

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Políticas Públicas

Convocatoria 2022 - 2024

Tesis para obtener el título de Maestría en Políticas Públicas

SELECCIÓN DE INSTRUMENTOS DE GOBIERNO ABIERTO EN GOBIERNOS  
AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DE ECUADOR: EL CASO DEL MUNICIPIO DE  
QUITO

Feijoo Velasco Simón Manuel

Asesora: Albornoz Barriga María Belén

Lectores: Vizuite Sandoval Daniel Alejandro, Jara Iñiguez Irma Victoria

Quito, marzo de 2025

## **Dedicatoria**

A mi esposa, mi compañera de vida, por tu amor inquebrantable y tu paciencia infinita. A mi hija, mi mayor inspiración, por llenar cada día de alegría y motivación. Y a mi familia, por su apoyo incondicional y por ser mi refugio en los momentos más desafiantes. Esta tesis es también el resultado de su aliento y cariño, que han sido mi fuerza para alcanzar este logro. Gracias por creer en mí y por estar siempre a mi lado.

## Índice de contenidos

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Agradecimientos</b> .....	8
<b>Introducción</b> .....	9
<b>Capítulo 1. La selección de instrumentos y las redes de políticas</b> .....	17
1.1. Las políticas públicas .....	17
1.2. Enfoque de análisis: nuevo institucionalismo sociológico .....	23
1.3. Modelo explicativo: el realismo crítico .....	26
1.4. La selección de instrumentos y el cambio incremental de la política pública .....	27
1.5. Las redes de políticas .....	34
1.6. Metodología: proyecto de investigación .....	41
<b>Capítulo 2. La política de transparencia en el Ecuador</b> .....	48
2.1. Origen y desarrollo de la transparencia .....	48
2.1.1. Definición de transparencia .....	50
2.1.2. Tipos de transparencia .....	51
2.1.3. Factores que afectan a la transparencia .....	55
2.2. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información .....	57
2.3. La nueva Constitución y su influencia en la transparencia gubernamental .....	62
2.4. El Gobierno Electrónico y su incidencia en la transparencia .....	65
2.5. Evolución de la política de transparencia en el periodo 2003 - 2014 .....	67
<b>Capítulo 3. El Gobierno Abierto</b> .....	74
3.1. Origen y desarrollo de la iniciativa de Gobierno Abierto .....	75
3.2. Definición de Gobierno Abierto y perspectivas de estudio .....	77
3.3. El Gobierno Abierto en gobiernos locales .....	80
3.4. Instrumentos de política de Gobierno Abierto .....	84
3.5. La política de Gobierno Abierto en el Municipio de Quito .....	87
3.5.1. Desarrollo del marco normativo .....	89
3.5.2. Co-creación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto .....	95
3.5.3. Co-creación del segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto .....	104
<b>Capítulo 4. Las redes de políticas y el cambio incremental</b> .....	110
4.1. Comparación de las relaciones entre estructuras de las redes y agencias .....	110
4.1.1. Periodo 2014-2017: Red incipiente y centralizada .....	111
4.1.2. Periodo 2018-2021: Expansión y diversificación .....	111
4.1.3. Periodo 2022-2023: Consolidación y estabilización .....	112
4.2. Comparación de las relaciones entre estructuras de las redes y el contexto .....	116

4.2.1. Contexto nacional: LOTAIP, Constitución de 2008 y Gobierno Electrónico .....	116
4.2.2. Contexto local: más allá del cumplimiento de la LOTAIP .....	126
4.3. Comparación de las relaciones entre redes y resultados .....	128
<b>Conclusiones</b> .....	136
<b>Referencias</b> .....	146

## **Lista de ilustraciones**

### **Figuras**

Figura 3.1 . Red de política de Gobierno Abierto - Periodo 2014 - 2017 .....	95
Figura 3.2 . Red de política de Gobierno Abierto - Periodo 2018 - 2021 .....	104
Figura 3.3 . Red de política de Gobierno Abierto - Periodo 2022 - 2023 .....	109

### **Gráficos**

Gráfico 1.1 . Marco analítico .....	46
Gráfico 3.1 . La política de transparencia como parte del Gobierno Abierto .....	78

### **Tablas**

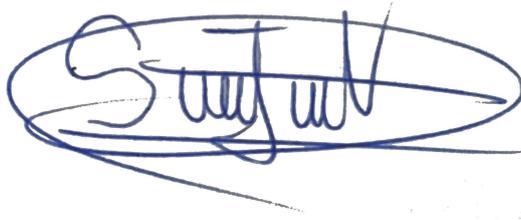
Tabla 1.1. Corrientes de estudio de las políticas públicas .....	22
Tabla 1.2. Diseño de investigación .....	46
Tabla 3.1. Instrumentos de Gobierno Abierto .....	86
Tabla 3.2. Instrumentos de Gobierno Abierto en el Municipio de Quito 2014 - 2022 .....	88
Tabla 3.3. Proceso de co-creación del Primer Plan de Gobierno Abierto del MDMQ .....	103
Tabla 4.1. Comparación entre dimensiones estructurales de redes de política .....	110
Tabla 4.2. Contenido del Geoportal del Distrito Metropolitano de Quito .....	133

### **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Simón Manuel Feijoo Velasco, autor de la tesis titulada “Selección de instrumentos de Gobierno Abierto en gobiernos autónomos descentralizados de Ecuador: el caso del Municipio de Quito”, declaro que la obra es mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, marzo de 2025.



---

Firma

Simón Manuel Feijoo Velasco

## **Resumen**

El presente estudio aborda la selección de instrumentos de Gobierno Abierto en el marco de la política de transparencia en gobiernos autónomos descentralizados municipales de Ecuador, desde un enfoque de redes de políticas. Partimos de la idea de que la política pública de transparencia es una condición necesaria para la sostenibilidad del régimen democrático, toda vez que los gobiernos tienen la obligación de garantizar el libre acceso a la información sobre sus decisiones, administración y gastos, entre otros aspectos relevantes de su actividad.

Aunque la transparencia es considerada ampliamente como un ideal democrático, existen diversos modelos para mejorar esta cualidad de los gobiernos. Uno de ellos es la iniciativa de la Alianza del Gobierno Abierto (Open Government Partnership), una organización de carácter internacional que desde 2009 ha ayudado a gobiernos de múltiples países y a diferentes niveles (nacional, subnacional y local), a brindar acceso a la información gubernamental, y con esto, generar mayor transparencia y confianza de la ciudadanía.

De esta forma, el Gobierno Abierto se ha consolidado en los últimos años como un modelo de gestión que marca una dirección para los gobiernos democráticos en todo el mundo sobre cuatro componentes: mejorar la transparencia gubernamental, promover la participación ciudadana, crear mecanismos de colaboración entre actores estatales y no estatales, y acoger los avances tecnológicos para agilizar procesos en la toma de decisiones. No obstante, es razonable suponer que un modelo como el Gobierno Abierto no se formula de la misma forma en todos los gobiernos donde se acoge esta iniciativa.

En efecto, su formulación e implementación tiene múltiples variantes, que dependen de las condiciones institucionales, políticas y sociales en las cuales se ponen en práctica. En esta investigación se plantea la existencia de redes de actores alrededor de la política de Gobierno Abierto, quienes establecen diversas estrategias hacia un cambio incremental de la política de transparencia gubernamental. Esta investigación pretende contribuir al desarrollo de la literatura sobre la transparencia, una iniciativa global como el Gobierno Abierto, y su repercusión en los cambios de políticas en gobiernos a nivel local. Es importante conocer los desafíos, obstáculos y oportunidades que se presentan en función de las redes que se desarrollan alrededor de esta iniciativa.

## **Agradecimientos**

En primer lugar, quiero expresar mi más sincero agradecimiento a mi tutora de tesis, María Belén Albornoz, por sus sabios consejos, su guía experta y su invaluable apoyo a lo largo de este proceso. Su dedicación, paciencia y conocimiento han sido fundamentales para el desarrollo y culminación de este trabajo. Sin su orientación, este logro no habría sido posible.

Agradezco también a mis lectores, Irma Jara Íñiguez y Daniel Vizuite Sandoval, por sus valiosas observaciones y comentarios, que enriquecieron este trabajo y me permitieron ver nuevas perspectivas para mejorarlo. Su tiempo y dedicación son profundamente apreciados.

Finalmente, quiero extender mi gratitud a todas aquellas personas que, de una forma u otra, contribuyeron a la realización de esta tesis. Este logro es el resultado no solo de mi esfuerzo, sino también del apoyo y la colaboración de quienes me rodearon.

## **Introducción**

La presente investigación se plantea evidenciar la relación entre las redes de políticas y el cambio incremental de la política de transparencia, que se visualiza mediante la selección de instrumentos del modelo de Gobierno Abierto. Para comprender esta relación, se explicará brevemente los dos componentes que la conforman: por un lado, la variable dependiente que consiste en la selección de instrumentos, entendida como una forma de cambio incremental de la política pública de transparencia; y por otro lado, la variable independiente que consiste en las redes de políticas, analizada bajo el modelo dialéctico (Bressers y O'Toole 1998; Marsh y Smith 2000).

Desde un punto normativo, la transparencia es considerada como una condición necesaria para la existencia de un Estado democrático, ya que solo a través de la disponibilidad efectiva de información fiable, la ciudadanía puede participar adecuadamente y tomar sus decisiones respecto a los representantes que elige para ejercer el gobierno (Dahl 2005; Dahl y Lindblom 1976). Sin la información adecuada, la ciudadanía no podrá conocer el nivel de éxito en la gestión que realizan los representantes electos, por lo cual es imposible la construcción de una relación de confianza entre Estado y sociedad civil, la generación de mecanismos de rendición de cuentas, así como el combate a la corrupción.

En ese sentido, la transparencia (o la falta de transparencia) es considerada como una característica de toda política pública, es decir, una variable interviniente recurrente en los estudios de análisis de políticas públicas (Feijó Martins y Martins 2020; Edwards 2020; Ferreira 1999). Sin embargo, en este estudio abordaremos a la transparencia no tanto como un valor democrático que implica el desarrollo de una caracterización de las políticas públicas, sino más bien como política pública en sí misma, es decir, como un conjunto de acciones gubernamentales destinadas a promover la apertura de información de carácter público, y garantizar que el proceso de toma de decisiones gubernamentales sea más visible y comprensible para la sociedad (Justin Fox 2007; Chen y Chang 2020).

En los últimos 30 años, con la tercera ola de democratización de países en América Latina, se han alcanzado importantes logros en el objetivo de mejorar la transparencia gubernamental, mediante la aprobación de leyes de libre acceso a la información (Salazar Rebolledo 2016). Siguiendo la propuesta de Peter Hall sobre el cambio de la política pública, este proceso gradual hacia gobiernos más transparentes, puede ser identificado como un cambio de primer orden o incremental, en el sentido de que la dirección de la política de transparencia se ha mantenido bajo los mismos objetivos, mientras que los cambios se evidencian en los tipos de

instrumentos y su configuración (Hall 1993). En este contexto, la selección de instrumentos pasa a ser un objeto de estudio clave que puede evidenciar las características del cambio de política. La selección de instrumentos consiste en el proceso por el cual un gobierno elige una alternativa entre varias para resolver un problema público (Capano y Lippi 2017).

A partir del siglo XXI y con la consolidación democrática de la mayoría de países a nivel global, se evidenció la necesidad de profundizar la transparencia gubernamental. Es así que en 2009 surgió la iniciativa de Gobierno Abierto, un modelo de gestión de la información en el Gobierno de Estados Unidos que ganó amplia difusión e influencia en otros gobiernos de países desarrollados (Shkabatur 2012). En 2011 se fundó la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP), una organización que en principio reunió las experiencias de los gobiernos de Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Alemania, con el objetivo de exportar dicho modelo a otros gobiernos en diversos contextos (Naser, Ramírez-Alujas, y Rosales 2017).

Esta iniciativa incorporó nuevos mecanismos de difusión de la información pública, lo que además implicó una importante labor de contacto e interacción con sectores sociales y organizaciones interesadas en el proceso de toma de decisiones gubernamentales respecto a diversas políticas públicas (S. Piotrowski 2017). De esta forma, se ha consolidado un modelo que propone el desarrollo de tres componentes: 1) lograr una transparencia gubernamental efectiva, 2) establecer mecanismos de participación ciudadana, 3) generar espacios de colaboración entre gobierno y sociedad civil (Pozo Donoso 2017). Para lograr estos objetivos interrelacionados, la iniciativa se enfoca en la generación de conocimiento experto, el uso de herramientas tecnológicas y la generación de espacios de innovación (Subirats 2017).

De esta forma, podemos unir los conceptos esbozados hasta ahora. La iniciativa de Gobierno Abierto puede ser considerada como un modelo que aspira a generar cambios incrementales en la política de transparencia, es decir, se mantiene un objetivo claro de profundización de este principio normativo, pero a través de nuevos tipos de instrumentos con diversas configuraciones, fruto de la participación activa y colaboración con actores no estatales.

Ahora bien, pese a que la transparencia es un ámbito de política pública vital para la democracia, y pese a que la iniciativa de Gobierno Abierto promueve una participación más activa en los procesos de toma de decisiones, este modelo no ha tenido el mismo nivel de desarrollo en todos los países. Las administraciones han dispuesto enormes volúmenes de información en bases de datos, pero no todas son accesibles para toda la población, ya que existen diferentes niveles que tienen mayor apertura a la incorporación de instrumentos de

Gobierno Abierto, mientras que otros no han podido consolidar modelos de gestión transparentes (García 2014). Incluso dentro de un mismo país, a nivel subnacional, existen gobiernos locales que muestran mayor iniciativa que otros por incorporar estos instrumentos de políticas (Sandoval-Almazan 2017).

Esta disparidad nos conduce a preguntarnos sobre los factores que facilitan u obstaculizan la selección de instrumentos de esta política pública. En la literatura especializada podemos encontrar algunas hipótesis al respecto, desde múltiples perspectivas epistemológicas, pero en este estudio nos centraremos en las redes de políticas y su capacidad para explicar los cambios de política, dentro de los cuales se contempla la selección de instrumentos.

Para poder evidenciar la relación entre redes de políticas y selección de instrumentos de políticas, es necesario explicar en primer lugar en qué consisten las redes de políticas. Se entiende a las redes como sistemas sociales en los cuales diversos actores desarrollan patrones estables de interacción y comunicación, con el objetivo de solucionar cierto problema de política (Marsh y Smith 2000). En ese sentido, las redes de políticas son visibles a través de patrones de relaciones entre actores pertenecientes al Estado y a la sociedad civil, y se manifiestan por la recurrencia de interacciones donde cada miembro aborda un problema público de una manera específica, da a conocer sus propuestas de soluciones, se integra a una comunidad discursiva, intercambia recursos y genera retroalimentación (Chaqués 2004).

Una de las contribuciones más destacadas respecto a la influencia de las redes de políticas en la selección de instrumentos, es la de Bressers y O'toole (1998). Estos autores observan dos características estructurales de las redes: interconexión (desarrollo y consolidación de relaciones entre actores) y cohesión (distribución de objetivos entre los actores de la red). A partir de estas dos cualidades, los autores plantean la hipótesis de que la selección de instrumentos dependerá de si estos instrumentos ayudan a mantener el rendimiento existente de la red. Por ejemplo, si observamos una red altamente interconectada y cohesionada, es más probable que los instrumentos seleccionados contribuyan a mantener dichas características. En contraste, redes poco interconectadas y difusas dan lugar a instrumentos que no mejoran las interacciones entre sus miembros (Bressers y O'Toole 1998).

Por otro lado, podemos destacar el aporte de Howlett (2002), autor que asocia las características estructurales de las redes con el nivel de cambio de políticas sobre el cual pueden incidir. Este autor se propone clasificar el cambio de la política en puede ser paradigmático (es decir, se modifican sus objetivos o las especificaciones del programa), o incremental (es decir, cambian los tipos y la configuración de instrumentos); y las redes de

políticas de acuerdo a dos parámetros: el grado de simetría entre la red de asuntos (intereses) y la comunidad discursiva (ideas), y el grado de aislamiento de la red de la comunidad (Howlett 2002).

A partir de esta clasificación se establece la hipótesis de que mientras más alto es el grado de simetría entre comunidad y red, y más alto es el grado de aislamiento de la red de la comunidad, es más probable que los cambios sean incrementales, es decir, sean al nivel de tipos de instrumentos; y mientras más abierta es una red, y hay más asimetría entre red y comunidad, es más probable que la red de lugar a cambios a nivel paradigmático, es decir, en la propia dirección de la política (Howlett 2002).

Como vemos, la literatura existente se concentra en la pregunta de si las redes afectan los resultados de políticas, y si lo hacen con qué alcance. Las contribuciones anotadas son modelos formales que intentan capturar las características estructurales de las redes y su potencial explicativo sobre un resultado específico de políticas, entendido como cambio paradigmático o incremental.

El problema con los modelos formales es que no se reconoce que los resultados de políticas también afectan directamente la forma de las redes de políticas, así como sobre la posición estructural sobre los intereses y el aprendizaje estratégico de los actores en las redes.

Ciertamente, no hay un vínculo causal unidireccional entre las redes y los resultados. (Marsh y Smith 2001). Estamos ante un problema mucho más complejo, dado que hay una multiplicidad de variables que pueden explicar un fenómeno, muchas de las cuales no son susceptibles de medición o sobre las que no existen datos disponibles.

