

Florida International University  
Kimberly Green Latin American and Caribbean Center

**Políticas Públicas en la Gestión del Riesgo de Desastres**

White Paper

Juan Pablo Sarmiento, Research Fellow, Kimberly Green Latin American and  
Caribbean Center, Florida International University

Gabriela Hoberman, Director of Academic Programs, Kimberly Green Latin  
American and Caribbean Center, Florida International University

Agosto 4, 2026

El white paper titulado: *Políticas Públicas en la Gestión del Riesgo de Desastres* hace parte de la línea de investigación Disaster Risk, Resilient Infrastructure and Environmental Security (DRIES) del Kimberly Green Latin American and Caribbean Center de Florida International University (FIU-LACC). Este documento fue elaborado por Juan Pablo Sarmiento (ORCID: 0000-0001-8192-902X) y Gabriela Hoberman (ORCID: 0000-0001-8790-4544), profesores afiliados al FIU-LACC. Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las de FIU o de LACC.

Miami, Agosto 4 de 2026.

Cita sugerida: Sarmiento, J. P. y Hoberman, G. (2026). *Políticas Públicas en la Gestión del Riesgo de Desastres (White Paper N. 1)*, P: 82, Kimberly Green Latin American and Caribbean Center, Florida International University. <https://doi.org/10.25148/fiur.32792>



## Acerca de los autores

### **Juan Pablo Sarmiento, M.D., M.P.H.**

Research Fellow, Kimberly Green Latin American & Caribbean Center  
Steven J. Green School of International & Public Affairs



Dr. Sarmiento se desempeña como Research Fellow con un nombramiento de cortesía en el Kimberly Green Latin American and Caribbean Center (LACC) de FIU. En esta función, el Dr. Sarmiento colabora con LACC en el desarrollo y avance de una línea de investigación centrada en la reducción del riesgo de desastres, la infraestructura crítica resiliente y la seguridad ambiental en la región de América Latina y el Caribe. Durante 16 años, se desempeñó como profesor y director asociado de investigación en el Instituto de Eventos Extremos de Florida International University (FIU-EEI).

El Dr. Sarmiento ha sido consultor de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS). Fue miembro del Grupo de Trabajo sobre Aplicaciones de Investigación Social y Económica (WG SERA) de la Organización Meteorológica Mundial. Se desempeñó como gerente técnico del programa regional de gestión de riesgos en América Latina y el Caribe de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) durante una década. El Dr. Sarmiento ha intervenido en la gestión y reducción del riesgo de desastres asociados a múltiples fenómenos —incluidos terremotos, tormentas tropicales, deslizamientos de tierra y sequías— en toda la región de América Latina y el Caribe.

### **Gabriela Hoberman, Ph.D.**

Director of Academic Programs, Kimberly Green Latin American & Caribbean Center  
Steven J. Green School of International & Public Affairs



La Dra. Gabriela Hoberman es la directora de programas académicos en el Kimberly Green Latin American and Caribbean Center (LACC) de FIU y directora del programa de estudios en el extranjero del LACC sobre sociedad, política y relaciones internacionales en Argentina. Asimismo, es la investigadora principal (PI) de la beca Tinker para investigación de campo en el centro LACC. La Dra. Hoberman es politóloga e investigadora especializada en el ámbito de los desastres en la región de América Latina y el Caribe. Sus áreas de especialización incluyen la política comparada, las políticas públicas en gestión del riesgo de desastres, los estudios sobre genocidio y la política latinoamericana.

La Dra. Hoberman imparte cursos de política comparada en el Departamento de Política y Relaciones Internacionales y en la Maestría en Estudios Latinoamericanos y del Caribe; y es académica afiliada al Jack D. Gordon Institute for Public Policy, donde colabora en diversas iniciativas sobre políticas públicas y seguridad global. Entre 2014 y 2022, se desempeñó como subdirectora del DRRA-Extreme Events Institute de FIU, promoviendo la capacitación de docentes y profesionales para abordar los factores que impulsan el riesgo de desastres en la región de América Latina y el Caribe. Sus artículos han sido publicados en revistas académicas como Disaster Prevention and Management, Natural Hazards Review, International Journal of Disaster Risk Reduction, Natural Hazards, International Studies Perspectives y Environmental Hazards.

## Indice

|                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Acerca de los autores .....                                                            | i  |
| Resumen .....                                                                          | 1  |
| Palabras Clave .....                                                                   | 1  |
| Introducción .....                                                                     | 1  |
| Capítulo 1: La gestión del riesgo de desastres .....                                   | 3  |
| 1.1 Conceptos esenciales .....                                                         | 3  |
| 1.2 La gestión del riesgo de desastres y su alcance.....                               | 4  |
| 1.3 La gestión del riesgo de desastres y la adaptación climática .....                 | 5  |
| 1.4 El riesgo sistémico .....                                                          | 6  |
| Conclusión.....                                                                        | 7  |
| Capítulo 2: Fundamentos de políticas públicas .....                                    | 9  |
| 2.1 Definición de la política pública .....                                            | 9  |
| 2.2 La relación entre política pública y gobernanza.....                               | 11 |
| 2.3 Diseño de políticas: La esencia del diseño y los procesos de políticas públicas .. | 12 |
| 2.4 La visión de Birkland sobre la política como sistema .....                         | 13 |
| 2.5 Modelo de “corrientes de política” de J. Kingdon .....                             | 14 |
| 2.6 El ciclo de políticas como marco analítico.....                                    | 17 |
| Conclusión.....                                                                        | 17 |
| Capítulo 3: Fase 1 - Problematicar el tema y su inclusión en la agenda .....           | 19 |
| 3.1 Las tres dimensiones de la problematización .....                                  | 19 |
| 3.2 Problematicación y transición a la agenda pública .....                            | 20 |
| 3.3 La agenda pública y la agenda gubernamental.....                                   | 21 |
| 3.4 Evaluación de los grupos de interés .....                                          | 23 |
| Conclusión.....                                                                        | 25 |
| Capítulo 4: Fase 2 - Formulación de políticas .....                                    | 27 |
| 4.1 Definición de la formulación de políticas.....                                     | 27 |
| 4.2 Modelos de toma de decisiones políticas en la fase de formulación .....            | 28 |

|                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.3 Dinámica de actores y coaliciones de defensa en la formulación de políticas .....               | 31 |
| 4.4 Selección de instrumentos: la tarea técnica central de la formulación .....                     | 33 |
| 4.4 Esquema sugerido para un proceso de formulación de políticas de GRD .....                       | 36 |
| 4.5 Formulación de políticas y gobernanza de GRD: La conexión con iGOPP .....                       | 38 |
| Conclusión.....                                                                                     | 41 |
| Capítulo 5: Fase 3 - Implementación de políticas.....                                               | 43 |
| 5.1 En qué consiste la implementación? .....                                                        | 43 |
| 5.2 Enfoques de Berman: implementación programada y adaptativa .....                                | 44 |
| 5.3 El modelo de implementación de Lewis y Flynn .....                                              | 47 |
| 5.4 Marco flexible de Ingram para el análisis de implementación .....                               | 49 |
| 5.5 Factores de éxito y fracaso en la implementación .....                                          | 51 |
| 5.5 Posibles acciones para mejorar la implementación: conexión con la gobernanza<br>de la GRD ..... | 54 |
| Conclusión.....                                                                                     | 58 |
| Capítulo 6: Fase 4 - Evaluación de políticas.....                                                   | 59 |
| 6.1 ¿Qué es la evaluación de políticas públicas? .....                                              | 59 |
| 6.2 Tipos de evaluación de políticas públicas.....                                                  | 60 |
| 6.3 Características de la evaluación rigurosa de políticas públicas .....                           | 63 |
| 6.3 Relación entre evaluación y gobernanza.....                                                     | 65 |
| 6.4 Principales deficiencias de la evaluación de políticas públicas .....                           | 66 |
| 6.5 Cómo mejorar la evaluación de políticas públicas .....                                          | 69 |
| Conclusión.....                                                                                     | 72 |
| Referencias.....                                                                                    | 73 |

## Resumen

La gobernanza en la gestión del riesgo de desastres (GRD) es un proceso multidimensional que articula a actores públicos, privados, multilaterales y de la sociedad civil en torno a la identificación, reducción y gestión de riesgos. Su efectividad depende tanto de los marcos normativos e institucionales disponibles como de la calidad de las relaciones entre quienes toman decisiones y quienes las implementan. En este contexto, el Marco de Sendai 2015-2030 constituye el principal referente internacional, orientado a cuatro prioridades: comprender el riesgo, fortalecer su gobernanza, invertir en resiliencia y mejorar la preparación ante desastres.

El presente documento propone un encuentro entre la teoría de las políticas públicas y los desarrollos contemporáneos de la GRD, organizado en seis capítulos que recorren el ciclo completo de las políticas públicas aplicadas a la gestión de riesgos. Partiendo de los conceptos esenciales, el texto avanza por las fases de problematización y agenda, formulación y toma de decisiones, implementación y evaluación. A lo largo de este recorrido se plantean marcos teóricos —Birkland, Kingdon, Simon, Lindblom, entre otros— para explicar cómo se construyen, adoptan, ejecutan y evalúan las políticas de GRD, con el propósito de fortalecer una gestión más eficaz, transparente y basada en evidencia.

## Palabras Clave

Gestión del riesgo de desastres, gobernanza, Marco de Sendai, política pública, resiliencia

## Introducción

Las políticas públicas y la gestión del riesgo de desastres reflejan una perspectiva integral y una relación de doble vía. La gobernanza en la gestión del riesgo de desastre (GRD) es un proceso multidimensional que involucra a diversos actores, quienes ponen procesos en marcha, definen e implementan herramientas y mecanismos, y toman decisiones. La gobernanza en la GRD se enmarca en las relaciones entre los funcionarios públicos y tomadores de decisiones con el sector privado, organizaciones no gubernamentales, instituciones multilaterales y la sociedad civil.

Es importante reconocer las diferentes tipologías, mecanismos y características de la gobernanza de riesgos, así como su relación con la gestión del riesgo, la planificación del desarrollo, y las tendencias en esta materia. Para lograrlo es conveniente evaluar los procesos legislativos y regulatorios existentes en GRD en la región de las Américas, su rol y cómo estos pueden impactar los resultados esperados de la gobernanza de riesgos.

Dentro de los mecanismos internacionales disponibles, se destaca el Marco de Sendai (MdS) 2015-2030, un acuerdo global no vinculante de 15 años para reducir, prevenir y dar respuesta a riesgos de desastres en todo el mundo. Son cuatro las prioridades concretas del MdS para la acción: 1) comprender el riesgo de desastres; 2) fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para una mejor gestión; 3) invertir en la GRD para una mayor resiliencia; y 4) aumentar la preparación frente a desastres para responder mejor a ellos y para una mejor recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

El presente documento busca un encuentro práctico entre la teoría de las políticas públicas aplicadas a la gestión de riesgos y los desarrollos más recientes de la GRD. El contenido se ha organizado en seis capítulos. El capítulo 1 aborda los conceptos más relevantes, describe el alcance de la GRD, la relación entre la GRD y la adaptación al cambio climático, y el riesgo sistémico. El capítulo 2, establece la relación conceptual entre política pública y gobernanza, explora la perspectiva sistémica de Thomas Birkland y el Marco de Corrientes Múltiples de John Kingdon. El capítulo 3, describe la Fase 1 de las políticas públicas en gestión de riesgos, la problematización del tema y su inclusión en la agenda de gobierno. El capítulo 4, plantea la Fase 2, la formulación, los modelos de toma de decisiones desde la racionalidad acotada hasta el escaneo mixto, las coaliciones de defensa, y la selección de instrumentos. El capítulo 5, examina la Fase 3 o de implementación, analizando los enfoques programados y adaptativos de Berman, el modelo operativo de Lewis y Flynn, el marco flexible de Ingram y las condiciones estructurales que producen el éxito o fracaso de la implementación. Finalmente, el capítulo 6 aborda la Fase 4, la evaluación de políticas describe sus principales modalidades ex ante, concomitantes y ex post. A su vez, identifica las principales limitaciones que afectan la calidad y efectividad de la evaluación, y propone

estrategias para fortalecer su institucionalización y promover una GRD más eficaz, transparente y basada en evidencia.

# Capítulo 1: La gestión del riesgo de desastres

## 1.1 Conceptos esenciales

La teoría de la gestión del riesgo de desastres se ha construido sobre los siguientes conceptos esenciales: desastre, amenaza, vulnerabilidad, exposición, riesgo y factores subyacentes del riesgo y resiliencia.

**Desastre:** “Disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales.” (Naciones Unidas 2016, p.13)

**Amenaza:** “Proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, disrupciones sociales y económicas o daños ambientales.” (Naciones Unidas, 2016, p.19)

**Vulnerabilidad:** “Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, una comunidad, los bienes o los sistemas a los efectos de las amenazas.” (Naciones Unidas, 2016, p.25)

**Exposición:** “Situación en que se encuentran las personas, las infraestructuras, las viviendas, las capacidades de producción y otros activos humanos tangibles situados en zonas expuestas a amenazas.” (Naciones Unidas, 2016, p.19)

**Riesgo de desastres:** “Posibilidad de que se produzcan muertes, lesiones o destrucción y daños en bienes en un sistema, una sociedad o una comunidad en un período de tiempo concreto, determinados de forma probabilística como una función de la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad.” (Naciones Unidas, 2016, p.15)

**Riesgo aceptable o tolerable:** se refiere a la medida en que un riesgo de desastre se considera aceptable o tolerable en condiciones sociales, económicas, políticas, culturales, técnicas y medioambientales.

**Factores subyacentes del riesgo de desastres:** “Procesos o condiciones, a menudo relacionados con el desarrollo, que influyen en el nivel de riesgo de desastres al incrementar los niveles de exposición y vulnerabilidad o reducir la capacidad.” (Naciones Unidas, 2016, p.25)

**Resiliencia:** “Capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas por conducto de la gestión de riesgos.” (Naciones Unidas, 2016, p.23)

## 1.2 La gestión del riesgo de desastres y su alcance

Conforme a las Naciones Unidas, la gestión del riesgo de desastres es “la aplicación de políticas y estrategias de reducción del riesgo de desastres con el propósito de prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir los riesgos de desastres existentes y gestionar el riesgo residual, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la resiliencia y a la reducción de las pérdidas por desastres.” (Naciones Unidas, 2016, p.16)

Dependiendo del alcance, se identifican cuatro tipos de gestión del riesgo de desastres: reactiva, prospectiva, correctiva y compensatoria.

La gestión reactiva del riesgo es el conjunto de acciones y medidas destinadas a enfrentar un evento adverso, ya sea por una amenaza inminente o por la materialización del riesgo. Actúa sobre un riesgo existente, y se centra en el impacto y las consecuencias de su materialización.

La gestión prospectiva del riesgo es el proceso por el cual las medidas o acciones preventivas se toman en la planificación del desarrollo o en relación con el proceso de toma de decisiones de actores privados (desde particulares a empresas) y que promueven la prevención de una mayor exposición, vulnerabilidad o riesgo.

La gestión correctiva del riesgo es el proceso mediante el cual se toman las medidas o acciones que promuevan la reducción de los riesgos existentes y de sus factores constitutivos - riesgos, exposición y vulnerabilidad. Esto puede y debe estar vinculada a la planificación del desarrollo, así como de las decisiones del sector privado.

Finalmente, la gestión compensatoria del riesgo, entendida como el proceso mediante el cual se toman las medidas o acciones que buscan transferir o compartir el riesgo residual, el que permanece luego de adelantar otras medidas de gestión de riesgos.

Por otra parte, se incluye en este documento una mención a dos tipos de riesgos que demandan una gestión particular. El riesgo extensivo, caracterizado por el riesgo de sucesos peligrosos y desastres de baja intensidad/gravedad/impacto y alta frecuencia. Este tipo de riesgo se asocia a zonas rurales y márgenes urbanos en los que las comunidades y hogares de bajos ingresos están expuestos a tormentas, inundaciones, incendios o deslizamientos

de tierra. Por lo general, el riesgo extensivo está relacionado con la pobreza, desigualdad y degradación ambiental.

Por el contrario, el riesgo intensivo está representado por el riesgo de desastre de elevada intensidad/gravedad/impacto y de frecuencia mediana a baja. Comúnmente se presenta en grandes ciudades o zonas densamente pobladas, expuestas a grandes amenazas como terremotos, tsunamis, huracanes, volcanes activos o grandes inundaciones. Además, presentan altos niveles de vulnerabilidad frente a esas amenazas.

### 1.3 La gestión del riesgo de desastres y la adaptación climática

Según el informe SREX del IPCC (IPCC, 2012), el riesgo de desastres no depende solo de los eventos naturales, sino principalmente de qué tan expuestas y vulnerables están las personas, las comunidades y los sistemas. Esto significa que incluso fenómenos no necesariamente extremos, pueden causar grandes daños si afectan a poblaciones muy vulnerables o si ocurren varios eventos seguidos que se van acumulando.

El cambio climático está modificando cómo ocurren los fenómenos meteorológicos, alterando su frecuencia, intensidad, duración y extensión geográfica. Asimismo, dichas condiciones abren la posibilidad a eventos sin precedentes. Estos cambios no siempre son graduales; también pueden ser rápidos e inesperados. En términos simples, el comportamiento del clima se vuelve más incierto, no solo cambian los promedios, sino también la variabilidad y la forma en que se distribuyen los eventos. Incluso varios eventos moderados, al combinarse, pueden generar impactos severos.

Al mismo tiempo, muchos fenómenos extremos forman parte de la variabilidad natural del clima. Esto seguirá siendo así en el futuro, los eventos extremos no solo estarán influidos por el cambio climático causado por el ser humano, sino también por esa variabilidad natural. Ambos factores actuarán juntos creando eventos extremos más frecuentes y de mayor complejidad para su abordaje.

Frente a este escenario, la adaptación al cambio climático se vuelve una herramienta clave para la gestión del riesgo de desastres. Adaptarse no significa solo reaccionar ante emergencias, sino anticiparse a riesgos más intensos en el futuro, incluso mediante cambios profundos en cómo planificamos ciudades, infraestructuras y sistemas productivos. Este enfoque preventivo y transformador todavía no siempre es plenamente comprendido o aplicado en el proceso de toma de decisiones.

En este contexto, los eventos de desastres no deben entenderse únicamente como consecuencia de fenómenos naturales o del cambio climático. En gran medida, son el

resultado de cómo la sociedad se organiza y toma decisiones, lo que se conoce como la construcción social del riesgo. Por ello, es necesaria una visión más práctica y equilibrada que ponga el foco en reducir la exposición y la vulnerabilidad, ya que intervenir en estos factores es clave para disminuir los impactos de los desastres.

## 1.4 El riesgo sistémico

La palabra "sistema" se deriva del latín *systema*, y este del griego σύστημα *sýstēma* 'reunión, conjunto, agregado'. Describe un conjunto de entidades que interactúan de manera ordenada y organizada. La primera formulación de sistema como teoría es atribuible al biólogo Ludwig von Bertalanffy (1901-1972), quien acuñó la denominación "Teoría General de Sistemas."

La investigación sobre el riesgo sistémico surgió originalmente dentro de la ciencia de la complejidad a principios de la década de 1950. El concepto de riesgo sistémico y su aplicación a los "problemas complejos" (Rittel y Webber, 1973) ha ganado más atención en la década de 2000, asociados a la crisis financiera de 2007/08, el terremoto y maremoto de la región de Tōhoku, Japón de 2011, los impactos climáticos recientes y la pandemia de COVID19 causada por el virus SARS-CoV-2. Estos eventos aumentaron la conciencia sobre cómo eventos específicos (como amenazas físicas, eventos económicos o geopolíticos) tienen efectos en cadena en todas las regiones y sectores a través de sistemas interconectados e interdependientes, causando pérdidas no modeladas y con el potencial de llegar a un colapso sistémico.

En el complejo escenario donde se materializa la construcción del riesgo, se da lugar al llamado riesgo sistémico, el cual ocurre en el nivel local, en un territorio. El riesgo sistémico se caracteriza por altos niveles de interdependencia, donde la linealidad desaparece, observándose discontinuidades, bucles de retroalimentación e incertidumbre. Cuando se habla de riesgo sistémico se habla de crisis, de fallas secuenciales, sincrónicas o simultáneas. El riesgo sistémico se asocia a eventos en cascada o concatenados y a eventos coincidentes, compuestos, o concomitantes. Los primeros se refieren a una secuencia de incidentes o sucesos interconectados donde cada evento desencadena o influye en el siguiente, lo que a menudo resulta en una reacción en cadena o una escalada de consecuencias. Los segundos hacen referencia a la posibilidad de que eventos no relacionados se presenten simultáneamente. Aparecen o actúan conjuntamente sin que tengan una relación de causalidad.

## Conclusión

La gestión del riesgo de desastres constituye un campo conceptual y operativo de creciente complejidad, cuya comprensión rigurosa exige integrar un conjunto articulado de conceptos fundamentales. El desastre no es un fenómeno natural en sí mismo, sino el resultado de la interacción entre amenazas y condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad preexistentes en un territorio. Esta distinción es de enorme importancia práctica; implica que los eventos de desastres son, en gran medida, contruidos socialmente y que, por ende, son prevenibles o al menos mitigables mediante decisiones de política pública, planificación territorial y desarrollo.

La gestión del riesgo adopta cuatro modalidades complementarias — reactiva, prospectiva, correctiva y compensatoria — que en conjunto abarcan desde la respuesta inmediata al desastre, la intervención del riesgo existente, las acciones dirigidas a impedir o minimizar la construcción de nuevos riesgos, hasta la transferencia del riesgo residual. Esta diversidad de enfoques refleja una maduración conceptual, ya no se trata solo de responder a las emergencias, sino de intervenir en los factores que las generan, particularmente la vulnerabilidad y la exposición.

