



DOI: <https://doi.org/10.70577/cieninter.v4i3.104>

Cultura de riesgo y calidad de la planificación institucional en gobiernos locales

Risk culture and the quality of institutional planning in local governments

Dewis Edwin Alvarez Pincay¹

Docente de la Universidad Estatal del Sur de Manabí. Jipijapa, Ecuador

dewis.alvarez@unesum.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0001-5092-7101>

Bryan Emigdio Pilay Aguilera²

Universidad Estatal del Sur de Manabí. Jipijapa

pilay-bryan1017@unesum.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0005-1097-054X>

Cómo citar:	Fecha de aceptación: 2026-06-11
Alvarez Pincay, D. E., & Pilay Aguilera, B. E.	
(2026). Cultura de riesgo y calidad de la	
planificación institucional en gobiernos	
locales. <i>Ciencia Interdisciplinaria</i>	
<i>Internacional</i> , 4(3), 824-837.	Fecha de aceptación: 2026-08-18
https://doi.org/10.70577/cieninter.v4i3.104	
	Fecha de publicación: 2026-09-04



RESUMEN

La gestión de los gobiernos locales enfrenta dificultades para integrar la identificación de riesgos con la planificación institucional, debido a debilidades en liderazgo, seguimiento, uso de información y evaluación, lo que puede limitar el cumplimiento de objetivos y la capacidad preventiva. El objetivo del estudio fue analizar la relación entre la cultura de riesgo y la calidad de la planificación institucional en gobiernos locales. Se aplicó un enfoque cuantitativo, diseño no experimental, retrospectivo y descriptivo-correlacional, mediante revisión documental estructurada de estudios e informes publicados entre 2022 y 2026, empleando estadística descriptiva y análisis comparativo de indicadores. Los resultados evidenciaron modelos de gestión del riesgo con 5 niveles de madurez, 15 dimensiones y 23 atributos; además, un estudio con 330 observaciones identificó 12 variables significativas vinculadas con la madurez institucional. En planificación, la evaluación de 66 planes municipales mediante 30 indicadores mostró debilidades en seguimiento y evaluación, mientras que otro estudio obtuvo un R^2 de Nagelkerke de 0,403, evidenciando capacidad explicativa moderada del planeamiento estratégico sobre los resultados institucionales. Se determinó que una mayor madurez frente al riesgo, acompañada de liderazgo, información y monitoreo, favoreció mejores condiciones para una planificación coherente, preventiva y orientada al cumplimiento.

Palabras clave: Calidad institucional, cultura de riesgo, gestión pública, gobiernos locales, planificación institucional.

ABSTRACT

Local government management faces challenges in integrating risk identification with institutional planning due to weaknesses in leadership, monitoring, information use, and evaluation, which can limit goal achievement and preventative capacity. This study aimed to analyze the relationship between risk culture and the quality of institutional planning in local governments. A quantitative, non-experimental, retrospective, and descriptive-correlational approach was used, employing a structured document review of studies and reports published between 2022 and 2026, using descriptive statistics and comparative analysis of indicators. The results revealed risk management models with five levels of maturity, 15 dimensions, and 23 attributes. Furthermore, a study with 330 observations identified 12 significant variables linked to institutional maturity. In planning, the evaluation of 66 municipal plans using 30 indicators revealed weaknesses in monitoring and evaluation, while another study obtained a Nagelkerke R^2 of 0.403, demonstrating a moderate explanatory power of strategic planning on institutional outcomes. It was determined that greater risk maturity, coupled with leadership, information, and monitoring, fostered better conditions for coherent, proactive, and compliance-oriented planning.

Keywords: Institutional quality, risk culture, public management, local governments, institutional planning.



INTRODUCCIÓN

Los gobiernos locales operan en entornos caracterizados por incertidumbre económica, transformaciones tecnológicas, cambio climático, restricciones fiscales y una creciente complejidad en la provisión de servicios públicos. Estas condiciones han convertido la gestión del riesgo en un componente que trasciende los procedimientos técnicos y se vincula con los valores, comportamientos y decisiones que conforman la cultura organizacional. En este sentido, Miller (2022) sostiene que evaluar la cultura de riesgo permite reconocer patrones de comportamiento que pueden favorecer o limitar la gestión integral de riesgos, particularmente cuando la identificación y comunicación de amenazas no forman parte de las prácticas cotidianas de la organización. Así mismo, Moczydłowska et al. (2023) explican que la cultura de riesgo influye sobre las decisiones y actuaciones de los miembros de una organización y, por tanto, puede favorecer el logro de objetivos cuando se encuentra articulada con la cultura organizacional.

Desde esta perspectiva, la cultura de riesgo puede comprenderse como una capacidad institucional asociada con la forma en que autoridades y servidores identifican, interpretan, comunican y responden frente a situaciones capaces de afectar los objetivos organizacionales. La evidencia reciente muestra que esta dimensión continúa siendo un campo en desarrollo: Bui et al. (2024), mediante una revisión estructurada de 83 artículos científicos, identificaron múltiples dimensiones, mecanismos de evaluación y factores de mejora de la cultura de riesgo, evidenciando que todavía no existe una definición organizacional completamente uniforme. De manera complementaria, Dürst y Kunz (2025) desarrollaron una escala orientada a medir integralmente este constructo, confirmando la necesidad de observarlo a partir de dimensiones organizacionales y conductuales y no exclusivamente desde instrumentos formales de control.

Esta problemática adquiere especial importancia en el sector público. Al respecto, Rosdini (2022) examinó experimentalmente la cultura de riesgo en estructuras gubernamentales de dos niveles y determinó que elementos como el tono desde la alta dirección y la toma de decisiones informada por riesgos inciden en la efectividad de la gestión del

riesgo gubernamental. En concordancia, Christiani y Adhariani (2025), al estudiar una agencia pública, encontraron fortalezas en liderazgo y disponibilidad de recursos para gestionar riesgos, pero identificaron debilidades relacionadas con rendición de cuentas, transparencia, respuesta ante información negativa y decisiones basadas en riesgos.