Por lo tanto, para ampliar la perspectiva de las redes de políticas, se plantea utilizar el modelo dialéctico desarrollado por Marsh y Smith (2000), que explora los siguientes vínculos causales: 1) el contexto estructural más amplio afecta tanto a la estructura de la red como a los actores y sus recursos, que están dentro de la red; 2) la habilidad que tiene un actor para utilizar en una negociación es el producto de su habilidad innata y el proceso de aprendizaje en el que se desarrolla; 3) la interacción de la red y la negociación refleja una combinación de los recursos y las habilidades del actor, la estructura de la red y la interacción de la política, 4) la estructura de la red es un reflejo del contexto estructural, los recursos de los actores, la interacción de la red y el resultado de la política; y 5) el resultado de la política refleja la interacción entre la estructura de la red y la interacción de la red (Marsh y Smith 2000).

Es necesario explicar cómo el modelo dialéctico se expande de una relación lineal a un

vínculo entre contexto, redes y resultados de políticas. En el sentido unidireccional de esta problematización, podemos destacar que el resultado de políticas obedece a las redes de políticas, sin embargo, su estructura no obedece solamente a las tipologías señaladas (interconexión y cohesión, permeabilidad o cierre a nuevas ideas o actores); más bien existen otros elementos como las habilidades, recursos y acciones que emprenden los actores, la naturaleza de las interacciones, así como las dinámicas de los escenarios en los cuales convergen y se evidencian las redes en su conjunto (Knoke 1993).

Y a su vez, las redes son el resultado de factores contextuales externos, es decir, las condiciones sociales, económicas, históricas y culturales que implican restricciones y oportunidades a los actores (Zaremborg y Martínez 2021). En un sentido opuesto, el modelo dialéctico permite observar además cómo los resultados de políticas afectan a las redes, que cambian en función de los elementos señalados anteriormente (actores, relaciones, acciones y eventos), y cómo éstos a su vez tienen la capacidad de cambiar el contexto estructural al cual pertenecen.

La presente investigación se plantea explicar la relación entre redes de políticas y la selección de instrumentos de Gobierno Abierto en un estudio de caso que refiere a un gobierno local. Es importante el estudio a este nivel de gobierno por diversas razones que han sido ampliamente respaldadas por la literatura especializada (Wanna 2018; Wirtz, Becker, y Weyerer 2023). En primer lugar, los gobiernos locales mantienen una relación mucho más cercana y focalizada con sus ciudadanos, ya que son los encargados de abordar problemas públicos a nivel comunitario (González-Bustamante y Aguilar 2023).

En segundo lugar, los gobiernos subnacionales, como los municipios, interactúan constantemente con los niveles de gobierno nacional en términos de competencias y autonomía (Piña y Avellaneda 2019). Esta interacción puede influir en la selección de instrumentos de Gobierno Abierto, ya que los gobiernos locales pueden enfrentar restricciones o incentivos específicos para adoptar políticas de transparencia. Comprender estas dinámicas es esencial para diseñar estrategias efectivas de Gobierno Abierto a nivel local.

Por otro lado, en el contexto de Gobierno Abierto, las redes de políticas incluyen actores como funcionarios gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, académicos y ciudadanos interesados. El estudio de estas redes es importante porque pueden ejercer influencia sobre las decisiones políticas a nivel local de una manera más directa y con menos recursos que a nivel nacional (Porumbescu 2015).

El caso de Quito es especialmente relevante en este contexto. El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito (GAD Municipal de Quito, MDMQ o Municipio de Quito) ha sido pionero en la implementación de políticas de Gobierno Abierto en Ecuador al establecer un convenio con la Alianza de Gobierno Abierto desde 2014 y su puesta en marcha a partir de 2018. Esta trayectoria en la selección de instrumentos de Gobierno Abierto ha llevado a un cambio incremental en materia de política de transparencia en la ciudad. Estudiar este caso puede proporcionar hallazgos valiosos sobre cómo los gobiernos locales pueden avanzar en la implementación de prácticas de Gobierno Abierto y cómo las redes de políticas locales influyen en este proceso.

A partir de esta breve explicación, se plantea la pregunta de investigación que guía el presente estudio: ¿Cómo la relación dialéctica entre red de política e instrumentos de políticas de Gobierno Abierto ha logrado incidir en el cambio de la política de transparencia en el GAD Municipal del Distrito Metropolitano de Quito? Para responder a esta pregunta se establecen los siguientes objetivos:

Objetivo general: explicar cómo la interacción dialéctica entre las redes de políticas y la elección de herramientas en el contexto del Gobierno Abierto ha generado un progresivo cambio en la política de transparencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito durante el período que abarca desde 2014 hasta 2023.

Objetivos específicos:

Objetivo 1: Examinar el contexto de la política de transparencia (período 2003 - 2014) en el cual surge el convenio entre el GAD Municipal del Distrito Metropolitano de Quito y las organizaciones que forman parte de la Alianza para el Gobierno Abierto, a fin de rastrear el desarrollo de las redes de políticas.

Objetivo 2: Analizar la transformación del funcionamiento institucional de la política de transparencia en el GAD del Distrito Metropolitano de Quito en función de sus restricciones y oportunidades respecto a la conducta de los actores, así como las estrategias de los actores no estatales en el caso de estudio para lograr la selección de instrumentos de Gobierno Abierto.

Objetivo 3: Explicar por qué la selección de instrumentos de políticas de transparencia se ha dado conforme a los lineamientos de la iniciativa de Gobierno Abierto en el GAD Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, promovido por la red de política.

La hipótesis que guía la presente investigación consiste en demostrar que en el periodo entre 2014 y 2023, la política de transparencia del GAD Municipal del Distrito Metropolitano de

Quito ha experimentado un cambio incremental debido al desarrollo y consolidación de redes de políticas de Gobierno Abierto, las cuales han contribuido a la selección de instrumentos de políticas basados en los cuatro componentes de la iniciativa: transparencia, participación, colaboración e innovación tecnológica.

El presente estudio se divide en cuatro capítulos. En un primer apartado se aborda el marco de estudio general de las políticas públicas, dentro del cual se justifica a la selección de instrumentos de Gobierno Abierto en el marco del cambio incremental de la política de transparencia como objeto de estudio de esta disciplina. Se describen las diferentes perspectivas de análisis de las políticas públicas, de entre las cuales se destaca la corriente del neoinstitucionalismo sociológico, en el cual se inscribe el presente estudio. Este capítulo concluye con una propuesta metodológica en la que se operacionalizan los conceptos que conforman el modelo analítico antes señalado.

El segundo capítulo aborda el estudio de la transparencia gubernamental, en el cual se resume un breve estado del arte teórico sobre este tema, sus distintos enfoques, tipos y niveles; y un estado del arte temático sobre la política de Gobierno Abierto, sus componentes, principios y principales hallazgos. Esta es la base sobre la cual se fundamenta el análisis de la política de transparencia en el Ecuador, punto de partida para el estudio de caso que concierne al presente estudio, y que contempla el estudio de un periodo desde 2003 hasta 2014. Se distinguen tres momentos claves en esta etapa: por un lado la aprobación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información (LOTAIP), en 2003, la aprobación de la Constitución de la República mediante referéndum en 2009, y finalmente la incorporación de la política de Gobierno Electrónico en 2014.

En el tercer capítulo se aborda el estudio del Gobierno Abierto, una iniciativa que desde su origen en 2009 generó mucha expectativa e interés en el campo de estudio de la transparencia en la administración pública. Tras un resumen de la definición de este término y sus componentes, se aborda el análisis de su incidencia en la transformación de la política de transparencia, participación y colaboración en gobiernos locales.

Esto permitirá observar con mejores criterios teóricos y empíricos el caso que concierne al presente estudio. El siguiente punto es el análisis de la implementación del Gobierno Abierto en el Municipio de Quito, en el cual se distinguen varios hitos importantes, la construcción del marco normativo, la designación del Consejo Consultivo de Gobierno Abierto, la elaboración de los planes de acción y su implementación, que contempló la selección de instrumentos de políticas.

El tercer capítulo concluye con un análisis descriptivo del desarrollo de la red de política de Gobierno Abierto en Quito, lo que sienta las bases para la explicación que se profundiza en el cuarto capítulo. Siguiendo el modelo explicativo dialéctico señalado anteriormente, se realiza una comparación de las tres relaciones: estructura y agencia, red y contexto y red y resultados, en los periodos que forman parte de la puesta en marcha de la iniciativa de Gobierno Abierto, para explicar por qué la modificación de estas redes da lugar a resultados de políticas diferentes, en función de los instrumentos empleados.

Finalmente, en las conclusiones se aborda un breve análisis sobre los alcances y limitaciones de este estudio en cuanto a su contribución a la comprensión sobre el cambio incremental de la política de transparencia en gobiernos locales, su interacción con el nivel nacional de gobierno y las implicaciones teóricas y empíricas que contemplan la incorporación de la transparencia como componente de la iniciativa de Gobierno Abierto. Se cierra este apartado con una serie de preguntas que pueden guiar la investigación científica a partir de los hallazgos presentados.

## **Capítulo 1. La selección de instrumentos y las redes de políticas**

En este capítulo daremos un breve repaso sobre el estudio de las políticas públicas, un campo interdisciplinario que busca comprender cómo los gobiernos diseñan, implementan y evalúan acciones para abordar problemas sociales. En este marco, abordaremos conceptos como el ciclo de las políticas, los actores involucrados y los instrumentos de política son fundamentales para analizar los procesos de toma de decisiones. El enfoque del institucionalismo sociológico aporta una perspectiva que enfatiza el papel de las normas, valores y estructuras sociales en la configuración de las políticas, mientras que el realismo crítico ofrece un modelo explicativo que busca identificar los mecanismos subyacentes y las estructuras profundas que influyen en los fenómenos políticos. Estos enfoques teóricos proporcionan las bases para entender cómo se seleccionan y aplican los instrumentos de política, así como los procesos de cambio incremental que caracterizan muchas de las transformaciones en las políticas públicas.

Posteriormente abordaremos la selección de instrumentos de política, un aspecto clave en el estudio del cambio incremental, ya que refleja las decisiones estratégicas de los actores y las limitaciones impuestas por el contexto institucional. Por otro lado, las redes de políticas emergen como un concepto central para analizar la interacción entre múltiples actores, tanto públicos como privados, en la formulación e implementación de políticas. En ese sentido, la perspectiva de redes de políticas permite explorar cómo las relaciones de poder, el control de flujos de información y recursos, la cooperación o el conflicto moldean los resultados de las políticas. La integración de estos conceptos teóricos da lugar a una metodología para el análisis del cambio incremental de la política de transparencia utilizado en un estudio de caso, permitiendo analizar cómo se seleccionan los instrumentos, cómo operan las redes de actores y cómo se producen los cambios en el ámbito de los gobiernos locales.

### **1.1. Las políticas públicas**

El estudio de las políticas públicas se ha convertido en un campo importante en la ciencia política y la administración pública, y su origen puede rastrearse hasta la contribución seminal de Harold Lasswell (1992). Este autor sentó las bases para el estudio de las políticas públicas al proponer un enfoque interdisciplinario que combinaba la política, la administración pública y la ciencia social, ya que las políticas públicas eran el resultado de la interacción entre el poder político y la capacidad administrativa del Estado, lo que requiere un entendimiento profundo de ambas dimensiones (Lasswell 1992).

El enfoque de Lasswell allanó el camino para la formación de un campo académico dedicado a la investigación y el análisis de las políticas públicas, permitiendo una comprensión más profunda de cómo las políticas se originan, se desarrollan y se ejecutan en el contexto de los regímenes democráticos. A partir de su contribución, surgieron múltiples investigaciones que ayudaron a identificar y dimensionar de mejor manera el objeto de estudio de esta disciplina, uno de cuyos puntos de discusión teórica se centra en su propia definición y conceptualización.

Las políticas públicas se definen, según Thomas Dye como “cualquier cosa que el gobierno elige hacer o no hacer” (Dye 2013, 28). Esta definición minimalista se complementa con la de William Jenkins, quien afirma que las políticas públicas son conjuntos de decisiones interrelacionadas tomadas por un grupo de actores, que “conciernen a la selección de objetivos y la intención de lograrlos en una situación específica donde esas decisiones deberían estar dentro del poder que los actores tienen para lograrlo” (Jenkins 1978, 199).

De estas definiciones podemos identificar al menos cuatro elementos característicos. En primer lugar, el gobierno es el principal agente de ejecución de las políticas públicas, por lo que estas implican una serie de decisiones tomadas por representantes elegidos en un régimen democrático. Por otro lado, las políticas públicas se implementan a partir de decisiones motivadas por la consideración a un problema público identificado que debe ser resuelto. Esto nos lleva a la siguiente característica, las acciones deben ser definidas mediante objetivos, lo que supone un trabajo de planificación y estrategias sobre una dirección o curso de acciones para resolver el problema.

Finalmente, las políticas públicas contemplan acciones secuenciales que no son ejecutadas de manera aislada, sino que se insertan en un contexto determinado que amplía o restringe oportunidades, por lo que necesita la asesoría y el respaldo de actores externos para tomar decisiones. No se trata de un solo gobierno, sino de varios actores que lo conforman en distintos niveles y que a su vez se integran en un subsistema de política (Howlett, Ramesh, y Perl 2020; Deubel 2020).

A continuación se abordarán cuatro puntos de discusión que definen la naturaleza del estudio de las políticas públicas: por un lado el abordaje de las políticas públicas como un proceso cíclico, en segundo lugar la noción de subsistemas de políticas, los niveles de análisis de las políticas públicas en tercer lugar, y finalmente las aproximaciones metodológicas respecto al objeto de estudio. Estas dimensiones nos permitirán situar el objeto de estudio de la presente investigación.

Como acabamos de afirmar, las definiciones descritas consideran a las políticas públicas como un proceso (Deubel 2002; Weible 2018). Históricamente se pueden distinguir dos fases principales: los ingresos (inputs) o reconocimiento del problema y los resultados (outputs), es decir, la implementación de las soluciones (Aguilar Villanueva 1993). A lo largo del tiempo, el modelo procedimental ha sido refinado en diversas fases sobre las cuales todavía perviven discusiones sobre sus alcances, diferencias y límites. Por ejemplo, en la fase denominada como el problema público, se pueden destacar: la inteligencia (recolección y procesamiento de la información), diseño, estimación, promoción y prescripción de soluciones, y termina en la selección de la alternativa (Méndez 2020).

Posteriormente, tras la decisión gubernamental sobre determinada acción concreta, vienen otras actividades como la implementación o aplicación de la solución, la evaluación y eventualmente la terminación de la política pública (Méndez 2021). Una buena parte de estudios sugieren cinco etapas de las políticas públicas: agenda setting o construcción del problema público, formulación de propuestas para la solución del problema, decisión sobre la política, implementación y evaluación (Lasswell 1992; Nelson 2001). En cada etapa participan diversos actores, que juegan roles y tienen tareas diferentes según cada escenario.

No obstante, existe un extenso debate sobre dos aspectos teóricamente problemáticos: en primer lugar cómo conceptualizar y definir cada etapa, y con ello delimitar dónde termina una e inicia la siguiente, y por otro lado, cómo aplicar este modelo cíclico a casos reales donde las políticas no son procesos ordenados, sino más bien caóticos e inestables. En torno a estos inconvenientes, se acepta que no existe un modelo teórico que pueda definir y explicar toda la multiplicidad de fases o etapas que componen una política pública (Weible 2018).

Sin embargo, el abordaje teórico respecto al proceso de las políticas públicas es visto como una herramienta heurística, con lo cual se pueden diferenciar dos tipos: por una parte el proceso ideal “horizontal profesional”, que sigue un orden secuencial y una lógica racional basada en evidencia empírica, se generan muchos datos que sustentan investigaciones más serias (típicamente ocurre esto en los países desarrollados donde existe un aparato administrativo estatal mucho más institucionalizado); y por otra parte un proceso “vertical politizado”, donde las políticas son resultado muchas veces de la correlación de fuerzas políticas de un subsistema en torno a un asunto de política, donde no hay mucha lógica basada en evidencia empírica ni donde existe una preocupación de generar datos que sustenten las decisiones sobre las políticas a implementar (Méndez 2020).

Esta visión se complementa con la noción del ciclo de las políticas públicas, es decir, un proceso continuo de ajuste y reconfiguración. En ese sentido, las políticas públicas no se desarrollan desde cero, sino que están influenciadas por resultados previos de implementaciones y experiencias pasadas, así como del contexto en el que se desarrollan (Nelson 2001). Esta visión amplía el concepto de proceso hacia una secuencia donde la problematización viene dada a partir de los resultados de las políticas implementadas. Pero nuevamente, la noción de ciclo de políticas depende de un contexto de estabilidad institucional que permita mantener una dirección de las políticas y la generación de la información necesaria para la adecuada toma de decisiones (Weible 2018).

Se había mencionado también que en las políticas públicas se desarrollan en subsistemas de políticas. El concepto de subsistema de políticas emerge en respuesta a la creciente complejidad de los problemas públicos y a la limitada capacidad del Estado para abordarlos de manera efectiva (Howlett, Ramesh y Perl 2020). Históricamente, el Estado desempeñó un papel central en la formulación y ejecución de políticas públicas. Sin embargo, a medida que los problemas públicos se volvieron más especializados y complejos, la capacidad del Estado para abordarlos de manera efectiva se vio cada vez más limitada. Esto llevó a la necesidad de involucrar a otros actores que cuentan con conocimientos especializados y recursos para abordar estos problemas de manera más eficiente.