El cambio climático introduce una dimensión de incertidumbre adicional y estructural. Al modificar la frecuencia, intensidad y distribución geográfica de los eventos extremos, amplifica los riesgos existentes y abre la posibilidad de escenarios sin precedentes históricos. Frente a ello, la adaptación climática no puede circunscribirse a un acto reactivo; exige transformaciones profundas en la planificación urbana, la infraestructura y los sistemas productivos, orientadas a reducir la exposición y la vulnerabilidad antes de que los desastres ocurran.

Finalmente, el concepto de riesgo sistémico introduce la dimensión quizás más desafiante para la gestión de riesgos contemporánea. En un mundo crecientemente interconectado, los riesgos no operan de manera lineal ni aislada; sino que se encadenan, se amplifican mutuamente y se manifiestan como crisis en cascada con efectos que trascienden sectores y territorios. Los eventos financieros de 2007-2008, el terremoto y maremoto de la región de Tōhoku, Japón de 2011, los impactos climáticos recientes y la pandemia de COVID19 causada por el virus SARS-CoV-2 (entre otros grandes eventos) han evidenciado que la interdependencia sistémica puede convertir fenómenos locales o sectoriales en perturbaciones globales de consecuencias imprevisibles.

En síntesis, la gestión eficaz del riesgo de desastres demanda una visión integrada que articule la comprensión científica de las amenazas con el análisis de la vulnerabilidad social, la adaptación climática y la gobernanza de los riesgos sistémicos. La resiliencia — entendida como la capacidad de resistir, adaptarse y transformarse — constituye el

horizonte normativo de este esfuerzo colectivo. Alcanzarla no es tarea de un sector o disciplina, sino un imperativo transversal de las sociedades contemporáneas frente a un entorno de riesgo en permanente evolución.

## Capítulo 2: Fundamentos de políticas públicas

El estudio de los procesos de toma de decisiones y la implementación de la política pública ocupa un lugar central en la ciencia política y la administración pública. Lejos de ser un ámbito neutral o puramente técnico, la política pública en la gestión del riesgo de desastres es el ámbito en el que las sociedades toman decisiones colectivas vinculantes sobre los valores compartidos de una sociedad, la distribución de recursos y la gestión de riesgos. En las últimas décadas, la creciente complejidad y la falta de sostenibilidad de los entornos de gobernanza —moldeada por la globalización, el cambio demográfico, la disrupción climática y la fragmentación institucional— han complejizado la implementación de políticas públicas sostenibles, al mismo tiempo que la calidad de los sistemas de políticas públicas se han convertido en un determinante cada vez más crítico de la resiliencia social.

Este capítulo ofrece una introducción estructurada a los fundamentos conceptuales de la política pública, con especial atención a su relación con la gobernanza, sus procesos de diseño y la primera fase de su desarrollo, la inclusión de agendas. El análisis se basa en el Índice de Gobernanza y Políticas Públicas en la Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP), desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo (Lacambra et al., 2015 y Lacambra et al., 2020), que ofrece uno de los marcos operativos más rigurosos para conectar la teoría de políticas públicas con la gobernanza del riesgo de desastres. Se complementa con referencias académicas fundamentales en la ciencia política, incluyendo el trabajo de Birkland (2020), Kingdon (2003), Howlett, Ramesh y Perl (2009), Dye (1987), Lasswell (1956) y Mitchell, Agle y Wood (1997) sobre el análisis de partes interesadas.

El capítulo está organizado de la siguiente manera: la Sección II examina el concepto de política pública y su relación con la gobernanza. La Sección III aborda el diseño de políticas como la actividad intelectual y técnica central de la elaboración de políticas. La Sección IV presenta la visión sistémica de Birkland sobre la política pública. La Sección V explora el Modelo de Corrientes Múltiples de Kingdon como una teoría fundamental de la definición de agendas de política pública. La Sección VI examina las fases del proceso de desarrollo de políticas, con un enfoque sostenido en la Fase 1, inclusión de la agenda, que abarca la formulación de agendas públicas y gubernamentales, y evaluación de las partes interesadas.

### 2.1 Definición de la política pública

La política pública es un concepto que tiene definiciones diversas que varían de acuerdo a las disciplinas de enfoque. Entre las más citadas e influyentes en las últimas décadas se

encuentra la formulación minimalista de Thomas Dye, la política pública es "lo que los gobiernos decidan hacer o no hacer" (Dye, 1987, p.1). La simpleza y elegancia de esta definición radica en su insistencia en que la inacción es en sí misma una forma de política pública — una elección con consecuencias distributivas tan real como cualquier acto legislativo. Es importante mencionar que la inacción en sí misma, no es la ausencia de política pública; tiene destinatarios, ganadores y perdedores, con una lógica de poder que la sostiene. Esto conduce a preguntarse no solo lo que hacen los gobiernos, sino también para quienes dejan de actuar y por qué. También pone en primer plano la naturaleza gubernamental de la política pública, distinguiéndola de las decisiones privadas o de la acción social no autorizada. Por ello, la decisión privada obliga solo a quien la toma; en cambio la política pública obliga a todos los sujetos bajo la autoridad del Estado, y su incumplimiento activa mecanismos de sanción que ningún privado posee.

Una formulación más sofisticada es desarrollada por David Easton (1965), quien adopta una visión orgánica de la política (Hanumanthappa D. G, 2023), define la política pública como la "asignación autoritativa de valores para toda la sociedad" — la producción del sistema político a través del cual se distribuyen los bienes, derechos y obligaciones. El marco de sistemas de David Easton sitúa la política pública en la intersección de los insumos (demandas y apoyos del entorno) y los resultados (decisiones vinculantes), con procesos de retroalimentación que modifican insumos futuros. Esta concepción sistémica es fundamental para entender la política como un proceso vivo, dinámico y recursivo, en lugar de una serie de actos discretos.

Harold Lasswell (1956), cuyo trabajo inauguró las ciencias políticas como disciplina, conceptualizó la política pública como el ejercicio organizado de la inteligencia gubernamental para abordar problemas sociales. Su definición enfatiza la orientación al problema, la multidisciplinariedad y el compromiso normativo con la dignidad humana. Hogwood y Gunn (1984) ampliaron el panorama definicional identificando diez formas diferentes en que se usa la palabra "política" en la práctica — desde una clara intención declarada, hasta una autorización formal, un programa, un resultado y, finalmente, un proceso — demostrando que "política" es simultáneamente un sustantivo y un verbo, un producto y una práctica.

A efectos de este trabajo, y en línea con el marco del iGOPP, la política pública se entiende como el conjunto de marcos legales, institucionales y presupuestarios a través del cual los gobiernos definen objetivos, asignan responsabilidades, movilizan recursos y crean mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para la gobernanza de ámbitos específicos de interés colectivo. Como expone el iGOPP, el Índice evalúa la "existencia formal, y por tanto demostrable, de una serie de condiciones legales, institucionales y presupuestarias que son fundamentales para que los procesos de Gestión del Riesgo de

Desastres puedan implementarse en un país específico" (Lacambra et al., 2015, p.i). Esta definición es notable por su insistencia en la evidencia formal y verificable — distinguiendo entre intención política y realidad política, y exigiendo que las condiciones de gobernanza estén demostrablemente establecidas, no simplemente declaradas.

## 2.2 La relación entre política pública y gobernanza

La gobernanza y la política pública son conceptos relacionados, pero analíticamente distintos. La gobernanza se refiere a la arquitectura más amplia de reglas, normas, instituciones y relaciones a través de la cual se toman e implementan las decisiones colectivas. La política pública es un producto principal de la gobernanza; el producto sustantivo a través del cual la gobernanza ejerce su autoridad sobre problemas sociales definidos.

El Banco Mundial definió la gobernanza como la manera en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo, identificando la rendición de cuentas, la transparencia, el estado de derecho y la participación como sus características esenciales (World Bank, 2005). El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo amplió este concepto para abarcar el sistema de valores, políticas e instituciones a través del cual la sociedad gestiona sus asuntos mediante las interacciones entre el estado, la sociedad civil y el sector privado (UNDP, 1997). Más recientemente, el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2017* del Banco Mundial describió la gobernanza como el proceso a través del cual actores estatales y no estatales interactúan para diseñar e implementar políticas dentro de un conjunto dado de reglas formales e informales que moldean y son moldeadas por el poder (World Bank, 2017).

El iGOPP operativiza esta relación en el contexto de la gestión del riesgo de desastres. Conceptualiza la GRD como una dimensión de la política de desarrollo que solo puede avanzar mediante el funcionamiento conjunto de condiciones de gobernanza e instrumentos de política pública. El Índice identifica a la gobernanza como el entorno propicio en el que se puede diseñar, financiar e implementar políticas — y define las condiciones incipientes de gobernanza como un impedimento estructural para una política pública eficaz, independientemente de la calidad de los instrumentos políticos individuales. En este marco, la gobernanza no es el trasfondo sobre el cual opera la política; es la condición previa para la eficacia de la política (Lacambra et al., 2015).

Esta relación tiene importantes implicaciones prácticas. Un gobierno puede promulgar una legislación abarcativa y sofisticada sobre la gestión del riesgo de desastres mientras carece simultáneamente de la capacidad institucional, los recursos fiscales y humanos, o las condiciones del estado de derecho para implementarla. Howlett, Ramesh y Perl (2009) sostienen que la selección de objetivos e instrumentos políticos siempre está condicionada

por el contexto institucional —actores, ideas e instituciones— en el que operan los responsables políticos. La calidad de la gobernanza, en este sentido, determina la variedad de políticas factibles y las condiciones bajo las cuales se puede esperar que produzcan los resultados previstos.

## 2.3 Diseño de políticas: La esencia del diseño y los procesos de políticas públicas

El diseño de políticas públicas se refiere al proceso deliberado mediante el cual los responsables políticos identifican objetivos, seleccionan instrumentos y construyen marcos destinados a abordar problemas públicos en la agenda de gobierno. Es el núcleo intelectual de la formulación de políticas — el momento en que las intenciones abstractas de gobernanza se traducen en formas legales, institucionales y programáticas concretas.

Howlett (2011; 2019) define el diseño de políticas como "el proceso de elegir conscientemente un conjunto de medios o instrumentos de política con objetivos y metas específicas en mente." Esta definición abarca varias dimensiones esenciales; la intencionalidad del diseño (en contraposición a cambios incrementales o accidentales), la selección de instrumentos (en lugar de solo objetivos) y la orientación hacia poblaciones y problemas específicos. Howlett distingue entre instrumentos de política sustantiva —que afectan directamente al comportamiento de las poblaciones objetivo mediante regulación, incentivos económicos o información— e instrumentos procedimentales, que moldean los procesos a través de los cuales se elaboran e implementan las políticas.

El iGOPP encarna un modelo específico de diseño de políticas orientado a las condiciones de gobernanza para la reducción del riesgo de desastres. Su arquitectura refleja lo que Howlett et al. (2009) describen como un modelo anidado de diseño de políticas; a nivel más amplio, las condiciones de gobernanza (marcos legales, mandatos institucionales, mecanismos de coordinación interinstitucional) definen el ámbito de viabilidad dentro del cual se toman decisiones políticas operativas. Dentro de ese ámbito, se diseñan instrumentos de GRD específicos — como por ejemplo, sistemas de identificación de riesgos, protocolos de alerta temprana, mecanismos de protección financiera — para abordar objetivos concretos de gestión de riesgos. La coherencia entre estos niveles — lo que Howlett (2019) denomina "calibración" — es un determinante central de la efectividad de las políticas públicas.

Hogwood y Gunn (1984) caracterizan el diseño de políticas como inherentemente político además de técnico. Incluso el diseño de políticas más técnicamente sofisticado debe navegar entre los desafíos de la viabilidad política, las disputas entre los actores y la

resistencia institucional. Esta visión es fundamental para entender por qué el hallazgo del iGOPP de un "progreso incipiente" en la gobernanza de la GRD en Latinoamérica y el Caribe no es principalmente un déficit técnico, sino que refleja las condiciones políticas bajo las que se diseñan las políticas públicas y las limitaciones institucionales dentro de las cuales opera la gobernanza del riesgo de desastres.

Una distinción crítica en el diseño de políticas es entre la política tal como está escrita y la política tal como está implementada. La brecha entre el contenido formal de la política pública y la realidad operativa —lo que Pressman y Wildavsky (1973) llamaron la brecha de implementación— está moldeada por la calidad del diseño en sí; si los objetivos están claramente especificados, si los instrumentos se ajustan a las capacidades y si los mecanismos de rendición de cuentas proporcionan incentivos genuinos para el cumplimiento. El énfasis del iGOPP en condiciones de gobernanza "formales y, por tanto, demostrables" es una respuesta metodológica directa a esta brecha, insistiendo en la verificación del diseño como condición previa para evaluar la calidad de la gobernanza.

## 2.4 La visión de Birkland sobre la política como sistema

El texto “Una introducción al proceso político” de *Thomas Birkland* (2020) ofrece uno de los marcos más utilizados y coherentes analíticamente para entender la política pública como un sistema. Basándose en la teoría de sistemas de Easton, Birkland conceptualiza el proceso político como un sistema abierto en el que los insumos del entorno social, económico y político se convierten, a través de procesos institucionales, en resultados y resultados políticos, con procesos de retroalimentación que remodelan los insumos futuros.

En el corazón del modelo sistémico de Birkland se encuentra el reconocimiento de que la elaboración de políticas no es una secuencia lineal de decisiones racionales, sino un proceso dinámico e iterativo moldeado por múltiples actores, competencia de intereses, restricciones institucionales y la incertidumbre inherente a los problemas públicos. El "sistema de formulación de políticas" abarca no solo instituciones gubernamentales, sino también actores no oficiales — grupos de interés, medios de comunicación, think tanks, el sector privado, comunidades epistémicas y la sociedad civil — cuyas interacciones moldean qué problemas llegan a la agenda gubernamental, qué soluciones se consideran, cuales se descartan, y qué políticas se adoptan e implementan finalmente en la agenda de decisión.

Birkland identifica varias propiedades distintivas del sistema de formulación de políticas públicas que tienen implicaciones directas para comprender la gobernanza de la GRD. En

primer lugar, el sistema se caracteriza por una racionalidad acotada; los responsables de la toma de decisiones operan con información incompleta, capacidad cognitiva limitada y recambio frecuente de oficiales de gobierno, que impiden que el diseño de políticas públicas plenamente racional sea un ideal en lugar de una realidad. En segundo lugar, el sistema está moldeado por la dependencia de los procesos; las políticas, instituciones y configuraciones de partes interesadas existentes crean inercia que dificulta un cambio radical en las políticas incluso cuando es demostrablemente necesario. En tercer lugar, el sistema responde a los eventos focalizadores — incidentes dramáticos, desastres o crisis que centran la atención política en problemas previamente descuidados e ignorados en la agenda y crean ventanas de oportunidad temporales para cambios en las políticas públicas.

Esta tercera propiedad es especialmente relevante para la gestión del riesgo de desastres. El extenso trabajo de Birkland sobre eventos focales (2006) demuestra que los grandes desastres — terremotos, inundaciones, huracanes, pandemias — actúan como catalizadores para cambios de políticas al transformar la preocupación pública difusa en una clara demanda política concentrada. No siempre lo hacen creando nuevas ideas políticas, sino elevando las propuestas existentes de las comunidades específicas que las han desarrollado a la agenda visible y factible de los responsables de la toma de decisiones en posiciones de alto nivel gubernamental. La documentación del iGOPP sobre las reformas legislativas e institucionales tras grandes desastres en Latinoamérica y el Caribe refleja precisamente esta dinámica.

La perspectiva sistémica de Birkland también se enfoca en el rol del contexto institucional —lo que él denomina los contextos "estructural" y "social" de la formulación de políticas públicas— en la configuración de los resultados políticos. Los arreglos constitucionales, las estructuras federales, la separación de poderes y los sistemas electorales condicionan los caminos por los que los problemas políticos pasan del reconocimiento a la respuesta. Por ello la estructura de indicadores del iGOPP distingue entre condiciones de gobernanza nacional, sectorial y territorial; el mismo objetivo político puede requerir diferentes instrumentos y mecanismos de rendición de cuentas dependiendo de la distribución de la autoridad dentro de un marco constitucional dado (Lacambra et al., 2015, p.9).

## 2.5 Modelo de “corrientes de política” de J. Kingdon

*Agendas, Alternativas and Políticas Públicas (1984; revisado en 2003) de John Kingdon* introdujo lo que se ha convertido en uno de los marcos más influyentes en el estudio de las políticas públicas, el Marco de Corrientes Múltiples (MSF). Originalmente desarrollado para explicar cómo los temas surgen y se implementan en la agenda federal estadounidense, el

marco ha sido ampliamente aplicado y adaptado a investigaciones de políticas comparativas e internacionales (Howlett, 2019; Cairney y Jones, 2015).

La contribución teórica central de Kingdon fue desafiar el modelo racional-integral de la formulación de políticas públicas — la idea de que los gobiernos identifican problemas, generan y evalúan soluciones de una forma sistemática, y seleccionan la opción que mejor responde a las necesidades identificadas. En su lugar, propuso que el proceso político se caracteriza por tres corrientes en gran medida independientes que fluyen simultáneamente por el sistema político y que concuerdan en un momento específico, una ventana de oportunidad de corto plazo donde el problema identificado encuentra los incentivos y las condiciones necesarias para avanzar a la agenda de decisión.

La corriente de problemas abarca los procesos a través de los cuales las condiciones llegan a definirse como problemas públicos dignos de atención gubernamental. No todas las condiciones se convierten en un problema; deben plantearse como algo que el gobierno puede y debe abordar. Los problemas ganan protagonismo en la agenda mediante indicadores sistemáticos (datos estadísticos, líneas de tendencia, referencias comparativas), eventos de enfoque (desastres, crisis, incidentes dramáticos) y retroalimentación de programas existentes que revelan lagunas o fracasos. Como observó Kingdon (2003, p. 198) "las personas pueden estar de acuerdo en general en que algo debe hacerse y aun así discrepar sobre la naturaleza del problema."

La corriente de políticas es el dominio de especialistas — comunidades de políticas, investigadores académicos, think-tanks, expertos burocráticos — que generan, perfeccionan y abogan por soluciones específicas. Esta corriente fluye en gran medida de forma independiente de la corriente problemática; las ideas se desarrollan y recombinan con el tiempo, con muchas propuestas flotando en lo que Kingdon llamó la "sopa de política primitiva" esperando su momento de relevancia política. Las soluciones ganan tracción en la corriente de políticas mediante criterios de viabilidad técnica, aceptabilidad de valor y anticipación de futuras limitaciones, especialmente límites presupuestarios. En esta corriente, los emprendedores de políticas —individuos dispuestos a invertir sus recursos en la promoción de soluciones concretas— desempeñan un papel crucial en empaquetar propuestas y mantener su visibilidad a lo largo de múltiples ventanas políticas (Kingdon, 2003).

La corriente política abarca la dinámica de la política electoral, los intereses organizados presentes y el estado de ánimo nacional. En un momento determinado, coinciden el contexto, la oportunidad, y el compromiso político para actuar, -durante una breve ventana de oportunidad cuando la acción es posible-, sobre un problema previamente identificado con una política que puede apoyar una mayoría. Los cambios de gobierno, los cambios en

la opinión pública, los ciclos electorales y las actividades de las coaliciones de defensa moldean la receptividad política a determinados problemas y soluciones. A diferencia de las corrientes problemáticas y políticas, la corriente política suele estar impulsada por factores independientes de los méritos sustantivos de propuestas específicas.

El momento crítico en el marco de Kingdon es la apertura de una ventana de oportunidad para la política — un breve periodo durante el cual las tres corrientes convergen, creando las condiciones para un cambio de política. Las ventanas de política se abren centrando los eventos en la corriente problemática, por cambios en la corriente política o, ocasionalmente, por la aparición de una solución convincente en la corriente política. Cuando un emprendedor de políticas habilidoso combina una solución bien desarrollada a un problema políticamente relevante en un momento de receptividad política, se maximizan las condiciones para el establecimiento de la agenda —y, en última instancia, el cambio de política. (Kingdon, 2003, p.195).

El Marco de Corrientes Múltiples se ha aplicado ampliamente en el contexto del riesgo de desastres y la gestión de emergencias. El trabajo de Birkland (2006) sobre eventos focales demuestra cómo los grandes desastres abren ventanas para la reforma de políticas de GRD, elevando propuestas preexistentes desarrolladas por comunidades especializadas en políticas de la agenda gubernamental. El iGOPP refleja implícitamente esta dinámica; sus evaluaciones nacionales revelan que los avances más significativos en las condiciones formales de gobernanza de la GRD — legislación integral, mandatos institucionales dedicados, asignaciones presupuestarias explícitas — suelen seguir a grandes desastres que abrieron ventanas políticas para la reforma (Lacambra et al., 2015).

Una limitación frecuentemente señalada del enfoque de Kingdon es que su atención a la contingencia y a los promotores de soluciones oscurece el papel de los determinantes estructurales que, de forma más silenciosa pero igualmente decisiva, filtran y jerarquizan los problemas que llegan a la agenda. Howlett (2019) señalan que la aplicación comparativa de la MSF ha revelado la importancia de los contextos institucionales — acuerdos constitucionales, capacidad estatal, actores de veto — para condicionar qué ventanas se abren, qué tan abiertas y quién tiene el acceso y los recursos para explotarlas. En el contexto de Latinoamérica y el Caribe, la alta fragilidad institucional, el proceso burocrático y las restricciones fiscales pueden cerrar ventanas de política incluso cuando las tres corrientes convergerían de otro modo, produciendo lo que el iGOPP denomina "condiciones de gobernanza incipientes" a pesar del impulso formal de la política.

## 2.6 El ciclo de políticas como marco analítico

La heurística del ciclo o etapas de políticas es uno de los marcos más antiguos y utilizados para analizar el proceso político. Originado en el análisis funcional del proceso de decisión de Lasswell (1956), y posteriormente elaborado por Anderson (1975), Hogwood y Gunn (1984), el marco desagrega el proceso político en una secuencia de etapas analíticamente distintas; la identificación de problemas y establecimiento de agendas, la formulación de políticas, la toma de decisiones, la implementación, la evaluación y — en algunas versiones — su terminación o revisión.

