulsar reformas, gestionar incertidumbre y responder a los desafíos.

La capacidad institucional se define por su potencial para operar como un sistema funcional e interdependiente, capaz de actuar con agilidad estratégica, articular actores diversos y conducir procesos de cambio en contextos de alta incertidumbre.

**Capítulo II. Las
capacidades
TOPP como
plataforma de
implementación
transformadora**

Funciones e instrumentos en las cuatro dimensiones TOPP

Dimensión	Funciones clave	Instrumentos y ejemplos
<p style="text-align: center;">Técnica</p> <p>Acervo de saberes especializados, métodos analíticos y competencias profesionales que permiten comprender la realidad y transformar este conocimiento en políticas públicas robustas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico riguroso y visión estratégica: Acervo de saberes especializados, métodos analíticos y competencias profesionales para comprender la realidad y traducirla en políticas públicas sólidas. • Coherencia normativa: Traducir los objetivos de desarrollo en marcos jurídicos y presupuestarios coherentes. • Diseño y formulación con base empírica: Diseñar intervenciones robustas y pertinentes al contexto. • Ciclo de aprendizaje y mejora continua: Asegurar adaptación y rendición de cuentas durante la implementación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas estadísticos sólidos y oportunos. • Revisión sistemática de legislación sectorial. • Armado de mapas de coherencia entre leyes, reglamentos. • Evaluaciones ex ante de los costos en función de los beneficios y análisis de viabilidad. • Evaluaciones de proceso e impacto que informan ajustes oportunos.
<p style="text-align: center;">Operativa</p> <p>Conjunto de habilidades administrativas y competencias gerenciales para ejecutar las políticas de forma eficaz y eficiente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación y programación de recursos: Asegurar la congruencia estratégica y la consistencia macrofiscal entre objetivos y cartera programática. • Coordinación interinstitucional: Asegurar la coherencia y complementariedad en la acción institucional. • Gestión administrativa y contractual: Garantizar adquisiciones, contrataciones y procesos operativos ágiles y transparentes. • Ejecución flexible y adaptativa: Reorientar recursos y ajustar procesos frente a cambios en el entorno de manera rápida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuestos plurianuales; tableros de metas sectoriales. • Gabinetes interministeriales; acuerdos de gestión entre niveles de gobierno; plataformas digitales de interoperabilidad. • Marcos regulatorios de compras públicas; portales de adquisiciones en línea. • Sistemas de monitoreo en tiempo real; fondos de contingencia.

Funciones e instrumentos en las cuatro dimensiones TOPP

Dimensión	Funciones clave	Instrumentos y ejemplos
<p style="text-align: center;">Política</p> <p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Articulación de coaliciones: Integrar actores con intereses divergentes alrededor de objetivos y narrativas comunes y atractivas. • Gestión de compensaciones y conflictos: Minimizar resistencias y distribuir equitativamente costos y beneficios.. • Mecanismos de resiliencia institucional: Blindar las políticas frente a cambios de gobierno y choques externos. • Narrativas y comunicación estratégica: Generar comprensión y apoyo social a las transformaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mesas de diálogo multipartitas, pactos fiscales o climáticos, acuerdos sectoriales con sindicatos y empresas. • Programas de transición justa, transferencias condicionadas. • Leyes marco, fondos con gobernanza tripartita, cláusulas de revisión periódica con umbrales de veto altos. • Campañas de información con base empírica, informes de impacto ciudadano, portales de datos abiertos.
<p style="text-align: center;">Prospectiva</p> <p>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</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilancia de tendencias: Detectar riesgos y oportunidades tecnológicas, climáticas, demográficas o geopolíticas antes de que se materialicen. • Construcción de escenarios: Explorar futuros alternativos. • Integración en la planificación: Conectar la visión de largo plazo con la asignación de recursos y la programación presupuestaria. • Generación de consensos de futuro: Reorientar recursos y ajustar procesos frente a cambios en el entorno de manera rápida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de exploración de megatendencias, análisis de datos masivos, redes de expertos. • Talleres multiactor, modelos de simulación, metodologías de diseño de futuros. • Planes nacionales o subnacionales de desarrollo con horizonte 2030-2050, presupuestos verdes y plurianuales. • Mesas prospectivas con el sector privado y la sociedad civil,

Atributos y funciones clave del enfoque de capacidades TOPP

(Extracto de Cuadro II.2)

Pilares:

- La lógica de implementación es iterativa y deliberativa y privilegia la experimentación, el aprendizaje institucional y la coordinación multiactor
- El enfoque reposiciona a las instituciones como agentes estratégicos de cambio
- 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

- 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

Relación con la ciudadanía

- La legitimidad institucional se construye en interacción con una sociedad activa y heterogénea.
- La co-creación, la deliberación estratégica y la articulación de intereses supone reconfigurar el papel del Estado en diálogo con la sociedad

La capacidad institucional no es un inventario de recursos ni reformas aisladas, sino un sistema integrado de funciones.