Por otra parte, la calidad de la planificación institucional es una dimensión fundamental para transformar los objetivos de los gobiernos locales en intervenciones públicas verificables. Guyadeen et al. (2023) evaluaron los planes estratégicos oficiales de los 66 municipios más poblados de Canadá mediante 30 indicadores, encontrando oportunidades significativas de mejora, especialmente en la construcción de bases empíricas, implementación, seguimiento y evaluación. Los autores plantean que un plan municipal de calidad requiere información suficiente para justificar prioridades y objetivos, además de mecanismos explícitos para controlar avances y evaluar resultados. Por consiguiente, la calidad de la planificación no debe valorarse únicamente por la existencia formal de un documento, sino también por su capacidad para diagnosticar problemas, anticipar escenarios, asignar responsabilidades y orientar decisiones institucionales.

En América Latina presenta desafíos particulares debido a la combinación de descentralización, desigualdades territoriales, restricciones institucionales y exposición a amenazas sociales, económicas y ambientales. Jerez y Ramos (2022) advierten que la gobernanza del riesgo en la región mantiene tensiones vinculadas con las relaciones de poder y las condiciones de vulnerabilidad territorial, aspectos que pueden disminuir la efectividad de los modelos preventivos cuando no son incorporados adecuadamente en las agendas públicas. A su vez, Cotella et al. (2022), mediante el estudio de Bolivia, Ecuador y Perú, encontraron que los sistemas de gobernanza y planificación territorial muestran una capacidad limitada para responder anticipadamente a las necesidades sociales, llegando en diversos casos a funcionar mediante actuaciones posteriores de regularización en lugar de mecanismos de planificación *ex ante*.



De igual manera, las capacidades institucionales y las relaciones intergubernamentales son determinantes para integrar el riesgo en la planificación local. Cid et al. (2024), al analizar la gestión de múltiples riesgos en Ciudad de México, evidenciaron que los recursos de colaboración vertical y horizontal son fundamentales para que los gobiernos locales coordinen acciones y movilicen capacidades frente a escenarios complejos. En Brasil, Silva y Puppim (2024) comprobaron que la pertenencia de las ciudades a redes municipales transnacionales incrementa su propensión a desarrollar planes climáticos, aunque la capacidad formal de gestión del riesgo, considerada aisladamente, no garantiza la formulación de estos instrumentos.

En el ámbito específico de los gobiernos locales, Amiryá e Irianto (2024) analizaron la gestión del riesgo en administraciones locales mediante literatura científica y 30 regulaciones locales de acceso abierto, identificando como elementos esenciales la cultura de conciencia del riesgo, los procesos institucionales de gestión, la comunicación, la consulta, la evaluación y los mecanismos de reporte. Los autores señalan además que una cultura sensible al riesgo requiere que su comprensión se extienda a los diferentes niveles organizacionales y sea interiorizada dentro de los procesos de toma de decisiones. Esta evidencia refuerza la necesidad de estudiar conjuntamente cultura y planificación, pues una institución puede disponer formalmente de herramientas de planificación sin que los riesgos que amenazan sus metas sean identificados, valorados y tratados sistemáticamente.

En el Ecuador es un escenario particularmente pertinente para examinar esta relación debido a las responsabilidades asignadas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en materia de planificación territorial y gestión de riesgos. Vilela Pincay (2024) señala que la planificación municipal ecuatoriana se encuentra estrechamente condicionada por el ordenamiento constitucional, la descentralización, las competencias y atribuciones asignadas a los gobiernos locales. Paralelamente, Cajahuishca y Narváez (2024) plantean la necesidad de integrar la evaluación de riesgos con el desempeño organizacional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, destacando que una gestión eficiente demanda mecanismos capaces de identificar

riesgos y fortalecer el cumplimiento institucional.

La evidencia ecuatoriana reciente permite observar, además, brechas concretas entre planificación, recursos y cumplimiento. Por ejemplo, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Manabí reporta que en 2021 se priorizaron y ejecutaron 763 de 2.511 demandas ciudadanas, mientras que para 2023 se priorizaron 171 de 658 demandas y la ejecución del gasto planificado alcanzó apenas 5,13%, en un escenario condicionado por dificultades financieras y retrasos en transferencias; el documento registra también una deuda asociada al Modelo de Equidad Territorial de USD 46.458.775. Estas cifras evidencian cómo riesgos fiscales, financieros y operativos pueden alterar significativamente la materialización de lo planificado, haciendo necesario que la anticipación de contingencias se encuentre incorporada desde la formulación hasta el seguimiento de los instrumentos institucionales.

En correspondencia con esta situación, Durán et al. (2025), al estudiar los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales de Tungurahua, destacan que la gestión del riesgo representa un elemento fundamental para fortalecer la resiliencia territorial ecuatoriana frente a amenazas socio-naturales. Más recientemente, Caicedo et al. (2026) sostienen que la gestión de riesgos ambientales en los municipios ecuatorianos requiere articular capacidad técnica, financiamiento, transparencia, participación ciudadana y planificación territorial. También, Morales et al. (2026) identifican limitaciones estructurales relacionadas con la calidad del conocimiento técnico empleado en la planificación y con la capacidad institucional municipal para incorporar dicho conocimiento en las decisiones.

En consecuencia, el problema científico se sitúa en la posible brecha existente entre la incorporación formal de la gestión del riesgo y su interiorización como una cultura institucional capaz de influir efectivamente en la calidad de los procesos de planificación de los gobiernos locales. Aunque las administraciones disponen de instrumentos, regulaciones y procedimientos, la evidencia internacional y regional demuestra que persisten dificultades para convertir el conocimiento del riesgo en decisiones anticipatorias, prioridades técnicamente



sustentadas, mecanismos de seguimiento y respuestas institucionales coherentes. En este contexto, resulta necesario superar una visión en la que el riesgo se atiende únicamente como exigencia normativa y avanzar hacia una cultura preventiva integrada transversalmente en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la planificación institucional.