Como subraya Birkland (2020), el marco de etapas es una heurística más que una teoría descriptiva; no afirma que el desarrollo de políticas avance realmente de forma lineal y ordenada desde la definición de la agenda hasta la evaluación. Los procesos políticos reales son no-lineales, iterativos y se caracterizan por procesos de retroalimentación, inversión y actividad simultánea en múltiples etapas. El valor del marco reside en proporcionar puntos de entrada analíticos para comprender cada fase del proceso y los factores que moldean las transiciones entre fases.

El iGOPP refleja una comprensión similar en varias fases del desarrollo de políticas de GRD, organizando sus indicadores según las condiciones de gobernanza requeridas en las diferentes etapas del desarrollo de políticas — desde los marcos legales que establecen el mandato para la identificación de riesgos, hasta las condiciones presupuestarias que permiten la inversión en reducción de riesgos, pasando por los mecanismos institucionales que apoyan la recuperación tras desastres.

## Conclusión

La política pública es la expresión autoritativa de las elecciones colectivas sobre cómo las sociedades gestionan sus problemas compartidos y gobiernan sus asuntos comunes. Su relación con la gobernanza es constitutiva; la calidad de la gobernanza —las condiciones institucionales, legales y fiscales dentro de las cuales se diseña, implementa y evalúa la política— determina el rango de opciones políticas disponibles y las condiciones bajo las cuales se espera que cualquier política produzca los resultados previstos. El iGOPP operacionaliza esta relación en el ámbito de la gestión del riesgo de desastres, haciendo visible la brecha entre la ambición política formal y la capacidad sustantiva de la gobernanza que caracteriza a muchos contextos de países en desarrollo.

El diseño de políticas es el proceso deliberado de selección de objetivos, instrumentos y mecanismos de rendición de cuentas, un proceso que es simultáneamente técnico y político, marcado por la historia institucional y moldeado por el ejercicio del poder. La visión

sistémica de Birkland sobre la política sitúa este proceso de diseño dentro de un entorno más amplio de actores en competencia, incentivos institucionales y dinámicas de retroalimentación que hacen que el diseño racional-integral sea una aspiración y no una descripción. El Marco de Corrientes Múltiples de Kingdon explica por qué el cambio de políticas públicas es episódico en lugar de continuo, dependiendo de la convergencia del reconocimiento de problemas, las soluciones disponibles y la receptividad política — una convergencia que se da en una ventana de oportunidad de un corto plazo, que los emprendedores políticos pueden cultivar, pero rara vez pueden controlar completamente.

## Capítulo 3: Fase 1 - Problematizar el tema y su inclusión en la agenda

Antes de que se pueda formular, implementar o evaluar una política pública, debe ocurrir algo más fundamental; una situación que existe en la sociedad debe ser reconocida, nombrada y definida como un problema que exige una respuesta colectiva. En este transcurso, otras situaciones que podrían identificarse como problemas, son desestimadas de la agenda de gobierno, en función de aspectos que pueden incluir la falta de consensos, incentivos, o falta de preeminencia en la agenda pública. Este proceso — que los politólogos y analistas de políticas llaman problematización — es el acto intelectual y político que abre la puerta a todo el ciclo de políticas públicas.

La problematización no es simplemente la observación de que algo va en la dirección incorrecta. Muchas situaciones que causan daño existen durante largos periodos sin llegar a convertirse en problemas públicos en el sentido de gobernanza. La pobreza, la degradación ambiental y el riesgo de desastres siempre han estado presentes en las sociedades humanas; solo se convierten en problemas de política cuando se *presentan* como situaciones socialmente inaceptables, causalmente atribuibles a factores identificables y susceptibles de acción colectiva. Como subraya Birkland (2020), una condición se convierte en un problema cuando la gente empieza a pensar que se debe tomar una decisión al respecto — y, lo más importante, que el gobierno está entre los que deberían actuar.

### 3.1 Las tres dimensiones de la problematización

La problematización opera simultáneamente a lo largo de tres dimensiones analíticas que son distintas, pero profundamente interconectadas.

La primera es la percepción; el reconocimiento por parte de un número significativo de actores sociales de que una situación está causando daño y que ese daño no es natural, inevitable, ni aceptable. Este cambio de percepción no ocurre automáticamente. Requiere que las comunidades afectadas, investigadores, actores de la sociedad civil o mediáticos hagan visible el daño —a través de la presentación de evidencia, testimonios, imágenes y narrativas— de manera que lo trasladen de la esfera privada del sufrimiento individual a la esfera pública de la preocupación colectiva. En el contexto del riesgo de desastres, por ejemplo, la publicación de bases de datos de pérdidas como DesInventar, o la aplicación

sistemática de herramientas como el iGOPP, cumple precisamente esta función; hace visible un daño que antes era difuso, localizado y políticamente invisible.

La segunda dimensión es la definición; la delimitación de lo que realmente es el problema — sus causas, sus límites, sus poblaciones afectadas y su alcance. Aquí es donde la problematización se vuelve genuinamente política. La misma situación objetiva puede definirse de formas radicalmente diferentes, cada una con distintas implicaciones sobre quién es responsable y qué debe hacerse. Una inundación que destruye un asentamiento informal puede definirse como un desastre natural (en cuyo caso la respuesta es humanitaria), como una falla de planificación (en cuyo caso la respuesta es regulatoria), como un problema de pobreza (en cuyo caso la respuesta es inversión social) o como una gobernanza deficiente (en cuyo caso la respuesta es una reforma institucional). Como señalan Torres-Melo y Santander (2013), la forma en que se define un problema determina en gran medida qué soluciones se considerarán legítimas y aceptables. Por tanto, la definición del problema nunca es neutral; es un lugar de disputa entre actores con diversos intereses, valores y marcos explicativos.

La tercera dimensión es la atribución; la identificación de causas y, por extensión, de responsabilidades. Un problema cuyas causas se atribuyen al comportamiento individual genera respuestas políticas muy diferentes de uno cuyas causas se atribuyen a condiciones estructurales, fallas institucionales o dinámicas de mercado. Para la gestión del riesgo de desastres, la insistencia del Marco de Sendai en que los desastres no son eventos naturales sino la cristalización del riesgo acumulado —construido a través de decisiones humanas sobre el uso del suelo, la inversión en infraestructuras, la protección social y la gobernanza— es en sí misma un poderoso acto de problematización; atribuye las pérdidas por desastres a fallas de gobernanza identificables y corregibles en lugar de a fuerzas fuera del control humano.

### 3.2 Problematización y transición a la agenda pública

No todos los temas que son identificados como problemas llegan a la agenda pública. La transición de un problema social reconocido a un tema de atención activa del gobierno —lo que Cobb y Elder (1983) llamaron el movimiento de la agenda sistémica a la agenda gubernamental— requiere de ciertas condiciones adicionales. El Marco de Corrientes Múltiples de Kingdon (2003) ayuda a explicar cuándo ocurre esta transición; los problemas trascienden a la agenda cuando existen indicadores creíbles que demuestran que su magnitud es innegable, cuando los eventos focales — grandes desastres, crisis, incidentes dramáticos, pandemias — generan la atención política de diferentes sectores y crean

ventanas de oportunidad para la acción, o cuando la retroalimentación de las políticas existentes revela su insuficiencia de formas que ya no pueden ignorarse.

La problematización es, en este sentido, el paso previo indispensable, define qué merece convertirse en problema público antes de que alguna ventana de oportunidad pueda abrirse. Sin una definición coherente, basada en la evidencia y políticamente legible de cuál es el problema, a quién afecta y por qué el Estado es el actor adecuado para abordarlo, ni siquiera el evento más dramático producirá una acción política sostenida. Los países que han logrado los avances más significativos en la gobernanza del riesgo de desastres son precisamente aquellos donde el trabajo sostenido de problematización —por parte de las comunidades científicas, la sociedad civil, las poblaciones afectadas y funcionarios de gobierno— ya había preparado el terreno conceptual y político antes de que se abriera la ventana de políticas para la acción.

### 3.3 La agenda pública y la agenda gubernamental

Una distinción analítica crítica en el estudio de la definición de la agenda es entre la agenda pública (o agenda sistémica) y la agenda gubernamental (o agenda institucional). Esta distinción, fundamental en el trabajo de Cobb y Elder (1983) y elaborada por Birkland (2020), traza el camino que debe recorrer un problema desde una preocupación social amplia hasta una consideración activa del gobierno.

La agenda pública consiste en todos los temas que son relevantes para una parte significativa de la población —preocupaciones ampliamente reconocidas como problemas y ampliamente aceptadas como temas legítimos de atención colectiva. Una condición pasa de ser un problema privado a un problema público cuando se percibe que afecta ampliamente al bienestar social, cuando se presenta como algo susceptible de acción gubernamental y cuando atrae suficiente apoyo público para sostener la presión política. Sjöblom (citado en Birkland, 2020) identifica dos procesos en esta transición: la *percepción* del problema (una situación se vuelve públicamente insatisfactoria cuando afecta a las percepciones de muchos actores sociales) y la *definición* del problema (la delimitación de sus causas, límites e implicaciones políticas).

La agenda gubernamental es más estrecha y selectiva; consiste en el subconjunto de puntos de la agenda pública a los que los funcionarios e instituciones gubernamentales prestan atención activa durante un tiempo determinado —problemas para los que los actores gubernamentales están considerando realmente respuestas. Kingdon (2003, p.3) define la agenda gubernamental como "la lista de temas o problemas a los que los funcionarios gubernamentales, y las personas estrechamente asociadas a ellos, prestan

una atención seria en cada momento." El paso de la agenda gubernamental a la de decisiones —el subconjunto adicional de puntos para los que se están considerando activamente las opciones reales— representa un umbral adicional que la mayoría de las cuestiones políticas nunca aclaran. Estar en la agenda gubernamental significa que un problema ha sido reconocido por las autoridades como digno de atención. Es un logro considerable, dado que la mayoría de los problemas sociales nunca llegan siquiera a ese punto. La agenda de decisiones es ese espacio más exigente y selectivo en el que los actores relevantes no solo saben que el problema existe, sino que están evaluando alternativas específicas, asignando recursos para analizarlas y moviéndose hacia una elección.

Para la gestión del riesgo de desastres, esta distinción tiene profundas implicaciones operativas. La conclusión del iGOPP de que la mayoría de los países de la LAC presentan condiciones incipientes más que consolidadas de gobernanza de la GRD refleja, en parte, la persistente dificultad de trasladar la GRD de la agenda pública —donde las consecuencias de una gobernanza inadecuada del riesgo son evidentes en la mortalidad por desastres y la pérdida económica— hacia la agenda gubernamental, donde se asumen compromisos políticos, legislativos, institucionales y presupuestarios. Este movimiento suele requerir un esfuerzo sostenido de defensa por parte de las comunidades políticas o el efecto catalizador de un evento importante (Lacambra et al., 2015; Birkland, 2006).

#### *Factores que influyen en la inclusión de la agenda*

Varios factores determinan si un problema pasa de la agenda pública a la agenda gubernamental y cómo la determina. Birkland (2020) identifica cuatro mecanismos principales a través de los cuales los problemas adquieren prominencia en la agenda.

Los indicadores, los datos, y la evidencia desempeñan un papel fundamental en la definición de problemas. La evidencia estadística de mortalidad por desastres, pérdidas económicas o vulnerabilidad en infraestructuras proporciona la base empírica para el reconocimiento de problemas. El propio iGOPP funciona en parte como un sistema de indicadores al cuantificar las brechas de la gobernanza en GRD, crea la base probatoria para la defensa de políticas y la necesidad de la atención gubernamental. Sin embargo, los indicadores por sí solos rara vez impulsan cambios en la agenda; su interpretación siempre puede ser cuestionada y su relevancia política depende de las decisiones y consensos alcanzados de los defensores de las políticas.

Los eventos focales — lo que Birkland (2006) define como "eventos repentinos y relativamente raros que revelan los fallos de las políticas existentes" — son quizás los catalizadores más poderosos para la inclusión de la agenda de la GRD. Los grandes desastres reúnen las condiciones políticas para la reforma al generar una demanda pública

concentrada, superando la capacidad de las instituciones existentes y haciendo innegables los costes de una gobernanza inadecuada. El desafío, como señala Birkland, es que la ventana que abre un evento focal es breve; la atención y el compromiso político se disipa, las prioridades en competencia se reafirman y el impulso para la reforma se desvanece si los actores políticos no pueden emparejar rápidamente soluciones disponibles al problema políticamente relevante.

La retroalimentación de los programas existentes representa una tercera vía para la inclusión en la agenda. Cuando las políticas existentes no logran demostrar sus objetivos declarados —cuando existen leyes de GRD, pero carecen de regulaciones de implementación, cuando existen fondos para desastres, pero no pueden ser desembolsados en emergencias declaradas— el fracaso de programas genera demandas de revisión de políticas que pueden elevar la prioridad de la agenda. La medición del iGOPP de la brecha entre la existencia formal de políticas y la capacidad de implementación operativa está diseñada en parte para mostrar precisamente este tipo de señal de retroalimentación.

La actividad gubernamental y de grupos de interés constituye el cuarto mecanismo. Los emprendedores de políticas dentro del gobierno —ministros, legisladores, altos funcionarios— pueden intentar incluir la GRD en la agenda gubernamental por diversas razones, por ejemplo, en respuesta a presiones electorales, en la búsqueda de mandatos institucionales o en respuesta a compromisos internacionales como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030. La sociedad civil organizada, las comunidades científicas y las organizaciones internacionales desempeñan papeles correspondientes en mantener la presión sobre los actores gubernamentales para mantener activa la GRD en la agenda pública (Lacambra et al., 2015).

### 3.4 Evaluación de los grupos de interés

La evaluación de los grupos de interés es un componente esencial de la fase inicial del proceso de desarrollo de políticas públicas. La identificación, caracterización y compromiso estratégico de los grupos de interés moldean tanto el contenido de las propuestas políticas emergentes como la viabilidad política de su inclusión en la agenda. Sin un conocimiento riguroso de quiénes son los actores relevantes, qué intereses tienen y cuánto poder pueden ejercer, los defensores de las políticas corren el riesgo de formular propuestas que carecen de apoyo político o generen oposición activa de actores capaces de bloquear el avance de la agenda.

El marco fundamental para el análisis de partes interesadas en las ciencias políticas es el concepto de Freeman (1984) del stakeholder como "cualquier grupo o individuo que pueda influir o se ve afectado por el logro de los objetivos de una organización." En el contexto de la política pública, esta definición abarca una amplia gama de actores; instituciones estatales a múltiples niveles, partidos políticos, grupos de interés organizados, comunidades técnicas y científicas, organizaciones de la sociedad civil, actores del sector privado, medios de comunicación y — de forma crítica para la GRD — las propias comunidades afectadas.

Mitchell, Agle y Wood (1997) refinaron este marco proponiendo una tipología de la relevancia de los interesados basada en tres dimensiones; poder (la capacidad de influir en la acción gubernamental), legitimidad (la aceptación social de las afirmaciones de un interesado como apropiadas y válidas) y urgencia (el grado en que las reclamaciones de las partes interesadas requieren atención inmediata basada en la sensibilidad temporal o la criticidad de interés). Los actores que poseen los tres atributos —lo que Mitchell y colaboradores llaman actores definitivos— reciben la máxima prioridad en los procesos de desarrollo de políticas y reciben la atención gubernamental más constante.

El marco Mitchell-Agle-Wood tiene implicaciones significativas para la inclusión de la agenda de la GRD. Sugiere que las poblaciones más expuestas al riesgo de desastre —adultos mayores, personas con discapacidad, ocupantes informales de tierras en zonas de alto riesgo— pueden recibir poca atención gubernamental no porque sus intereses sean irrelevantes, sino porque a menudo carecen de poder y, en contextos de marginalidad política, carecen incluso de la legitimidad formal necesaria para que sus reclamaciones sean relevantes para los responsables de la toma de decisiones. Por el contrario, actores con alto poder y legitimidad, pero cuyas reclamaciones carecen de urgencia —grandes propietarios en zonas de bajo riesgo, asociaciones empresariales bien organizadas— pueden recibir una atención política desproporcionada en relación con su exposición al riesgo de desastre.

En el marco operativo del iGOPP, la evaluación de los grupos de interés está integrada en el diseño y aplicación del propio índice. Los indicadores del índice evalúan si los marcos de gobernanza incluyen explícitamente mecanismos para la participación de los actores relevantes—incluidos gobiernos subnacionales, ministerios sectoriales, organizaciones de la sociedad civil y comunidades técnicas— en la planificación y toma de decisiones sobre GRD. La ausencia de tales mecanismos en una proporción significativa de países evaluados refleja, en parte, el fracaso de los procesos iniciales de diseño de políticas para realizar y actuar sobre evaluaciones integrales de las partes interesadas (Lacambra et al., 2015).

La matriz de mapeo de interesados de Freeman, -herramienta que permite posicionar a los actores relevantes en función de dos ejes, el interés que tienen en el asunto en cuestión y el poder que poseen para influir en su resultado-, , proporciona un instrumento práctico para operacionalizar la evaluación de los grupos de interés en la Fase 1. Los actores con alto poder e interés — instituciones gubernamentales, grandes asociaciones empresariales, medios de comunicación nacionales — requieren un compromiso intensivo e incorporación temprana en el planteamiento del problema. Los actores con alto interés, pero bajo poder — comunidades afectadas, grupos marginados — requieren mecanismos estructurales de inclusión que compensen su desventaja política. Los actores con alto poder, pero bajo interés necesitan información y estrategias de incidencia que fomenten su implicación. Finalmente, los actores con bajo poder y bajo interés necesitan supervisión para anticipar posibles cambios en su relevancia a medida que evolucionen las condiciones de la agenda.

## Conclusión

La Fase 1 del proceso político —la problematización del tema y su inclusión en la agenda— es el umbral fundamental que toda política pública debe superar antes de poder avanzar hacia su formulación, adopción e implementación. La problematización es, en este sentido, el acto más fundamental en el ciclo de la política pública. Es donde el conocimiento se encuentra con la política, donde la evidencia se encuentra con la narrativa, y donde lo invisible se vuelve visible. Invertir en una problematización rigurosa, participativa y sensible a la equidad —asegurando que la definición de un problema refleje la realidad de quienes más se ven afectados, no solo las preferencias de quienes tienen la voz más política— no es, por tanto, meramente un ejercicio académico. Es una condición previa para el tipo de política pública que realmente llega a las personas a las que se supone que debe servir.

El paso de la agenda pública a la agenda gubernamental está condicionado por la disponibilidad de pruebas creíbles, la ocurrencia de eventos focales, la retroalimentación de los fracasos políticos existentes y la defensa organizada de actores con capacidad para mantener la presión política. La evaluación de los grupos de interés no es una actividad complementaria en esta fase, sino un requisito analítico fundamental; comprender quiénes son los actores relevantes, qué intereses tienen y cuánto poder pueden desplegar es esencial para diseñar estrategias de inclusión en la agenda que sean tanto técnicamente sólidas como políticamente viables.

En conjunto, estas herramientas conceptuales proporcionan la infraestructura intelectual para entender por qué las políticas de GRD avanzan o se estancan en contextos nacionales y territoriales específicos — y para identificar las inversiones en gobernanza y las estrategias

políticas necesarias para pasar de condiciones incipientes a sistemas políticos consolidados y eficaces capaces de proteger a las poblaciones más vulnerables de daños previsibles y prevenibles.

## Capítulo 4: Fase 2 - Formulación de políticas

En este capítulo se aborda la etapa en la que la atención gubernamental se convierte en contenido concreto de políticas; se especifican objetivos, se generan y evalúan alternativas, se seleccionan los instrumentos y se proponen acuerdos institucionales y financieros. Es, como lo describen Howlett, Ramesh y Perl (2009), el proceso a través del cual el problema que ha entrado en la agenda pública se traduce en una propuesta autorizada para la acción colectiva. También es la etapa en la que los compromisos se encuentran con las limitaciones políticas e institucionales de la viabilidad —y donde aumenta la brecha entre la aspiración política y la realidad política.

### 4.1 Definición de la formulación de políticas

La formulación de políticas es la etapa del ciclo de políticas en la que se desarrolla, especifica y evalúa el contenido de una política potencial antes de una decisión formal. Hogwood y Gunn (1984, p.5) la definen como el proceso por el cual "se toma una decisión sobre qué hacer (o no hacer) respecto a un problema que se ha puesto en la agenda pública." Birkland (2020, p.234) lo describe como la fase en la que los gobiernos definen y refinan las alternativas que considerarán seriamente para su adopción — el momento en que la "sopa de problemas" de Kingdon (2003) se cristaliza en opciones analizables de política con contenido, costes y consecuencias específicas.

Es esencial distinguir la formulación de las etapas que la preceden y la siguen. La definición de la agenda —el tema del tercer capítulo— se ocupa de qué problemas entran en la agenda gubernamental; la formulación se ocupa de qué hacer al respecto. La toma de decisiones, que sigue a la formulación, es el acto formal de elección autoritativa entre las alternativas que la formulación ha producido. La implementación —la ejecución de la política elegida— depende de la calidad de la formulación que ha entregado. Una política mal formulada, aunque políticamente respaldada, generará problemas de implementación que ningún esfuerzo administrativo puede superar completamente (Pressman y Wildavsky, 1973).

La formulación de políticas también se distingue del diseño de políticas, aunque a veces se confunden ambos términos. Siguiendo Howlett (2019), mientras que el diseño es el marco normativo —los principios, criterios y objetivos— que deben guiar la formulación; la formulación es el proceso real —a menudo controvertido, iterativo y políticamente limitado— mediante el cual los criterios de diseño se traducen o no en contenido político. En la práctica, los procesos de formulación rara vez logran los diseños coherentes y calibrados que recomiendan los marcos normativos; producen resultados moldeados por

los recursos políticos de actores competidores, las limitaciones cognitivas de los responsables de la toma de decisiones y las limitaciones institucionales de los arreglos de gobernanza existentes.