Los subsistemas de políticas se han convertido en una característica común en la toma de decisiones políticas contemporáneas. Estos subsistemas son grupos de actores interconectados que se centran en áreas específicas de políticas públicas (Méndez 2021; Hermans y Cunningham 2012). La noción de subsistema es crucial para comprender la teoría de redes de políticas. Esta teoría se centra en el análisis de las interacciones, relaciones y vínculos entre los actores involucrados en un subsistema de políticas. Al rastrear estos elementos, se pueden establecer explicaciones sobre los resultados de políticas y comprender cómo se toman las decisiones y se implementan las políticas en un contexto complejo.

En un subsistema de políticas, los actores pueden incluir agencias gubernamentales, legisladores, expertos académicos, grupos de presión, organizaciones no gubernamentales y otros actores relevantes (Hermans y Cunningham 2012). Cada uno de estos actores aporta sus perspectivas, intereses y recursos a la formulación de políticas públicas. La toma de decisiones en un subsistema de políticas implica negociaciones, coaliciones y conflictos entre estos actores. Las interacciones y relaciones entre estos actores pueden influir en la dirección que toman las políticas públicas y en los resultados que se obtienen (Bogason 2006).

Además, la teoría de redes de políticas también considera factores contextuales, como el entorno político, económico y social en el que opera un subsistema de políticas. Estos factores influyen en la dinámica y la evolución de los subsistemas de políticas y en cómo se abordan los problemas públicos en un momento determinado (Méndez 2020).

Siguiendo este breve recuento teórico, es necesario considerar los niveles de análisis en las políticas públicas. Se propone un enfoque tridimensional para analizar las políticas públicas en tres niveles de unidades de análisis: el enfoque micro, el nivel meso y el nivel macro (Howlett, Ramesh y Perl 2020). Cada nivel ofrece una perspectiva única para comprender el estudio de las políticas públicas, abarcando desde las interacciones individuales hasta las estructuras institucionales más amplias.

En primer lugar, el enfoque individual, también conocido como micro o centrado en el actor, se centra en los individuos como actores clave en el proceso de políticas públicas. Este nivel de análisis se preocupa por las capacidades de agencia a nivel individual, examinando los incentivos y desincentivos que influyen en el comportamiento de los actores frente a las instituciones en el marco de una política pública. Aquí, se exploran las motivaciones individuales, las decisiones estratégicas y las interacciones entre los actores y las políticas públicas.

En segundo lugar, el nivel meso, o centrado en la colectividad, se enfoca en las interacciones y procesos colectivos dentro de la sociedad civil. Este nivel examina cómo las organizaciones de la sociedad civil influyen en el proceso de toma de decisiones a través de estrategias colectivas como la integración, la negociación y, en algunos casos, el chantaje. Analiza las dinámicas grupales que pueden modificar o dar forma a las políticas públicas, destacando la importancia de las relaciones entre las diversas partes interesadas.

Por último, el nivel macro o estructural se adentra en el análisis de las políticas públicas desde la perspectiva de las instituciones. Este nivel considera las políticas públicas tanto como productos de procesos sociales internos como gestores de políticas públicas. Incluye investigaciones relacionadas con el neo-institucionalismo y sus diversas vertientes, como la elección racional, el enfoque sociológico e histórico. Aquí, se exploran las estructuras institucionales más amplias que dan forma y limitan el desarrollo e implementación de políticas públicas, contextualizando las decisiones políticas en un marco más amplio de normas, reglas y estructuras sociales.

Siguiendo la propuesta analítica en torno a las aproximaciones metodológicas, existen otro parámetro de clasificación del análisis de las políticas públicas, que pueden ser inductivas o deductivas (Howlett, Ramesh y Perl 2020). Estas perspectivas ofrecen enfoques, objetivos y métodos contrastantes que definen la naturaleza de la investigación en este campo. La aproximación deductiva, alineada con los principios del positivismo, busca establecer leyes generales y causales a partir de la observación empírica. Este enfoque se caracteriza por su búsqueda de regularidades y la aplicación de métodos cuantitativos para analizar correlaciones entre variables susceptibles de medición cuantitativa (Jordana 2009). Las investigaciones deductivas son conocidas por su parsimonia y generalización estadística, evitando excesos de subjetividad. Se orientan hacia la formulación de teorías que expliquen fenómenos a través de la identificación de patrones recurrentes.

En contraste, la aproximación inductiva, propia del post-positivismo, adopta una perspectiva más contextual y cualitativa. Este enfoque se centra en comprender los detalles particulares de casos específicos para, a partir de ellos, generar teorías más abstractas y generalizables en términos teóricos. (Greener 2005; Deubel 2020). Las investigaciones inductivas emplean técnicas cualitativas y se caracterizan por su atención a la diversidad de contextos, reconociendo la complejidad y la riqueza de los fenómenos sociales. Este enfoque, más interpretativista, reconoce la racionalidad limitada de los hechos sociales y busca capturar la multiplicidad de perspectivas en la interpretación de eventos.

Tanto el tipo de aproximación metodológica como el nivel de la unidad de análisis son parámetros que ofrecen una clasificación más compleja y detallada sobre los enfoques teóricos desarrollados hasta ahora en el campo de las políticas públicas. Como lo muestra el siguiente cuadro, se distinguen seis corrientes: 1) la elección pública, 2) la economía del bienestar, 3) el análisis de clase, 4) el análisis de grupos, 5) el neo-institucionalismo y 6) el estatismo (Howlett, Ramesh, y Perl 2020).

**Tabla 1.1. Corrientes de estudio de las políticas públicas**

Unidad de análisis (Nivel de enfoque)	Aproximación deductiva (asociada al positivismo)	Aproximación inductiva (asociada al post-positivismo)
Individual (micro)	Elección pública	Economía del bienestar
Colectividad (meso)	Análisis de clase	Análisis de grupos: pluralismo y corporativismo
Estructura (macro)	Institucionalismo y neo-institucionalismo	Estatismo

*Fuente:* Howlett, Ramesh y Perl (2020).

## **1.2. Enfoque de análisis: nuevo institucionalismo sociológico**

En esta sección se ofrece una breve introducción sobre el enfoque del institucionalismo sociológico, en el que se inscribe la presente investigación, para lo cual se requiere considerar las distintas formas de comprensión sobre el modelo causal, que implica una posición definida respecto a las ontologías filosófica y científica, la construcción teórica, el uso de métodos y técnicas, y los parámetros de selección de casos y variables.

El nuevo institucionalismo, como enfoque teórico en el estudio de políticas públicas, se erige como respuesta a las limitaciones de las teorías centradas en la acción de individuos y grupos, buscando explicar de manera integral la gama completa de comportamientos sociales y actividades organizacionales que subyacen en la formulación de políticas (Howlett, Ramesh, y Perl 2020). Desde la década de 1990 ha resurgido el interés por el estudio de las normas, restricciones o limitaciones que son ideadas por los individuos y que tienen el objetivo de dar forma a la conducta humana (North 1990).

Las instituciones tienen el objetivo de reducir espacios de incertidumbre, mediante la mecanización de las conductas de los individuos. Por lo mismo, las instituciones representan la estabilización de las conductas individuales, lo que las convierte en objetos de estudio con una gran importancia explicativa (North 1994). Para esta perspectiva, el poder explicativo de las instituciones reside en su capacidad para configurar las interacciones entre actores, para definir quién puede participar o no en un ámbito de política pública, e incluso para influenciar sobre las perspectivas y preferencias de los actores (Evans 2004; Portes 2007).

Si planteamos que las instituciones son fundamentalmente reglas, dos preguntas que se desprenden de esto son: ¿qué tan estables pueden llegar a ser estas reglas, o pueden cambiar en cierta medida y debido a qué factores? ; y por otro si se cumplen efectivamente o pierden su capacidad de regular la conducta de los individuos. Por lo tanto, las nociones de estabilidad y cambio, como efectividad o ineficacia, son conceptos opuestos que guían la investigación sobre las instituciones, por los cuales han surgido varias contribuciones que vale la pena destacar para conceptualizar adecuadamente al presente objeto de estudio.

Por ejemplo, tenemos el concepto de estabilidad institucional entendida como la dificultad de que las normas puedan ser cambiadas (Tsebelis 2006). Esto implica que los actores relacionados con las instituciones deben ejercer cierto poder de veto frente a la voluntad de uno de ellos de cambiar las normas. Así se justifica la importancia de los jugadores con veto en un entramado institucional, quienes son actores individuales o colectivos cuyo consenso es

necesario para un cambio de las normas. O los conceptos de imposición y estabilidad, que funcionan como indicadores de la fortaleza institucional, pero que no siempre están correlacionados. Puede darse el caso de que las instituciones sean duraderas pero no se cumplen, o puede que estas sean inestables pero se hagan cumplir de manera efectiva (Levitsky y Murillo 2010).

En ciertos contextos como los países latinoamericanos, la debilidad institucional ha caracterizado no solo a los estados sino también sus diferentes iniciativas en materia de políticas públicas, lo que ha sido problemático en la región debido a que la mayoría de modelos de desarrollo económico y político centran sus esfuerzos justamente en la centralidad del Estado como principal gestor del cambio (Sandoval Ballesteros 2004). Eso significaría que las instituciones formales pierden su capacidad de explicar las conductas individuales en estos contextos.

No obstante, el concepto de instituciones informales, entendidas como aquellas normas que no están escritas, ponen en discusión la debilidad institucional antes señalada, ya que a través de este concepto se puede evidenciar lógicas que involucran una interacción estable, aunque informal entre actores. Esta diferenciación entre reglas formales e informales ha dado lugar a una importante corriente de investigaciones que analizan la interacción entre ambas en función de su efectividad y sus resultados, encontrando relaciones complementarias, sustitutivas, acomodativas o competitivas (Helmke y Levitsky 2006).

Una de las fortalezas más reconocidas de la perspectiva neoinstitucionalista es la crítica a la racionalidad individualista y la formulación de una racionalidad limitada, ya que los objetivos, preferencias y estrategias de los actores varían en función de instituciones histórica, social y culturalmente situadas. Por ejemplo, el análisis de costos de transacción, un componente del neo-institucionalismo, postula que las instituciones son esenciales en la vida política al resolver asimetrías de información y otras barreras para el intercambio social "perfecto" (Helmke y Levitsky 2006; Portes 2007).

A pesar de sus contribuciones, el nuevo institucionalismo enfrenta desafíos, especialmente en su incapacidad para proporcionar una explicación clara sobre el origen de las instituciones, limitando así la comprensión de cómo y por qué cambian. Cuando hablamos de reglas y restricciones, se plantea que las instituciones preceden a la conducta de los actores; sin embargo existe también un manejo estratégico de las instituciones para llegar a determinados resultados, lo que nos haría suponer que son las conductas individuales racionales las que

influyen sobre las instituciones. Esto nos llevaría a una trampa de endogeneidad causal que impediría una explicación rigurosa sobre los cambios institucionales (Weyland 2009).

Las respuestas a estas limitaciones han dado lugar a la búsqueda de otras dimensiones con poder explicativo, lo que marca tres variables esenciales que delinear actualmente al nuevo institucionalismo: la perspectiva histórica, la elección racional y la sociológica (Hall y Taylor 1996). En primer lugar, el neo-institucionalismo histórico, que sostiene que eventos y decisiones del pasado configuran las instituciones actuales, influyendo así en las prácticas presentes a través del “path dependence” (Greener 2005). Para el institucionalismo histórico, es importante observar el modo en que el poder, en el marco de un determinado proceso político, estructura un carácter específico del Estado como principal promotor de políticas públicas (Rothstein 2001).

Luego tenemos el nuevo institucionalismo de la elección racional, que se enfoca en el individuo y postula que las acciones "racionales" están moldeadas por el entorno institucional en el que se desenvuelven. Esta perspectiva está fundamentada en modelos teóricos de la economía, y asume que las instituciones son equilibrios, en el sentido en que ninguno de los individuos puede por sí solo cambiar su situación frente a la institución, lo que supone un mayor énfasis a la estabilidad institucional (Farrell 2018).

Finalmente, el nuevo institucionalismo sociológico considera la dimensión cultural y simbólica de las normas y procedimientos, ya que estas acciones no solo buscan el equilibrio o la eficiencia, sino que además transmiten marcos de significación por los cuales las organizaciones condicionan las percepciones de los actores sobre la conducta acorde a los objetivos institucionales (Hall y Taylor 1996). Esta perspectiva se enfoca en el hecho de que en el marco de las instituciones, los actores involucrados no solo intercambian recursos, sino también perspectivas, propósitos y formas de entenderse a sí mismos y a la organización (Buhari-Gulmez 2010).

Si volvemos al contexto latinoamericano, podemos evidenciar que el continente abrazó la posibilidad de establecer instituciones fuertes a partir de la democratización de sus estados. Entonces, resulta pertinente poner a prueba las teorías sobre fortaleza y cambio institucional en este contexto.

### **1.3. Modelo explicativo: el realismo crítico**

La tipología de modelos causales propuesta por Fontaine y Geva-May (2022) se fundamenta en dos dimensiones ontológicas: la ontología filosófica, que puede ser monista (la realidad se construye por parte del investigación, por lo tanto los hechos científicos se interpretan) o dualista (existe una realidad objetiva, externa a la subjetividad del investigador, susceptible de explicación), y la ontología científica, que puede ser fenomenalista (la evidencia consiste en hechos evidentes por sí mismos) o transfactualista (la evidencia no siempre está en hechos evidentes, sino que hay que rastrearla a través de huellas que deja en los hechos sociales) (Fontaine y Geva-May 2022). Estas dimensiones, al combinarse, dan lugar a cuatro modelos causales distintos, cada uno con sus propias características y enfoques.

El modelo de regularidad (neopositivismo) la concibe como patrones repetitivos entre eventos observados, permitiendo formular leyes generales basadas en una realidad objetiva externa, respaldada por hechos evidentes (ontología fenomenalista y dualista) (Fontaine 2019). En contraste, el modelo de necesidad (realismo crítico) interpreta la causalidad como fuerzas intrínsecas que determinan los cursos de eventos. Este enfoque rastrea patrones históricos y sociales a través de huellas no siempre evidentes, también sustentado en una realidad externa según una ontología dualista y transfactualista (Fontaine 2019).

Por otro lado, el modelo de tipos ideales (analiticismo) presenta la causalidad como configuraciones abstractas y contextuales que explican patrones esenciales, con una ontología fenomenalista y monista, donde la realidad es construida por el investigador (Fontaine 2019). Finalmente, el modelo de construcción social (reflexividad) concibe la causalidad como una interpretación social basada en creencias y significados atribuidos por los actores. Este enfoque, también monista y transfactualista, resalta la construcción social de la realidad y la evidencia rastreada en las interpretaciones de los eventos. Ambos modelos finales destacan el carácter contingente y dinámico de las relaciones causales (Fontaine 2019).

La adopción del modelo del realismo crítico como enfoque explicativo del presente estudio se justifica mediante su capacidad para construir fuerzas o poderes causales contingentes, lo que contribuye al desarrollo de explicaciones contextualizadas en el ámbito de las políticas públicas. Este modelo se orienta hacia la construcción de teorías de rango medio, buscando comprender fenómenos específicos en contextos concretos y evitar generalizaciones excesivas que podrían desvirtuar la complejidad de las dinámicas sociales (Fontaine 2019).

El realismo crítico se distingue por su énfasis en la necesidad causal y en la comprensión de patrones históricos o cursos de eventos específicos. Adopta una ontología científica transfactualista, reconociendo que la evidencia no siempre se encuentra en hechos evidentes, sino que debe rastrearse a través de huellas en los hechos sociales. Esta perspectiva es particularmente adecuada para abordar fenómenos complejos y contingentes en el ámbito de las políticas públicas, donde las relaciones causales no son necesariamente uniformes ni predecibles (Fontaine 2019).

En términos metodológicos, la adopción del realismo crítico implica un enfoque pragmático en la elección de métodos de investigación. Dada su orientación hacia explicaciones altamente contextualizadas, se prefiere la utilización de métodos cualitativos, como el rastreo de procesos (process tracing) (Fontaine 2020). Este método se enfoca en la búsqueda del mecanismo causal que genera un determinado evento, que a su vez da lugar a un proceso que conduce a un resultado específico.

La elección de estudios de n pequeña, caracterizados por un número limitado de casos, es coherente con la lógica del realismo crítico. En este enfoque, se valora la profundidad sobre la amplitud, centrándose en la comprensión detallada de casos específicos en lugar de buscar generalizaciones amplias. La adopción de estudios de n pequeña facilita la incorporación de muchas variables atribuidas al contexto, lo que aumenta la capacidad explicativa del modelo en situaciones específicas (Fontaine 2020).

Las características del neo-institucionalismo sociológico, que busca comprender las normas y valores en las organizaciones y cómo influyen en la conducta, encajan de manera óptima con el realismo crítico. Ambos enfoques comparten la atención a la contingencia y la necesidad de considerar las características específicas del contexto para comprender las relaciones causales. El realismo crítico, al construir explicaciones altamente contextualizadas, se alinea de manera coherente con los principios y objetivos del neo-institucionalismo sociológico, contribuyendo así a una comprensión más completa y profunda de los fenómenos en el ámbito de las políticas públicas.

#### **1.4. La selección de instrumentos y el cambio incremental de la política pública**

Una vez que hemos detallado brevemente la definición de políticas públicas, así como las discusiones teóricas sobre sus elementos, sus enfoques de análisis y modelos explicativos, es necesario entender qué son los instrumentos de política. Este concepto nos ayudará a su vez a comprender la noción de cambio de políticas.