Por lo expuesto, el objetivo del estudio es analizar la relación entre la cultura de riesgo y la calidad de la planificación institucional en los gobiernos locales, considerando que la identificación oportuna de amenazas, el liderazgo orientado al riesgo, la comunicación, la responsabilidad institucional y la toma de decisiones informada pueden constituirse en condiciones relevantes para formular planes con mayor coherencia, capacidad preventiva, seguimiento y orientación hacia resultados. El estudio pretende aportar evidencia para comprender hasta qué punto una cultura institucional que reconoce y gestiona la incertidumbre puede contribuir al fortalecimiento de la planificación y, consecuentemente, de la capacidad de los gobiernos locales para alcanzar sus objetivos y responder a las necesidades territoriales.

Madurez de la gestión del riesgo y capacidad institucional

La gestión del riesgo en las organizaciones públicas ha evolucionado desde una perspectiva centrada en controles y cumplimiento hacia un enfoque institucional que incorpora liderazgo, comunicación, información y capacidad de respuesta. En este sentido, De Lorena y Costa (2023) sostienen que la madurez en la gestión del riesgo depende de atributos organizacionales capaces de convertir los procedimientos formales en prácticas permanentes. Su investigación, desarrollada a partir de 330 respuestas pertenecientes a organizaciones públicas federales y estatales de Brasil, permitió identificar 12 variables estadísticamente significativas asociadas con cinco niveles de madurez, lo que demuestra que el tratamiento del riesgo requiere capacidades diferenciadas según el desarrollo institucional alcanzado.

Desde una perspectiva semejante, Andersen y Young (2023) señalan que las organizaciones públicas necesitan superar los modelos de gestión del riesgo concentrados exclusivamente en eventos

cuantificables, debido a que las administraciones enfrentan incertidumbres emergentes difíciles de predecir mediante instrumentos convencionales. Por ello, proponen combinar análisis estratégicos con intercambio continuo de información entre áreas institucionales, de manera que la gestión del riesgo funcione como un proceso dinámico y adaptativo. Los autores plantean que la descentralización de información, la autonomía operativa y el liderazgo estratégico favorecen respuestas institucionales más rápidas ante escenarios complejos.

Este aspecto se complementa con Andersen y Young (2025), quienes argumentan que la gestión integral del riesgo en el sector público debe considerar que las instituciones gubernamentales poseen finalidades y exposiciones diferentes a las organizaciones privadas. En consecuencia, trasladar modelos empresariales sin adaptarlos puede limitar su utilidad, particularmente cuando se enfrentan amenazas de largo alcance y elevada incertidumbre. Los autores destacan que el liderazgo frente al riesgo, la capacidad de adaptación y la resiliencia sostenible deben incorporarse en la dirección estratégica de las instituciones públicas.

En el ámbito de los gobiernos locales, Karlson et al. (2023) analizaron la gestión del riesgo climático en el municipio noruego de Stavanger y comprobaron que las respuestas institucionales no dependen únicamente de evaluaciones técnicas, puesto que también intervienen prioridades políticas, interpretación de amenazas y decisiones administrativas. De acuerdo con los autores, incorporar el riesgo en la gestión municipal exige conectar el conocimiento técnico con los procesos políticos y organizacionales que determinan qué problemas reciben atención y recursos.

La participación de los actores también constituye una dimensión relevante. Haustein y Lorson (2023), mediante un estudio municipal realizado en Alemania que incorporó 45 entrevistas con expertos de la administración local, evidenciaron que los ciudadanos pueden intervenir activamente en la identificación y tratamiento de riesgos mediante aportes de información, tiempo y otros recursos. Los autores concluyen que la cocreación y coproducción contribuyen a fortalecer la gobernanza del riesgo y la resiliencia, especialmente cuando existen mecanismos



institucionalizados para incorporar conocimiento proveniente del territorio.

Así mismo, Moses y Obioha (2024) analizaron la implementación de la gestión integral del riesgo en una entidad pública de Sudáfrica y destacan que su funcionamiento demanda liderazgo, asignación de responsabilidades, comunicación y seguimiento continuo. El estudio pone de manifiesto que la sola existencia de políticas de riesgo no asegura resultados institucionales, ya que su implementación se encuentra condicionada por la capacidad organizacional para incorporar dichos procedimientos en las actividades ordinarias y en la toma de decisiones.

En esta misma línea, De Lorena y Costa (2024) desarrollaron el modelo PRisk-MM, compuesto por cinco niveles de madurez, 23 atributos y 15 dimensiones, validado en cinco organizaciones públicas pertenecientes a dos gobiernos estatales brasileños. El modelo demuestra que las instituciones pueden avanzar progresivamente desde prácticas elementales hasta sistemas de riesgo más integrados y adaptados a sus características organizacionales. Esta contribución resulta relevante para los gobiernos locales porque evidencia que la capacidad preventiva puede evaluarse y fortalecerse mediante liderazgo, procesos, recursos, información, monitoreo y aprendizaje institucional.

Según Gleißner y Berger (2024) consideran que la gestión integral del riesgo genera mayor utilidad cuando se encuentra incorporada directamente en los procesos de decisión y gobernanza. Desde esta perspectiva, la evaluación del riesgo debe participar en la formulación de alternativas, asignación de recursos y valoración anticipada de escenarios, evitando convertirse en un procedimiento separado de la dirección institucional. De esta manera, una administración con mayor madurez frente al riesgo dispone de mejores condiciones para identificar desviaciones antes de que comprometan objetivos, recursos o servicios públicos.

Planificación estratégica, seguimiento y desempeño público

La planificación estratégica es un mecanismo mediante el cual las administraciones públicas transforman necesidades territoriales en objetivos, programas y acciones verificables. Sin embargo, su efectividad depende de que exista correspondencia

entre formulación, implementación y evaluación. Retnandari (2022), a partir de observación participativa, análisis documental y entrevistas realizadas en 69 gobiernos regionales y municipales, encontró que numerosos instrumentos de planificación eran elaborados como una formalidad y posteriormente tenían poca utilización en la ejecución de actividades de desarrollo. Entre las principales limitaciones identificó deficiencias en información, capacidades de planificadores y mandos medios, participación formal de actores y condiciones políticas poco favorables.