El iGOPP conceptualiza la formulación como la fase en la que se construyen el marcos legal, institucional y presupuestario que apoyan la GRD. El uso práctico del iGOPP radica en identificar las lagunas en el marco legal, institucional y presupuestario que puedan existir en un país concreto, ayudando a centrar los esfuerzos de un país en aspectos relevantes de la gobernanza destinados a fortalecer las opciones de política pública de GRD. La fase de formulación no es meramente analítica sino constitutivamente política; el contenido específico de los marcos jurídicos, los mandatos asignados a las instituciones y las líneas presupuestarias asignadas a las funciones de GRD son los resultados de procesos de formulación en los que interactúan el poder, los intereses y las pruebas.

## 4.2 Modelos de toma de decisiones políticas en la fase de formulación

Esta sección presenta los principales modelos de toma de decisiones políticas en la fase de formulación -el racional-integral, el incrementalista, el de escaneo mixto y racionalidad acotada-, examinando sus respectivas contribuciones y limitaciones.

### *El modelo racional-integral*

El modelo racional-integral — a veces llamado modelo sinóptico — representa el ideal normativo de la formulación de políticas. Basado en la economía neoclásica y la teoría formal de la decisión, prescribe que los responsables políticos deben: (1) identificar de forma exhaustiva todas las posibles alternativas para abordar un problema definido; (2) evaluar cada alternativa en función de una métrica común de costos y beneficios; (3) seleccionar la alternativa que maximice el bienestar social neto. Este modelo fue formalizado en términos de política pública por Lasswell (1956) y operacionalizado en la herramienta de análisis costo-beneficio y marcos sistemáticos de planificación programática, como el Sistema de Planificación, Programación y Presupuesto (PPBS) introducido en el gobierno federal de Estados Unidos en los años 60s.

Las cualidades analíticas del modelo racional son claras: proporciona una base estructurada, transparente y defendible para la elección de políticas, y trata la formulación como un problema intelectual susceptible de una solución sistemática. En el contexto de la GRD, apoya el tipo de evaluación sistemática de riesgos, el análisis multicriterio de opciones de reducción de riesgos y la evaluación costo-beneficio de inversiones en alerta temprana y preparación, que presuponen los componentes de identificación y reducción de riesgos del iGOPP. El iGOPP analiza la inclusión de la GRD en la agenda del gobierno

mediante la verificación de la existencia de marcos legales adecuados para la GRD, con el diseño del iGOPP basado en la comprensión de que el riesgo de desastres es esencialmente un problema relacionado con el desarrollo.

Sin embargo, el modelo racional ha sido objeto de críticas sostenidas y en gran medida persuasivas. Su principal limitación, identificada por Herbert Simon (1957), es la suposición de una racionalidad integral — la capacidad de los responsables de la toma de decisiones para identificar todas las alternativas, recopilar información completa y calcular resultados óptimos. El comportamiento administrativo sitúa la toma de decisiones en el centro del análisis y examina cómo las personas toman decisiones dentro de ciertos marcos o contextos organizativos. Mientras que la teoría económica estándar asumía que los individuos son tomadores de decisiones perfectamente racionales, Simon enfatizaba los límites de racionalidad a los que se enfrentan los administradores en la vida real en cuanto a su memoria, atención y capacidad.

### *Racionalidad acotada y satisfacción*

La respuesta de Simon a los fracasos de la racionalidad integral fue la teoría de la racionalidad acotada — el reconocimiento de que los responsables de la toma de decisiones operan bajo ciertas limitaciones cognitivas, información incompleta y presión temporal que hacen que el ideal racional-integral sea prácticamente inalcanzable. En lugar de optimizar, Simon (1957) propuso que los administradores *satisfacen* — buscan alternativas hasta encontrar una que cumpla un umbral aceptable, y luego se detienen. Simon pretende establecer la diferencia entre comportamiento teórico y comportamiento real, verificando en la práctica la inaplicabilidad directa de la teoría neoclásica. En los años 50s, Simon ideó una caracterización más positiva y formal de los mecanismos de elección bajo condiciones de racionalidad acotada, teniendo en cuenta no solo el comportamiento económico del individuo, sino también su entorno.

La racionalidad acotada tiene implicaciones críticas para la formulación de políticas de GRD. En contextos donde los datos de riesgo son incompletos, la capacidad institucional es escasa y la presión política para una acción inmediata es alta — condiciones que caracterizan a muchos países propensos a desastres en Latinoamérica y el Caribe — satisfacer un comportamiento no es una desviación de las buenas prácticas, sino una realidad institucional que el diseño de políticas debe acomodar. Una mejora en la gobernanza de la gestión del riesgo de desastres conduce a una reducción significativa de la probabilidad de pérdidas humanas causadas por desastres; específicamente, un punto adicional en el iGOPP está asociado a una reducción del 3% en las muertes causadas por desastres provocados por amenazas naturales. Sin embargo, la formulación de mejoras en la gobernanza debe proceder bajo condiciones de una racionalidad limitada.

### *Incrementalismo: salir adelante*

La crítica de Charles Lindblom (1959) al modelo racional fue la más duradera e influyente en la literatura de ciencia política. Lindblom argumentó que el modelo racional describía un ideal inalcanzable y que la formulación real de políticas avanza a través de lo que él llamaba "salir del paso" — un proceso de comparación incremental y fragmentada en el que los responsables políticos consideran solo un pequeño número de alternativas que difieren marginalmente de las políticas existentes. En situaciones de alta incertidumbre e información incompleta, los ajustes pequeños y reversibles son preferibles a las reformas radicales, ya que así se distribuyen los costos del cambio de manera más predecible y se genera menos resistencia política. En la práctica, los responsables políticos no identifican objetivos y luego examinan medios alternativos, tal y como lo exige el ideal racional. Los medios y los fines suelen considerarse simultáneamente, en la medida en que diferentes alternativas políticas representan distintos compromisos entre valores en conflicto. Los resultados incrementales son prácticamente inevitables, dada la necesidad de negociar un número limitado de alternativas que solo difieren marginalmente de políticas anteriores.

El incrementalismo de Lindblom tiene poder descriptivo y alcance normativo; captura las realidades políticas de entornos políticos disputados, fragmentados y dependientes de la trayectoria, y reconoce el valor de la reversibilidad. Los pequeños cambios pueden corregirse más fácilmente que las reformas profundas. Sin embargo, también ha sido criticado por su sesgo inherentemente conservador. Los críticos, incluido Etzioni (1967), estaban preocupados por el aparente respaldo a un proceso político conservador y fragmentado que perpetúa los acuerdos existentes y perjudica a quienes carecen de poder en la negociación incremental. Para la GRD, esta crítica es especialmente aguda; los riesgos compuestos y a largo plazo del cambio climático y el envejecimiento demográfico no pueden gobernarse adecuadamente mediante ajustes marginales a los arreglos existentes de respuesta de emergencia. Requieren marcos de políticas coherentes y anticipatorios de un tipo que la formulación incremental no está estructuralmente preparada para producir.

### *Escaneo mixto y el modelo normativo-óptimo*

El modelo de barrido mixto de Etzioni (1967) fue propuesto como una síntesis de los enfoques racional e incremental. En lugar de rechazar el incrementalismo por completo, Etzioni propuso una síntesis. Su idea era que los responsables políticos debían operar simultáneamente en dos niveles; un escaneo amplio para establecer direcciones fundamentales, y un enfoque detallado e incremental para manejar decisiones específicas. En el escaneo mixto, cada elemento ayuda a reducir las carencias del otro; el incrementalismo limita los aspectos poco realistas del racionalismo, mientras que el racionalismo ayuda a superar la inclinación conservadora del incrementalismo explorando alternativas a largo plazo.

Como respuesta alternativa a las limitaciones tanto del racionalismo como del incrementalismo; el modelo normativo-óptimo, exige un enfoque más sistemático pero realista de la formulación de políticas que incorpora tanto el análisis cuantitativo como el análisis cualitativo, y aborda explícitamente el papel de los valores y la dinámica política en la elección de políticas. En contextos de GRD, se mantiene la inclusión de los componentes extra racionales — voluntad política, valores institucionales, supuestos culturales sobre el riesgo. Esto es especialmente relevante ya que la formulación de una legislación integral sobre GRD requiere no solo análisis técnico, sino compromiso político y clarificación de valores.

En la práctica, el escaneo mixto proporciona el marco más útil operativamente para la formulación de políticas GRD. La arquitectura de seis componentes del iGOPP — Marco General de Gobernanza, Identificación de Riesgos, Reducción de Riesgos, Preparación ante Desastres, Protección Financiera y Recuperación — refleja precisamente esta estructura de dos niveles; un marco direccional amplio (condiciones fundamentales de gobernanza para la GRD en su conjunto) dentro del cual se toman decisiones más detalladas e incrementales sobre instrumentos específicos y arreglos institucionales existentes.

#### 4.3 Dinámica de actores y coaliciones de defensa en la formulación de políticas

La formulación de políticas nunca es un ejercicio puramente técnico; es un proceso político en el que los actores con diferentes intereses, creencias y recursos, compiten para moldear el contenido de las políticas emergentes. Comprender la estructura del panorama de actores —quién participa en la formulación, qué posiciones ocupa y a través de qué mecanismos ejercen influencia— es tan importante para predecir los resultados de la formulación como cualquier análisis de alternativas técnicas.

El Marco de Coalición de Abogacía (ACF, por sus siglas en inglés Advocacy Coalition Framework) de Sabatier y Jenkins-Smith (1993) ofrece la explicación teórica más desarrollada de cómo la dinámica de los actores moldea la formulación de políticas a lo largo del tiempo. La ACF conceptualiza el proceso político como ocurriendo dentro de subsistemas de políticas — configuraciones relativamente estables de actores que comparten un interés en un dominio político particular — en los que los actores forman coaliciones sobre la base de sistemas de creencias compartidas. La ACF describe el proceso político como una competencia adversarial en la que los actores forman y mantienen coaliciones, participan en debates analíticos con potencial de aprendizaje y defienden sus problemas y alternativas políticas preferidas. La escala adecuada para

analizar procesos políticos a lo largo del tiempo es un subsistema de políticas compuesto por actores que buscan influir regularmente en las decisiones políticas relacionadas con un tema concreto y dentro de un ámbito geográfico determinado.

Dentro de cada coalición de defensa, los actores comparten *creencias fundamentales* profundas (compromisos normativos fundamentales sobre el papel adecuado del Estado y el mercado), *creencias fundamentales de política* (posiciones sobre el problema político específico, sus causas y respuestas apropiadas) y *creencias secundarias* (posiciones instrumentales sobre los instrumentos políticos preferidos). La estabilidad de la coalición se mantiene mediante creencias fundamentales compartidas; el cambio dentro de las coaliciones suele producirse a nivel de creencias secundarias, mientras que un cambio importante en las políticas —cambios en las creencias fundamentales entre coaliciones— requiere choques externos o aprendizaje orientado a políticas.

Para la formulación de políticas GRD, el ACF ilumina varias dinámicas características. En primer lugar, los subsistemas de GRD suelen contener al menos dos coaliciones en competencia; una *coalición orientada a la gestión prospectiva* (científicos, organizaciones de la sociedad civil, agencias internacionales de desarrollo y funcionarios gubernamentales informados en riesgos que abogan por inversiones anticipadas y de largo plazo dirigidas a impedir la construcción del riesgo o a su reducción) y una *coalición reactiva orientada a la respuesta* (agencias de gestión de emergencias, servicios de protección civil y actores políticos cuyo marco principal es la gestión reactiva ante el desastres). Estas coaliciones compiten no solo por los recursos, sino también por la definición fundamental de lo que es la GRD y qué tipo de instrumento político requiere.

En segundo lugar, el concepto de comunidades epistémicas de Haas (1992) —redes de expertos basados en el conocimiento que comparten creencias normativas y causales y buscan activamente influir en las políticas— desempeña un papel especialmente importante en la formulación de la GRD. Los científicos de riesgo, modeladores climáticos, epidemiólogos y urbanistas constituyen una comunidad epistémica distintiva cuya autoridad técnica les da acceso a procesos de formulación que los actores puramente basados en intereses carecen. Los indicadores del iGOPP incluyen medidas de si los sistemas nacionales de información sobre riesgos —la expresión institucional del trabajo de esta comunidad epistémica— están formalmente integrados en los procesos de formulación de la GRD. Varios acuerdos institucionales afectan a la toma de decisiones en la gestión del riesgo de desastres. Estos incluyen estructuras de incentivos, brechas de información y relaciones intra-gubernamentales. Tanto las instituciones formales como las informales ayudan a moldear la exposición, la sensibilidad y capacidades de individuos, los grupos sociales y los sistemas socioecológicos para responder al riesgo de desastres.

En tercer lugar, el concepto de *intermediarios de políticas* —actores cuya función principal es mediar entre coaliciones en competencia y producir compromisos viables— es esencial para entender cómo avanzan los procesos de formulación de GRD en entornos políticamente disputados. Organizaciones internacionales como el BID, el PNUD, la UNDRR y el Banco Mundial desempeñan frecuentemente papeles de intermediarios en los países de LAC, proporcionando tanto legitimidad técnica como facilitación política para reformas de gobernanza del GRD que las coaliciones nacionales por sí solas no pueden sostener.

#### 4.4 Selección de instrumentos: la tarea técnica central de la formulación

La selección de instrumentos políticos —las herramientas específicas mediante las cuales el gobierno busca modificar el comportamiento de las poblaciones objetivo y alcanzar los objetivos políticos— es la tarea intelectual definitoria de la formulación de políticas. Howlett (2011; 2019) organiza la vasta literatura sobre instrumentos de política en torno a dos ejes fundamentales; la distinción entre instrumentos sustantivos y procedimentales, y la distinción entre los *objetivos* de la política (ciudadanos, organizaciones, mercados) y los *recursos* que los gobiernos despliegan para influir en ellos (autoridad, dinero, información, organización).

##### *Instrumentos sustantivos*

Los instrumentos sustantivos son herramientas que alteran directamente el comportamiento de las poblaciones objetivo hacia los objetivos políticos. Howlett (2019) los organiza en cuatro familias según el recurso principal que despliegan. Los instrumentos basados en la autoridad —leyes, regulaciones, prohibiciones, normas y licencias— dependen del poder legal del Estado para obligar o prohibir comportamientos específicos. En GRD, estos incluyen códigos de construcción, normativas de uso del suelo en zonas propensas a riesgos, requisitos obligatorios de evaluación de riesgos para el desarrollo de infraestructuras y leyes de protección civil. Las políticas tienen un elemento sustantivo que comprende los arreglos técnicos de alternativas que pueden resolver potencialmente el problema político en cuestión, así como un componente procedimental que implica todos los procesos y actividades necesarios para coordinar las actividades de los actores políticos encargados de formular, tomar decisiones y administrar las alternativas.

Los instrumentos basados en erarios despliegan recursos financieros para crear incentivos (subvenciones, exenciones fiscales, préstamos) o desincentivos (gravámenes, multas, precios de primas) que modifican los cálculos de costo-beneficio de los actores objetivo. En GRD, estos incluyen esquemas de seguro de riesgo de desastres, bonos de catástrofe, fondos de contingencia preaprobados e incentivos de inversión para infraestructuras resilientes. El componente de Protección Financiera del iGOPP evalúa con precisión las

condiciones legales e institucionales necesarias para que estos instrumentos sean operativamente funcionales — incluyendo la existencia de legislación que permita el seguro paramétrico, el establecimiento de líneas presupuestarias dedicadas al GRD y el desarrollo de mecanismos de financiación de riesgo soberano.

Los instrumentos basados en la nodalidad se apoyan en la posición del gobierno como nodo central en las redes de información para influir en el comportamiento mediante la provisión de información, campañas de sensibilización, etiquetado y formación profesional. En GRD, estos incluyen sistemas públicos de alerta temprana, programas comunitarios de educación sobre riesgos, requisitos de mapeo y divulgación de amenazas, y estándares profesionales de certificación para gestores de emergencias. Los instrumentos basados en organizaciones despliegan directamente la capacidad organizativa gubernamental — empresas públicas, agencias reguladoras, unidades de respuesta a emergencias — para ofrecer servicios de GRD.

### *Instrumentos procesales*

Los instrumentos procedimentales son herramientas que modifican el proceso de políticas en lugar de afectar directamente a las poblaciones objetivo. Alteran quién participa en la formulación, qué información se considera y cómo funciona la coordinación inter-institucional. Howlett (2011) identifica cuatro familias; los instrumentos que crean nuevos actores (comités asesores, paneles científicos, plataformas multiactores); los instrumentos que cambian los recursos de los actores (programas de formación, subvenciones para el desarrollo de capacidades, asistencia técnica); los instrumentos que alteran las reglas del juego (requisitos de consulta, evaluaciones de impacto, obligaciones de transparencia); y los instrumentos que afectan a la red de actores políticos (facilitación de coaliciones, apoyo a grupos de interés, marcos de asociación).

Para la formulación de GRD, los instrumentos procedimentales suelen ser más importantes que los sustantivos en las etapas iniciales del desarrollo de políticas públicas. Cuando las condiciones de gobernanza de la GRD son incipientes — como documenta el iGOPP para la mayoría de los países evaluados de la LAC — el principal desafío no es elegir entre herramientas sustantivas avanzadas, sino construir la arquitectura institucional y los marcos de participación que hacen que la selección sustantiva de herramientas sea significativa. Un comité nacional de riesgos, un mecanismo de coordinación multisectorial o un proceso sistemático de consulta con las partes interesadas son instrumentos procedimentales que crean las condiciones bajo las cuales se pueden tomar decisiones sustantivas de políticas de GRD con la legitimidad y base de evidencia que requieren.

### *Principios orientadores*

Se registran cuatro principios fundamentales que orientan las políticas de GRD:

### - **Descentralización**

Las entidades territoriales deben ejercer autónomamente sus funciones en materia de gestión de riesgos, con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la constitución y la ley.

El “sistema nacional” debe contribuir al fortalecimiento del proceso de descentralización a través del cual las entidades territoriales puedan asumir sus responsabilidades, reservando al nivel nacional las labores de definición del marco de política, coordinación de acciones y ejecución de actividades de apoyo y subsidio.

### - **Ámbito de competencias**

En las actividades de gestión de riesgos se tendrá en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de:

- **conurrencia**, armonización de la planeación, gestión y ejecución de los intereses nacionales, municipales y distritales, promoviendo la estructuración conjunta y la colaboración de los entes territoriales en el mejoramiento de la calidad de vida de sus asociados.
- **complementariedad**, implica que cada actor de la cooperación concentre su intervención en los ámbitos en los que más valor añadido puede aportar, en relación con lo que hacen los demás
- **y subsidiariedad**, un asunto debe ser resuelto por la autoridad, sea normativa, política o económica que se encuentre más próxima al tema a resolver.

### - **Coordinación**

Las entidades del orden nacional, subnacional y local deben garantizar que exista la debida armonía, articulación, consistencia, coherencia y continuidad en las actividades en relación con las demás instancias sectoriales y territoriales, para efectos de la gestión de riesgos.

### - **Participación**

Durante las actividades de gestión de riesgos, las entidades competentes velarán por que se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana.

### *Criterios para la selección de instrumentos*

Howlett (2011) identifica cuatro criterios según los cuales debe evaluarse la selección del instrumento; la **eficacia** (¿alcanzará el instrumento el objetivo previsto?); la **eficiencia** (¿a qué costo en relación con las alternativas disponibles?); la **equidad** (¿cómo se distribuyen los costos y beneficios del instrumento entre grupos sociales y territorios?); y la **legitimidad** (¿es el instrumento coherente con el estado de derecho, la rendición de cuentas

democrática y los valores sociales?). En contextos de GRD, un quinto criterio es especialmente relevante, la **resiliencia**; ¿mantendrá el instrumento su eficacia bajo las condiciones de estrés (desastres, crisis fiscales, transiciones políticas) que son precisamente las condiciones en las que la gobernanza de la GRD es más necesaria?

#### 4.4 Esquema sugerido para un proceso de formulación de políticas de GRD

Basándose en los marcos teóricos revisados anteriormente y en la arquitectura operativa del iGOPP, el siguiente esquema sugerido presenta un enfoque estructurado para la formulación de un marco político de GRD. Está diseñado para su aplicación a nivel nacional, pero puede adaptarse a contextos subnacionales. Avanza en cinco fases, cada una con entradas, procesos y salidas definidos.

##### **Fase A: Especificación del problema y base de evidencia**

**Objetivo:** Traducir el punto del orden del día — GRD como prioridad de gobernanza — en un problema político precisamente definido con dimensiones medibles.

**Actividades clave:** evaluación sistemática de riesgos y mapeo de exposiciones; revisión de los marcos legales e institucionales existentes (utilizando indicadores iGOPP como plantilla analítica); análisis de datos pasados de desastres sobre mortalidad, pérdidas económicas y fallos de respuesta institucional; identificación de grupos poblacionales y territorios con mayor riesgo.

**Actores clave:** servicios meteorológicos y geológicos nacionales; instituciones de protección civil; comunidades académicas e investigadoras; organismos técnicos internacionales (UNDRR, BID).

**Resultados:** Un perfil nacional de riesgo de GRD y análisis de brechas de gobernanza, que constituyen la base probatoria para la selección de instrumentos.

##### **Fase B: Mapeo de las partes interesadas y consulta participativa**

**Objetivo:** Identificar a todos los actores relevantes, evaluar sus posiciones y recursos, y diseñar procesos de formulación inclusivos que refuercen la legitimidad de las opciones políticas emergentes.