Siguiendo la perspectiva de las políticas públicas que las entiende como un proceso cíclico, tenemos una fase en la cual se visibiliza un problema público que debe recibir atención por parte del gobierno. Una vez que se ha conceptualizado y medido el alcance del problema, se plantea una o más acciones que implican una movilización de recursos por parte del Estado, con el objetivo de solucionar el problema. Cada acción es considerada como un instrumento de políticas (Bressers y O'Toole 1998). Es preciso mencionar que para cada problema público existen diferentes tipos de soluciones, por lo que la decisión sobre qué alternativa se elige sobre las otras, recae en los policymakers.

Según Atkinson y Nigol (1989), la definición de los instrumentos de políticas depende de la perspectiva teórica que se emplea para su conceptualización. Estos autores plantean una comparación del estudio de instrumentos desde dos perspectivas teóricas distintas, la elección racional y el nuevo institucionalismo. La primera perspectiva parte del supuesto del cálculo racional como el fundamento sobre el cual se construyen las preferencias de los actores, sus objetivos y estrategias, lo que nos lleva a concluir que la conducta colectiva es el producto de las elecciones individuales, por lo tanto, la selección de instrumentos se visualiza como un procedimiento lineal mediado por las lógicas del interés individual (M. Atkinson y Nigol 1989).

La literatura especializada en el diseño de instrumentos de políticas se basa en esta perspectiva teórica, ya que se otorga un rol central a la lógica de decisión de los tomadores de decisiones, quienes pueden seleccionar instrumentos de políticas según lógicas de instrumentalidad, es decir cuán efectivo es un instrumento para resolver un problema, o según lógicas de legitimidad, es decir qué tanto contribuye un instrumento a lograr un sentido compartido de aceptación común (Capano y Lippi 2017).

En cambio, para el nuevo institucionalismo se invierte el supuesto inicial, la conducta individual no da forma sino que es el resultado de las conductas colectivas, por lo que ya no existe un único fundamento como la racionalidad para definir las preferencias, estrategias y acciones individuales, sino que están precedidas por factores institucionales que están insertos en determinados contextos históricos y sociales. En la presente investigación, consideramos como base teórica la corriente del nuevo institucionalismo que contempla a la selección de instrumentos no como un proceso lineal, racional y centrado en el rol de los tomadores de decisiones, sino que enfatiza el nivel macro-estructural de análisis donde la selección es parte de un proceso no lineal y altamente contingente (M. Atkinson y Nigol 1989).

La distinción conceptual de la selección de instrumentos tiene también repercusiones en cuanto a su clasificación y operacionalización. Por ejemplo, en el ámbito del análisis de la implementación de políticas, la tipología NATO de instrumentos (Howlett, Ramesh, y Perl 2020), clasifica los instrumentos en 1) nodalidad, cuyo objetivo es crear mecanismos de información para la coordinación de los actores involucrados (planes, programas o proyectos planificados por entidades de gobierno); 2) autoridad, cuya meta es establecer leyes, normas o estatutos sancionados por órganos legislativos; 3) tesoro, que se relaciona con el aspecto financiero de la política pública (asignaciones presupuestarias necesarias para poner en marcha los proyectos); y 4) organización, es decir, creación de institucionalidad en el marco gubernamental para gestionar la política pública (entidades encargadas de ejecutar la política, así como sus asociaciones con otras instituciones).

Dentro de esta tipología es necesario también destacar la diferencia entre instrumentos procedimentales y sustantivos. Los instrumentos procedimentales son diseñados para afectar o alterar determinados aspectos de los procesos de políticas, mientras que los instrumentos sustantivos ya ponen en marcha la política pública propiamente dicha, es decir, la acción gubernamental para modificar la conducta social o económica (Howlett, Ramesh, y Perl 2020). Por ejemplo, una ley que está destinada a restringir de determinada forma la conducta de los individuos es un instrumento sustantivo, mientras que el reglamento de dicha ley, que establece los procedimientos, las responsabilidades del gobierno y la organización necesaria para dar cumplimiento a la restricción, es considerada como el instrumento procedimental.

La complementariedad de ambos tipos de instrumentos evidenciaría la dirección hacia la cual se proyecta la política pública, pero este fenómeno no siempre se evidencia. Los instrumentos de políticas generalmente son estudiados no como objetos aislados, sino en su combinación con otros. Asimismo, los instrumentos no son paracaídas que caen sobre un espacio vacío, es decir, tienen una configuración que cambia en función del contexto. Esto significa que no solamente debe haber una perspectiva de análisis top-down, es decir, cómo los instrumentos moldean la conducta de los actores, sino también bottom-up, es decir, cómo las respuestas individuales modifican a las instituciones (Bressers y O'Toole 2007).

Por otro lado, Bressers y O'Toole (1998) ofrecen un marco analítico que destaca seis características esenciales al momento de evaluar los instrumentos: recursos, libertad, bilateralidad o multilateralidad, apelación normativa, proporcionalidad y el rol del gobierno en la implementación de la política (Bressers y O'Toole 1998). En primer lugar, la dimensión de recursos examina si un instrumento de política implica la provisión o retirada de recursos a

los grupos objetivos. La distribución de recursos puede adoptar diversas formas, desde subsidios financieros hasta restricciones presupuestarias, y su manejo adecuado puede ser determinante para lograr los objetivos planteados.

La libertad se refiere a la presencia o ausencia de la libertad de elección para aplicar el instrumento a los miembros del grupo objetivo (Bressers y O'Toole 1998). Esto implica la flexibilidad y capacidad de elección que tienen los destinatarios de la política en cuanto a la adhesión o rechazo del instrumento. Relacionada con esta característica, la bilateralidad o multilateralidad distingue si los instrumentos se enmarcan en una acción gubernamental unilateral o si se construyen de manera bilateral o multilateral directamente en el mecanismo. Esta dimensión resalta la naturaleza de las interacciones entre los actores gubernamentales y no gubernamentales. Instrumentos unilaterales pueden indicar una autoridad gubernamental más fuerte, mientras que la bilateralidad o multilateralidad implica un diálogo y colaboración más extensa en la implementación de políticas (Bressers y O'Toole 1998).

La apelación normativa, señala que los instrumentos legales a menudo van acompañados o anclados por sanciones financieras (Bressers y O'Toole 1998). Esta dimensión distingue entre instrumentos "económicos" (incentivos) e instrumentos "legales" (directivos) en función de hasta qué punto hacen un llamamiento normativo al cumplimiento de la ley por parte de los grupos objetivos. La proporcionalidad, evalúa el grado en el cual el tamaño o la intensidad de cierta conducta de un grupo objetivo es proporcional al tamaño o intensidad de la reacción gubernamental hacia esa conducta (Bressers y O'Toole 1998). Esta dimensión aborda la equidad y justicia en la aplicación de políticas, asegurando que las respuestas gubernamentales estén alineadas de manera proporcional con el comportamiento de los grupos afectados.

Finalmente, el rol del gobierno en la implementación de la política resalta el proceso de formación de políticas y la selección de la organización encargada de implementarlas. La intervención gubernamental en la tarea de implementación, o la autonomía relativa otorgada a las organizaciones implementadoras (Bressers y O'Toole 1998). Esta dimensión refleja la relación entre los policymakers y las organizaciones ejecutoras, delineando el grado de control y supervisión gubernamental en el proceso de implementación.

De esta caracterización podemos destacar algunas implicaciones. Por un lado, los instrumentos no son simples herramientas para escoger y aplicar sin considerar las restricciones políticas operando en conjuntos sociales. Por lo tanto, no podemos hablar del "mejor" instrumento, sino del más "adecuado" considerando la confluencia de instrumentos

operando en un contexto de interés. Además, no se puede clasificar los instrumentos como mutuamente excluyentes (autoridad, nodalidad, tesoro, organización), porque la aplicación de cada uno tendrá diferentes formas de interpretarse (dirección, exhortación o un híbrido entre ambas). Finalmente, la selección de instrumentos depende de un contexto reticular donde las relaciones, actores, recursos y acciones a su vez se transforman según las características de los instrumentos y su interacción con otros (Bressers y O'Toole 2007).

Una vez que hemos conceptualizado lo que refiere a la selección de instrumentos, sus tipos y dimensiones, es necesario definir lo que entendemos como cambio de la política pública. Los cambios son considerados como modificaciones en los componentes de estas políticas a lo largo de diferentes fases del ciclo antes señalado. En el análisis diacrónico de un subsistema de política pública se pueden distinguir factores exógenos que afectan la dirección de determinada política, como la influencia de diversas variables como cambios en la opinión pública, presiones de grupos de interés, crisis económicas o eventos políticos (Hall 1993).

Además, la noción de cambio de políticas públicas puede darse por factores endógenos, es decir, la transformación de los actores, relaciones, acciones o eventos dentro del desarrollo de la política pública (Hall 1993). Por ejemplo, el aprendizaje de los actores respecto a los resultados de la implementación de determinado instrumento, crea condiciones en las cuales se ajustan los instrumentos, se seleccionan otros, se replantean objetivos, o incluso puede cambiar el propio abordaje del problema público (Howlett, Ramesh, y Perl 2020).

En ciertos subsistemas de políticas, el aprendizaje desempeña un papel central en estos niveles de cambio. Los actores políticos y las instituciones gubernamentales se embarcan en un proceso de retroalimentación constante, evaluando la efectividad de los instrumentos implementados a través de la comparación entre los resultados esperados y los obtenidos a corto plazo. Este enfoque de aprendizaje continuo permite una adaptación ágil a las circunstancias cambiantes y la optimización de los instrumentos para alcanzar los objetivos predefinidos (Martinón Quintero 2007).

Una de las contribuciones más importantes en el ámbito de la literatura sobre cambio de políticas es la taxonomía propuesta por Peter Hall (1993). Este autor postula una jerarquía que distingue tres niveles de cambio. El cambio de primer orden se caracteriza por ajustes y modificaciones en la configuración de los instrumentos de política implementados. El cambio de segundo orden denota una transformación en la tipología misma de los instrumentos generados para la política. Por último, el cambio de tercer orden implica una reconfiguración integral de la planificación, extendiéndose desde la conceptualización de sus objetivos

fundamentales (Hall 1993). En este contexto, surge la pertinente interrogante acerca de las características distintivas de los cambios de primer, segundo y tercer orden.

La dinámica de cambio en las políticas públicas se ha convertido en un tema crucial en la literatura académica, con una atención especial hacia los niveles de cambio de primer y segundo orden, conceptualizados por Peter Hall (1993). Estos niveles de cambio se distinguen por su impacto en los procesos y la implementación, en lugar de alterar el contenido o paradigma subyacente. El presente análisis se enfocará en explorar las características fundamentales de estos dos niveles de cambio, destacando su naturaleza centrada en el aprendizaje, su conexión intrínseca con la implementación y la toma de decisiones más técnica que política.

Los cambios de primero y segundo orden, según la propuesta de Hall, se manifiestan en ajustes y modificaciones en la configuración de los instrumentos de política implementados. Contrariamente a la noción convencional de cambio que implica una transformación radical, estos niveles se concentran en refinamientos tácticos más que en cambios fundamentales en los objetivos o paradigmas fuertemente enraizados (Hall 1993). Aquí, la esencia del cambio radica en la adaptación de los instrumentos políticos para mejorar su eficacia frente a los desafíos contingentes. Los actores involucrados se ven incentivados a ajustar sus estrategias operativas y tácticas sin cambiar la dirección general de la política.

Por otro lado, el cambio de tercer orden introduce una dimensión más profunda al panorama de cambio de políticas públicas. Este nivel implica una transformación en la tipología misma de los instrumentos generados para la política (Hall 1993). A diferencia de los cambios de primero y segundo orden, que se enfocan en ajustes incrementales, el cambio de tercer orden señala una reevaluación sustancial de las estrategias y herramientas empleadas en la implementación de políticas, lo que implica un cambio de conceptualización del problema y de sus objetivos, es decir, se trata de otro paradigma de política.

Otra propuesta de clasificación de cambios de políticas públicas busca categorizar estos cambios en base a dos criterios fundamentales: el modo y la velocidad (Howlett, Ramesh, y Perl 2020). Estos criterios proporcionan una estructura analítica que permite discernir entre distintas formas y dinámicas de cambio, contribuyendo así a una comprensión más matizada de la evolución de las políticas públicas.

El primer criterio de clasificación, el modo, destaca dos enfoques fundamentales: el cambio paradigmático y el cambio incremental. En el primero se produce una reorientación sustancial

en la dirección de la política (Howlett, Ramesh, y Perl 2020). Este tipo de cambio implica una reconceptualización profunda del problema en cuestión y de las soluciones propuestas. En esencia, el cambio paradigmático va más allá de ajustes superficiales y representa una transformación fundamental en la comprensión y abordaje de un problema político específico. Por su parte, el cambio incremental se caracteriza por modificaciones más modestas, donde no se altera la dirección general de la política (Howlett, Ramesh, y Perl 2020). En este contexto, el cambio se centra en ajustes tácticos, tales como la introducción de nuevos instrumentos o la reconfiguración de los existentes. A diferencia del cambio paradigmático, el cambio incremental no implica una revisión radical de los fundamentos de la política, sino más bien una adaptación progresiva dentro de los límites establecidos.

El segundo criterio de clasificación se refiere a la velocidad del cambio. Aquí, se distinguen dos modalidades: cambio rápido o cambio gradual (Howlett, Ramesh, y Perl 2020). La velocidad del cambio tiene implicaciones sustanciales para los resultados y las consecuencias sociales de las políticas implementadas. En el cambio rápido, las transformaciones se despliegan en un corto período de tiempo, lo que puede generar efectos significativos y, en algunos casos, turbulentos en la sociedad. Este tipo de cambio puede ser propicio para abordar crisis urgentes o para implementar reformas de manera expedita.

Por otro lado, el cambio gradual implica una evolución más pausada y sostenida en el tiempo. Aunque este enfoque puede ser menos disruptivo, ofrece la posibilidad de una adaptación más orgánica a lo largo del tiempo, permitiendo que las partes interesadas se ajusten progresivamente a las transformaciones. Sin embargo, el cambio gradual también puede enfrentar desafíos en términos de mantener la atención pública y política sostenida a lo largo de un proceso extendido (Howlett, Ramesh, y Perl 2020).

La definición de cambio incremental proporciona un marco teórico que permite construir una variable dependiente significativa para esta investigación, que se desarrolla a partir de la selección de instrumentos utilizados en la política de transparencia gubernamental. Dicha selección se convierte en un indicador clave para observar y medir la modificación de tipos y ajustes en función de las características propuestas por Bressers y O'Toole (1998): apelación normativa, proporcionalidad, asignación de recursos a grupos objetivos, libertad de los grupos afectados, bilateralidad o multilateralidad, y el rol de los policymakers.

Estas características se convierten en criterios esenciales para examinar cómo se han ajustado y configurado los instrumentos a lo largo del tiempo, manteniendo la coherencia con la dirección general de la política (Bressers y O'Toole 1998). Por lo tanto, el objetivo de este

marco analítico es evaluar la naturaleza y el alcance de los cambios incrementales en la política de transparencia gubernamental.

La apelación normativa, por ejemplo, permite evaluar en qué medida los instrumentos de transparencia gubernamental han empleado sanciones o incentivos para fomentar el cumplimiento. La proporcionalidad confiere un indicador de la equidad y justicia en las respuestas gubernamentales a las conductas observadas. La asignación de recursos a grupos objetivos y la libertad de los grupos afectados revelan cómo la política pública maneja la distribución de recursos y la participación voluntaria. La bilateralidad o multilateralidad arroja luz sobre la naturaleza de las interacciones entre el gobierno y otras entidades, mientras que el rol de los policymakers destaca el grado de intervención gubernamental en la implementación (Bressers y O'Toole 1998).

Así, la construcción de esta variable dependiente permite una evaluación sistemática de cómo la política de transparencia gubernamental ha evolucionado en términos de instrumentos específicos y ajustes, manteniendo un enfoque en los cambios incrementales. Este enfoque metodológico se alinea con la premisa de que, aunque la dirección general de la política pueda haber permanecido constante, los ajustes graduales en los instrumentos son indicativos de una adaptación continua a las dinámicas cambiantes del entorno político y social.

### **1.5. Las redes de políticas**

La teoría de redes de políticas es un modelo analítico que busca comprender la compleja interacción entre los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones políticas. Cuatro conceptos clave han surgido como fundamentales para el desarrollo de esta teoría, cada uno proporcionando una perspectiva única sobre la dinámica política. Por un lado, el concepto de subsistema de política, desarrollado anteriormente. Un subsistema de políticas es el tejido de interacciones entre diversos actores como grupos de interés, individuos, agencias burocráticas y el gobierno (Klijn 1996; Zaremborg y Martínez 2021; Méndez 2021). Este subsistema tiene como objetivo la toma de decisiones de manera regular, revelando la interconexión de elementos que influyen en la formulación y ejecución de políticas.

En segundo lugar, el concepto de subgobierno o "captura de la agencia" (Albornoz 2016) destaca un sistema de toma de decisiones que involucra a miembros de la función legislativa, ejecutiva, burócratas y representantes de grupos de interés privado. Esta noción sugiere la existencia de un "gobierno detrás del gobierno", planteando preocupaciones sobre la captura

del gobierno por parte de grupos de interés, lo que podría tener repercusiones negativas para la democracia y la representación equitativa de intereses.