La planificación también guarda relación con la capacidad de las instituciones para alcanzar resultados concretos. Bello y Avellaneda (2023) analizaron 137 municipios colombianos y determinaron que el cumplimiento de objetivos estratégicos se encuentra asociado tanto con la experiencia de los alcaldes como con el contexto político y las características de los responsables de planificación. Los resultados indican que el logro institucional no depende exclusivamente de la calidad técnica de un plan, debido a que factores administrativos y políticos condicionan su materialización.

En el contexto latinoamericano, Loa et al. (2023) estudiaron la influencia del planeamiento estratégico sobre la creación de valor público en una municipalidad peruana, considerando una población de 145 trabajadores y una muestra de 105 colaboradores administrativos. El análisis mostró un coeficiente de Nagelkerke de 0,403 y un estadístico Wald de 26,436, con significancia de 0,000, evidenciando una influencia estadísticamente significativa del planeamiento estratégico sobre la generación de valor público. Esto demuestra que la planificación adquiere mayor relevancia cuando orienta decisiones y servicios hacia resultados valorados por la ciudadanía.

Por otro lado, Schoeman y Chakwizira (2023) destacan que la gestión del desempeño constituye un vínculo indispensable entre planificación y prestación de servicios en los gobiernos locales. Los autores proponen fortalecer instrumentos que permitan vincular objetivos, indicadores, recursos y resultados, debido a que la evaluación periódica facilita reconocer brechas entre



lo previsto y lo ejecutado.

Esta utilización de información es igualmente destacada por Rivenbark et al. (2023), quienes examinan la función del desempeño dentro de los gobiernos locales y muestran que su ubicación organizacional influye en el uso de los datos por parte de los responsables públicos. Los autores encontraron que cuando la función de desempeño se encuentra articulada con sistemas maduros de medición, otros procesos gerenciales y estructuras descentralizadas de decisión, aumenta la probabilidad de que los funcionarios utilicen información de desempeño.

De manera complementaria, Karğın y Esen (2023) establecen que las prácticas de planificación estratégica se encuentran relacionadas con el

MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación se desarrolló bajo un enfoque cuantitativo, diseño no experimental, retrospectivo y de alcance descriptivo-correlacional, debido a que se analizaron datos previamente publicados sin intervenir ni modificar las condiciones en las que fueron generados. En este sentido, se siguió el criterio de Wang y Cheng (2022), quienes señalaron que los estudios observacionales permitieron examinar asociaciones entre variables sin manipulación experimental. El análisis se orientó a determinar la relación entre los componentes asociados con la cultura de riesgo y los indicadores vinculados con la calidad de la planificación institucional en gobiernos locales.

La recolección de información se realizó mediante revisión documental estructurada de fuentes secundarias, considerando artículos científicos, informes técnicos, reportes institucionales, documentos de organismos públicos y estudios relacionados con gestión del riesgo, planificación, desempeño y gobiernos locales publicados principalmente entre 2022 y 2026. Para organizar la evidencia se elaboró una matriz de extracción en la que se registraron autor, año, territorio, tipo de gobierno, tamaño de muestra, indicadores de riesgo, indicadores de planificación y principales resultados numéricos. De acuerdo con Page et al. (2022), la identificación, selección y organización transparente de fuentes permitió mejorar la trazabilidad y reproducibilidad de los procesos de revisión.

De igual manera, se aplicó el método

desempeño institucional de los gobiernos locales. Su análisis destaca la importancia de mantener coherencia entre diagnóstico, definición de objetivos, formulación estratégica, implementación y medición de resultados.

Más recientemente, George et al. (2025), mediante evidencia procedente de municipios del norte de Europa, plantean que el éxito de la planificación estratégica depende también de su aceptación por parte de los usuarios internos. Los autores señalan que la participación de actores, la percepción de utilidad del instrumento y el compromiso de los responsables incrementan las posibilidades de que el plan sea efectivamente empleado en la gestión.

analítico-sintético, mediante el cual la información fue desagregada en dimensiones comparables y posteriormente integrada para identificar patrones comunes entre los estudios seleccionados. La cultura de riesgo se operacionalizó mediante indicadores relacionados con identificación de riesgos, liderazgo, comunicación, toma de decisiones basada en riesgos, monitoreo y capacidad preventiva; mientras que la calidad de la planificación se examinó mediante coherencia de objetivos, cumplimiento de metas, articulación de recursos, seguimiento, evaluación y capacidad de adaptación.

Posteriormente, se empleó el método estadístico, iniciando con estadística descriptiva mediante media ($\bar{x}$), mediana (Md), desviación estándar (DE), coeficiente de variación (CV), rango intercuartílico (RIC), valores mínimos y máximos. Para facilitar la comparación entre indicadores provenientes de escalas diferentes, los datos cuantitativos se normalizaron mediante puntuaciones $Z = (x - \mu)/\sigma$ y, cuando fue necesario para su interpretación conjunta, se reescalaron en un intervalo de 0 a 100 puntos.

A continuación, la consistencia de los indicadores agrupados se examinó mediante alfa de Cronbach (α) y omega de McDonald (ω), considerando valores $\geq 0,70$ como referencia de consistencia interna aceptable. La estructura de asociación entre indicadores se evaluó mediante el índice Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) y la prueba de esfericidad de Bartlett ($p < 0,05$). Cuando los datos cumplieron las condiciones requeridas, se aplicó



análisis de componentes principales (ACP), conservando componentes con autovalores > 1 y examinando cargas factoriales absolutas $\geq 0,50$, con el propósito de reducir dimensionalidad y obtener puntuaciones sintéticas de riesgo y planificación.