**Actividades clave:** Mapeo de partes interesadas utilizando el marco de saliencia Mitchell-Agle-Wood; consultas estructuradas con ministerios de referencia, gobiernos subnacionales, sociedad civil, sector privado y comunidades afectadas; grupos técnicos de trabajo interinstitucionales para cada componente de GRD.

**Actores clave:** Oficina de la Presidencia o Gabinete (coordinación); Ministerio de Finanzas; ministerios de línea (salud, vivienda, infraestructuras, medio ambiente); gobiernos subnacionales; coaliciones de la sociedad civil.

**Resultados:** Un registro de partes interesadas, registros de consulta y un relato documentado de posiciones y preocupaciones que informan la selección de instrumentos.

### **Fase C: Generación y evaluación de alternativas políticas**

**Objetivo:** Generar un conjunto estructurado de alternativas políticas para cada brecha de gobernanza de la GRD identificada en la Fase A, y evaluarlas en función de criterios de eficacia, eficiencia, equidad, legitimidad y resiliencia.

**Actividades clave:** análisis comparativo de políticas (revisión de carteras de instrumentos de GRD en países comparables); análisis costo-beneficio para instrumentos prioritarios; evaluación de viabilidad jurídica; evaluación de la capacidad institucional para cada instrumento propuesto; análisis de escenarios bajo las proyecciones de cambio climático y demográfico.

**Actores clave:** equipos de formulación técnica (economistas, abogados, ingenieros de riesgos, científicos sociales); comparadores internacionales; representantes de la comunidad epistémica.

**Resultados:** Un documento estructurado de análisis de alternativas que presenta opciones, evaluaciones y recomendaciones para cada componente de la GRD.

### **Fase D: Selección de instrumentos y diseño del paquete**

**Objetivo:** Seleccionar un paquete coherente de instrumentos sustantivos y procedimentales que aborde las brechas de gobernanza identificadas, manteniéndose dentro de los límites de la viabilidad institucional y fiscal.

**Actividades clave:** Aplicación de los criterios de selección de instrumentos de Howlett (eficacia, eficiencia, equidad, legitimidad, resiliencia); evaluación mixta de direcciones fundamentales de gobernanza y elecciones específicas de instrumentos; diseño de regulaciones de implementación y arreglos de coordinación inter-institucionales; diseño de instrumentos de protección financiera (fondos de contingencia, mecanismos de transferencia de riesgo soberano).

**Actores clave:** Comité inter-ministerial de alto nivel; equipo de redacción legal; Ministerio de Finanzas (sobre fiscal); Secretaría técnica de GRD.

**Resultados:** Un borrador de documento marco de política de GRD, con el proyecto de legislación asociado, los arreglos institucionales, las propuestas presupuestarias y la hoja de ruta de implementación.

#### **Fase E: Validación, Revisión y Propuesta Formal**

**Objetivo:** Someter el borrador del marco político a consulta pública, revisión de expertos y validación política antes de su presentación para la toma formal de decisiones.

**Actividades clave:** consulta pública sobre el proyecto de marco; revisión técnica independiente; negociación política dentro del ejecutivo y entre poderes del gobierno; autorización formal inter-ministerial; remisión a la autoridad legislativa o de toma de decisiones.

**Actores clave:** Todos los actores previamente implicados; comités legislativos; responsables ejecutivos.

**Resultados:** Un documento de formulación de políticas de GRD finalizado y formalmente respaldado, listo para decisión y adopción.

## **4.5 Formulación de políticas y gobernanza de GRD: La conexión con iGOPP**

### *El iGOPP como marco de evaluación de formulación*

El iGOPP describe la metodología general para el Índice de Gobernanza y Políticas Públicas en la GRD y presenta los conceptos principales que apoyan tanto la gestión como la gobernanza del riesgo de desastres, definiendo sus características fundamentales. El iGOPP evalúa la existencia formal de las condiciones legales, institucionales y presupuestarias necesarias para la gobernanza de la GRD. Sus 241 indicadores, organizados en seis componentes, constituyen un modelo implícito para la formulación de políticas de GRD.

Cada uno de los seis componentes del iGOPP corresponde a un dominio de formulación. Primero, el componente del Marco General de Gobernanza evalúa si se han formulado el mandato legal fundamental y la arquitectura institucional para la GRD. Segundo, el componente de Identificación de Riesgos evalúa si la infraestructura probatoria para la elección de políticas informada en riesgo ha sido establecida legal e institucionalmente. Tercero, el componente de Reducción de Riesgos evalúa si los instrumentos para la gestión prospectiva de riesgos — regulaciones de uso del suelo, códigos de construcción, normas de infraestructuras críticas — han sido formulados y legalmente fundamentados. Cuarto, el

componente de Preparación evalúa si se han formulado marcos de respuesta operativa con mecanismos de coordinación interinstitucionales apropiados. Quinto, el componente de Protección Financiera evalúa si los instrumentos de financiación de riesgos han sido autorizados legislativamente e institucionalizados apropiadamente. Finalmente, el sexto componente de Recuperación evalúa si se han formulado marcos de reconstrucción post-desastre con mandatos y se han establecido recursos claros.

### *La brecha entre la formulación y la implementación*

Uno de los hallazgos empíricos más significativos del iGOPP — que la mayoría de los países de LAC muestran condiciones de gobernanza incipientes en lugar de consolidadas — refleja, en gran medida, un fracaso sistemático en la fase de formulación. El iGOPP evalúa 241 indicadores para valorar las condiciones de gobernanza en la gestión del riesgo de desastres. Una gestión eficaz del riesgo de desastres se basa en marcos legales, institucionales y presupuestarios. Países como Perú y Panamá han testeado el iGOPP, influyendo en mejoras en indicadores de la gobernanza en 13 países. Sin embargo, es importante mencionar que incluso en países donde se han formulado claros marcos legales, el iGOPP documenta de forma constante la ausencia de regulaciones de implementación, asignaciones presupuestarias dedicadas y mecanismos de coordinación inter-institucionales — los instrumentos procesales que traducen compromisos legislativos sustantivos en capacidad de gobernanza operativa.

Esta brecha responde a una de formulación, no simplemente a una falla de implementación. Refleja la tendencia —coherente con el diagnóstico de incrementalismo de Lindblom— a que los procesos de formulación de políticas públicas produzcan legislación marco que genere crédito político en la etapa de la agenda sin generar las decisiones detalladas y operativamente específicas de instrumentos que requiere la implementación. Birkland (2020) señala que la visibilidad y el dramatismo de los grandes eventos de desastre generan incentivos para respuestas legislativas amplias que demuestren compromiso político, mientras que el trabajo detallado de regulación y presupuesto de la formulación —menos visible, más exigente técnicamente y más polémico políticamente— recibe poca atención en el proceso de formulación de la política pública. El resultado es lo que Pressman y Wildavsky (1973) diagnosticaron como la causa estructural del fracaso en la implementación; la brecha entre la promulgación y las condiciones operativas de la acción efectiva.

### *Hacia un enfoque centrado en la formulación para la gobernanza del GRD*

Los marcos teóricos revisados en este capítulo apuntan hacia una comprensión centrada en cómo mejorar la gobernanza de la GRD, una que trate la calidad de los procesos de formulación, no solo el contenido de las políticas adoptadas, como el principal

determinante de los resultados de gobernanza. De este análisis se derivan varias implicaciones.

En primer lugar, la formulación de políticas de GRD en contextos de alto riesgo y baja capacidad requiere *enfoques de escaneo mixto* que combinen un marco estratégico claro (qué condiciones de gobernanza busca establecer la política) con opciones realistas y secuenciadas de instrumentos calibradas para la capacidad institucional y fiscal. Intentar formular una legislación integral sobre GRD sin la infraestructura regulatoria, institucional y presupuestaria necesaria para implementarla, genera las lagunas de gobernanza que documenta el iGOPP.

En segundo lugar, la dinámica de actores en la formulación de la GRD —particularmente la competencia entre coaliciones orientadas a la prevención y a la respuesta— requiere una gestión explícita mediante instrumentos procedimentales que creen espacios autorizados para el conocimiento técnico y las comunidades afectadas. El carácter técnico y la posición externa de estos actores facilita el encuentro entre el conocimiento de GRD, la institucionalidad, el mundo político y la sociedad, donde los intermediarios de políticas (organizaciones internacionales, comisiones independientes) desempeñan roles facilitadores, los procesos de formulación tienen más probabilidades de producir paquetes de instrumentos coherentes que reflejen tanto la evidencia técnica como la viabilidad política.

En tercer lugar, la selección de instrumentos para la GRD debe guiarse por el criterio de resiliencia, así como de eficacia, eficiencia, equidad y legitimidad. Los instrumentos que dependen de la voluntad política continua, la compleja coordinación interinstitucional o asignaciones presupuestarias poco fiables, fallarán precisamente en los contextos donde la gobernanza de la GRD es más necesaria. La formulación debe favorecer instrumentos con propiedades de auto reforzamiento — mandatos legales con fuertes obligaciones de implementación, mecanismos financieros dedicados que sobrevivan a crisis presupuestarias y arreglos institucionales con suficiente independencia legal para mantener sus funciones durante transiciones políticas.

Cuarto, la conclusión del iGOPP de que un punto adicional en el índice está asociado a una reducción del 3% en las muertes causadas por desastres, proporciona apoyo empírico directo a la visión centrada en la formulación; la existencia formal y demostrable de condiciones de gobernanza — el resultado de procesos de formulación de calidad — tiene consecuencias medibles para los resultados de desastres. Este hallazgo transforma la formulación de políticas de GRD de una preocupación abstracta de gobernanza en un imperativo que salva vidas.

## Conclusión

La formulación de políticas es la etapa en la que las intenciones de gobernanza se convierten en contenido político — momento en el que los problemas que han entrado en la agenda gubernamental pasan a la agenda de decisión y se traducen en marcos legales concretos, mandatos institucionales, instrumentos financieros y procedimientos operativos. Como ha mostrado este capítulo, los modelos que describen cómo procede realmente la formulación — racionalidad acotada, incrementalismo, escaneo mixto — no son solo descriptivos, sino normativamente instructivos; identifican las tendencias estructurales que conducen a fallas de formulación y sugieren las condiciones bajo las cuales se pueden producir paquetes de políticas más coherentes, anticipatorias y equitativas.

Para la gobernanza de la GRD en Latinoamérica y el Caribe, las implicaciones son tanto de diagnóstico como prescriptivas. La documentación sistemática de las brechas de gobernanza por parte del iGOPP refleja fallas estructurales en la fase de formulación. Por una parte, la tendencia a producir marcos legislativos amplios sin el detalle regulatorio, institucional y financiero que requiere la operativización y el dominio de las coaliciones orientadas a la respuesta frente a la acción prospectiva del riesgo en sistemas políticos que recompensan el gasto de emergencia visible frente a la inversión invisible en reducción de riesgos. Por otra parte, la ausencia de los instrumentos procedimentales — mecanismos de consulta, integración comunitaria epistémica, plataformas de coordinación interinstitucional — que requieren los procesos de formulación de calidad.

El esquema de formulación en cinco fases propuesto en este capítulo representa una respuesta estructurada a estos fracasos; un proceso que comienza con una especificación rigurosa basada en la evidencia del problema, avanza mediante una consulta inclusiva a las partes interesadas, genera y evalúa alternativas bajo múltiples criterios incluyendo la resiliencia, selecciona paquetes de instrumentos coherentes calibrados según la capacidad institucional y valida el marco emergente mediante procesos democráticos antes de su adopción formal. No se trata de un modelo idealizado de racionalidad integral; es un enfoque de escaneo mixto que combina dirección estratégica con viabilidad práctica, y rigor técnico con legitimidad política.

La relación entre una clara formulación de política y los resultados de desastres ya no es meramente teórica. La evidencia empírica del análisis longitudinal de 26 países del iGOPP establece que las mejoras en los procesos de gobernanza medidas en la fase de formulación —la existencia formal y demostrable de condiciones legales, institucionales y presupuestarias— se traducen directamente en menos muertes por eventos de desastres. Por lo tanto, invertir en la calidad de la formulación de políticas de GRD no es un

refinamiento administrativo. Es una de las intervenciones de reducción del riesgo de desastres más rentables disponibles.

## Capítulo 5: Fase 3 - Implementación de políticas

Este capítulo aborda la etapa de implementación de políticas, la fase en la que las decisiones autorizadas —estatutos, órdenes ejecutivas, planes, asignaciones presupuestarias— se convierten en realidad operativa a través del trabajo de las burocracias públicas, las agencias ejecutoras y las comunidades a las que sirven. Como observan Torres-Melo y Santander (2013), una de las quejas más persistentes en el contexto colombiano —y por extensión en toda América Latina— no es la ausencia de políticas, sino su ineficacia; los gobiernos promulgan leyes, dictan decretos y elaboran actos administrativos, pero los problemas que pretenden resolver persisten o se intensifican. Comprender por qué existe esta brecha entre la intención política y la realidad política, y qué se puede hacer para cerrarla, es la tarea central de la investigación en la fase de la implementación de una política pública.

### 5.1 En qué consiste la implementación?

La implementación de políticas públicas es el proceso mediante el cual se pasa de las decisiones públicas autorizadas — traducidas del lenguaje de estatutos, planes y órdenes administrativas—, a las acciones, servicios, regulaciones y resultados sociales que la política pretende aplicar. Es el núcleo operativo de la gobernanza; la etapa en la que las intenciones institucionales se encuentran con las realidades administrativas, los compromisos políticos se encuentran con limitaciones de recursos y los mandatos legales se enfrentan a los heterogéneos contextos sociales en los que deben arraigarse.

El estudio histórico de Pressman y Wildavsky (1973) —cuyo subtítulo, *Cómo se rompen grandes expectativas en Washington en Oakland*, captura la esencia del problema de implementación. Aquí se estableció la visión fundamental que ha guiado cinco décadas de investigación en implementación; la brecha entre la decisión política y el resultado político no es incidental, sino estructural. Se produce por la creciente complejidad de la acción conjunta — el requisito de que múltiples actores, organizaciones y niveles de gobierno coordinen su comportamiento en torno a un objetivo común a lo largo del tiempo. Cuanto mayor sea el número de puntos de decisión que una política debe aclarar, los actores cuyo consentimiento o cumplimiento requiere y las capas institucionales por las que debe transitar, mayor es la probabilidad de que la implementación sea parcial, distorsionada o fallida.

Torres-Melo y Santander (2013, p.85) definen la implementación como el proceso de convertir las decisiones políticas en acciones concretas — el momento en que "lo que debe hacerse" se traduce en "lo que se está haciendo." Señalan que esta fase implica una serie de actividades que incluyen la asignación de recursos financieros, humanos y organizativos; la asignación de responsabilidades a las agencias ejecutoras; el diseño de procedimientos operativos; el establecimiento de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas; y la gestión de las relaciones entre los múltiples actores — estatales y no estatales — cuyo comportamiento debe coordinarse para alcanzar los objetivos políticos.

La implementación es simultáneamente administrativa y política. Es administrativa porque requiere capacidad organizativa — agencias, presupuestos, personal, procedimientos — para llevar a cabo las funciones prescritas. Es política porque implica el ejercicio de la discreción, la asignación de recursos entre políticas que compiten y la negociación continua entre niveles de gobierno, entre actores públicos y privados, y entre mandatos centrales y condiciones locales. El reconocimiento de este doble carácter —lo que Birkland (2020) denomina la "política administrativa" de la implementación— es el punto de partida para entender tanto por qué fracasa la implementación como qué se puede hacer para mejorarla.

## 5.2 Enfoques de Berman: implementación programada y adaptativa

La contribución de Paul Berman (1978; 1980) a la teoría de la implementación fue proponer un marco de contingencia —una explicación sistemática de cuándo son apropiadas diferentes estrategias de implementación— basada en la idea de que ningún enfoque único para la implementación se adapta a todas las situaciones de política. Berman se basó en su estudio empírico de los programas federales de educación en Estados Unidos para distinguir entre la implementación programada y la implementación adaptativa, que corresponden respectivamente a los paradigmas descendentes y ascendentes que han estructurado el debate sobre la investigación en implementación durante cuatro décadas.

### *Implementación programada y enfoque de descendente*

La implementación programada —el enfoque descendente— se basa en la autoridad jerárquica de los responsables centrales en el proceso de toma de decisiones. Asume que la implementación es principalmente un problema administrativo; si la política está bien especificada, los recursos son adecuados y las agencias ejecutoras son competentes, la política debe llevarse a cabo tal y como se diseñó. El enfoque descendente refleja un paradigma subyacente sobre la toma de decisiones e implementación como dos etapas discretas completadas por diferentes partes interesadas. Una etapa de formulación a cargo de un nivel central y una etapa de implementación asumida por las agencias ejecutoras de

nivel subnacional. Su formulación más sistemática fue producida por Sabatier y Mazmanian (1979), quienes identificaron seis condiciones para una implementación correcta descendente; objetivos políticos claros y coherentes; teoría causal sólida; recursos y autoridad adecuados; funcionarios comprometidos con la ejecución; cumplimiento por parte de los grupos objetivo; y condiciones socioeconómicas estables.

Berman (1980) especificó las condiciones bajo las cuales la implementación programada es la estrategia adecuada. Cuando el objetivo político busca un cambio incremental en los comportamientos existentes; cuando la tecnología para alcanzar los objetivos políticos está bien establecida y es estable; cuando el entorno de implementación es predecible; cuando hay poco conflicto sobre los objetivos políticos entre los actores implementadores; y cuando el entorno institucional está estrechamente conectado — con líneas claras de autoridad y rendición de cuentas — entonces la pre-programación sistemática y el seguimiento de las actividades de implementación por parte de las autoridades centrales es tanto factible como eficaz.

Para la gobernanza de GRD, la implementación programada es más adecuada para funciones administrativas regulares; el mantenimiento sistemático de bases de datos de riesgos, la aplicación de normas establecidas del código de edificación, la distribución de fondos de contingencia preaprobados y las pruebas periódicas de sistemas de comunicación de emergencia. Estas son funciones cuyos requisitos técnicos están bien comprendidos, cuyos arreglos institucionales son estables y cuya ejecución puede ser monitorizada mediante indicadores cuantitativos de cumplimiento. La verificación formal de las condiciones legales, institucionales y presupuestarias por parte del iGOPP — la característica distintiva de una evaluación de gobernanza descendente — se basa en la capacidad para la implementación programada de las condiciones de gobernanza que identifica.

La principal crítica al enfoque descendente es que subestima sistemáticamente la discrecionalidad ejercida por los actores implementadores en niveles inferiores y la capacidad de las condiciones locales para desafiar los mandatos centrales. El propio Berman reconoció que, para muchos problemas de política —especialmente aquellos que implican tecnología incierta, objetivos disputados o contextos locales variables— la implementación programada no solo es impráctica, sino contraproducente, porque impone procedimientos uniformes en situaciones heterogéneas que requieren respuestas diferenciadas.

#### *Implementación adaptativa y enfoque ascendente*

La implementación adaptativa —el enfoque ascendente— parte de un conjunto de supuestos fundamentalmente diferente. En lugar de tratar la implementación como la

ejecución de planes definidos centralmente, la conceptualiza como un proceso iterativo de ajuste en el que la política se adapta continuamente al entorno institucional, a las capacidades de los actores implementadores y a las preferencias cambiantes de las poblaciones objetivo. El enfoque competitivo ascendente o adaptativo sostiene que la implementación efectiva requiere un proceso que permita adaptar la política en función de la interacción que se desarrolla con su entorno institucional.

Berman (1980) identificó la implementación adaptativa como apropiada cuando la tecnología es incierta — cuando no existe un método bien establecido y probado para alcanzar objetivos políticos; cuando existe conflicto de objetivos entre actores implementadores, lo que requiere negociación en lugar de cumplimiento; cuando el entorno es inestable o está débilmente acoplado, con múltiples actores que tienen autoridad independiente sobre los recursos relevantes; y cuando un cambio significativo en comportamientos o sistemas existentes es necesario. Los enfoques ascendentes ven la implementación como el resultado de la negociación, en lugar de como el control explícito de los responsables centrales de la decisión de política pública. La investigación en esta tradición se centró en la discreción durante el proceso y las decisiones tomadas por los burócratas durante el proceso de implementación.

El concepto de burocracia a nivel de calle de Lipsky (1980) es el ancla empírica del enfoque ascendente. Los que forman parte de la estructura burocrática — profesores, policías, trabajadores sociales, gestores de emergencias, trabajadores comunitarios de salud — son los empleados públicos que interactúan directamente con los ciudadanos y ejercen una considerable discreción para aplicar la política a casos individuales. Lipsky sostiene que estos empleados de nivel relativamente bajo trabajan bajo grandes cargas de trabajo, objetivos ambiguos de la agencia y recursos insuficientes. Cuando se combina con una autoridad discrecional sustancial y la obligación de interpretar la política caso por caso, la diferencia entre la política gubernamental en teoría y la política en la práctica puede ser considerable y preocupante.

Para la gobernanza de GRD, el enfoque adaptativo es indispensable siempre que las condiciones de implementación se caractericen por la incertidumbre y la heterogeneidad — lo que en la práctica describe la mayoría de los desafíos de GRD en LAC. La reducción del riesgo de desastres basada en la comunidad, la integración del conocimiento indígena en los sistemas locales de alerta temprana, la gestión de la mejora de asentamientos informales en zonas de alto riesgo y la prestación de apoyo psicosocial post-desastre implican objetivos políticos cuyo logro depende de la adaptación de marcos centrales a las realidades sociales, culturales y geográficas locales. Torres-Melo y Santander (2013) enfatizan que en el contexto colombiano — caracterizado por una significativa diversidad

territorial, fragmentación institucional y asimetrías de capacidad — los enfoques adaptativos no son una preferencia metodológica, sino una necesidad operativa.