En tercer lugar, el triángulo de hierro (Jordan 1981), describe una fuerte tendencia al cierre, donde las decisiones pasan a formar parte de un acuerdo solo entre grupos de interés privado, agencias gubernamentales (ejecutivo) y comités del Congreso (legislativo). Estos actores dependen mutuamente para mantener y reforzar su poder, creando un entramado de relaciones interdependientes. Este modelo destaca la importancia de la negociación y el consenso en la toma de decisiones, subrayando que pocos actores pueden convertirse en entidades determinantes en la toma de decisiones.

Se destaca también el concepto de redes de asuntos (Heclo 1993), como un marco analítico para entender los cambios en las políticas públicas. A diferencia del triángulo de hierro, en las redes de asuntos el poder político no está confinado a las interacciones entre grupos de interés, agencias gubernamentales y comités del Congreso, sino que emerge de una multiplicidad de fuentes y actores que influyen en la formulación y ejecución de políticas. La clave para comprender las redes de asuntos radica en la capacidad de diversos actores para colocar sus asuntos dentro de la esfera pública, participar en procesos de toma de decisiones y, en última instancia, influir en las políticas adoptadas. En ese sentido, se identifican tres fenómenos que refuerzan el desarrollo de este modelo de redes de asuntos.

Por un lado, los problemas que enfrenta el gobierno son cada vez más complejos y especializados (Heclo 1993; Echt 2019). La complejidad de los desafíos contemporáneos excede la capacidad del Estado para poseer un conocimiento exhaustivo sobre todas las áreas relevantes. En consecuencia, el gobierno recurre a actores no estatales expertos, como grupos de expertos, think tanks y organizaciones no gubernamentales, que aportan conocimientos especializados y participan activamente en el proceso de toma de decisiones.

Este fenómeno amplía la red de actores involucrados en la formulación de políticas, desafiando la noción de un triángulo de hierro cerrado. Además, se destaca el creciente nivel de especialización y estratificación dentro de la burocracia gubernamental (Heclo 1993; Greenaway, Salter, y Hart 2007). La complejidad de los problemas públicos requiere una burocracia altamente especializada y profesionalizada. Sin embargo, esta especialización también plantea desafíos, ya que la burocracia puede volverse más autónoma y menos permeable a la supervisión externa. La continua profesionalización de la burocracia genera una red más compleja de actores gubernamentales con diferentes niveles de experiencia y competencia, desafiando la idea de un triángulo de hierro homogéneo.

Pese a que las decisiones son producto de la influencia de otros actores, el Estado sigue siendo el gestor principal en la atención pública y el receptor de las expectativas ciudadanas.

Contrario a la idea de un detrimento en el protagonismo del Estado, en la medida en que el Estado es interpelado por la ciudadanía como el principal responsable de abordar los problemas públicos, su papel se ha transformado en una defensa activa de la democracia y el bienestar público (Heclo 1993). Esto implica que el Estado no está siendo desplazado, sino que su función se redefine en respuesta a las demandas y expectativas cambiantes de la sociedad.

Otro concepto clave que tiene una gran utilidad es el de comunidades de política (Richardson y Jordan 1979), que ayuda a observar contrastes con el concepto de redes de asuntos. Las comunidades de política constituyen estructuras sociales dentro de los subconjuntos políticos donde se evidencia una intensa vinculación entre actores, fundamentada en intereses comunes, ya sean de índole económica o profesional. Este concepto se revela como un marco analítico esencial para discernir matices fundamentales respecto a las redes de asuntos.

Dentro de las comunidades de política se manifiesta una tendencia al cierre, generando una menor integración de actores externos en comparación con las redes de asuntos (Heclo 1993; Jordan 1981; Jenkins 1978). La base de esta cohesión más cerrada reside en sistemas de valores ideológicos compartidos profundamente arraigados (Rueschemeyer 2006; Hochschild 2006), en contraste con las redes de asuntos, donde la permeabilidad es más prominente y se basa en intereses circunstanciales y variables.

La institucionalización de relaciones es otro atributo distintivo de las comunidades de política (Peterson 2003). En este contexto, las interacciones entre los actores se caracterizan por ser más frecuentes y regulares en comparación con las redes de asuntos, donde las relaciones tienden a ser más dispersas y contingentes. La institucionalización implica una estructuración más formal y duradera de las conexiones entre los miembros de la comunidad, aportando estabilidad y previsibilidad a las interacciones (Wright 1988).

Asimismo, las comunidades de política exhiben una coordinación interna más palpable en la ejecución de estrategias de influencia. Este aspecto implica un trabajo organizado de distribución de tareas y recursos, revelando una organización que se traduce en jerarquías internas. En contraste, las redes de asuntos tienden a carecer de esta coordinación estructurada, con relaciones más dispersas y menos propensas a la institucionalización (Atkinson y Coleman 1992).

La mayoría de diferencias estudiadas entre redes de asuntos y comunidades de políticas se relacionan con una dimensión de integración (comunidades) o fragmentación (redes de asuntos) (Wright 1988; M. M. Atkinson y Coleman 1992). Cabe destacar que esta dimensión se fundamenta en las relaciones entre los actores, mas no en sus atributos. A partir de esta diferencia se pueden definir dos dimensiones estructurales observables de las redes de políticas. La primera característica es la interconexión, que se refiere tanto a los contactos dentro de un proceso de formación de políticas como a las relaciones entre esos actores fuera del proceso, es decir, los hábitos de relaciones que han desarrollado los actores a lo largo del tiempo (Bressers y O'Toole 1998). Además, las relaciones pueden depender de la presencia de intermediarios diseñados para proveer contactos en la red y motivar la transferencia de conocimiento o capital humano.

La segunda dimensión es la cohesión, y consiste en la distribución de objetivos entre los actores en la red (Bressers y O'Toole 1998). Los objetivos pueden evitar conflictos mediante el reforzamiento del consenso mutuo. En red donde varios actores tienen objetivos que entran en conflicto entre sí, vemos que el resultado es una falta de cohesión, mientras que si en una red los objetivos están direccionados a un objetivo común, el resultado es una red cohesionada. Esta comunión de objetivos viene de valores compartidos y una visión del mundo similar.

A partir de estas dimensiones, Howlett (2002) propone una correlación entre redes y cambios de políticas. En las redes cerradas, donde hay más cohesión de los actores, y donde se borra la diferencia entre red y comunidad, este tipo de subsistema sería más estable, y por lo tanto tenga la tendencia a desarrollar solamente formas limitadas de cambios en los resultados de políticas, como los cambios en los componentes o configuraciones de los instrumentos (Howlett 2002).

En contraste, un subsistema abierto es uno en el cual hay un gran espacio entre la comunidad del discurso y los intereses de la red, y las fronteras entre ambos la hacen fácilmente permeables. En este caso, uno podría anticipar la posibilidad de diferentes tipos de cambios en los resultados de la política, incluyendo cambios en los objetivos de las políticas, es decir, cambios paradigmáticos (Howlett 2002).

En el medio de estos extremos están los casos en los cuales la brecha entre la red y la comunidad es pequeña pero la frontera entre los dos grupos es fácilmente cruzada (el subsistema resistente), y donde hay una gran diferencia entre las dos unidades pero la frontera entre ellos es gruesa (el subsistema impugnado) (Howlett 2002). En estas dos categorías se puede observar los cambios de los componentes de los instrumentos, así como nuevas ideas

sobre objetivos de políticas, que pueden penetrar las fronteras del subsistema pero está repartida entre los actores existentes. En la última las fronteras gruesas pueden prevenir la consideración de nuevos objetivos pero la contestación puede guiar alguna experimentación con nuevos tipos de instrumentos de políticas.

En el desarrollo de la teoría de redes de políticas, un hito crucial se encuentra en la propuesta del modelo genérico (Knoke 1993), centrado en identificar y comprender los elementos fundamentales de las redes de políticas, ha contribuido significativamente a avanzar en la comprensión de las complejas interacciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales en el proceso de toma de decisiones. Este modelo destaca cuatro dimensiones esenciales que constituyen las redes de políticas. En primer lugar, se centra en los actores que participan en estas redes. Distingue entre los pertenecientes a las funciones del Estado, como funcionarios gubernamentales, y aquellos que forman parte de la sociedad civil, incluyendo grupos de interés, organizaciones sociales y expertos (Knoke 1993).

La segunda dimensión consiste en las relaciones dentro de las redes de políticas. Estas relaciones pueden manifestarse como influencia o dominación entre los diferentes actores (Knoke 1993). La noción de influencia resalta la importancia de la cooperación activa entre los diversos participantes, mientras que la dominación sugiere la existencia de vínculos más verticales y jerárquicos. Este énfasis en las relaciones destaca la naturaleza interdependiente de los actores en el proceso de toma de decisiones, subrayando la importancia de comprender cómo se entrelazan y colaboran.

En tercer lugar está el concepto de acciones, que representan avances concretos en la toma de decisiones propuestas dentro de las redes de políticas, que pueden implicar movilización de recursos, difusión o cabildeo (Knoke 1993). Al identificar y analizar estas acciones afirmativas, se puede evaluar el progreso y la eficacia de las redes en la promulgación de políticas. Este elemento proporciona una herramienta valiosa para medir el impacto real de las redes en el proceso político. Por último, el modelo destaca la importancia de los eventos, es decir, hitos en la consolidación de los instrumentos, que pueden ser identificados como iniciativas de programa, como la entrega de proyectos de ley o la designación de un programa de gobierno; asignaciones presupuestarias o reglamentos, como aprobación de leyes o sentencias judiciales (Knoke 1993))

Este modelo no solo proporciona una estructura analítica más completa para estudiar las redes de políticas, sino que también contribuye a visualizar las dimensiones, alcance y rendimiento de estas redes. Al identificar relaciones informales que pueden escapar a las dinámicas

institucionales tradicionales, se amplía el enfoque de investigación hacia un reconocimiento más profundo de las complejidades del proceso de toma de decisiones políticas, destacando la importancia de las redes de políticas como elementos fundamentales en la configuración de políticas públicas.

Pese a esta contribución, el análisis de estas cuatro dimensiones al interior de la red no son suficientes para explicar el cambio incremental, por lo que se plantea explicar el modelo dialéctico de las redes de políticas (Marsh y Smith 2000). Para entender cuál es el origen del modelo, es necesario en primer lugar entender los enfoques predominantes en el estudio de las redes de políticas. Los autores destacan cuatro enfoques principales por sus perspectivas distintivas sobre la naturaleza y el papel de las redes: la elección racional, la aproximación antropológica o de interacción personal, el análisis formal de redes y el enfoque estructural.

El enfoque de la elección racional (Dowding 1995), pone un énfasis central en la agencia de los actores individuales dentro de las redes de políticas. Este enfoque sostiene que las redes por sí solas no pueden explicar resultados políticos; en cambio, los resultados derivan de negociaciones estratégicas entre agentes racionales que buscan maximizar sus propios intereses. La toma de decisiones se concibe como un proceso de interacción estratégica entre actores, donde las redes proporcionan el contexto para la negociación y la competencia por recursos y poder. Este enfoque destaca la importancia de comprender las motivaciones y estrategias individuales dentro de las redes para explicar los resultados políticos.

Por su parte, la aproximación antropológica o de interacción personal (Mcpherson y Raab 1989) coloca su énfasis en la agencia, pero desde una perspectiva más cultural y relacional. Esta aproximación ve las redes como la base de relaciones personales entre individuos conocidos y confiables que comparten creencias y una cultura común. Aquí, las conexiones interpersonales y la confianza mutua son fundamentales para comprender cómo se forman y operan las redes de políticas. Esta perspectiva resalta la importancia de la confianza y la afinidad cultural en la toma de decisiones políticas, desviándose de la lógica estrictamente racionalista y enfocándose en la dimensión relacional y cultural de las redes.

De otro lado, el análisis formal de redes (Laumann y Knoke 1988), cambia el enfoque hacia la estructura de las redes en lugar de la agencia individual. Este enfoque sostiene que la posición y los roles que interpretan los actores en una red son cruciales, y las relaciones entre estos roles, no los individuos que los ocupan, definen la red. La teoría de redes se convierte en un análisis estructural, centrándose en cómo la posición de un actor dentro de la red afecta su acceso a recursos e influencia. El análisis formal de redes utiliza herramientas matemáticas y

estadísticas para comprender la topología de las conexiones y la distribución del poder en una red.

Finalmente, el enfoque estructural (Marsh y Smith 2000) que se centra en el conjunto y la sistematización de las relaciones, pero minimiza las características microsociales en comparación con el análisis formal de redes. Este enfoque se centra en la configuración general de la red, examinando cómo las estructuras organizativas afectan la toma de decisiones políticas. Al hacerlo, destaca la influencia de las instituciones y las posiciones jerárquicas en la formación y el funcionamiento de las redes de políticas, sugiriendo que las relaciones interpersonales pueden ser eclipsadas por las dinámicas estructurales más amplias.

Tras un examen de las fortalezas y debilidades inherentes a los enfoques de análisis de redes políticas, los intentos que emplean las redes políticas como variables explicativas se erigen sobre tres relaciones dialécticas fundamentales: 1) estructura y agencia, 2) red y contexto, y 3) red y resultados (Bressers y O'Toole 1998). No obstante, resulta imperativo esclarecer el concepto de relaciones dialécticas antes de inmiscuirnos en dichas dinámicas. Dichas relaciones conllevan interacciones recíprocas entre dos variables, en las cuales cada una incide en la otra de manera continua e interactiva.

Este fenómeno se ilustra de manera elocuente al considerar la relación entre estructura y agencia, dos conceptos elaborados por la sociología que, por su naturaleza, se influyen mutuamente. Es pertinente destacar que en este marco interactivo se puede contextualizar la literatura sobre el aprendizaje estratégico, concebido como un proceso mediante el cual los actores adquieren conocimientos de su entorno (donde la estructura explica la agencia) para posteriormente concebir y ejecutar acciones innovadoras que conduzcan a resultados diversos (donde la agencia explica la estructura).

El modelo dialéctico de redes de políticas se fundamenta en tres ejes de análisis que exploran las interconexiones complejas y dinámicas presentes en el ámbito político (Bressers y O'Toole 1998). Estos ejes, enmarcados en relaciones dialécticas, ofrecen una perspectiva integral para comprender la naturaleza de las redes de políticas y sus interacciones con diversos elementos. El primer eje examina la relación dialéctica entre estructura y agencia.

La relación dialéctica entre estructura y agencia destaca la dualidad entre las redes como estructuras que limitan y habilitan las iniciativas de los agentes políticos. Las redes proporcionan un marco que moldea las interacciones y oportunidades de los actores, pero esta estructura no es estática. Los agentes políticos, al emprender acciones estratégicas, pueden

influir en la configuración de la red (Bressers y O’Toole 1998; Marsh y Smith 2000). Este proceso dinámico ilustra cómo la agencia y la estructura interactúan de manera continua, conformándose mutuamente en un ciclo constante de adaptación.

El segundo eje se centra en la relación dialéctica entre red y contexto. Aquí, se reconoce que la estructura de la red, su evolución y los resultados de las políticas están parcialmente determinados por factores externos, pero estos factores están intrínsecamente relacionados con la estructura y la dinámica de la red misma (Bressers y O’Toole 1998). Esta perspectiva subraya la interdependencia entre los elementos internos y externos que influyen en el desarrollo de las redes de políticas. La contextualización de la red, por tanto, se revela como un componente esencial para comprender su funcionamiento y sus consecuencias en el ámbito político.

### **1.6. Metodología: proyecto de investigación**

La investigación propuesta se enmarca en el análisis de la política de transparencia en el periodo comprendido entre 2014 y 2023, específicamente centrada en el Municipio de Quito. El estudio se estructura en tres objetivos, cada uno abordando aspectos cruciales para comprender la evolución y transformación de esta política a lo largo del tiempo.

El primer objetivo busca realizar un examen de la política de transparencia desde sus inicios en 2003 hasta el año 2014. Este período abarca desde la aprobación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información (LOTAIP), primer instrumento a nivel nacional que se enfoca garantizar el acceso a la información pública en el Ecuador; hasta la firma del convenio entre el Municipio de Quito y las organizaciones de la Alianza del Gobierno Abierto. El segundo capítulo está dedicado a este objetivo.

El segundo objetivo se enfoca en la transformación del funcionamiento institucional de la política de transparencia en el Municipio de Quito, a partir de la puesta en marcha del primer plan de acción de Gobierno Abierto hasta el año 2023, periodo en el que se contempla el desarrollo de nuevos instrumentos destinados a facilitar el acceso a la información pública, en un entorno más participativo, colaborativo, y con apertura a la incorporación de herramientas tecnológicas. Esto se detalla en el tercer capítulo.

Es necesario exponer brevemente lo que entendemos por política de transparencia y gobierno abierto, por lo cual se plantea en cada capítulo una introducción teórica sobre la definición de estos términos, sus diferencias y puntos de convergencia, así como las principales contribuciones a la descripción de estos conceptos y los factores que determinan estos

fenómenos. Es importante conocer además la aplicación de estos conceptos a estudios específicos, con especial énfasis en casos próximos al planteado en el presente estudio, es decir, la política de Gobierno Abierto en gobiernos locales a en América Latina, para conocer cuáles han sido los principales enfoques teóricos, metodologías y hallazgos del estudio de este ámbito de política pública.

Posterior a esta introducción, se detalla los instrumentos desarrollados en cada periodo. En la etapa entre 2004 y 2014, la política de transparencia en el Ecuador giró en torno al origen y desarrollo de la LOTAIP, instrumento de autoridad que se aplicó no solo al caso referido en este estudio, sino a todas las instituciones públicas, esto es, del Gobierno Nacional, y otras funciones del Estado no relacionadas directamente con el presente caso. A lo largo de esta etapa veremos el desarrollo otros instrumentos que no se relacionan directamente con la transparencia, pero que sin duda determinaron el desarrollo de esta política.