Las capacidades TOPP como plataforma de implementación transformadora

Lo que muestra la evidencia

- **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 transformaciones indispensables.

En síntesis: una plataforma de implementación transformadora

- La capacidad institucional no es un inventario de recursos ni reformas aisladas, sino un sistema integrado de funciones.
- No se trata, por tanto, de escoger una dimensión sobre la otra, sino de construir un ecosistema institucional robusto, donde la capacidades TOPP se potencien mutuamente y articulen una plataforma de implementación transformadora

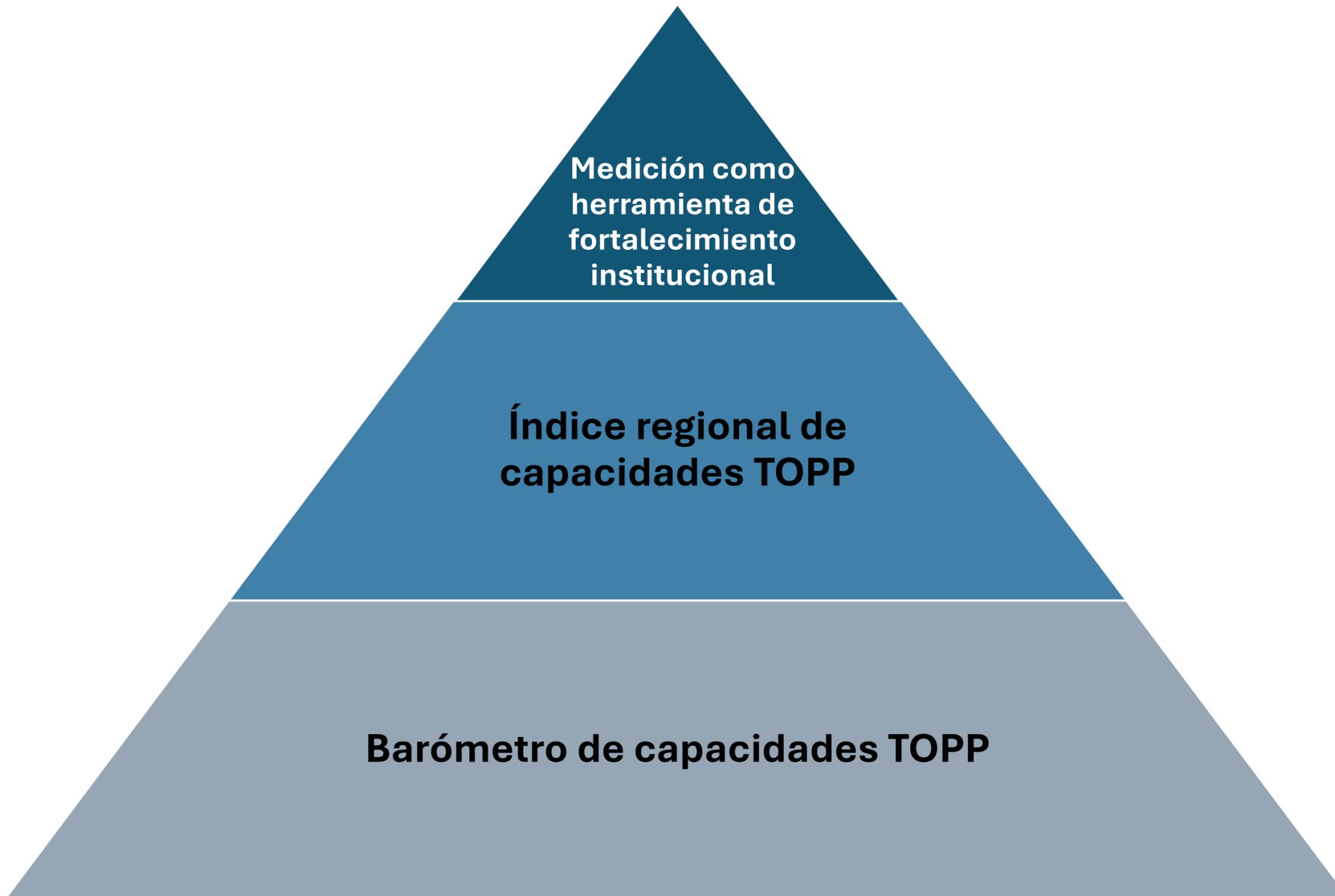
**Capítulo III.
Medición
de capacidades
institucionales:
revisión crítica y
desafíos
metodológicos**

El reto de medir capacidades institucionales: de métricas tradicionales a un enfoque situado



Coexisten múltiples metodologías de medición de capacidades, cada una con aportes valiosos, pero ninguna refleja por sí sola la complejidad funcional y contextual que demanda el enfoque TOPP.