### *La matriz de contingencias de Berman: Elegir el enfoque adecuado*

La contribución más importante de Berman (1980) fue resistir las prescripciones normativas de ambos bandos y proponer un marco de contingencia; la estrategia de implementación adecuada debía seleccionarse en función de las características de la situación política específica. Cuando el objetivo político busca un cambio incremental, existe una tecnología y un entorno estable, hay bajo conflicto y un entorno institucional estrechamente acoplado, la implementación programada ascendente es la estrategia adecuada. Por el contrario, la tecnología incierta, los conflictos de objetivos y un entorno inestable o débilmente acoplado deberían utilizar el enfoque adaptativo ascendente.

Esta lógica de contingencia tiene implicaciones directas para el marco diagnóstico del iGOPP. La conclusión del Índice de que la mayoría de los países de LAC muestran condiciones incipientes de gobernanza de GRD es, en parte, un hallazgo sobre la descoordinación entre la estrategia de implementación y el contexto de implementación; la legislación integral de GRD (diseñada para la implementación programada) se está aplicando en entornos institucionales caracterizados por tecnología incierta, conflicto de objetivos y acoplamiento institucional laxo — condiciones que requieren una implementación adaptativa pero que son mal atendidas por el cumplimiento lógico que suelen invocar los marcos legales formales. Reducir este desajuste es uno de los principales retos de la gobernanza en la gestión de riesgo de desastres.

## 5.3 El modelo de implementación de Lewis y Flynn

Basándose en la tipología de Berman y en la investigación empírica sobre la implementación, Lewis y Flynn (1978) desarrollaron un modelo operativo de implementación que buscaba conectar las prescripciones normativas sobre cómo *debe* proceder la implementación y las explicaciones empíricas de cómo procede. Su modelo se destaca por su atención a las actividades, recursos y relaciones entre actores que conforman el trabajo cotidiano de poner en práctica la política — elementos que los marcos teóricos más abstractos tienden a subestimar.

Lewis y Flynn (1978) conceptualizaron la implementación como una constancia de tres componentes operativos interdependientes, cada uno de los cuales debe contar con los recursos y la organización adecuados para una ejecución eficaz de la política.

## Los tres componentes operativos del modelo Lewis y Flynn

**1. Capacidad y mandato organizativo:** Para que se implemente una política, debe existir una agencia o conjunto de agencias con un claro mandato para actuar, una suficiente capacidad organizativa (personal, experiencia, procedimientos internos) y la autoridad para desplegar los recursos que requiera su implementación. Sin un marco institucional inequívoco para la política, la responsabilidad se vuelve difusa y la rendición de cuentas desaparece. En términos de GRD, esto corresponde directamente al componente del Marco General de Gobernanza del iGOPP, la existencia formal y verificable de una institución designada con GRD con un mandato legalmente establecido.

**2. Movilización y asignación de recursos:** La implementación requiere la movilización continua y la asignación dirigida de recursos financieros, humanos, informativos y técnicos. El modelo de Lewis y Flynn enfatiza que la adecuación de recursos no es solo función del presupuesto total, sino de la calidad de los procesos de asignación de recursos — si los recursos alcanzan el nivel operativo en el momento y forma necesaria, si se asignan según las prioridades operativas de la política y si los mecanismos de rendición de cuentas aseguran que los recursos se utilicen para sus fines designados. En GRD, esto corresponde al componente de Protección Financiera del iGOPP y a las condiciones presupuestarias que evalúa.

**3. Coordinación interorganizacional y participación de las partes interesadas:** No se implementa una política significativa por una sola agencia que actúe por sí sola. Lewis y Flynn (1978) identifican la coordinación inter-organizacional como el desafío estructural de la implementación; el requisito de que múltiples agencias, niveles de gobierno y actores no estatales alineen sus actividades en torno a objetivos compartidos. También subrayan la importancia de una participación significativa de las partes interesadas en los procesos de implementación, y no solo en la formulación. Las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil y los actores del sector privado no solo son objetivos de la implementación, sino socios esenciales cuyos conocimientos, redes y legitimidad son necesarios para una política pública eficaz.

El modelo de Lewis y Flynn se integra con la explicación de Torres-Melo y Santander (2013) de la implementación como un proceso relacional y no meramente administrativo. Su análisis del contexto colombiano destaca que el fracaso de muchas políticas públicas no es principalmente un problema de recursos o una brecha legal, sino una brecha relacional; la incapacidad para construir y mantener las relaciones inter-organizacionales, las redes de confianza y las alineaciones de incentivos que requiere una implementación sostenible. Esto es especialmente agudo en contextos de GRD, donde la implementación implica necesariamente múltiples sectores (salud, vivienda, educación, protección civil, medio ambiente), distintos niveles de gobierno (nacional, regional, municipal) y una variedad de

actores no estatales (ONG, sector privado, organizaciones comunitarias) cuyos intereses, capacidades e incentivos deben estar continuamente alineados.

El modelo también llama la atención sobre lo que puede llamarse cadena de implementación — el conjunto secuencial de acciones y decisiones que deben producirse entre la adopción y el resultado de la política. Cada eslabón de esta cadena representa un punto de decisión en el que pueden producirse distorsión, retraso o falla. Pressman y Wildavsky (1973) demostraron matemáticamente que, incluso si cada paso en una larga cadena de implementación tiene una alta probabilidad de completarse con éxito, la probabilidad compuesta de que toda la cadena se complete puede ser muy baja. Una política que requiere 30 autorizaciones secuenciales, cada una con un 90% de probabilidad de finalización, tiene menos del 5% de probabilidad de ser implementada completamente según el diseño. El modelo de Lewis y Flynn responde a esta idea enfatizando la importancia de simplificar las cadenas de implementación — reduciendo el número de autorizaciones requeridas, consolidando puntos de decisión y construyendo redundancia en elementos críticos de camino.

#### 5.4 Marco flexible de Ingram para el análisis de implementación

La contribución de Helen Ingram (1990) a la teoría de la implementación fue proponer un marco flexible y no prescriptivo que pudiera acomodar la diversidad de contextos políticos, estrategias de implementación y variables de resultado que las dos primeras generaciones de investigación en implementación habían revelado. El marco de Ingram sintetizaba las ideas de los debates descendentes y ascendentes, evitando la rigidez normativa de ambos.

El núcleo del marco de Ingram (1990) se basa en el reconocimiento de que el análisis de implementación debe comenzar con una evaluación contextual y no con una suposición teórica. Antes de seleccionar una estrategia de implementación o evaluar el rendimiento de la implementación, los analistas y responsables políticos deben abordar cuatro cuestiones fundamentales:

| Pregunta analítica                       | Dimensiones contextuales                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>¿Cuál es el problema de política?</b> | ¿Es técnico o social? ¿Implica rutinas establecidas o comportamientos novedosos? ¿La teoría causal que vincula las acciones políticas con resultados está bien validada o es especulativa? La naturaleza del problema determina el nivel adecuado de especificidad programática. |

|                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>¿Quiénes son los actores relevantes?</b>   | ¿Quién debe actuar, cooperar o abstenerse de actuar para alcanzar los objetivos políticos? ¿Cuáles son sus intereses, valores, capacidades y relaciones? Ingram subraya que el análisis de implementación debe mapear el panorama completo de los actores —incluidos los actores no gubernamentales y las poblaciones objetivo— en lugar de centrarse exclusivamente en las agencias formales de implementación. |
| <b>¿Cuál es el contexto institucional?</b>    | ¿Cuáles son las reglas, normas y relaciones formales e informales que estructuran el comportamiento de los actores que lo implementan? ¿Qué incentivos y restricciones crean estas normas? ¿Cómo distribuyen la autoridad los acuerdos federales o inter-gubernamentales?                                                                                                                                        |
| <b>¿Qué significa éxito en este contexto?</b> | Ingram (1990) insiste en que el éxito de la implementación no puede definirse únicamente en términos de cumplimiento de los mandatos centrales; también debe abarcar la calidad de la prestación de servicios desde la perspectiva de las poblaciones objetivo, la adaptabilidad del sistema de implementación a condiciones cambiantes y la sostenibilidad de los resultados a largo plazo.                     |

El marco de Ingram es *flexible* en el sentido específico de que no prescribe un único modelo de implementación ni un conjunto universal de criterios de éxito. En cambio, proporciona una estructura analítica dentro de la cual se pueden identificar y justificar estrategias de implementación contextualmente adecuadas. Esta flexibilidad es especialmente valiosa en el contexto de la GRD, donde la diversidad de los tipos de riesgo, capacidades de la gobernanza, perfiles demográficos y arreglos institucionales dentro de los países de la LAC hace que cualquier modelo de implementación individual sea inadecuado.

Ingram (1990) también introduce una distinción crítica entre la implementación como resultado y la implementación como gobernanza. La primera se refiere a si los servicios, regulaciones o beneficios llegan a sus destinatarios previstos según lo especificado. La segunda se refiere a si el propio proceso de implementación construye la capacidad institucional, las relaciones de confianza y la legitimidad política que son requisitos previos para una eficacia sostenida de las políticas públicas. Esta distinción se relaciona directamente con el enfoque de medición del iGOPP; el Índice evalúa no solo si existen actividades de GRD, sino si las condiciones de gobernanza —los marcos institucionales, legales y financieros— que hacen posible la implementación sostenida de GRD están formal y verificablemente vigentes.

El marco de Ingram (1990) ha sido ampliado y actualizado por Schneider e Ingram (1997), quienes desarrollaron una teoría del diseño de políticas para la democracia que incorpora explícitamente cuestiones de equidad y ciudadanía en el análisis de implementación. Sostienen que la construcción social de las poblaciones objetivo —cómo los actores implementadores y los sistemas políticos perciben la identidad y el valor de los grupos a los que apunta una política— tiene efectos profundos en el comportamiento de implementación. Las poblaciones que se construyen socialmente como merecedoras (ancianos, niños, veteranos) reciben una implementación más generosa y atenta que aquellas consideradas con menor/sin mérito, o ignoradas (los pobres, los marginados, los colonos informales). Este análisis es directamente aplicable a la implementación de GRD, la sub-protección sistemática de personas mayores, personas con discapacidad y comunidades marginadas en la gestión del riesgo de desastres refleja no solo la escasez de recursos, sino la construcción social de estos grupos como prioridades periféricas de implementación.

## 5.5 Factores de éxito y fracaso en la implementación

### *Modelo de ambigüedad-conflicto de Matland*

El modelo de ambigüedad-conflicto de Richard Matland (1995) es la síntesis más influyente de las perspectivas descendentes y ascendentes, proporcionando una matriz de cuatro celdas que predice los resultados de la implementación en función del grado de ambigüedad política y del grado de conflicto político que rodea una política. Estos factores se conceptualizan mejor como ejes interrelacionados, donde el contexto interno de cada país determina la ubicación de políticas específicas dentro de una matriz de implementación. La implementación de políticas públicas ocurre en dos niveles; a nivel macro-implementación, los actores centralmente ubicados diseñan un programa gubernamental. A nivel de micro-implementación, las organizaciones locales reaccionan a los planes a nivel macro, desarrollan sus propios programas y los implementan.

#### **Los cuatro contextos de implementación de Matland**

**Implementación administrativa (baja ambigüedad, bajo conflicto):** Los resultados se determinan por los recursos. Las políticas técnicas con objetivos claros y un amplio consenso pueden implementarse mediante procedimientos administrativos rutinarios. Ejemplo de GRD: mantenimiento de bases de datos nacionales de riesgos con financiación estable.

**Implementación política (baja ambigüedad, alto conflicto):** Los resultados se determinan por el poder. Cuando los objetivos políticos son claros, pero no hay consenso entre los actores, la implementación depende de la fortaleza política de la coalición que apoya la política. Ejemplo de GRD: aplicación de las normativas de uso del suelo en zonas de riesgo donde los propietarios se resisten.

**Implementación experimental (alta ambigüedad, bajo conflicto):** Los resultados se determinan por condiciones contextuales. Cuando los objetivos no están claros pero el conflicto es bajo, los actores locales tienen una discreción considerable para interpretar y adaptar la política. Los resultados varían mucho según los centros de implementación. Ejemplo de GRD: programas comunitarios de reducción del riesgo de desastres en contextos donde hay un amplio apoyo, pero no consenso sobre los métodos.

**Implementación simbólica (alta ambigüedad, alto conflicto):** Los resultados se determinan por la fuerza de las coaliciones locales. Cuando tanto la ambigüedad como el conflicto son altos, se adoptan políticas simbólicas a nivel nacional, pero producen resultados muy variables o mínimos a nivel operativo. Ejemplo de GRD: leyes marco amplias que establecen la GRD como una prioridad nacional sin especificar mandatos, recursos ni rendición de cuentas — precisamente el escenario documentado por el iGOPP para muchos países de LAC.

### *Factores sistemáticos de falla en la implementación*

Basándose en Pressman y Wildavsky (1973), Matland (1995), Birkland (2020), Torres-Melo y Santander (2013), y el registro empírico documentado por el iGOPP, los siguientes factores principales explican el fracaso en la implementación en distintos dominios y contextos de políticas:

| Factor de falla            | Mecanismo y relevancia de GRD                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ambigüedad política</b> | Las políticas con objetivos poco claros, poblaciones objetivo indefinidas o mecanismos causales no especificados proporcionan a los actores implementadores una orientación insuficiente, generando comportamientos inconsistentes y permitiendo el cumplimiento simbólico. El iGOPP documenta esto como un modo de fallo generalizado, legislación marco de GRD que carece de regulaciones de aplicación. |

|                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Insuficiencia de recursos</b>                     | Las políticas que exigen resultados sin proporcionar recursos financieros, humanos y técnicos proporcionales están estructuralmente predispuestas al fracaso. En GRD, las líneas presupuestarias dedicadas, los fondos de emergencia preposicionados y el personal formado en implementación no son características opcionales de la gobernanza, sino requisitos previos para la capacidad operativa. |
| <b>Fragmentación inter-organizativa</b>              | Cuando la implementación requiere coordinación entre múltiples agencias con diferentes mandatos, culturas e incentivos, los costos de coordinación se acumulan en cada punto de decisión. El problema de la 'acción conjunta' identificado por Pressman y Wildavsky (1973) es especialmente grave en la GRD, donde se requiere una coordinación intersectorial estructuralmente.                      |
| <b>Déficits de capacidad a nivel local</b>           | La desconexión entre los mandatos de política centralizada y la capacidad de implementación descentralizada es una fuente principal de la brecha documentada por el iGOPP. Los municipios periféricos que enfrentan exposición a riesgos compuestos y envejecimiento demográfico suelen tener la capacidad institucional más limitada.                                                                |
| <b>Falta de apoyo político a lo largo del tiempo</b> | Las ventanas de oportunidad de política se abren brevemente; la atención política es volátil. Sin un compromiso político sostenido y un anclaje institucional, los procesos de implementación pierden impulso a medida que otras prioridades se imponen.                                                                                                                                              |
| <b>Exclusión de la población objetivo</b>            | Donde las poblaciones que más necesitan protección política carecen de voz política, legitimidad social o acceso a canales de implementación, reciben una implementación sistemáticamente inferior. El análisis de construcción social de Schneider e Ingram (1997) predice este patrón en grupos marginados.                                                                                         |
| <b>Complejidad de la cadena de implementación</b>    | Cuanto mayor sea el número de puntos de decisión, autorizaciones y trasposos inter-institucionales que requiera una política, mayor será la probabilidad compuesta de retraso, distorsión o falla. El diseño de políticas debe minimizar la complejidad innecesaria de la cadena.                                                                                                                     |

### *Condiciones para el éxito de la implementación*

Al invertir el análisis de las fallas y basándose en las condiciones descendentes de Sabatier y Mazmanian (1979), el marco de contingencias de Berman (1978; 1980) y el análisis flexible de Ingram (1990), se identifican las siguientes condiciones como requisitos estructurales previos para una implementación exitosa:

- **Objetivos políticos claros y coherentes** que especifiquen los comportamientos requeridos por los actores y poblaciones objetivo, con mecanismos explícitos de transparencia y rendición de cuentas que generen incentivos significativos para el cumplimiento.
- **Recursos adecuados** — financieros, humanos, técnicos e informativos — asignados mediante mecanismos fiables que lleguen a las unidades operativas de implementación en tiempo y forma.
- **Una teoría causal sólida que** vincule los instrumentos políticos con los resultados previstos, basada en la evidencia y adaptada al contexto institucional y social específico de la implementación.
- **Comprometido con funcionarios de implementación** en todos los niveles de la cadena de implementación, con suficiente autonomía para adaptar los procedimientos operativos a las condiciones locales dentro de los límites de los objetivos establecidos.
- **Apoyo político sostenido** a través de mecanismos de retroalimentación, sistemas de seguimiento y estructuras de rendición de cuentas que mantienen visible el desempeño de la implementación para los responsables de la toma de decisiones.
- **Participación significativa** de las comunidades objetivo —no como receptores pasivos, sino como co-productores activos de la implementación— que mejora tanto la calidad de la prestación de servicios como la legitimidad social del proceso de implementación de política pública.

### **5.5 Posibles acciones para mejorar la implementación: conexión con la gobernanza de la GRD**

El análisis teórico y empírico desarrollado en este capítulo apunta a un conjunto de acciones concretas que pueden mejorar la calidad de la implementación en distintos ámbitos de políticas, con una aplicación específica a la gobernanza de la GRD en Latinoamérica y el Caribe. Estas acciones se presentan en seis grupos que corresponden a los principales factores de falla previamente identificados.

#### **Clúster de Acción 1: Aclaración de los Objetivos de Políticas y la Teoría Causal**

**Problema abordado:** La ambigüedad de políticas es el modo de falla de implementación más sistémico en la gobernanza de la GRD de LAC. La legislación marco que establece la GRD como

una prioridad nacional sin especificar responsabilidades, poblaciones objetivo, indicadores medibles o mecanismos de rendición de cuentas proporciona una guía insuficiente para la implementación administrativa.

**Acciones:** Exigir el desarrollo de normativas de implementación dentro de plazos definidos tras la adopción de la legislación marco de la GRD. Exigir que todas las políticas de GRD incluyan una teoría explícita del cambio — una explicación documentada de la vía causal desde el instrumento hasta el resultado. Adoptar indicadores iGOPP como plantilla estándar para medir la integridad de los marcos de gobernanza de la GRD, asegurando que los mandatos legales vayan acompañados de asignaciones institucionales y asignaciones presupuestarias.

### **Clúster de Acción 2: Adaptación de la estrategia de implementación al contexto de la política**

**Problema abordado:** Aplicar la implementación programada descendente a contextos de políticas que requieren enfoques adaptativos —y viceversa— es un fallo de diseño que genera déficits sistemáticos en la implementación.

**Acciones:** Realizar evaluaciones contextuales antes del diseño de la implementación, aplicando los criterios de contingencia de Berman (1980) para determinar la estrategia adecuada. Para políticas de GRD que involucren tecnología incierta o condiciones locales diversas, se incorporan protocolos de implementación adaptativos —incluyendo monitorización comunitaria, ciclos de revisión iterativa y disposiciones explícitas para la adaptación operativa— en el diseño de la política desde el principio. Reserva la implementación programada para funciones de la GRD con tecnología bien establecida y bajo conflicto de objetivos; monitoreo regular de riesgos, aplicación estándar del código de construcción y gestión preposicionada de recursos.

### **Clúster de Acción 3: Fortalecimiento de la capacidad institucional a nivel local**

**Problema abordado:** El iGOPP documenta una brecha persistente de capacidad entre los marcos nacionales de GRD y la capacidad subnacional de implementación. Los municipios periféricos que enfrentan la mayor vulnerabilidad compuesta suelen tener la menor capacidad institucional para actuar según los marcos establecidos por la política nacional.

**Acciones:** Establecer programas nacionales dedicados de asistencia técnica para la implementación de una GRD municipal, proporcionando formación, orientación metodológica y herramientas analíticas compartidas. Reformar las fórmulas de transferencia fiscal para

reflejar los déficits de capacidad institucional junto con la exposición a riesgos, asegurando que los municipios con mayores desafíos de implementación reciban recursos proporcionalmente mayores. Desarrollar redes regionales de implementación que permitan a los municipios compartir capacidades y coordinarse en contextos de riesgo compartidos. Aplicar el marco de indicadores de iGOPP a escalas subnacionales para hacer visibles y accionables las brechas de gobernanza local.

#### **Clúster de Acción 4: Reducción de los costos de coordinación inter-organizacional**

**Problema abordado:** La implementación de la GRD es inherentemente intersectorial; las fallas de coordinación entre los ministerios de salud, vivienda, protección civil, medio ambiente y servicios sociales están entre las fuentes más documentadas de fallas en la implementación de la GRD en Latinoamérica y el Caribe.

**Acciones:** Establecer plataformas de coordinación de GRD interministeriales legalmente obligatorias con reglas de decisión definidas, requisitos de participación y responsabilidad del desempeño. Clarificar los mandatos institucionales mediante una asignación legislativa integral de las responsabilidades de GRD, eliminando solapamientos y brechas que generan una rendición de cuentas difusa. Invertir en sistemas de información compartidos — registros de riesgos, bases de datos de vulnerabilidades comunitarias, redes de alerta temprana — que reduzcan las asimetrías de información entre agencias e incentiven la coordinación.

#### **Clúster de Acción 5: Construcción de sistemas de monitorización, evaluación y aprendizaje**

**Problema abordado:** Las fallas en la implementación persisten cuando son invisibles — cuando no existen mecanismos de retroalimentación que hagan evidentes los déficits de rendimiento para los responsables de la toma de decisiones o las comunidades afectadas.

**Acciones:** Integrar marcos de seguimiento y evaluación en los planes de implementación de la GRD desde el principio, con indicadores alineados con el rendimiento operativo (no solo con la existencia legal). Institucionalizar ciclos de evaluación independientes — Torres-Melo y Santander (2013) enfatizan que la evaluación no es una fase terminal del ciclo de políticas, sino una fuente continua de aprendizaje en implementación. Aplicar periódicamente las evaluaciones iGOPP para seguir las mejoras en la gobernanza e identificar lagunas persistentes. Construir mecanismos de retroalimentación a nivel comunitario —

monitorización participativa, guías comunitarias, canales de quejas — que hagan visible la experiencia de las poblaciones objetivo para las agencias implementadoras.