Uno de ellos es la nueva Constitución, vigente desde 2008. La actual carta magna dispuso una importante modificación de la estructura institucional del Estado, con la incorporación de la Función de Transparencia y Control Social, cuarto poder en el cual pasaron a residir las entidades de control del Estado ecuatoriano, y una de ellas fue justamente la Defensoría del Pueblo, encargada del cumplimiento y promoción de la LOTAIP.

El siguiente instrumento fue el Gobierno Electrónico, iniciativa surgida en 2014 con los objetivos de digitalizar la información y los servicios del Gobierno Nacional y simplificar los trámites ciudadanos. Mediante este nuevo modelo se brindó especial atención a la importancia de desarrollar las tecnologías de la información y comunicación, y aprovecharla para mejorar diversas funciones gubernamentales, una de ellas relacionada con el acceso a la información pública mediante páginas web, y la creación de plataformas de recepción de solicitudes de información.

Por otro lado, el periodo comprendido entre 2014 y 2023 se centrará más en el desarrollo de instrumentos de Gobierno Abierto en el Municipio de Quito, para lo cual es necesario ofrecer un breve resumen sobre los hitos en el desarrollo y consolidación de estos instrumentos. Se distinguen tres periodos, el primero de ellos fue la firma de los acuerdos por los cuales se otorgó institucionalidad a la iniciativa de Gobierno Abierto. Se caracterizan los siguientes instrumentos procedimentales: aprobación de normativas, reestructuración del Municipio de Quito, conformación de dependencias y responsabilidades.

Las dos etapas posteriores, que consisten en la co-creación de planes de acción, están caracterizadas por la selección de instrumentos sustantivos. El instrumento por excelencia de la iniciativa de Gobierno Abierto es el portal institucional, principal canal de comunicación sobre las acciones de gobierno del Municipio de Quito, y en el cual confluyen otras iniciativas como el sitio web Quito Participa o el Geoportal de obras públicas, programas y proyectos ejecutados por la administración municipal.

Luego de la descripción pormenorizada de los instrumentos, se plantea utilizar el modelo genérico de análisis de redes de políticas (Knoke 1993) en su componente descriptivo, para sistematizar los elementos que componen las redes de políticas: actores, relaciones, acciones y eventos. Para ello, partimos del supuesto de que la red de la política de transparencia en sus diferentes niveles se caracteriza por su formalidad, lo que significa que se rige por procedimientos regulados en un documentos oficiales, que pueden ser leyes u otros instrumentos legales como ordenanzas, resoluciones o actas.

Se justifica esta decisión debido a que, los actores que promueven la transparencia son a su vez transparentes, lo que significa que están integrados en mecanismos de formulación de políticas de carácter formal y con reconocimiento público. En contraste, las políticas formuladas mediante redes informales tienden a ser menos transparentes, ya que no queda claro quiénes son los actores que realmente están involucrados, ni cuáles son los objetivos que persiguen.

Por lo tanto, en la tarea de identificación de los actores, solo nos referiremos a aquellos actores formales y colectivos, esto es, entidades y dependencias gubernamentales, organizaciones sociales, centros de investigación, think tanks, gremios del sector productivo, entre otros. No se contempla la observación de actores informales o individuales. Es importante destacar que la labor de identificación de actores consiste además en describir sus habilidades, que pueden ser innatas o aprendidas mediante la retroalimentación con otros actores dentro de la red.

De igual forma, en la identificación de relaciones o vínculos entre actores, se observan solamente las relaciones formales, es decir, vínculos sobre los cuales se ha dejado constancia documental. Esto implica que quedan por fuera todas las relaciones informales que se puedan establecer entre actores que entablan a título individual. Según el modelo planteado, las relaciones se fijan mediante el intercambio de recursos que no necesariamente tienen un valor monetario, sino también estratégico o simbólico. Es necesario identificar el tipo de recurso en juego y la forma en la que éste se intercambia en el establecimiento formal de dichas

relaciones. Esto también permitirá observar si el tipo de relación que se construye entre los actores es de influencia o dominación.

Las acciones que consisten en las iniciativas que ejecutaron los actores con el objetivo de implementar los instrumentos en el marco de la política de transparencia. Al identificar las acciones es importante constatar su tipo, que puede ser 1) movilización, es decir la dirección del uso de recursos propios y de otros actores, 2) publicidad, esto es la difusión de preferencias para la política en cuestión ante audiencias de otros actores relevantes, o 3) cabildeo entendido como un esfuerzo por convencer a autoridades públicas a tomar decisiones en determinada dirección de la política (Knoke 1993). Es importante en este punto observar la articulación entre las habilidades que ponen a prueba los actores y los recursos que se intercambian al interior de la red.

En la identificación de eventos, es importante constatar los hitos que marcan cierta dirección en la política pública (Knoke 1993). Se destacan tres tipos de eventos: iniciativas de programa, es decir, una incorporación de una solución concreta a un problema de política pública; asignaciones presupuestarias que ponen en marcha el desarrollo de determinado instrumento, y fallos o sentencias, es decir, decisiones en materia normativa que contemplan cambios sustanciales en los procedimientos para la implementación de los instrumentos.

Para el levantamiento de datos de estos elementos se considerarán tres tipos de fuentes: por un lado la recopilación y análisis de datos provenientes de documentos oficiales relacionados con la selección de instrumentos, como resoluciones, certificaciones, actas de sesiones, documentos de trabajo, entre otros insumos disponibles en la página web de Gobierno Abierto Quito. Esta fuente se complementa con entrevistas a los actores principales involucrados, destinadas a constatar los elementos de las redes antes mencionados. Otras fuentes documentales secundarias como noticias en medios de comunicación y publicaciones en redes sociales ayudarán a evidenciar elementos como acciones, recursos y eventos.

Posteriormente, se prevé la reconstrucción de gráficos que representa el despliegue de la red de la política de transparencia, en donde se podrán visualizar tanto los instrumentos seleccionados, como sus principales gestores, distinguidos entre actores estatales y no estatales, todos estos elementos visualizados como nodos, y unidos mediante líneas que representan las relaciones directas.

El objetivo de estas representaciones es visualizar las siguientes características estructurales de las redes: grado (número efectivo de las relaciones directas entre nodos), centralidad-

proximidad (distancia media entre nodos), densidad (relación entre nodos y relaciones identificadas) y cohesión-unipolaridad (valor del nodo más central en relación al máximo de centralidad posible, es decir, sus conexiones directas) (Yáñez 2022).

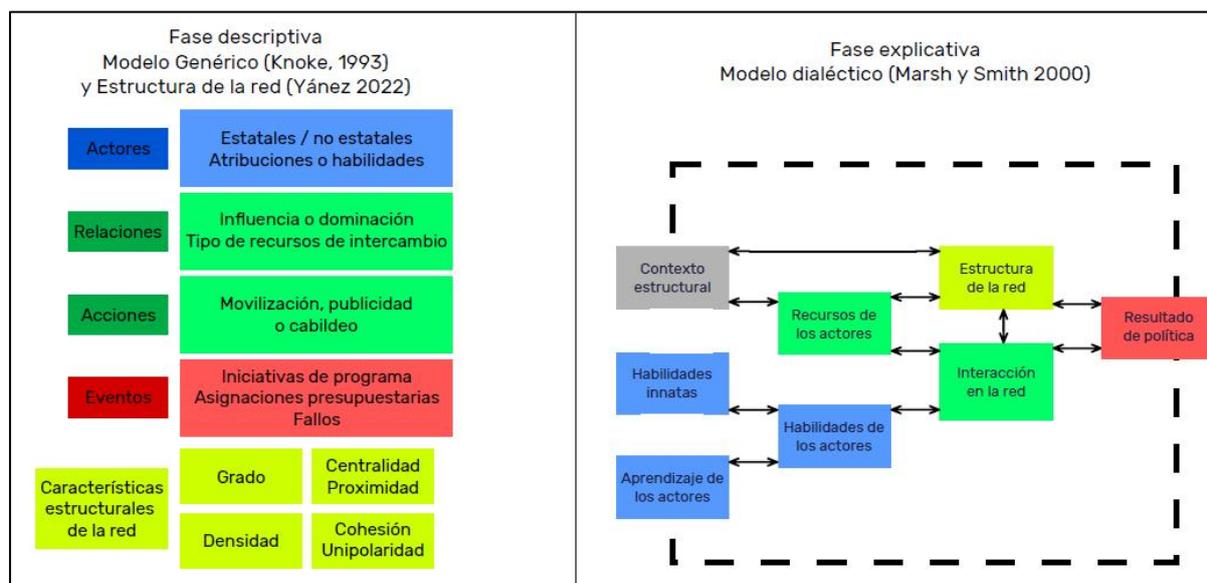
Es necesario destacar que en el capítulo 2, referente al origen y desarrollo de la LOTAIP como primer instrumento de la política de transparencia en el Ecuador, intenta rastrear los elementos en una red que no ha sido estable en el tiempo, sino que ha tenido importantes reestructuraciones, lo que implica que muchos actores que fueron importantes solo en una parte del periodo comprendido entre 2003 y 2014.

En consecuencia, la red resultante será más bien una acumulación de actores que han influido de alguna forma en el desarrollo de esta política. No obstante, esto servirá como base para observar la incidencia del contexto previo en la construcción de la política de Gobierno Abierto en el Municipio de Quito.

Finalmente, el tercer objetivo se centra en explicar por qué la selección de instrumentos de políticas de transparencia se ha dado conforme a los lineamientos de la iniciativa de Gobierno Abierto en el Municipio de Quito, lo que ha implicado un cambio incremental en la política de transparencia. Esta explicación se manifiesta en el último capítulo mediante análisis comparado entre los hallazgos presentados en los capítulos 2 y 3. A partir de los actores, relaciones, acciones y eventos identificados a lo largo de este caso, construiremos un relato que se estructura de acuerdo al modelo dialéctico (Marsh y Smith 2000), que contempla tres tipos de interacciones o relaciones dialécticas involucradas: la estructura de la red y los agentes operando con ellos, la red y el contexto en el cual opera, y la red y el resultado de política.

La comparación de los instrumentos propuestos y seleccionados en el marco del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto, permitirá demostrar las variaciones en el desarrollo y características de las redes de políticas. Estas variaciones podrían indicar cambios en la dinámica de la política de transparencia, incluyendo la incorporación de nuevos instrumentos. Este análisis contribuirá a una comprensión más profunda de la evolución de la política de transparencia en el ámbito local y su alineación con la iniciativa de Gobierno Abierto. En resumen, la metodología propuesta aborda de manera integral los objetivos planteados, combinando enfoques documentales y entrevistas estructuradas para obtener una comprensión holística de la política de transparencia en el Municipio de Quito a lo largo del tiempo.

**Gráfico 1.1. Marco analítico**



Fuentes: Knoke (1993); Marsh y Smith (2000) y Yáñez (2022).

**Tabla 1.2. Diseño de investigación**

Modelo teórico	Dimensión	Recolección de datos	Procesamiento de datos	Resultado esperado
Fase descriptiva: Modelo Genérico (Knoke 1993)	Actores	Revisión documental de la normativa municipal: Resoluciones, ordenanzas y reglamentos	Procedencia (estatales / no estatales), atribuciones o habilidades	Identificación de actores de acuerdo a la tipología utilizada
	Relaciones	documentos procedimentales sobre la conformación de Consejos	Tipo de relación (influencia / dominación), tipo de recursos de intercambio	Categorización de relaciones entre actores
	Acciones	Consultivos y planes de acción de GA	Movilización, publicidad o cabildeo	Categorización de las acciones emprendidas
	Eventos	Entrevistas: Entrevistas semi-estructuradas a actores clave en los procesos de co-creación	Iniciativas de programa, asignaciones presupuestarias o fallos	Identificación de hitos en los procesos de co-creación de los planes de acción de Gobierno Abierto

Representación de las redes de políticas (Yáñez 2022)	Grado	Categorización de actores (procedencia y función) y relaciones provenientes de la fase descriptiva	Generación de matriz de nodos (actores e instrumentos) y relaciones en hoja de cálculo	Reconstrucción del grafo de las redes de políticas mediante el programa Gephi  Recolección y análisis de medidas estructurales de la red a partir de los resultados
	Centralidad - proximidad			
	Densidad			
	Cohesión - unipolaridad			
Fase explicativa: Modelo dialéctico (Marsh y Smith 2000)	Estructura y agencia	Actores, relaciones, acciones y eventos de los planes de co-creación, estructuras de las redes (fase descriptiva)	Análisis comparativo entre las redes de políticas en periodos de desarrollo de Gobierno Abierto (2014 - 2017; 2018 - 2019; 2019 - 2023)	Evidencia del incremento o reducción en la estructura de la red de política de Gobierno Abierto en el caso de estudio
	Red y contexto	Revisión y análisis documental:  Normativa: LOTAIP, Constitución (2008), COOTAD, LODPE, PNGE  Estudios y análisis sobre el desarrollo de estos instrumentos	Identificación de actores, relaciones, acciones y eventos en la política de transparencia entre 2004 y 2014 (a nivel nacional)	Constatar la influencia del desarrollo de la política de transparencia a partir de la LOTAIP en las redes de Gobierno Abierto del caso de estudio
	Red y resultados	Mapa del sitio de Gobierno Abierto del Municipio de Quito	Estructura del portal de Gobierno Abierto del Municipio de Quito	Evidencia de la iniciativa de los actores que conforman la red de políticas en los resultados

Elaborado por el autor con base en Knoke (1993); Marsh y Smith (2000) y Yáñez (2022).

## **Capítulo 2. La política de transparencia en el Ecuador**

En este capítulo revisaremos el concepto de transparencia gubernamental, desde su origen y desarrollo, las distintas propuestas para definir este concepto y sus tipos, así como los principales factores que influyen sobre este fenómeno. Esta base nos permitirá analizar algunos aspectos clave del contexto del presente estudio de caso, es decir la política de transparencia en el Ecuador, que inició con la aprobación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), y que tuvo distintos hitos de desarrollo. En este apartado se prestará especial atención a los retos que han enfrentado los gobiernos municipales en el cumplimiento de esta normativa. Como veremos al final de este capítulo, todo este contexto arrojará algunas luces que servirán para explicar el desarrollo de la transparencia en el Municipio de Quito, y en particular su esfuerzo por incorporar la iniciativa de Gobierno Abierto.

### **2.1. Origen y desarrollo de la transparencia**

La transparencia como ideal normativo puede remontarse como un concepto desarrollado desde Rousseau y Bentham en el siglo XIX, como la necesidad de que los gobiernos muestren al público sus decisiones, siguiendo la idea de que la información es la clave para evitar abusos de poder y para dar paso a un “mercado de las ideas”, donde otros actores externos puedan contribuir activamente a mejorar las decisiones del gobierno (Furtado Rodrigues 2020).

En el siglo XX, la necesidad de contar con información pública se asoció con el derecho humano de la libertad de expresión e información, sobre esta base, la transparencia se consideró como un elemento esencial para garantizar el derecho ciudadano de exigir la rendición de cuentas, lo que constituye un pilar de una sociedad democrática (Florini 2007; Aguilar 2008; Mejier 2012; Feijó Martins y Martins 2020). Finalmente, la transparencia se percibe como una condición necesaria para garantizar el desarrollo de los mercados, ya que la información pública brinda estabilidad institucional y reglas del juego claras (Michener y Bersch 2013; Edwards 2020).

Por lo expuesto, podemos decir que la evolución del concepto de transparencia implicó la expansión del tipo de información que era considerada susceptible al escrutinio público, así como de la cantidad actores involucrados en la acción de brindar esta información (Milán 2022). En principio se trató de una transparencia “política”, es decir, la apertura de la

información sobre los aspectos organizativos del gobierno, las atribuciones y responsabilidades de sus autoridades y la estructura organizativa de las entidades públicas.

Luego se desarrolló la transparencia “administrativa”, es decir, la estructura del aparato burocrático encaminado a la gestión de las políticas públicas, el desarrollo de objetivos, estrategias y acciones gubernamentales; y dentro de esto se puede mencionar la transparencia “financiera”, que implica las políticas fiscales, presupuestarias, comerciales, endeudamiento y compras públicas (Milán 2022).

En América Latina, el origen de las crisis financieras en las décadas de 1980 y 1990, por aumento de la inflación y devaluación monetaria, el sobreendeudamiento público, y las consecuencias negativas sobre la estabilidad de los mercados nacionales, obedeció en gran medida a la opacidad de las instituciones públicas financieras (Machinea 2009a). y los controles que debían ejercerse desde las entidades de regulación, por lo que se empezó a tomar especial atención en los rubros señalados para evitar acciones gubernamentales que lleven nuevamente a escenarios de crisis, y establecer regulaciones gubernamentales más estrictas (Machinea 2009b).

El desarrollo del concepto de transparencia y sus beneficios institucionales y sociales se tradujo en la aprobación de leyes de acceso a la información gubernamental en todo el mundo. En 1966, Estados Unidos aprobó la Ley de Libertad de Información. Otros países tuvieron iniciativas similares: Suecia en 1966, Finlandia en 1951, Dinamarca y Noruega en 1970. Este evento no solo transformó la dinámica entre el gobierno y la ciudadanía, sino que también generó un cambio significativo en la cultura burocrática, llevando a la implementación de prácticas más abiertas y responsables (Sandoval-Almazan 2015).