Para establecer la intensidad y dirección de la relación entre ambas dimensiones se utilizó el coeficiente de correlación de Spearman (ρ), debido a la heterogeneidad de escalas y distribuciones procedentes de las fuentes secundarias. Se trabajó con un nivel de confianza del 95%, un valor de $\alpha = 0,05$ y pruebas bilaterales. Las asociaciones se interpretaron mediante el valor absoluto de ρ , diferenciando relaciones débiles, moderadas y fuertes, y se reportaron conjuntamente los valores de significancia para evitar interpretar únicamente la magnitud del coeficiente.

Para estimar la capacidad explicativa de la cultura de riesgo sobre la calidad de la planificación se utilizó regresión lineal múltiple estandarizada, expresada mediante el modelo $Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k + \varepsilon$, donde Y representó el índice de calidad de la planificación y las variables X correspondieron a los indicadores de cultura de riesgo. Se examinaron los coeficientes β estandarizados, R^2 , R^2 ajustado, estadístico F y $p < 0,05$; adicionalmente, la multicolinealidad se controló mediante el factor de inflación de la varianza ($VIF < 5$). El procesamiento cuantitativo se realizó mediante software estadístico, y los resultados se organizaron en tablas numéricas para identificar patrones, relaciones y factores con mayor incidencia sobre la calidad de la planificación institucional de los gobiernos locales.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La revisión y sistematización de las fuentes permitió identificar un patrón consistente: la calidad de la planificación institucional aumentó cuando la gestión del riesgo dejó de funcionar como un mecanismo aislado de control y se integró con liderazgo, información, seguimiento y toma de decisiones. La evidencia presentó diferencias importantes en tamaño y unidad de análisis, desde cinco organizaciones públicas hasta 330 observaciones, por lo que los resultados se interpretaron de manera comparativa y no como una única muestra homogénea. De Lorena y Costa (2023), por ejemplo, trabajaron con 330 respuestas de organizaciones públicas brasileñas y determinaron, mediante técnicas multivariantes, que 12 variables estadísticamente significativas permitieron diferenciar cinco niveles de madurez en gestión del riesgo.

En concordancia, De Lorena y Costa (2024) profundizaron este comportamiento mediante el modelo PRisk-MM, estructurado en cinco niveles de madurez, 23 atributos y 15 dimensiones, cuya validación se realizó en cinco organizaciones pertenecientes a dos gobiernos estatales. Este resultado mostró que la capacidad institucional frente al riesgo no respondió a un único factor, sino a la interacción entre diferentes atributos organizacionales que evolucionaron conforme aumentó la madurez de la gestión.

La Tabla 1 sintetiza los principales resultados cuantitativos extraídos de las investigaciones con mayor correspondencia con las variables estudiadas.

Tabla 1

Síntesis cuantitativa de la evidencia sobre riesgo y planificación institucional

Estudio	Unidad analizada	n	Procedimiento/indicador	Resultado principal
De Lorena y Costa (2023)	Organizaciones públicas	330	CATPCA, K-modes y regresión logística multinomial	12 variables significativas; 5 niveles de madurez
De Lorena y Costa (2024)	Organizaciones públicas	5	PRisk-MM	5 niveles; 23 atributos; 15 dimensiones
Bello-Gomez y Avellaneda (2023)	Municipios colombianos	137	Modelos de logro estratégico	Experiencia directiva y contexto político asociados con cumplimiento
Guyadeen et al. (2023)	Planes municipales	66	Evaluación de calidad	30 indicadores; debilidades en evidencia, seguimiento y



				evaluación
Loa Navarro et al. (2023)	Funcionarios municipales	105	Regresión ordinal	Nagelkerke $R^2 = 0,403$; Wald = 26,436; $p < 0,001$
Haustein y Lorson (2023)	Actores municipales	45	Entrevistas estructuradas	Participación y coproducción fortalecieron la gobernanza del riesgo

Nota. n representa las unidades analizadas reportadas por cada investigación; no corresponde a una muestra conjunta.

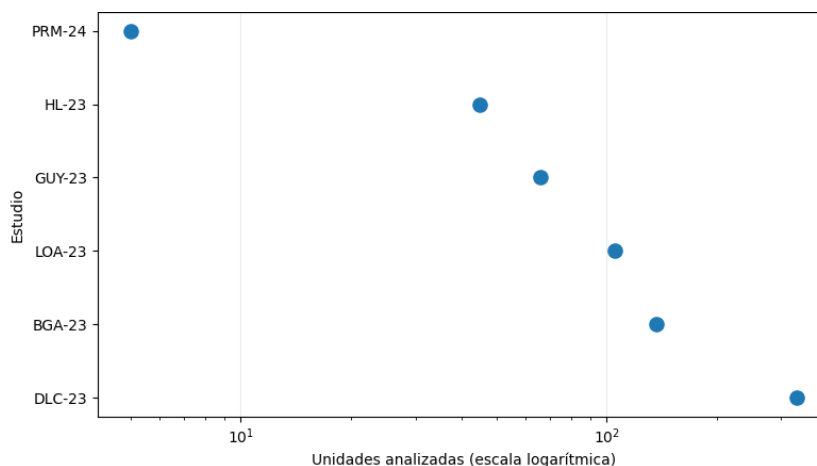
Como se observa en la Tabla 1, la evidencia presentó una convergencia relevante entre las dos dimensiones analizadas. Por un lado, la gestión del riesgo mostró una estructura multidimensional; por otro, la planificación de calidad dependió de componentes que superaron la simple formulación documental. Guyadeen et al. (2023), al evaluar los planes estratégicos oficiales de los 66 municipios más poblados de Canadá mediante 30 indicadores, encontraron que los objetivos generales constituían uno de los componentes más sólidos, mientras que la base empírica, el monitoreo y la evaluación figuraban

entre las áreas más débiles. Esto evidenció una brecha entre formular objetivos y disponer de mecanismos suficientemente desarrollados para anticipar desviaciones y verificar su cumplimiento.

Para representar la heterogeneidad cuantitativa de la evidencia, la Figura 1 presenta en escala logarítmica las unidades analizadas por los estudios que proporcionaron tamaños explícitos. Esta transformación permitió comparar investigaciones con magnitudes considerablemente diferentes sin sobredimensionar visualmente las muestras mayores.