#### **Clúster de Acción 6: Implementación inclusiva y coproducción comunitaria**

**Problema abordado:** La exclusión sistemática de poblaciones marginadas — adultos mayores, personas con discapacidad, comunidades indígenas, colonos informales — de los procesos de implementación produce resultados inferiores y reproduce las desigualdades que las políticas de GRD pretenden abordar.

**Acciones:** Institucionalizar los mecanismos de coproducción a nivel comunitario, pasando de la consulta simbólica a una participación genuina en la planificación, seguimiento y adaptación de la implementación. Aplicar el análisis de construcción social de Ingram (1990) para identificar cómo los sistemas de implementación existentes construyen poblaciones objetivo y ajustar la asignación y alcance de recursos en consecuencia. Formar a los responsables de la implementación —especialmente a los funcionarios de la administración pública— en prácticas de implementación inclusivas que reconozcan y respondan a las necesidades diferenciadas de los grupos vulnerables. Conectar la implementación de la GRD a nivel comunitario con los sistemas de protección social, reconociendo que los determinantes de la vulnerabilidad ante desastres y los determinantes de la exclusión social son estructuralmente los mismos.

La conexión entre estas acciones y el marco del iGOPP es directa y empírica. Los 241 indicadores del iGOPP están organizados precisamente en torno a las condiciones de gobernanza —legales, institucionales y presupuestarias— que permiten las acciones de implementación descritas anteriormente. Cada indicador documenta una condición cuya ausencia representa un riesgo de implementación; cada mejora en la puntuación iGOPP representa una reducción en la probabilidad de fallas en la implementación. El hallazgo empírico del iGOPP de que un punto adicional en el índice de gobernanza se asocia a una reducción del 3% en las muertes por desastres es, en términos de implementación, un hallazgo sobre el valor vital de cerrar las brechas de implementación.

Torres-Melo y Santander (2013) concluyen su tratamiento de la implementación observando que la eficacia de la política pública depende, en última instancia, no de la sofisticación de su diseño, sino de la calidad de las relaciones —entre instituciones, entre niveles de gobierno, entre el Estado y sus ciudadanos— a través de las cuales se produce la implementación. Esta visión que se enfoca en la calidad de las relaciones en la

implementación es el contrapunto a los marcos de gobernanza de la ONU, el Banco Mundial y el BID; la gobernanza no es simplemente un conjunto de condiciones formales a medir, sino un conjunto vivo de relaciones que deben cultivarse, mantenerse y rendir cuentas. En el ámbito de la gestión del riesgo de desastres, donde lo que está en juego son las vidas de los más vulnerables, esta rendición de cuentas no tiene mayor expresión que una implementación que realmente alcance a quienes más la necesitan.

## Conclusión

La implementación es la etapa en la que toda la arquitectura de la política pública —sus marcos de gobernanza, sus objetivos formulados, sus instrumentos seleccionados— se pone a prueba frente a la realidad operativa. Como ha demostrado este capítulo, la brecha entre la intención política y el resultado político no es un fracaso accidental, sino una característica estructural del proceso político, producida por la complejidad acumulada de la acción conjunta, el ejercicio de la discrecionalidad, la falta de coordinación entre mandatos centralizados y capacidades descentralizadas, y el poder diferencial de los actores para moldear el proceso de implementación a su favor.

La distinción de Berman (1978; 1980) entre implementación programada y adaptativa proporciona el marco estratégico fundamental; la implementación debe diseñarse para ajustarse a las características de la situación política, no imponerse a partir de un único modelo normativo. El modelo de Lewis y Flynn (1978) fundamenta este marco en las realidades operativas del mandato institucional, la movilización de recursos y la coordinación inter-organizacional. El marco flexible de Ingram (1990) amplía el análisis para preguntarse no solo si la implementación está ocurriendo, sino si se está construyendo la capacidad de gobernanza y la legitimidad social que requiere una eficacia sostenida en políticas.

Para la gobernanza de la GRD en Latinoamérica y el Caribe, la traducción de estos marcos en acción es tan urgente como posible. La documentación sistemática de las brechas de gobernanza por parte del iGOPP — marcos legales incipientes sin regulaciones de implementación, mandatos institucionales sin asignaciones presupuestarias, planes nacionales sin protocolos operativos — identifica con precisión los déficits de implementación que los marcos teóricos de este capítulo iluminan. Cerrar estos déficits requiere no solo mejores leyes o presupuestos mayores, sino estrategias de implementación mejor diseñadas; estrategias calibradas al contexto, que construyan en lugar de asumir capacidad institucional, que involucren en lugar de excluir a las comunidades marginadas y que sean responsables mediante sistemas de seguimiento y evaluación capaces de hacer visibles los costos del fracaso en la implementación antes de que los eventos adversos se conviertan en catastróficos.

## Capítulo 6: Fase 4 - Evaluación de políticas

Este último capítulo aborda la Fase 4, la evaluación de políticas. La evaluación es la etapa en la que el ciclo se cierra — o, más precisamente, la etapa en la que se retroalimenta a sí mismo. Como observan Torres-Melo y Santander (2013), la evaluación de la política pública no sirve solo para conocer los resultados y validar las fases del proceso; sino que permite comprender aspectos clave de las políticas como intermediarios entre el Estado y sus ciudadanos. Por lo tanto, la evaluación no es una idea administrativa secundaria, sino la base epistemológica de la gobernanza basada en la evidencia; el proceso sistemático mediante el cual los gobiernos aprenden si sus políticas han logrado lo que se pretendía, a qué costo, con qué consecuencias de equidad y mediante qué mecanismos causales — y qué debería hacerse de forma diferente.

### 6.1 ¿Qué es la evaluación de políticas públicas?

La evaluación de políticas es la aplicación sistemática de métodos de ciencias sociales para evaluar el diseño, la implementación y los resultados de políticas públicas con el propósito de mejorar las decisiones de gobernanza. La definición más aceptada en el campo de la evaluación es la del teórico Michael Scriven (1991), quien enfatizó el papel de los valores; la evaluación es el proceso sistemático para determinar el mérito, el valor y la importancia. A diferencia de la investigación, las preguntas de evaluación se originan con usuarios de la evaluación o partes interesadas clave en la evaluación. Como afirma sucintamente Daniel Stufflebeam (1985), llamando la atención sobre la diferencia entre investigación y evaluación: "El propósito de la evaluación es mejorar, no demostrar."

Torres-Melo y Santander (2013) sitúan y Roth (2009), argumentan que la evaluación de políticas públicas no solo sirve para conocer los resultados y validar las fases del proceso, sino que nos permite conocer aspectos clave de las políticas como intermediarios entre el Estado y los ciudadanos. Este marco relacional —la evaluación como instrumento mediador entre la acción estatal y la experiencia ciudadana— refleja la dimensión de gobernanza que distingue la evaluación de políticas de la evaluación puramente técnica de programas. Un gobierno que evalúa es, en principio, un gobierno responsable; que somete sus elecciones al escrutinio público, aprende de la evidencia sistemática y ajusta sus acciones en respuesta a lo que dicha evidencia revela.

Birkland (2020, p. 278) define la evaluación de políticas como la "etapa del proceso de política en la que evaluamos hasta qué punto una política ha alcanzado sus objetivos previstos y si la política elegida ha valido, en conjunto, sus costos." Esta definición recoge dos cuestiones analíticamente distintas que la evaluación debe abordar; una cuestión de

eficacia (¿funcionó la política?) y una cuestión de valor (¿valió la pena hacerla?). La primera es empírica; la segunda es normativa. Ambos son esenciales para completar la evaluación, y su confusión es una fuente común de etapa evaluativa.

Weiss (1998) refina aún más el concepto distinguiendo entre evaluación de evaluabilidad (la determinación preliminar de si un programa está suficientemente bien definido e implementado para ser evaluado de forma significativa), evaluación de procesos (la evaluación de cómo se implementó un programa), evaluación de resultados (evaluación de los cambios que ocurrieron en la población objetivo) y evaluación de impacto (la atribución de cambios observados específicamente al programa, controlando otras posibles causas). Estas distinciones corresponden a las diferentes preguntas que la evaluación de políticas públicas debe responder y a las distintas exigencias metodológicas que imponen.

Examinando métodos como las evaluaciones formativas, sumativas, basadas en resultados, de impacto, ex ante y ex post, es posible comprender los roles distintos que cada uno desempeña en la configuración de los resultados de políticas públicas en diversos ámbitos. Desde una perspectiva integral, la evaluación recurre a múltiples disciplinas, incluyendo la economía, la ciencia política y la salud pública, para ofrecer una perspectiva más amplia sobre cómo se aplican los marcos de evaluación en distintos contextos. Este carácter multidisciplinario es especialmente importante para la evaluación de la GRD, donde las cadenas causales que conectan las intervenciones de la gobernanza con los resultados de desastres involucran simultáneamente sistemas físicos, sociales, institucionales y políticos.

## 6.2 Tipos de evaluación de políticas públicas

Torres-Melo y Santander (2013) organizan los principales tipos de evaluación según su posición temporal en el ciclo de políticas; evaluación ex ante, evaluación concomitante y evaluación ex post. Esta estructura tripartita, ampliamente adoptada en el análisis de políticas latinoamericanas, se fundamenta en la lógica de que diferentes preguntas evaluativas se vuelven relevantes en distintas etapas del desarrollo de políticas. La siguiente tabla sitúa cada tipo dentro del ciclo e identifica su propósito principal y sus métodos.

| Tipo                      | Sincronización en el ciclo | Propósito y métodos                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Evaluación ex ante</b> | Antes de la implementación | Evalúa los efectos probables de las alternativas políticas antes de su adopción. Utiliza análisis costo-beneficio, evaluación de impacto social, análisis de impacto regulatorio, modelado de riesgos y estudios de viabilidad para informar la |

|                                |                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                |                              | selección de instrumentos y predecir resultados. Reduce el riesgo de diseñar políticas cuya teoría causal no sea sólida.                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Evaluación concomitante</b> | Durante la implementación    | Evalúa el progreso de la implementación, identifica cuellos de botella y permite ajustes en tiempo real. Incluye evaluación de procesos, monitorización y seguimiento del rendimiento frente a indicadores definidos. Sirve a la gestión adaptativa; genera retroalimentación que permite corregir la implementación antes de que los resultados se determinen de forma irreversible. |
| <b>Evaluación ex post</b>      | Después de la implementación | Evalúa los resultados, impactos y la relación calidad-precio tras haber transcurrido suficiente tiempo para que los efectos se materialicen. Incluye evaluación sumativa, evaluación de impacto y análisis de eficiencia. Genera información y lecciones de rendición de cuentas para futuros ciclos.                                                                                 |
| <b>Evaluación formativa</b>    | A lo largo del proceso       | Evaluación orientada a la mejora continua, no confinada a una sola etapa de ciclo. Se centra en el aprendizaje y la mejora de la calidad en lugar de la rendición de cuentas. Especialmente relevante para contextos de implementación adaptativa.                                                                                                                                    |
| <b>Evaluación sumativa</b>     | Fin del ciclo                | Genera un juicio final sobre el mérito y valor de una política pública para decisiones de rendición de cuentas, continuación o terminación. Distinta de la evaluación formativa en su orientación hacia el juicio más que hacia la mejora.                                                                                                                                            |

### *Evaluación ex ante: anticipando consecuencias*

La evaluación ex ante es la aplicación de métodos analíticos antes de la adopción de políticas para evaluar las consecuencias probables de alternativas propuestas. Su base normativa es el modelo racional de diseño de políticas; si los gobiernos pudieran predecir

los resultados de sus elecciones con suficiente precisión, podrían seleccionar instrumentos que maximicen los efectos deseados y minimicen los costos no deseados. En la práctica, la evaluación ex ante no aporta certeza; reduce la incertidumbre al hacer explícitas las suposiciones incorporadas en las propuestas políticas y someterlas a un escrutinio sistemático.

En el contexto de la GRD, la evaluación ex ante se operacionaliza mediante evaluaciones de riesgos y vulnerabilidades, análisis económico de escenarios de pérdidas por desastres y análisis de impacto regulatorio de los requisitos propuestos de uso del suelo, código de construcción y planificación de emergencia. El componente de Identificación de Riesgos del iGOPP — que evalúa si existen sistemas nacionales de evaluación de riesgos, son legalmente obligatorios e integran en la planificación de políticas — es esencialmente una medida de la capacidad institucional para la evaluación ex ante de las elecciones políticas de GRD. Un país que carece de un sistema nacional formal de evaluación de riesgos no puede realizar una evaluación ex ante de las inversiones en GRD; sus decisiones políticas se toman en ausencia de la evidencia que requiere un diseño racional de políticas.

#### *Evaluación concomitante: seguimiento y aprendizaje en tiempo real*

La evaluación concomitante o continua —a veces llamada monitoreo y evaluación (M&E)— es la recopilación y análisis sistemático de los datos de rendimiento durante la fase de implementación. Su fundamento teórico se basa en el modelo de sistemas de retroalimentación; la implementación no es un proceso mecánico de ejecución del plan, sino una interacción dinámica entre el diseño de políticas y la realidad operativa, y la retroalimentación sistemática permite una gestión adaptativa. Como demostró Berman (1980) en su análisis de la implementación adaptativa, las políticas que operan en entornos inciertos o débilmente acoplados no pueden ser adecuadamente gobernadas por el mando central; requieren flujos de información continuos que permitan a los actores implementadores reconocer cuándo es necesaria la adaptación.

El monitoreo y la evaluación suelen tratarse como sinónimos — una confusión que empobrece ambas actividades. El monitoreo es el seguimiento sistemático y continuo de los insumos, las actividades y los resultados de implementación frente a una línea base de rendimiento, es principalmente una herramienta de gestión. La evaluación es periódica y se realiza de forma sistemática sobre los resultados y su atribución causal; es principalmente una herramienta de aprendizaje y rendición de cuentas. Ambos son complementarios pero distintos; sin monitoreo, la evaluación carece de los datos que necesita. Sin evaluación, el monitoreo produce información que se rastrea, pero no se utiliza para generar información o para la rendición de cuentas (Torres-Melo y Santander, 2013).

### *Evaluación ex post: responsabilidad y aprendizaje*

La evaluación ex post evalúa los resultados e impactos de una política pública después de haber transcurrido suficiente tiempo para que sus efectos previstos se materialicen y para que el análisis contrafáctico sea significativo. Es la forma de evaluación metodológica más exigente —especialmente la evaluación de impacto, que debe demostrar no solo que los resultados cambiaron, sino que la política pública causó ese cambio y no otros factores concurrentes. Rossi, Lipsey y Freeman (2004) identifican tres cuestiones fundamentales que la evaluación ex post debe abordar: ¿Era necesaria la política? (necesita evaluación) ¿Se implementó tal y como se diseñó? (evaluación del proceso) ¿Produjo los efectos deseados? (evaluación de resultados e impacto).

Cada tipo de evaluación cumple un propósito específico al garantizar la rendición de cuentas, identificar consecuencias no deseadas y medir tanto los éxitos como las falencias de las políticas públicas. Esto proporciona una retroalimentación esencial a los responsables políticos, permitiendo un refinamiento y mejora continuos de sus estrategias. Se requieren protocolos rigurosos y evaluaciones objetivas para garantizar resultados creíbles y accionables. Para la evaluación de la GRD específicamente, la evaluación ex post debe abordar el problema contrafáctico en su forma más aguda; los eventos de catástrofe son probabilísticos — su ausencia no prueba la prevención, y su ocurrencia no prueba el fracaso de la política. La evaluación de impacto en la GRD requiere de métodos cuasi-experimentales, un análisis comparativo histórico y el uso sistemático de bases de datos de pérdidas por desastres para construir escenarios contrafácticos plausibles.

### **6.3 Características de la evaluación rigurosa de políticas públicas**

La literatura sobre la teoría de la evaluación — desde Scriven (1991) hasta Stufflebeam y Zhang (2017) y Patton (2008) — converge en un conjunto de características que distinguen la evaluación rigurosa y útil de los ejercicios superficiales de cumplimiento. Estas características no son meramente preferencias metodológicas; son las condiciones bajo las cuales la evaluación puede cumplir su función de gobernanza de informar decisiones, responsabilizar a las instituciones y generar el aprendizaje institucional que requiere la formulación de políticas basada en la evidencia.

| Característica     | Definición y relevancia de gobernanza                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Sistemática</b> | La evaluación debe realizarse siguiendo procedimientos explícitos y replicables. La elección de métodos, fuentes de datos, indicadores y enfoques analíticos debe estar documentada y ser defendible, permitiendo una verificación independiente de los hallazgos. |

|                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Fundamentado en marcos teóricos</b> | La evaluación rigurosa está anclada en una teoría explícita del cambio; una explicación documentada de las vías causales a través de las cuales se espera que la política produzca sus resultados previstos. Sin esto, la evaluación no puede determinar si el fracaso refleja un problema de diseño de políticas, un problema de implementación o un problema de evidencia.                                                                                                                                                                                        |
| <b>Creíble e independiente</b>         | Los resultados de la evaluación solo son útiles si son creídos por los responsables de la toma de decisiones y los ciudadanos. La credibilidad depende de la independencia del evaluador respecto a la agencia ejecutora, la transparencia de los métodos y los procesos de aseguramiento de la calidad aplicados a los hallazgos. Torres-Melo y Santander (2013) señalan que, en contextos donde la evaluación se realiza exclusivamente por agencias implementadoras, el conflicto de intereses sesga sistemáticamente los resultados hacia resultados positivos. |
| <b>Participativo</b>                   | La evaluación que excluye las perspectivas de las poblaciones objetivo produce una explicación inherentemente parcial de los efectos en las políticas. La evaluación participativa — que involucra a las comunidades, la sociedad civil y a los actores implementadores en el diseño y validación de marcos de evaluación — mejora tanto la calidad de la evidencia como la legitimidad de los hallazgos (Patton, 2008; Schneider e Ingram, 1997).                                                                                                                  |
| <b>Oportuno y utilizable</b>           | La evaluación que produce resultados después de que ya se hayan tomado decisiones, o en formas que los responsables políticos no pueden utilizar, falla en su función de gobernanza independientemente de su calidad técnica. Las evaluaciones deben diseñarse para producir hallazgos relevantes y accionables en el momento del ciclo político en el que esos hallazgos pueden influir en las decisiones.                                                                                                                                                         |
| <b>Sensible a las acciones</b>         | La evaluación debe desagregar los resultados por grupo poblacional — por género, edad, ingresos, territorio, etnia y estado de discapacidad — para identificar efectos diferenciales. Una política que mejora los resultados medios mientras empeora los resultados para los grupos más marginados no es una política exitosa; la evaluación agregada oculta esta falla.                                                                                                                                                                                            |
| <b>Enfoque en la utilización</b>       | La evaluación centrada en la utilización de Patton (2008) insiste en que la evaluación debe diseñarse desde el principio teniendo en cuenta su uso previsto; quién usará los hallazgos, para qué decisión y en qué momento. Las evaluaciones diseñadas sin un plan de uso explícito se producen y se ignoran habitualmente.                                                                                                                                                                                                                                         |

### 6.3 Relación entre evaluación y gobernanza

La evaluación de políticas públicas es un elemento fundamental del buen gobierno, ya que promueve la rendición de cuentas pública y contribuye a la confianza de los ciudadanos en el gobierno. La evaluación ayuda a garantizar que las decisiones se basen en pruebas fiables y generen los resultados deseados. Basándose en la primera encuesta significativa a nivel nacional sobre prácticas de evaluación de políticas que abarcan 42 países, el análisis de la OCDE (2020) ofrece un análisis sistémico de la institucionalización, calidad y uso de la evaluación entre países y muestra cómo estas tres dimensiones se interrelacionan.

La relación de gobernanza-evaluación opera en tres direcciones. En primer lugar, la evaluación es un resultado de la gobernanza; para que la evaluación se realice de forma sistemática, deben existir condiciones de gobernanza, incluyendo mandatos legales que establezcan requisitos de evaluación, unidades institucionales con autoridad y capacidad para realizar evaluaciones, asignaciones presupuestarias para actividades de evaluación y mecanismos de rendición de cuentas que aseguren que los hallazgos de la evaluación se tengan en cuenta en las decisiones políticas. Cuando las condiciones de gobernanza son incipientes — como documenta el iGOPP para la mayoría de los países de LAC — la evaluación suele ser ad hoc, impulsada por donantes y desconectada de las decisiones políticas que nominalmente pretende informar.

En segundo lugar, la evaluación es un aporte a la gobernanza; la evaluación rigurosa genera la base de evidencia que la gobernanza necesita para mejorar sus políticas, asignar sus recursos de manera eficiente y exigir responsabilidades a sus instituciones. Especialmente en tiempos de crisis, mantener la confianza ciudadana requiere que los responsables de la toma de decisiones sean responsables de cómo funcionan las políticas y que funcionen para todos. No estar a la altura del desafío de la evaluación de políticas puede conllevar graves consecuencias para las economías y las sociedades, ya que los gobiernos se enfrentan a la necesidad de lograr avances significativos en la formulación de políticas basadas en la evidencia. El hallazgo empírico del iGOPP de que un punto adicional en el índice de gobernanza está asociado a una reducción del 3% en las muertes por desastres es en sí mismo producto de la investigación de evaluación — evidencia que solo es posible cuando se recopilan, mantienen y analizan datos sistemáticos sobre las condiciones de gobernanza y los resultados de desastres a largo plazo.

En tercer lugar, la evaluación es un instrumento de rendición de cuentas democrática; media la relación entre el Estado y los ciudadanos haciendo visible, discutible y mejorable el desempeño gubernamental. La evaluación no es simplemente una herramienta técnica de gestión pública, sino una práctica política mediante la cual los ciudadanos pueden exigir responsabilidades a sus gobiernos por los compromisos asumidos (Torres-Melo y

Santander, 2013). En el contexto de la GRD, esto significa que la evaluación no solo debe evaluar si existen marcos de gobernanza, sino si protegen a las poblaciones más vulnerables de los daños más previsibles —y debe hacer públicos esos hallazgos en formas a las que las comunidades afectadas puedan acceder y utilizar.