En América Latina se dio una ola de leyes de transparencia, que vino después del final de los regímenes autoritarios en la región. Así, en la década de 1990 se dio una importante apertura y difusión de los principios de la transparencia como eje necesario para la consolidación democrática y desarrollo económico. A partir de los años 2000, muchos países de la región aprobaron leyes de transparencia y acceso a la información: Panamá, Perú y México en 2002, Ecuador en 2003, República Dominicana en 2004, Honduras en 2006, Nicaragua en 2007, Chile, Uruguay y Guatemala en 2008, El Salvador en 2011 y Colombia en 2012 (Salazar Rebolledo 2016).

En el ámbito académico, estos acontecimientos y transformaciones institucionales han dado lugar al desarrollo del campo de investigación que aborda la transparencia gubernamental

desde la perspectiva de las políticas públicas (Justin Fox 2007; Berliner 2014). En este campo que ha experimentado aproximadamente tres décadas de crecimiento teórico y práctico, se pueden destacar tres perspectivas de análisis: un abordaje institucional o macro, un contexto organizativo o meso, y el resultado que estos producen en las conductas individuales (Porumbescu, Meijer, y Grimmelikhuijsen 2022).

Los académicos han explorado cuestiones fundamentales como la efectividad de las políticas de transparencia, los factores que influyen en su implementación y el impacto que tienen en diversos fenómenos como la calidad de las leyes (Salazar Rebolledo 2016), la rendición de cuentas (Jonathan Fox 2007; Shkabatur 2012), el combate a la corrupción (Lindstedt y Naurin 2010; N. F. da Cruz et al. 2016), y la calidad de la democracia (Lee 2020). A continuación veremos las principales contribuciones a la definición del concepto de transparencia desde el enfoque de las políticas públicas.

### **2.1.1. Definición de transparencia**

La transparencia, en el contexto político y social, ha emergido como un tema crucial que suscita tanto el interés de la filosofía política, las ciencias sociales, los propios gobiernos y sus observadores en el lado de la sociedad civil. Su definición y análisis se ha estructurado principalmente en tres enfoques complementarios: la transparencia puede ser entendida como un valor público aprovechado por la sociedad para observar al gobierno y procurar su correcto funcionamiento; o como una apertura de los procesos de toma de decisión; o como una herramienta compleja de gobernanza en programas, políticas, organizaciones y naciones (Ball 2009).

El primer enfoque fue desarrollado por parte de organizaciones supranacionales y no nogubernamentales, quienes consideran a la apertura de la información gubernamental como una parte de la solución a los problemas públicos inherentes a la corrupción (Ferreiro 1999; Wang y Rosenau 2001; Ball 2009). En la segunda perspectiva vemos a la transparencia como la habilidad del público para acceder a la información gubernamental (S. J. Piotrowski y Van Ryzin 2007), lo que refiere al grado de apertura que tienen los gobiernos para difundir dicha información, y los efectos que esta acción tiene en la percepción ciudadana.

Siguiendo estas definiciones, la transparencia puede ser entendida como una característica de las políticas públicas, bajo la premisa de que se puede explicar la calidad de una política pública en función de la transparencia u opacidad de la información relativa a sus inputs,

outputs y resultados (Finkelstein 2000), o al proceso de construcción de las políticas y su nivel de inclusión a públicos externos en ámbitos específicos (Geraats 2002).

Desde otro punto de vista, puede ser entendida como los mecanismos para crear transparencia en las organizaciones: voz, representación, información y decisión (Stirton y Lodge 2001).

Desde este enfoque ya no se considera a la transparencia como una característica de una política pública, sino como una política pública en sí misma. Se trata, en suma del esfuerzo de las instituciones por procesar la información pública referente a sus actividades, y por crear canales de difusión de dicha información (Islam 2003). En esta investigación consideramos esta última definición, debido a que no nos centramos en el análisis de la transparencia de una política pública específica, sino más bien en las acciones gubernamentales por garantizar el acceso a la información pública, así como la respuesta que hay en torno a las solicitudes de información.

### **2.1.2. Tipos de transparencia**

Al tratarse de un tema estrechamente relacionado con la democracia y el desarrollo económico, la transparencia gubernamental ha recibido amplia atención por parte de los estudios sobre políticas públicas, lo que a su vez significa que existen múltiples contribuciones en cuanto a sus diferentes tipologías sobre las cuales se sientan las bases de importantes discusiones sobre los alcances y límites de este concepto. A continuación veremos las principales contribuciones a la comprensión teórica de la transparencia, así como diversas aplicaciones en el contexto latinoamericano, para luego situar la definición que se abordará en este estudio.

Uno de los aportes más importantes clasifica a la transparencia de acuerdo al flujo de información dentro de una organización que se quiere observar (Heald 2006). Esta perspectiva se divide en cuatro categorías fundamentales: transparencia hacia adentro, transparencia hacia afuera, transparencia hacia arriba y transparencia hacia abajo.

En primer lugar, la transparencia hacia adentro implica la apertura de la organización a la observación y evaluación de actores externos (Heald 2006). La transparencia hacia adentro busca generar confianza y legitimidad, permitiendo que partes interesadas externas, como la ciudadanía, organizaciones no gubernamentales o la prensa, accedan a información que antes podría haber estado reservada. Este enfoque contribuye a la accountability y fortalece el control social sobre las instituciones gubernamentales y organizaciones privadas. Este es el tipo de transparencia que recibe más atención por parte de los investigadores y la opinión

pública, ya que se fundamenta en el derecho de la ciudadanía de saber qué actividades realizan sus gobiernos (Grimmelikhuijsen y Meijer 2014).

Por otro lado, la transparencia hacia afuera implica que los actores internos, como empleados y directivos, tienen la capacidad de observar y evaluar lo que sucede fuera de la institución (Heald 2006). Esto podría incluir la divulgación de políticas sectoriales, relaciones con otras entidades, o información relevante sobre el entorno externo que afecta la toma de decisiones internas. La transparencia hacia afuera promueve una comprensión más completa del contexto en el que opera la organización y empodera a los miembros internos para tomar decisiones informadas y alineadas con los objetivos externos (Abu-Shanab 2015; Lee 2020).

Cabe destacar que estos dos primeros tipos de transparencia son horizontales, en el sentido de que no existen relaciones jerárquicas en el flujo de información (Furtado Rodrigues 2020). En contraste, los dos siguientes tipos están mediados por relaciones verticales dentro de las organizaciones. La transparencia hacia arriba es aquella en la cual el principal monitorea al agente (Heald 2006). Este enfoque implica que los empleados de rango superior pueden observar y evaluar las acciones y decisiones de sus subordinados.

La transparencia hacia abajo implica que los altos mandos de la organización proporcionan información a los niveles jerárquicos inferiores (Heald 2006). Esto puede incluir la comunicación de metas estratégicas, decisiones de la alta dirección y cualquier otra información relevante que afecte a los empleados de rango inferior. La transparencia hacia abajo es esencial para fomentar la alineación organizativa, garantizar la comprensión de los objetivos y estrategias, y mejorar la eficacia general de la organización al promover la participación y el compromiso de todos los niveles (Heald 2006).

Otro criterio importante para comprender las variedades de transparencia consiste en sus efectos en torno a la rendición de cuentas (Jonathan Fox 2007). Esto implica la necesidad de identificar dos dilemas respecto a la transparencia gubernamental. Por un lado los objetivos de las organizaciones respecto al acceso a la información, que puede ser observar las fallas individuales, o evaluar defectos más sistemáticos. Cada objetivo implica estrategias distintas: el primer objetivo se enfoca más en revelar los detalles de las actividades de los cargos directivos; el segundo objetivo se enfoca más en los impactos de la toma de decisiones de dichos cargos (Jonathan Fox 2007).

Esto nos lleva a un segundo dilema en el que se distinguen dos tipos de transparencia: opaca y clara. La transparencia opaca involucra la divulgación de información que no revela cómo las

instituciones realmente se comportan en la práctica. En contraste, la transparencia clara refiere tanto a las políticas de acceso a la información, como a programas que revelan información confiable sobre el rendimiento institucional, especificando las responsabilidades de los funcionarios públicos, así como a dónde van los fondos públicos (Jonathan Fox 2007).

Otra contribución clasifica a los tipos de transparencia gubernamental en función de su efectividad para combatir a la corrupción, otro de los factores sobre los cuales genera un impacto (Lindstedt y Naurin 2010). El primer tipo se refiere a un nivel básico de divulgación de información, pero controlado por el gobierno. En este contexto, la información se proporciona de manera limitada y de acuerdo con los términos y condiciones establecidos por la entidad gubernamental. Este tipo de transparencia puede incluir la publicación de documentos estáticos, informes predefinidos y datos que no necesariamente surgen de una interacción activa con interlocutores externos (Lindstedt y Naurin 2010). La transparencia nominal no implica necesariamente un diálogo continuo y proactivo entre el gobierno y la sociedad civil.

Por el contrario, la transparencia efectiva se caracteriza por un nivel más profundo de apertura y la liberación de información no controlada exclusivamente por el gobierno (Lindstedt y Naurin 2010). Este enfoque implica un diálogo continuo y colaborativo, donde la demanda informada de información juega un papel crucial en la generación y divulgación de datos. La transparencia efectiva no solo implica la disponibilidad de información, sino también un proceso dinámico que responde a las necesidades y preguntas de la sociedad.

Otros criterios importantes para la clasificación de los tipos de transparencia son el tipo de estatus y la disponibilidad de la información. A partir de esto se distinguen dos clasificaciones relevantes para este estudio: transparencia de eventos versus procesos, y transparencia nominal versus efectiva (Hood y Heald 2006). La transparencia de eventos se centra en la revelación y evaluación de los resultados específicos vinculados a acciones gubernamentales. Este enfoque implica la claridad y disponibilidad de información sobre la relación directa entre los inputs y outputs de las actividades gubernamentales (Hood y Heald 2006).

En contraste, la transparencia de procesos se centra en la revelación y análisis de las acciones y etapas a lo largo del tiempo que conducen a un resultado particular (Hood y Heald 2006). La comprensión de un proceso implica no solamente considerar la definición de inputs y outputs, sino también elementos como la transformación de las organizaciones, la vinculación entre actores que posibilitan la política pública, y finalmente el resultado de política en términos de sus efectos a mediano y largo plazo (Hood y Heald 2006).

Por ejemplo, si un gobierno implementa un programa para reducir la tasa de desempleo, la transparencia de eventos implicaría la divulgación de estadísticas actualizadas sobre el empleo y los indicadores asociados, permitiendo así que los ciudadanos y expertos evalúen el impacto real de la política. La transparencia de procesos implicaría la revelación detallada de cómo se elaboraron las políticas, los criterios de selección de beneficiarios, los recursos asignados, los arreglos institucionales necesarios para su implementación y cualquier desviación del plan original. La transparencia de eventos ofrece una evaluación clara de los resultados obtenidos, mientras que la transparencia de procesos proporciona la narrativa completa de cómo se lograron esos resultados.

La segunda clasificación se enfoca en la propia calidad de la información, distingue a la transparencia nominal de la transparencia efectiva (Hood y Heald 2006). La transparencia nominal refiere a la simple divulgación de datos "en bruto", mientras que la transparencia efectiva implica el procesamiento para hacer que la información sea digerible y útil. Las organizaciones pueden difundir una gran cantidad de datos, pero estos serían completamente irrelevantes si no existe un lineamiento básico de procesamiento de la información que permita visualizar, por ejemplo, los resultados de las políticas en función de los objetivos planteados.

La transparencia nominal puede ser percibida como un primer paso hacia la apertura gubernamental, pero puede tener limitaciones en términos de fomentar una participación ciudadana significativa y una colaboración efectiva. La transparencia efectiva fomenta una participación ciudadana más activa, ya que involucra a la sociedad civil en el procesamiento de la información, como la generación de indicadores de rendimiento (Hood y Heald 2006). Este enfoque no solo busca proporcionar información, sino también facilitar un diálogo bidireccional en torno a la generación de información que fortalezca la toma de decisiones colaborativa.

Finalmente, es necesario conocer el criterio de diferenciación dado por los alcances y limitaciones de la información pública, de lo cual se puede distinguir entre transparencia activa y pasiva (Ferreiro 1999; Emmerich 2004). En el caso de la transparencia activa, podemos evidenciar la información que las organizaciones deben divulgar según los lineamientos normativos, y sobre los cuales existe un consenso social e institucional de obligatoriedad de difusión; por ejemplo las atribuciones institucionales, las actividades de sus autoridades, el presupuesto que manejan, sus objetivos, indicadores de gestión, contratos públicos, servicios, entre otros aspectos relevantes del quehacer del gobierno.

Por otra parte, la transparencia pasiva refiere a la información que no está en el rubro antes indicado, y por lo tanto, no existe un procedimiento delimitado respecto a su difusión. Para ello, los actores externos suelen realizar solicitudes formales de cierta información que no forma parte del catálogo de datos, y que debe ser entregado por la entidad pública, a menos que exista una razón legalmente establecida para justificar la restricción del acceso a dicha información (Ferreiro 1999).

En el marco de la transparencia pasiva podemos distinguir otros dos subtipos: la transparencia focalizada, que consiste en la obligación de las entidades públicas de brindar información de manera proactiva a la ciudadanía, como datos adicionales que puedan ser requeridos para el fortalecimiento del procesos de toma de decisiones ante situaciones complejas; y la transparencia colaborativa, que es la obligación de entregar información surgida de procesos colaborativos entre el Estado y la ciudadanía (DPE et al. 2024).

Esta categorización evidencia que por un lado, ninguna organización gubernamental es del todo transparente, debido a que el manejo inadecuado del flujo de información puede inviabilizar la implementación de determinadas políticas públicas (Furtado Rodrigues 2020), y por lo tanto, debe reservarse cierta información con miras a lograr una implementación adecuada; y por otro lado, que no todas las organizaciones gubernamentales manejan el mismo grado de información sensible: los datos que manejan las entidades gubernamentales de seguridad interna y externa son el caso paradigmático para ilustrar la confidencialidad que debe tener la información. Entonces, la diferencia entre transparencia activa y pasiva es además un punto de convergencia de consensos institucionales donde se traza la línea entre información pública y reservada (Ferreiro 1999).

### **2.1.3. Factores que afectan a la transparencia**

La transparencia gubernamental, crucial para una gobernanza eficaz, se ve influida por diversos factores interrelacionados que abarcan desde la complejidad técnica de la información hasta el desarrollo tecnológico. Estos elementos moldean el acceso, la divulgación y la comprensión de la información gubernamental, afectando así la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

En primer lugar, la complejidad técnica de la información constituye un factor determinante. La naturaleza especializada de ciertos datos gubernamentales dificulta su comprensión por parte de la ciudadanía (Florini 2007; Chen y Chang 2020). Esto puede limitar la participación activa, ya que la falta de entendimiento puede obstaculizar la evaluación informada de

políticas y decisiones gubernamentales. La promoción de la transparencia requiere, por tanto, la simplificación y clarificación de la información, así como esfuerzos educativos para capacitar a la sociedad en la interpretación de datos complejos.

Otro aspecto importante que puede explicar la transparencia es la participación ciudadana, entendida como la intervención constante de actores pertenecientes a la sociedad civil en el trabajo de las instituciones del Estado, mediante observatorios de gestión, veedurías específicas o propuestas de política pública (Emmerich 2004). En muchos casos se ha asumido que el aumento de la participación ciudadana es consecuencia del aumento de la transparencia. Esta relación causal se justifica en que el Estado haya asumido la generación de mecanismos institucionales de participación.

La transparencia no solo se trata de divulgar información, sino también de establecer canales efectivos de diálogo que permitan a los ciudadanos contribuir activamente en la toma de decisiones (Jara Íñiguez 2019). Sin embargo, puede darse el caso de que esta relación causal sea inversa, en el sentido de que la sociedad civil, que ya cuenta con organización y coordinación, propicie un diálogo mediante la influencia que pueda generar en las decisiones gubernamentales sin acogerse necesariamente a los mecanismos estatales (Emmerich 2004).

Relacionado a este último factor se encuentra el nivel de institucionalización de las instituciones públicas (Wilson y Van Alstine 2014; Safarov 2020). La existencia de protocolos y normas claras y estables en relación con el acceso a la información consolida espacios de certidumbre para los actores de la sociedad civil. Las organizaciones que han internalizado la cultura de la transparencia están mejor equipadas para garantizar la disponibilidad y accesibilidad constante de la información.

Una de las implicaciones de la institucionalización es el desarrollo del aparato burocrático del Estado. Las instituciones públicas transparentes suelen contar con instancias concretas de generación, procesamiento y difusión de información relativa a su propio trabajo. En contraste, existen entidades que no cuentan con las capacidades organizativas básicas para el levantamiento de esta información, estos casos estarían enmarcados en la opacidad institucional (Porumbescu 2015).

Uno de los campos de estudio que estudian este factor es la nueva gestión pública, doctrina perteneciente a la administración que tiene el objetivo de lograr el mejor desempeño de las entidades públicas bajo criterios de eficacia, eficiencia y calidad, y que considera a la transparencia como un valor prescriptivo. Por lo tanto, la construcción de capacidades

organizativas dentro del sector público para gestionar la información de manera eficaz y transparente es esencial para fortalecer la confianza en las instituciones gubernamentales (Jara Íñiguez y Cedeño Alcívar 2019).

En quinto lugar, la confidencialidad de la información es otro factor que afecta a la transparencia, ya que plantea interrogantes clave: ¿quién decide qué información es pública y qué información es reservada? ¿cuáles son los criterios de selección de esta información? La definición de qué datos deben ser compartidos y cuáles deben mantenerse confidenciales es una cuestión crítica en la promoción de la transparencia (Chen y Chang 2020). Se requiere una normativa clara y procesos institucionales transparentes para determinar qué información puede ser divulgada y en qué circunstancias.