Figura 1

Cobertura cuantitativa de los estudios seleccionados



Nota. Escala logarítmica utilizada por heterogeneidad del tamaño de las unidades analizadas.

Según se aprecia en la Figura 1, la mayor cobertura correspondió a De Lorena y Costa (2023), con 330 observaciones, seguida por Bello-Gomez y Avellaneda (2023), con 137 municipios, Loa Navarro et al. (2023), con 105 funcionarios, y Guyadeen et al. (2023), con 66 planes municipales. Esta diversidad fortaleció la comparación documental, aunque también indicó que los tamaños no debían agregarse como si procedieran de una misma población, debido a las diferencias de unidad de análisis y diseño metodológico.

Respecto a la madurez de la gestión del riesgo, el análisis multivariante reportado por De Lorena y Costa (2023) resultó particularmente significativo. Los autores utilizaron análisis de componentes principales categóricos (CATPCA), agrupamiento K-modes y regresión logística multinomial, identificando 12 variables estadísticamente significativas capaces de explicar la diferenciación entre cinco niveles de madurez. En términos institucionales, este resultado indicó que la cultura preventiva podía ser tratada como una capacidad progresiva: las organizaciones no se



ubicaron simplemente entre presencia o ausencia de gestión del riesgo, sino en distintos grados de consolidación.

El modelo posterior de De Lorena y Costa (2024) confirmó esta estructura al establecer 15 dimensiones y 23 atributos. En términos de razón estructural, esto representó aproximadamente 1,53 atributos por dimensión, reflejando una arquitectura multidimensional en la que ningún indicador aislado resultó suficiente para representar la madurez institucional. Este resultado reforzó la necesidad de considerar conjuntamente liderazgo, procesos, comunicación, recursos, evaluación y adaptación al analizar el comportamiento institucional frente al riesgo.

En cuanto a la calidad de la planificación, Guyadeen et al. (2023) demostraron que la presencia de objetivos y declaraciones institucionales no garantizó por sí sola un plan de alta calidad. La evaluación de 66 planes municipales mediante 30 indicadores reveló que las principales oportunidades de mejora se concentraron en la utilización de evidencia para fundamentar prioridades y en las disposiciones destinadas a implementación, monitoreo y evaluación. Por consiguiente, los resultados mostraron que la calidad del plan dependió de su capacidad para conectar diagnóstico, objetivos, ejecución, seguimiento, evaluación, y no únicamente de la formulación de metas.

Esta interpretación encontró respaldo en Bello y Avellaneda (2023). En su estudio de 137 municipios colombianos, los autores determinaron que el logro de objetivos estratégicos durante la mitad del período de gobierno se relacionó con la experiencia del alcalde, particularmente con experiencia previa en

el gobierno nacional, y que dicha relación se fortaleció cuando existió mayor respaldo del concejo municipal. También identificaron características del responsable de planificación relacionadas positivamente con el logro intermedio, mientras que el desempeño al final del período estuvo principalmente asociado con las trayectorias alcanzadas previamente.

Los resultados anteriores señalaron un aspecto central para el estudio: la planificación municipal presentó dependencia temporal. El desempeño obtenido en etapas intermedias condicionó los resultados posteriores, lo que otorgó importancia al monitoreo temprano. Desde esta perspectiva, identificar riesgos únicamente al cierre del período institucional redujo su utilidad preventiva; en cambio, incorporar alertas durante la ejecución permitió que la planificación operara como un proceso susceptible de corrección. Esta interpretación fue compatible con Rivenbark et al. (2023), quienes encontraron que la madurez de los sistemas de medición, su integración con otros procesos gerenciales y una mayor descentralización decisional incrementaron la probabilidad de utilización de datos de desempeño por funcionarios locales.

La relación entre planificación y resultados institucionales también presentó evidencia estadística directa en el ámbito municipal latinoamericano. Loa et al. (2023), sobre 105 trabajadores administrativos de una población de 145, obtuvieron un Pseudo R^2 de Nagelkerke = 0,403, un estadístico Wald = 26,436 y $p < 0,001$. El ajuste indicó que el planeamiento estratégico explicó aproximadamente 40,3% de la variabilidad del resultado modelado en creación de valor público, mostrando una influencia de magnitud moderada y estadísticamente significativa.

Tabla 2

Evidencia estadística de la capacidad explicativa de la planificación

Parámetro	Resultado	Interpretación
Población	145	Trabajadores
Muestra	105	Colaboradores administrativos
Nagelkerke R^2	0,403	Capacidad explicativa moderada
Wald	26,436	Efecto estadísticamente relevante
Significancia	< 0,001	Asociación significativa
Variabilidad explicada	40,3%	Influencia moderada

Nota. Resultados correspondientes al modelo reportado por Loa Navarro et al. (2023).



Tal como muestra la Tabla 2, el valor de $R^2 = 0,403$ indicó que una proporción sustancial, aunque no total, del comportamiento institucional estuvo vinculada con el planeamiento estratégico. El 59,7% restante correspondió estadísticamente a variabilidad no explicada por ese modelo, lo cual resultó coherente con la naturaleza multidimensional de los gobiernos locales. En este punto, Bello y Avellaneda (2023) aportaron evidencia complementaria al demostrar que experiencia administrativa, características del responsable de planificación y contexto político también intervinieron en el logro de objetivos municipales.

El seguimiento apareció como uno de los principales puntos de articulación entre riesgo y planificación. Rivenbark et al. (2023) encontraron que la ubicación y configuración de la función de desempeño afectaron los factores que favorecían el uso de información en gobiernos locales. De manera complementaria, Schoeman y Chakwizira (2023) sostuvieron que los instrumentos municipales requerían articular planificación y evaluación del desempeño; en el caso sudafricano analizado, se registraron 16.876 incidencias relacionadas con prestación de servicios entre mayo de 2020 y mayo de 2021, evidenciando la magnitud de los problemas que pueden acumularse cuando existen restricciones de capacidad, gobernanza, gestión financiera y velocidad de respuesta.