El componente de seguimiento y evaluación del iGOPP merece atención explícita en este sentido. Aunque el Índice mide principalmente la existencia formal de las condiciones de gobernanza —no su efectividad operativa—, su aplicación regular en múltiples países y periodos de tiempo crea la base de evidencia comparativa que requiere la evaluación. Los países que han aplicado el iGOPP de forma periódica pueden seguir las mejoras en la gobernanza, identificar brechas persistentes y relacionar los cambios en las condiciones de gobernanza con cambios en los resultados de desastres. Este es el ciclo de retroalimentación gobernanza-evaluación en su forma más directa desde el punto de vista operativo; medición que permite el aprendizaje, el aprendizaje que facilita la mejora y la mejora que se puede verificar en ciclos de medición posteriores.

## 6.4 Principales deficiencias de la evaluación de políticas públicas

A pesar de su centralidad en la gobernanza basada en la evidencia, la evaluación de políticas en Latinoamérica y el Caribe —y en gran parte del mundo en desarrollo— se caracteriza por persistentes deficiencias estructurales (Torres-Melo y Santander, 2013; OCDE, 2020). El siguiente análisis sintetiza los principales hallazgos de la literatura revisada.

### **Carencia 1: Fragilidad institucional y déficits de capacidad**

La capacidad para realizar y utilizar evaluaciones en el sector público sigue siendo limitada. Muchos ministerios y gobiernos locales carecen de unidades de evaluación dedicadas o personal formado. La formación limitada y la alta rotación de personal dificultan el desarrollo de la experiencia en evaluación dentro del gobierno. En la mayoría de los países de LAC, la evaluación se realiza de forma esporádica y a menudo por agencias implementadoras en lugar de organismos independientes, generando conflictos estructurales de interés que comprometen los resultados. La documentación del iGOPP sobre las condiciones incipientes de gobernanza en la mayoría de los países evaluados implica, por extensión, una capacidad incipiente de evaluación. Sin los mandatos institucionales, presupuestos y recursos humanos para realizar evaluaciones, el requisito formal de evaluar es una aspiración de gobernanza más que una realidad de gobernanza.

## **Carencia 2: Cultura de evaluación débil e incentivos políticos**

Un obstáculo cultural fundamental; la evaluación es ampliamente percibida por los actores implementadores como una amenaza — un mecanismo para exponer el fracaso y atribuir culpas — en lugar de como una herramienta de aprendizaje y mejora (Torres-Melo y Santander, 2013). Esta percepción genera una resistencia sistemática; las agencias evitan encargar evaluaciones de sus propios programas, ocultan datos a evaluadores externos y presentan las evaluaciones como ejercicios de cumplimiento en lugar de consultas genuinas. La estructura de incentivos políticos refuerza esta dinámica; políticos y altos cargos se benefician de anunciar nuevas políticas en lugar de evaluar las ya existentes; las historias de éxito se recompensan, las evaluaciones honestas de resultados mixtos no. Birkland (2020) señala que los eventos enfocados —los desastres— superan brevemente esta estructura de incentivos haciendo innegable el fracaso de las políticas, pero la atención evaluativa resultante suele ser de corta duración.

## **Limitaciones 3: Desconexión entre la evaluación y la toma de decisiones**

Incluso cuando se realizan evaluaciones, sus hallazgos a menudo no influyen en las decisiones políticas. Weiss (1998) identifica la "brecha de utilización" como el problema central de la investigación social aplicada; la incapacidad de evaluaciones bien realizadas para penetrar en los filtros políticos y organizativos que separan el conocimiento de la acción. Los informes de evaluación se producen usualmente al final de los ciclos de políticas, después de que ya se hayan tomado decisiones de implementación, en un lenguaje técnico inaccesible para los responsables de la toma de decisiones no especialistas, sin mecanismos institucionalizados para traducir los hallazgos en revisiones de políticas; la evaluación está institucionalizada en forma pero no en uso (Torres-Melo y Santander, 2013; OCDE, 2020).

## **Limitaciones metodológicas 4: Limitaciones metodológicas y déficits de datos**

La evaluación rigurosa —especialmente la evaluación de impacto— requiere datos de referencia de alta calidad, sistemas de seguimiento longitudinal y la capacidad metodológica para distinguir los efectos de las políticas de otros cambios concurrentes. En la mayoría de los países de LAC, estos requisitos solo se cumplen parcialmente; los sistemas de datos administrativos están fragmentados, las encuestas de hogares georreferenciadas son poco frecuentes y las bases de datos de pérdidas por desastres son incompletas o inconsistentes.

La ausencia de datos de referencia previos a la implementación — consecuencia de no realizar una evaluación ex ante — es uno de los obstáculos más generalizados para una evaluación ex post creíble; sin una línea base documentada, los cambios posteriores a la implementación no pueden atribuirse de forma fiable a la política Torres-Melo y Santander, 2013).

#### **Inconvenientes 5: Ceguera de la renta variable**

La mayoría de las evaluaciones de políticas en LAC evalúan resultados medios — indicadores a nivel nacional, cobertura agregada de programas, niveles medios de prestaciones. Rara vez desagregan los hallazgos por género, edad, quintil de ingresos, etnia, ubicación territorial o estado de discapacidad. Esta ceguera a la equidad hace que la evaluación sea sistemáticamente silenciosa sobre precisamente las fallas distributivas que más importan para la rendición de cuentas democrática, si la política está llegando a los más vulnerables, si está produciendo efectos diferenciales entre grupos poblacionales y si está estrechando o ampliando las desigualdades existentes. Para la evaluación de la GRD, donde las poblaciones más expuestas también son las menos poderosas políticamente, la evaluación sensible a la equidad no es una preferencia metodológica sino un requisito democrático.

#### **Limitaciones 6: El corto plazos y el problema contrafáctico de los desastres**

La evaluación de GRD se enfrenta a un desafío metodológico específico que agrava las deficiencias generales de la práctica de evaluación; el problema contrafáctico de desastres. El objetivo principal de la gobernanza de la GRD es prevenir desastres — o reducir sus consecuencias cuando ocurren. Pero la ausencia de desastres no prueba la prevención; es coherente con un GRD efectivo o con la ausencia de un evento desencadenante. Por el contrario, la ocurrencia de un desastre no prueba un fallo en la política; es compatible con una GRD inadecuado o con un evento de peligro excepcionalmente grave. Los marcos de evaluación que evalúan la política de GRD solo tras eventos de desastre —el enfoque más común en LAC, impulsado por la dinámica de eventos de enfoque— pasan sistemáticamente por alto la función preventiva de la gobernanza de la GRD y crean incentivos perversos para la inversión reactiva a corto plazo frente a la resiliencia estructural a largo plazo.

## 6.5 Cómo mejorar la evaluación de políticas públicas

Las carencias señaladas arriba no son inevitables; reflejan condiciones institucionales, políticas y metodológicas específicas que pueden cambiarse mediante una inversión deliberada en la gobernanza. Basándose en la OCDE (2020; 2025), Torres-Melo y Santander (2013), Patton (2008), Weiss (1998), Rossi, Lipsey y Freeman (2004) y el marco iGOPP, las siguientes seis vías de mejora abordan los principales modos de fallo identificados en la sección 6.4.

### **Vía 1: Institucionalización de la evaluación a través de la arquitectura legal y organizativa**

Una estructura institucional sólida puede ayudar a alinear esfuerzos de evaluación aislados e imprevistos con enfoques más formales y sistemáticos. Promover tanto una mejor calidad como un mejor uso puede tener un mayor impacto para asegurar que la evaluación cumpla plenamente su propósito. Concretamente, esto requiere; imponer la evaluación mediante leyes orgánicas de presupuesto y planificación que hagan que la evaluación ex ante y ex post de las principales políticas y programas sea legalmente requerida en lugar de discrecional; establecer unidades centrales independientes de evaluación con presupuestos protegidos y acceso a datos gubernamentales; desarrollar normas nacionales de evaluación y protocolos de aseguramiento de la calidad; y crear requisitos transparentes de publicación que hagan accesibles los hallazgos de las evaluaciones para la sociedad civil, los medios de comunicación y las comunidades afectadas. Definir y asignar responsabilidades institucionales para realizar y utilizar evaluaciones de políticas es clave para asegurar que la evaluación se integre en el trabajo y las misiones de las distintas instituciones gubernamentales, y que se dedique tiempo y recursos adecuados a ello.

### **Vía 2: Desarrollar la capacidad de evaluación en todos los niveles**

La arquitectura institucional sin capacidad humana es gobernanza formal sin realidad operativa. La capacidad de evaluación debe desarrollarse simultáneamente a nivel del gobierno central (unidades especializadas de evaluación, experiencia metodológica), a nivel sectorial (departamentos ministeriales de M&E con suficiente independencia respecto a los gestores de programas) y a nivel subnacional (capacidad municipal y regional para la evaluación participativa y la monitorización comunitaria). Los programas de formación para funcionarios públicos en métodos de evaluación, gestión basada en resultados y el uso de la

evidencia en la toma de decisiones son una inversión fundamental. La capacidad de evaluación no puede subcontratarse completamente a consultores externos; se requiere capacidad interna del gobierno para comisionar, supervisar, utilizar y responder a evaluaciones (Torres-Melo y Santander, 2013). En el contexto de la GRD, esto incluye la formación de gestores de emergencia, funcionarios de protección civil y oficiales municipales de riesgos en las habilidades de recopilación de datos y análisis que requiere la evaluación sistemática.

### **Vía 3: Incorporando datos de referencia y teoría del cambio desde el principio**

La causa más común de programas invaluable es la falta de establecer condiciones de referencia antes de que comience la implementación. Esto es una falla de formulación con consecuencias de evaluación; las políticas diseñadas sin una teoría del cambio documentada, sin recogida de datos de referencia y sin indicadores de resultados preespecificados no pueden evaluarse rigurosamente ex post. La solución es integrar la planificación de la evaluación en la fase de formulación de políticas — no como un complemento burocrático, sino como un requisito sustantivo del diseño de políticas. Cada marco político de GRD debe especificar; las condiciones problemáticas que está diseñado para abordar (línea base), la teoría causal que vincula los instrumentos con los resultados (teoría del cambio), los indicadores que medirán el progreso (marco de resultados) y el enfoque de evaluación que se aplicará (plan de evaluación). Los indicadores iGOPP en sí mismos proporcionan un modelo parcial; al definir condiciones específicas y medibles de gobernanza, crean el marco base y de resultados que requiere la evaluación del progreso de la gobernanza de la GRD.

### **Vía 4: Diseñando para la Utilización desde el Principio**

El marco de evaluación centrado en la utilización de Patton (2008) insiste en que la evaluación no es un fin en sí mismo, sino un medio para mejores decisiones. El diseño de la evaluación debería comenzar con la pregunta: ¿quién utilizará estos hallazgos, para qué decisión y en qué momento? Esta pregunta debería guiar cada elección metodológica posterior; la selección de criterios de evaluación, el momento de la recogida de datos, el formato de la presentación de informes y la estrategia de difusión. En la práctica, esto significa involucrar a los usuarios previstos —ministros, altos funcionarios, comités parlamentarios, organizaciones de la sociedad civil— en el diseño de marcos de evaluación, no solo como destinatarios de los informes finales. La legitimidad de los hallazgos de la evaluación es inseparable de la legitimidad del proceso de evaluación; las evaluaciones diseñadas y realizadas sin la

participación significativa de quienes deben informar las decisiones no se utilizarán, independientemente de su calidad técnica (Torres-Melo y Santander, 2013).

#### **Vía 5: Desarrollo de marcos de evaluación sensibles a la equidad y desagregados**

Cerrar la ceguera a la equidad documentada en el *inconveniente 5* de la sección 6.4, el cual requiere una inversión metodológica deliberada; la recopilación rutinaria de datos desagregados sobre los efectos de las políticas por género, edad, ingresos, territorio, etnia y estado de discapacidad; la adopción de la equidad como criterio explícito de evaluación junto con la eficacia y la eficiencia; y el desarrollo de métodos de evaluación comunitarios y participativos que den voz a poblaciones cuyas experiencias son invisibles en los datos administrativos. En la evaluación de la GRD, los marcos sensibles a la equidad deben evaluar no solo si el sistema GRD funciona de mediador, sino si llega a las poblaciones más expuestas —adultos mayores, personas con discapacidad, colonos informales, comunidades remotas— con las protecciones específicas que requieren. El análisis de construcción social de las poblaciones objetivo de Schneider e Ingram (1997) proporciona la base teórica; la evaluación debe investigar activamente cómo la construcción social de los grupos beneficiarios moldea la distribución de los beneficios y la protección de las políticas.

#### **Vía 6: Desarrollo de marcos de evaluación específicos para GRD que aborden el problema contrafáctico**

El problema contrafáctico de desastres requiere innovación metodológica específica del dominio de la GRD. Varios enfoques han demostrado su validez en la literatura. Las evaluaciones comparativas de riesgos —comparando pérdidas por desastres en jurisdicciones con diferentes condiciones de gobernanza GRD durante períodos prolongados— pueden generar evidencia cuasi-experimental sobre los efectos de las inversiones en gobernanza. La modelación probabilística de riesgos —que estima las pérdidas esperadas bajo diferentes escenarios de gobernanza— puede utilizarse para evaluar el valor preventivo de las inversiones en GRD incluso en ausencia de eventos de desastre. Las evaluaciones participativas a nivel comunitario sobre el cambio de vulnerabilidad —que rastrean si las condiciones que generan riesgo de desastre están mejorando o empeorando— complementan los indicadores de resultados a nivel macro con evidencia concreta. La aplicación periódica del iGOPP en varios países proporciona los datos comparativos que estos enfoques requieren. Invertir en bases de datos sistemáticas y longitudinales de pérdidas por desastres —alineadas con estándares

internacionales como DesInventar— es la infraestructura de datos fundamental sin la cual la evaluación de GRD de cualquier tipo sigue comprometida metodológicamente.

## Conclusión

La evaluación es la fase crítica en la que el ciclo de políticas públicas se cierra sobre sí mismo —o no lo hace. Cuando la evaluación es rigurosa, independiente, sensible a la equidad y está conectada con la toma de decisiones, genera los procesos de retroalimentación a través de los cuales mejora el diseño de políticas públicas, la implementación es responsable y la gobernanza aprende. Cuando la evaluación está ausente, es superficial o desconectada del uso, el ciclo se rompe; las políticas se formulan sin evidencia, se implementan sin supervisión y se continúan o terminan sin aprendizaje. Las consecuencias estructurales de ciclos de evaluación rotos son visibles en todo el panorama de las políticas públicas de Latinoamérica y el Caribe; en la persistencia de las brechas de gobernanza que documenta el iGOPP, en la recurrencia de pérdidas evitables por desastres y en la continua falta de protección de las poblaciones más vulnerables.

Las cuatro fases examinadas en este documento no son etapas secuenciales que una política completa una vez y luego avanza. Son dimensiones de una práctica de gobernanza continua; la definición de agendas que reformula continuamente el problema a la luz de nuevas evidencias; la formulación que revisa las elecciones de instrumentos en respuesta a los hallazgos de implementación y evaluación; una implementación que se adapta a las condiciones locales mediante retroalimentación sistemática; y la evaluación que genera la base de evidencia para la reformulación de la agenda. La evaluación no solo sirve para validar las fases del proceso, sino para entender la política como un intermediario entre el Estado y sus ciudadanos — una relación que nunca se resuelve definitivamente, sino que se renegocia continuamente a través de las instituciones de gobierno democrático (Torres-Melo y Santander, 2013).

Para la gobernanza de la GRD en Latinoamérica y el Caribe, esta lógica recursiva tiene una urgencia de vida o muerte. El hallazgo empírico del iGOPP —que cada punto de mejora en las condiciones de gobernanza está asociado a una reducción en las muertes por desastres— no es solo un hallazgo sobre la gobernanza. Es un hallazgo de evaluación; producto de una medición sistemática, comparativa y longitudinal de las condiciones de gobernanza y los resultados de desastres. Demuestra que la inversión en evaluación no es un costo burocrático sino un retorno humanitario; el conocimiento que genera la evaluación es en sí mismo una forma de reducción del riesgo de desastres, porque hace visibles las brechas de gobernanza que, de cerrarse, salvarían vidas.

## Referencias

- Anderson, J. E. (1975). "Public policy-making". Praeger.
- Berman, P. (1978). The study of macro- and micro-implementation. *Public Policy*, 26(2), 157–184.
- Berman, P. (1980). Thinking about programmed and adaptive implementation: Matching strategies to situations. In H. Ingram & D. R. Mann (Eds.), "Why policies succeed or fail" (pp. 205–227). Sage.
- Birkland, T. A. (2006). "Lessons of disaster: Policy change after catastrophic events". Georgetown University Press.
- Birkland, T. A. (2020). "An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making" (5th ed.). Routledge.
- Cairney, P., & Jones, M. D. (2015). Kingdon's multiple streams approach: What is the empirical impact of this universal theory? *Policy Studies Journal*, 44(1), 37–58. <https://doi.org/10.1111/psj.12111>
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1983). "Participation in American politics: The dynamics of agenda-building" (2nd ed.). Johns Hopkins University Press.
- Dye, T. R. (1987). "Understanding public policy" (6th ed.). Prentice-Hall.
- Easton, D. (1965). "A systems analysis of political life". Wiley.
- Etzioni, A. (1967). Mixed-scanning: A "third" approach to decision-making. *Public Administration Review*, 27(5), 385–392.
- Freeman, R.E. (1984) Strategic management: A stakeholder approach. Boston, MA: Pitman.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(1), 1–35.
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1984). "Policy analysis for the real world". Oxford University Press.
- Howlett, M. (2011). "Designing public policies: Principles and instruments". Routledge.
- Howlett, M. (2019). "Designing public policies: Principles and instruments" (3rd ed.). Routledge.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). "Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems" (3rd ed.). Oxford University Press.
- Ingram, H. (1990). Implementation: A review and suggested framework. In N. B. Lynn & A. Wildavsky (Eds.), "Public administration: The state of the discipline" (pp. 462–480). Chatham House.
- IPCC (2012) *Informe especial sobre la gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático SREX*. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Available at: [https://archive.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/IPCC\\_SREX\\_ES\\_web.pdf](https://archive.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/IPCC_SREX_ES_web.pdf) (Accessed: April 15, 2026).
- Kingdon, J. W. (1984/2003). "Agendas, alternatives and public policies" (2nd ed.). Longman.
- Lacambra, S., Rogers, C., Suarez, G., Hori, T., Salazar, L., Esquivel, M., Narváez, L., Cardona, O. D., Durán, R., Torres, A. M., & Visconti, E. (2015). "Index of Governance and Public Policy in Disaster Risk Management (iGOPP): Main technical document". Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0010599>

- Lacambra, S., Suarez, G., Hori, T., Chakalall, Y., Guerrero, R., Esquivel, M., Jaimes, I., Osorio, C., Torres, A.M., Visconti, E., (2020) "Index of Governance and Public Policy in Disaster Risk Management (iGOPP): Application Protocol: 2020 Update". Inter-American Development Bank. Available at: <https://doi.org/10.18235/0002808>.
- Lasswell, H. D. (1956). "The decision process: Seven categories of functional analysis". University of Maryland Press.
- Lewis, D., & Flynn, R. (1978). "The implementation of urban and regional planning policies". Social Science Research Council.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145–174.
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience. *Academy of Management Review*, 22(4), 853–886.
- Naciones Unidas, A.G. (2016) *Desarrollo sostenible: reducción del riesgo de desastres*. Available at: [http://www.preventionweb.net/files/50683\\_oiewgreportsanish.pdf](http://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportsanish.pdf) (Accessed: April 14, 2026).
- OECD. (2020). "Improving governance with policy evaluation: Lessons from country experiences". OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>
- OECD. (2025). "Implementation toolkit for the OECD recommendation on public policy evaluation". OECD Publishing.
- Patton, M. Q. (2008). "Utilization-focused evaluation" (4th ed.). Sage.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). "Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland". University of California Press.
- Rittel, H.W.J. and Webber, M.M. (1973) "Dilemmas in a general theory of planning," *Policy Sciences*, 4(2), pp. 155–169. Available at: <https://doi.org/10.1007/BF01405730>.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). "Evaluation: A systematic approach" (7th ed.). Sage.
- Roth, A. N. (2009). "Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación" (7th ed.). Ediciones Aurora.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). "Policy change and learning: An advocacy coalition approach". Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. *Policy Analysis*, 5(4), 481–504.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. (1997). "Policy design for democracy". University of Kansas Press.
- Scriven, M. (1991). "Evaluation thesaurus" (4th ed.). Sage.
- Simon, H. A. (1957). "Administrative behavior" (2nd ed.). Free Press.
- Stufflebeam, D. L. (1985). "Systematic evaluation: A self-instructional guide to theory and practice". Kluwer-Nijhoff.
- Stufflebeam, D. L., & Zhang, G. (2017). "The CIPP evaluation model: How to evaluate for improvement and accountability". Guilford Press.

- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). "Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía". Instituto de Estudios del Ministerio Público. ISBN: 978-958-734-137-9
- UNDP (1997) "Governance for Sustainable Human Development." United Nations Development Program. Available at: [https://digitallibrary.un.org/record/492551/files/DP%2809%29\\_H9181.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/492551/files/DP%2809%29_H9181.pdf).
- Weiss, C. H. (1998). "Evaluation: Methods for studying programs and policies" (2nd ed.). Prentice Hall.
- World Bank (2005) *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. The World Bank. Available at: <https://doi.org/10.1596/0-8213-6043-4>.
- World Bank. (2017). "World development report 2017: Governance and the law". World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0950-7>