La propuesta de la CEPAL: de la fragmentación a una arquitectura integrada



Promover un observatorio regional de capacidades institucionales TOPP

- Consolidar diagnósticos y esfuerzos de sistematización.
- Poner a disposición una caja de herramientas prácticas, con metodologías replicables, recursos de diagnóstico y buenas prácticas sistematizadas.

- Definir un conjunto compacto y armonizado de indicadores
- Monitorear avances, identificar brechas y facilitar el seguimiento regional comparado
- No perder sensibilidad frente a las especificidades institucionales y contextuales de cada país.

- Herramienta participativa de autoevaluación institucional.
- 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.

Barómetro TOPP: herramienta para evaluar y fortalecer capacidades institucionales

¿Qué es el barómetro de capacidades institucionales TOPP?

- **Instrumento de diagnóstico participativo para medir capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas.**
- Permite identificar fortalezas, brechas y trayectorias de mejora en la gestión de transformaciones.
- Se organiza en **tres niveles**:
 - **4 dimensiones:** Técnica, Operativa, Política y Prospectiva que constituyen los ejes estructurantes del enfoque TOPP y definen los ámbitos clave de observación.
 - **48 criterios de análisis:** desagregan cada dimensión en áreas críticas de desempeño institucional. Funcionan como variables analíticas que permiten identificar tanto fortalezas como déficits para la gestión de las transformaciones.
 - **140 elementos observables:** constituyen las unidades mínimas de verificación empírica. Se formulan como indicadores binarios (“presente” / “ausente”), lo que permite objetivar la evaluación y garantizar comparabilidad entre países, sectores y niveles de gobierno.

Barómetro de capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP)

Herramienta para evaluar capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas, y prospectivas para la gestión de las transformaciones

Contenidos

1. Introducción.....	2
2. Estructura del Barómetro de capacidades institucionales TOPP	4
Dimensiones y objetivos	4
Componentes del instrumento	4
Valor agregado metodológico	5
3. Matriz de evaluación de capacidades institucionales TOPP (capacidades, criterios y elementos).....	6
3.1 Capacidad Técnica	6
3.2 Capacidad Operativa	9
3.3 Capacidad Política	12
3.4 Capacidad Prospectiva	15
4. Metodología de aplicación	18
Principios rectores	18
Modalidad del levantamiento	18
Dinámica del taller	19
5. Análisis e interpretación de resultados.....	21
Cálculo del nivel de desarrollo institucional TOPP	21
Interpretación de resultados	22
6. De diagnóstico a acción: priorización y hoja de ruta TOPP	24

El barómetro TOPP ofrece un mapa integral en el que es posible identificar brechas específicas, establecer trayectorias de mejora y orientar decisiones de fortalecimiento institucional.

**Capítulo IV.
Institucionalización
del enfoque TOPP:
hoja de ruta para su
adopción y
expansión**

De un marco conceptual a un programa de acción regional

Profundización conceptual y desarrollo de herramientas prácticas

Agenda de investigación aplicada sobre capacidades institucionales TOPP.

Estudios de caso sobre trayectorias institucionales en la región.

Diseño de marcos metodológicos y guías prácticas para traducir el marco conceptual en acción.

Medición estructurada y comparabilidad regional

Puesta en funcionamiento del Barómetro TOPP.

Índice regional de capacidades TOPP.

Estrategias integrales de fortalecimiento institucional de la CEPAL

Incorporar el enfoque TOPP en programas de investigación, formación y asistencia técnica.

Movilizar alianzas y recursos para consolidar esta agenda de trabajo regional.

Reflexiones finales

Gestión de las transformaciones: la apuesta de la CEPAL

La propuesta de este documento

- Estructurar analítica y operativamente el paradigma las **capacidades institucionales TOPP** (técnicas, operativas, políticas y prospectivas) como primer componente del marco integral de la gestión de transformaciones.
- Enfoque analítico y aplicado: enriquecer conceptos, herramientas metodológicas y operativas para América Latina y el Caribe.

El desafío

- No basta con identificar transformaciones indispensables: se requiere capacidad para viabilizarlas, sostenerlas y legitimarlas políticamente.
- Las instituciones deben poder traducir diagnósticos en acción efectiva, articular recursos, liderazgos y consensos, y anticipar interrupciones.

El paradigma

- La gestión de transformaciones exige un sistema funcional, interdependiente y dinámico de capacidades institucionales TOPP que permitan orientar, implementar y sostener transformaciones con legitimidad donde:
 - **La capacidad técnica define qué hacer y con qué fundamentos.**
 - **La capacidad operativa organiza recursos y ejecuta con eficacia, adaptándose a contextos cambiantes.**
 - **La capacidad política vertebra el sistema: otorga legitimidad, genera consensos y proyecta liderazgo.**
 - **La capacidad prospectiva introduce una lógica anticipatoria: conecta decisiones presentes con horizontes de largo plazo y fortalece la resiliencia institucional.**