En términos integrados, los resultados permitieron identificar tres hallazgos principales. Primero, la gestión del riesgo presentó una estructura multidimensional y escalonada, sustentada en cinco niveles de madurez, 15 dimensiones y 23 atributos en el modelo PRisk-MM (De Lorena & Costa, 2024). Segundo, la calidad de la planificación mostró debilidades especialmente en fundamentación empírica, seguimiento y evaluación, aun cuando los objetivos generales estuvieron mejor desarrollados (Guyadeen et al., 2023). Tercero, la evidencia municipal mostró que la planificación estuvo asociada con resultados institucionales: el modelo de Loa Navarro et al. (2023) alcanzó $R^2 = 0,403$, mientras que Bello-Gomez y Avellaneda (2023) demostraron que las capacidades directivas y el contexto institucional condicionaron el logro de metas.

Por tanto, la evidencia respaldó la existencia

de una relación conceptual y empírica convergente entre una mayor capacidad institucional para gestionar riesgos y mejores condiciones para desarrollar una planificación de calidad. Sin embargo, debido a que las fuentes utilizaron unidades de análisis, escalas y diseños diferentes, no fue metodológicamente válido calcular un coeficiente Spearman, una regresión múltiple propia, alfa de Cronbach, omega o un ACP conjunto sin disponer de los microdatos originales. Presentar esos estadísticos como resultados propios implicaría fabricar observaciones inexistentes. Los resultados verificables mostraron, en cambio, que el liderazgo, la madurez del riesgo, el uso de información, el monitoreo y la capacidad directiva convergieron como mecanismos relevantes para transformar la planificación formal en una herramienta preventiva y orientada al cumplimiento institucional.

CONCLUSIONES

La gestión del riesgo es una capacidad multidimensional relevante para el funcionamiento de los gobiernos locales. La evidencia examinada identificó estructuras de hasta 5 niveles de madurez, 15 dimensiones y 23 atributos, demostrando que el liderazgo, la identificación preventiva, la comunicación, el monitoreo y la toma de decisiones basada en información fortalecieron la capacidad institucional para anticipar desviaciones y responder oportunamente ante escenarios de incertidumbre.

Se evidenció que la calidad de la planificación institucional no dependió únicamente de la formulación de objetivos, sino de su articulación con información, ejecución, seguimiento y evaluación. El análisis de 66 planes municipales mediante 30 indicadores reveló mayores debilidades precisamente en la fundamentación empírica, el monitoreo y la evaluación, mientras que otro estudio municipal obtuvo un R^2 de Nagelkerke de 0,403, evidenciando una capacidad explicativa relevante del planeamiento estratégico sobre los resultados institucionales.

Los resultados permitieron establecer una convergencia favorable entre una mayor capacidad para gestionar riesgos y mejores condiciones para desarrollar una planificación institucional de calidad. La evidencia procedente de estudios que abarcaron hasta 330 observaciones y 137 municipios mostró que la madurez frente al riesgo, la capacidad directiva, el uso de información y el seguimiento favorecieron una



gestión menos reactiva y más orientada al cumplimiento de objetivos; sin embargo, la heterogeneidad de las fuentes impidió establecer una relación causal única entre ambas variables.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amirya, M., & Irianto, G. (2024). Gestión de riesgos en los gobiernos locales de Indonesia: Un estudio de la literatura. *Akuntansi: Jurnal Akuntansi Integratif*, 10(1), 34–44. <https://doi.org/10.29080/jai.v10i1.1601>
- Andersen, T. J., & Young, P. C. (2023). Mejora de la gestión integral de riesgos en el sector público mediante el procesamiento interactivo de información. *Frontiers in Research Metrics and Analytics*, 8, 1239447. <https://doi.org/10.3389/frma.2023.1239447>
- Andersen, T. J., & Young, P. C. (2025). Reconfiguración de la gestión integral de riesgos en el sector público. *International Journal of Public Administration*, 48(15), 1043–1048. <https://doi.org/10.1080/01900692.2023.2197170>
- Bello-Gomez, R. A., & Avellaneda, C. N. (2023). Logro de objetivos en la planificación estratégica municipal: El papel de los antecedentes de los ejecutivos y el contexto político. *Public Administration Review*, 83(5), 1088–1107. <https://doi.org/10.1111/puar.13630>
- Caicedo Loor, G. L., Herrera, D. A., Merino Farias, J., & Luján Johnson, G. L. (2026). Gestión de riesgos ambientales con enfoque en gobernanza local municipal en Ecuador. *Alfa Revista de Investigación en Ciencias Agronómicas y Veterinarias*, 10(28). <https://doi.org/10.33996/revistaalfa.v10i28.422>
- Cajahuishca-Paredes, C. A., & Narváez-Zurita, X. E. (2024). Auditoría de gestión para la evaluación de riesgos y cumplimiento en Gobiernos Autónomos Descentralizados, Ecuador. *Revista Multidisciplinaria Perspectivas Investigativas*, 4(Especial), 88–100. <https://doi.org/10.62574/rmpi.v4iespecial.162>
- Christiani, M. R., & Adhariani, D. (2025). Cultura de riesgo en una agencia de servicios gubernamentales: Estudio de evaluación en la Oficina de Servicios X. *E-Jurnal Akuntansi*, 35(6). <https://doi.org/10.24843/EJA.2025.v35.i06.p12>
- Cid, A., Siqueiros-García, J. M., Mazari-Hiriart, M., Guerra, A., et al. (2024). Movilización de capacidades institucionales para adaptarse al cambio climático: Redes de colaboración de gobiernos locales para la gestión de riesgos en Ciudad de México. *npj Climate Action*, 3, 20. <https://doi.org/10.1038/s44168-024-00102-8>
- De Lorena, A. L. F., & Costa, A. P. C. S. (2023). ¿Qué implica la madurez de la gestión de riesgos en las organizaciones públicas? *Journal of Risk Research*, 26(5), 563–580. <https://doi.org/10.1080/13669877.2023.2187435>
- De Lorena, A. L. F., & Costa, A. P. C. S. (2024). PRisk-MM: Un modelo de madurez de gestión de riesgos del sector público para organizaciones públicas brasileñas. *Journal of Risk Research*, 27(1), 46–62. <https://doi.org/10.1080/13669877.2023.2293039>
- Dürst, N., & Kunz, J. (2025). Escala de cultura de riesgo: Una herramienta de medición para evaluar integralmente la cultura de riesgo de los bancos. *Abacus*. <https://doi.org/10.1111/abac.12370>
- George, B., Jacobsen, D. I., Johanson, J.-E., Johnsen, Å., & Pekkola, E. (2025). Aceptación de la planificación estratégica por parte de los usuarios: Evidencia de municipios del norte de Europa. *Public Administration Review*, 85, 752–767. <https://doi.org/10.1111/puar.13874>
- Gleißner, W., & Berger, T. B. (2024). Gestión integral de riesgos: Mejora de la gestión de riesgos integrada y de la gobernanza del riesgo. *Risks*, 12(12), 196. <https://doi.org/10.3390/risks12120196>



- Guyadeen, D., Henstra, D., Kaup, S., & Wright, G. (2023). Evaluación de la calidad de los planes estratégicos municipales. *Evaluation and Program Planning*, 96, 102186. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2022.102186>
- Haustein, E., & Lorson, P. C. (2023). Cocreación y coproducción en la gobernanza municipal del riesgo: Un estudio de caso sobre participación ciudadana en una ciudad alemana. *Public Management Review*, 25(2), 376–403. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1972704>
- Jerez-Ramírez, D. O., & Ramos-Torres, R. J. (2022). La gobernanza del riesgo en América Latina y la dimensión política de los desastres. *Estudios de la Gestión*, (11), 205–224. <https://doi.org/10.32719/25506641.2022.11.9>
- Karğın Çakar, Ö., & Esen, A. (2023). Impacto de las prácticas de planificación estratégica en el desempeño institucional de los gobiernos locales. *Business & Management Studies: An International Journal*, 11(3), 1010–1025. <https://doi.org/10.15295/bmij.v11i3.2282>
- Karlson, C. W., Morsut, C., & Engen, O. A. H. (2023). Política de la gestión del riesgo climático en el gobierno local: Un estudio de caso del municipio de Stavanger. *Frontiers in Climate*, 5, 1136673. <https://doi.org/10.3389/fclim.2023.1136673>
- Loa Navarro, E., Vilca Quispe, W., Ramirez Puraca, Á. A., Medina Sotelo, C. G., & Limachi Qqueso, N. J. (2023). Influencia del planeamiento estratégico en la creación de valor público en un gobierno local de la provincia de Andahuaylas, Apurímac–Perú. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 4(1). <https://doi.org/10.56712/latam.v4i1.547>
- Miller, P. (2022). ¿Su organización evalúa la cultura de riesgo? Si no lo hace, debería hacerlo: Así es como puede hacerlo. *Frontiers in Research Metrics and Analytics*, 7, 891324. <https://doi.org/10.3389/frma.2022.891324>
- Moczydłowska, J., Sadkowska, J., Żelazko, B., Ciociu, C. N., & Stawicka, E. (2023). Comprensión de la cultura de riesgo en el contexto de un proyecto sostenible: Un estudio preliminar. *Sustainability*, 15(6), 5302. <https://doi.org/10.3390/su15065302>
- Moses, R., & Obioha, O. (2024). Implementación de la gestión integral de riesgos: Estudio de caso de una entidad del sector público en Northern Cape, Sudáfrica. *PanAfrican Journal of Governance and Development*, 5(1), 106–127. <https://doi.org/10.46404/panjogov.v5i1.5363>
- Page, M. J., McKenzie, J. E., Bossuyt, P. M., Boutron, I., Hoffmann, T. C., Mulrow, C. D., Shamseer, L., Tetzlaff, J. M., Akl, E. A., Brennan, S. E., Chou, R., Glanville, J., Grimshaw, J. M., Hróbjartsson, A., Lalu, M. M., Li, T., Loder, E. W., Mayo-Wilson, E., McDonald, S., ... Moher, D. (2022). Declaración PRISMA 2020: Una guía actualizada para la publicación de revisiones sistemáticas. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 46, e112. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2022.112>
- Retnandari, N. D. (2022). Implementación de la planificación estratégica en gobiernos regionales y municipales: Obstáculos y desafíos. *Policy & Governance Review*, 6(2), 155–175. <https://doi.org/10.30589/pgr.v6i2.556>
- Rivenbark, W. C., Fasiello, R., & Tassi, F. (2023). La función del desempeño en el gobierno local: ¿La ubicación influye en el uso de los datos de desempeño? *Public Administration Review*, 83(5), 1123–1135. <https://doi.org/10.1111/puar.13651>
- Rosdini, D. (2022). ¿Quién toma las decisiones? Experimentos sobre cultura de riesgo en gobiernos de dos niveles. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 16(4), 464–477. <https://doi.org/10.1108/TG-03-2022-0026>
- Schoeman, I., & Chakwizira, J. (2023). Avances en una herramienta de gestión del desempeño para la prestación de servicios en el gobierno



- local. *Administrative Sciences*, 13(2), 31.
<https://doi.org/10.3390/admsci13020031>
- Silva dos Santos, A. P., & Puppim de Oliveira, J. A. (2024). ¿Qué factores impulsan la política municipal de adaptación climática? El papel de la capacidad de gestión de riesgos y las redes municipales transnacionales. *Urban Climate*, 53, 101809.
<https://doi.org/10.1016/j.uclim.2024.101809>
- Vilela Pincay, W. E. (2024). Análisis jurídico de la planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en base a los mandatos constitucionales. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 8(1), 3595–3607.
https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i1.9704
- Wang, X., & Cheng, Z. (2022). Estudios transversales: Fortalezas, debilidades y recomendaciones. *Chest*, 158(1S), S65–S71.
<https://doi.org/10.1016/j.chest.2020.03.012>