Por último, el desarrollo tecnológico desempeña un papel transformador. La implementación de canales digitales eficaces facilita la comunicación entre la organización y los actores externos. Plataformas en línea, portales de transparencia y herramientas interactivas pueden mejorar significativamente el acceso y la comprensión de la información gubernamental, fomentando así la participación ciudadana y la rendición de cuentas (Subirats 2017).

## **2.2. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información**

Tras una breve revisión teórica sobre la definición de la transparencia, sus diferentes tipologías y los factores que la determinan, es necesario conocer el contexto del caso de estudio de la presente investigación. Podemos afirmar que la política de transparencia en el Ecuador se dio por la aprobación de la LOTAIP, debido a la confluencia de tres factores: por un lado, el contexto internacional ya señalado anteriormente, por el cual los países de América Latina comenzaron a establecer normativas en torno al acceso a la información pública como parte de la consolidación democrática de los estados de la región (Salazar Rebolledo 2016; Grimmelikhuijsen y Meijer 2014).

Por otro lado, la incipiente coordinación de organizaciones sociales preocupadas por el desarrollo de una política de estado que garantice la transparencia. En Ecuador, esta iniciativa ciudadana tomó el nombre de “Coalición Acceso”, un conjunto de organismos ciudadanos que decidieron aunar esfuerzos para promulgar una ley de transparencia que garantice el libre acceso a la información pública (Navas, Ávila, y Simon 2004). Es importante destacar la experiencia de estas organizaciones, tanto en el ámbito de la investigación sobre políticas públicas de sectores específicos, como en la elaboración de propuestas de políticas públicas.

El trabajo que realizaron estos actores ciudadanos consistió en generar espacios de difusión y debate sobre la importancia de la transparencia gubernamental. A través de foros, seminarios, talleres de concienciación, entrevistas en medios de comunicación, y contactos con legisladores, se pudo posicionar la necesidad de aprobar un cuerpo legal que sienta las bases de una política de Estado más abierta hacia la participación ciudadana, y se dio a conocer la estructura de normativas similares debatidas y aprobadas en otros países de la región (Navas, Ávila, y Simon 2004).

Gracias a estos aportes, se diseñaron algunas propuestas concretas sobre la definición de conceptos fundamentales como: la consideración del acceso a la información pública como un derecho humano, los límites entre la información privada, pública y privada de interés público, las obligaciones institucionales básicas en cuanto a la entrega de información, así como los tipos de transparencia y sus implicaciones en los mecanismos administrativos y judiciales para dar cumplimiento a este derecho (D. Barragán 2009).

Y finalmente, se destacó también la iniciativa de algunos diputados de diversas bancadas del entonces Congreso Nacional, que propusieron anteproyectos de ley, que junto a las iniciativas ciudadanas y del sector de los medios de comunicación, se conformó una propuesta que se debatió en la Comisión de Gestión Pública y posteriormente aprobada en el pleno legislativo (Navas, Ávila, y Simon 2004).

La ley aprobada se estructuró en seis títulos que abarcan desde los principios generales hasta las sanciones por incumplimiento, distribuyéndose en 23 artículos (Congreso Nacional 2004). Es necesario destacar que el principio fundamental de la ley establece que la información pública es un bien perteneciente a la ciudadanía, y por lo tanto esencial para la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia en la administración pública.

El primer título de la LOTAIP establece los principios fundamentales que rigen la ley (Congreso Nacional 2004, arts. 1-4). En este apartado se define a la información pública como un bien público, lo cual implica que debe ser accesible de manera gratuita para todos los ciudadanos. Se destaca la obligación de todas las instituciones públicas de difundir proactivamente la información, promoviendo así la transparencia y la rendición de cuentas. Este título subraya que el acceso a la información es un derecho humano esencial para el ejercicio pleno de la democracia.

El segundo título especifica qué se entiende por información pública y detalla su contenido (Congreso Nacional 2004, arts. 5-16). El artículo N° 7 de este título es particularmente

exhaustivo, enumerando 20 literales que definen diversas categorías de información de interés público, las cuales pueden agruparse en cuatro grandes temáticas:

- Estructura organizativa: incluye la normativa que rige a la institución, el organigrama, la nómina de empleados, los perfiles y remuneraciones con un enfoque especial en los altos cargos, y los contratos colectivos. Esta información es crucial para entender cómo está organizada cada entidad pública.
- Finanzas: se detalla el presupuesto anual, las fuentes de financiamiento, los créditos, los procesos de contratación, la lista de proveedores y las personas que han incumplido contratos, así como las auditorías y sus resultados. Esta sección es fundamental para garantizar la transparencia en el uso de los recursos públicos y su alineamiento con los objetivos institucionales.
- Funciones: se describe los planes, programas y proyectos en ejecución, los servicios que ofrece la entidad, y los procedimientos y documentación necesarios para acceder a dichos servicios. Este tipo de información es el que más atención recibe por parte de la ciudadanía porque permite conocer qué servicios están disponibles y cómo se puede acceder a ellos.
- Área encargada de la publicación de información: identifica la dependencia responsable de la publicación y actualización de la información. Esto asegura que siempre haya un punto de referencia claro para la obtención de la información pública, así como las implicaciones que esto tiene en cuanto a las solicitudes de información y procesos de rendición de cuentas.

Además, se contempla literales específicos para funciones particulares del Estado, como el Sistema de Justicia, la Contraloría General del Estado o los Gobiernos Autónomos Descentralizados. También establece que la Defensoría del Pueblo es la entidad encargada de vigilar el cumplimiento de la ley, evaluando el desempeño de las instituciones públicas y difundiendo anualmente los resultados de esta evaluación. Esta entidad además tiene la función de promover y garantizar el derecho de acceso a la información mediante acciones afirmativas, que pueden implicar la colaboración con otras organizaciones públicas o privadas.

El tercer título se enfoca en las excepciones al acceso a la información pública, especificando qué tipo de información puede considerarse reservada o confidencial y, por ende, no susceptible de difusión pública (Congreso Nacional 2004, arts. 17-18). Esta categorización es

esencial para proteger datos sensibles que podrían comprometer la seguridad nacional, la privacidad de las personas, o la integridad de procesos judiciales en curso.

El cuarto título describe el procedimiento administrativo que los ciudadanos deben seguir para solicitar información pública (Congreso Nacional 2004, arts. 19-21). Este proceso incluye la presentación de solicitudes formales a las instituciones correspondientes, así como los plazos y requisitos que estas instituciones deben cumplir para responder adecuadamente. La claridad en este proceso es vital para asegurar que el derecho a la información sea efectivo y no meramente teórico.

El quinto título complementa el proceso administrativo describiendo los recursos judiciales disponibles para los ciudadanos en caso de que se les niegue el acceso a la información pública (Congreso Nacional 2004, art. 22). Esto incluye los pasos a seguir para presentar quejas y apelaciones ante los tribunales, así como los mecanismos judiciales para garantizar el cumplimiento de las decisiones. Este título refuerza el derecho de acceso a la información al proporcionar vías legales para su defensa.

Finalmente, el sexto título establece las sanciones para los funcionarios y entidades que incumplan las disposiciones de la LOTAIP (Congreso Nacional 2004, art. 23), las cuales varían según la gravedad del incumplimiento, pudiendo ir desde multas hasta la suspensión de funciones y la destitución del cargo público. Este título es crucial para asegurar que la ley se cumpla efectivamente, ya que introduce consecuencias tangibles para quienes violen sus preceptos.

La aprobación de la ley fue tan solo el primer paso en la implementación efectiva de la política de transparencia en el Ecuador. El siguiente paso, y quizás el más difícil, fue difundir estos derechos, empoderar a la ciudadanía y exigir al Estado su obligación de brindar información. En ese sentido, el cumplimiento efectivo de la LOTAIP en Ecuador ha enfrentado diversas limitaciones de índole institucional, a saber: la falta de presupuesto de la Defensoría del Pueblo, entidad encargada de supervisar y garantizar el cumplimiento de esta legislación (Arellano 2013), así como un modelo organizativo que careció de claridad en cuanto a la designación de responsabilidades (D. Barragán 2009).

Por un lado, las limitaciones presupuestarias afectaron la capacidad de la Defensoría del Pueblo para llevar a cabo campañas educativas y de concientización que promuevan el conocimiento y ejercicio efectivo de los derechos establecidos por la LOTAIP entre la ciudadanía (Arellano 2013). La falta de recursos sin duda afectó negativamente la difusión de

información sobre los procedimientos para solicitar acceso a la información y la manera de hacer valer estos derechos.

Otra muestra de estas limitaciones ha sido la incapacidad de la Defensoría del Pueblo para generar datos y parámetros básicos que evidencien el nivel de cumplimiento de la LOTAIP. La falta de recursos financieros y logísticos ha dificultado la implementación de mecanismos adecuados de monitoreo y evaluación, así como la generación de estadísticas sobre el manejo de solicitudes de acceso a la información (D. Barragán 2009). Esta carencia se tradujo en la ausencia de información sobre las respuestas a solicitudes externas de información, obstaculizando la evaluación precisa del rendimiento de las entidades gubernamentales.

Estos mismos problemas enfrentaron las instituciones a ser observadas: en el caso de los gobiernos locales, la falta de recursos fue decisiva para el lento desarrollo de la promoción y el cumplimiento de la ley, lo que dio como resultado una falta en cuanto a la entrega de información, tanto en los portales web como mediante las solicitudes. Se observó un problema de inexistencia de la información, es decir, las solicitudes no se podían conferir, no porque la institución no quiera otorgarla sino porque no existía, no se había generado o sistematizado adecuadamente (D. Barragán 2009). Esto evidenciaba que la política de transparencia estaba en ciernes, por lo que había que solucionar primero una serie de problemáticas estructurales como la creación de condiciones básicas necesarias para el cumplimiento del levantamiento, procesamiento y entrega de información.

Los servicios básicos como electricidad y conectividad fueron escasos sobre todo en zonas rurales, por lo cual los gobiernos locales no pudieron poner en línea su información (Aguilar 2008). En este punto podemos evidenciar que a pesar de la buena intención que implicó la apertura al debate y aprobación de la LOTAIP, hacía falta desarrollar otros instrumentos procedimentales para poner en marcha la normativa, desde asignaciones presupuestarias, pasando por la creación de direcciones de información especializada en este tema, hasta planes de integración con sectores de la sociedad civil que estén interesados en participar en los mecanismos de apertura de información.

En este contexto, las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo la Coalición Acceso, varias fundaciones como la Fundación FES-ILDIS, la Corporación Ciudadanía y Desarrollo y la Fundación Esquel, entre otras, se preocuparon en que la LOTAIP no se quede solo en el papel. A falta de instrumentos presupuestarios, su objetivo se direccionó más bien en crear organizaciones de veeduría ciudadana, que desarrollen los primeros datos sobre el cumplimiento en las instituciones de gobierno (D. Barragán 2009; Yáñez 2022). Es así como

se promulgó la ley desde espacios ciudadanos de manera gradual; la influencia de estas organizaciones creció con el tiempo hasta incidir en la toma de decisiones en diferentes entidades públicas, primero para la concreción de los sitios web desde donde era imprescindible la difusión de la información pública, y posteriormente con los mecanismos de solicitudes de información (Arellano 2013).

### **2.3. La nueva Constitución y su influencia en la transparencia gubernamental**

En medio de este lento desarrollo de las condiciones para el cumplimiento de la LOTAIP, se dio un hito que impulsó de manera sustancial la política de transparencia en el Ecuador. La Constitución de 2008 puso especial énfasis en el fortalecimiento de la democracia en todos los niveles de gobierno con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social (EC 2008, art. 100).

El camino hacia la nueva Constitución tuvo como a su principal gestor al Ejecutivo, que en 2007 convocó a un referéndum para la conformación de una Asamblea Constituyente, conformada con una amplia mayoría del partido de gobierno. Luego de su aprobación, fue sometida a un nuevo referéndum por el cual se aprobó con voto popular. Uno de los principios que estuvieron presentes en el nuevo texto constitucional fue la transparencia como principal vía para garantizar la institucionalización del Estado, así como la democratización de las instituciones públicas, que debía contrastar con el periodo de crisis institucional marcado por entramados políticos que daban una imagen de opacidad, falta de transparencia y corrupción (Jara Íñiguez 2019).

El alcance de la crisis política precedente había abarcado la designación de autoridades de instituciones de control. Espacios como la Contraloría General del Estado, las Superintendencias y la Defensoría del Pueblo, eran vistos por la clase política como espacios clave para el control de flujos de información, y con ello, instrumentos clave para ocultar actos de corrupción (Arellano 2013).

Esto implicó que la forma en la que se designaban estas dignidades era por demás cuestionable, en parte porque eran productos de negociaciones informales entre agrupaciones políticas ya de por sí deslegitimadas; pero en un sentido más amplio, porque había una estructura institucional que daba lugar a estos resultados. Para la designación de estas autoridades, el Ejecutivo enviaba una terna que luego sería evaluada por el Congreso, lo que dejaba la toma de decisión a completa discrecionalidad de los partidos políticos, quienes negociaban en función de sus propios intereses (Arellano 2013).

Por ello, surgió la iniciativa de un Cuarto Poder, que fuese independiente de la influencia directa de los partidos políticos, y que escuche las necesidades de las organizaciones de la sociedad civil. Sobre este nuevo poder de la Función de Transparencia y Control Social (FTCS), recaería la función de controlar a las entidades públicas. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) pasó a tener a su cargo la designación de dichas autoridades, mediante procesos de selección mediante concursos abiertos de méritos y oposición, lo que habría de garantizar su legitimidad e imparcialidad en el control de las acciones gubernamentales, así como la investigación y sanción de actos de corrupción (Jara Íñiguez 2019).

De igual forma, la FTCS y la Defensoría del Pueblo serían los encargados de formular políticas públicas destinadas al fortalecimiento de la transparencia, que en un sentido concreto se relacionaba con dar cumplimiento a la LOTAIP, pero en una perspectiva más amplia implicaba conocer la situación de las instituciones públicas, los factores que les imposibilitaban efectuar dicho cumplimiento (Jara Íñiguez 2019; Yáñez 2022). Como se había señalado, la falta de presupuesto, de conocimiento o de capacidades organizativas para institucionalizar canales de comunicación interna, se visualizaban como las principales problemáticas a enfrentar.

Cabe destacar que desde su creación con la Constitución de 1998, la Defensoría del Pueblo fue una organización con independencia y autonomía económica y administrativa, encargada de garantizar el cumplimiento del acceso a la información; sin embargo en la práctica las iniciativas para lograr dicho objetivo eran muy limitadas, en parte debido a su dependencia de las asignaciones presupuestarias que provenían desde la Función Ejecutiva, y en parte porque la propia normativa era poco concisa en cuanto a los mecanismos de cumplimiento del acceso a la información (Yáñez 2022). No se contaba con capacidad suficiente dentro de esta organización para promover políticas de transparencia mediante acciones afirmativas como programas o proyectos sostenibles, por lo cual se limitó a monitorear de manera cuantitativa la escasa aplicación de la LOTAIP a nivel de gobiernos locales (Arellano 2013).

Con la Constitución de 2008, la Defensoría del Pueblo pasó a formar parte de este nuevo Cuarto Poder que se encarga de la formulación de políticas públicas de transparencia (EC 2008). En 2009, la Asamblea Nacional promulgó una reforma a la LOTAIP (Yáñez 2022), lo que tuvo repercusiones directas en su funcionamiento. Aparte de su personalidad jurídica y autonomía administrativa y financiera, se estableció que su estructura sea desconcentrada, mediante la conformación de delegaciones en todas las provincias y en el exterior, lo que

implica la expansión de capacidades operativas para evaluar el cumplimiento de la LOTAIP (Asamblea Nacional 2019). Esto tuvo implicaciones en el trabajo de esta entidad, que gracias a esta nueva estructura, se permitió generar instrumentos estandarizados de recolección de información, como fichas técnicas y manuales para la generación y transmisión de información relativa a la transparencia activa de todas las entidades públicas.

Otro cambio sustancial que devino con la nueva Constitución fue la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y que reemplazó a la antigua Ley Orgánica de Régimen Municipal (Asamblea Nacional 2010). Dicha normativa brindó facultades y competencias a los GADs de distintos niveles, incluido el municipal, que anteriormente estaban determinadas por el Gobierno Nacional, lo que les ayudó a generar mecanismos de recaudación de recursos autosuficientes. No obstante, esto también significó que las competencias en ámbitos administrativos sea también una responsabilidad para cumplir los parámetros de transparencia que se indican en la LOTAIP (De la Torre y Núñez 2023).

Una de las estrategias clave adoptadas por la Defensoría del Pueblo, fue incentivar la creación de comités de transparencia en las instituciones públicas, mediante la Resolución N° 007-DPE-CGAJ (Defensoría del Pueblo 2015). Estos comités están conformados por las coordinaciones, direcciones o áreas de trabajo adjetivo y sustantivo de cada entidad pública, más un oficial de cumplimiento que sería el responsable de levantar la información de control interno, y al menos un actor externo, que habitualmente es un instituto privado de investigación o una organización social.

El objetivo principal de estos comités es procesar la información de manera que se ajuste a los estándares establecidos por la LOTAIP. Esto implica no solo la divulgación de información sino también la garantía de que dicha información sea comprensible y accesible para el público en general. Para ello, se dispone la responsabilidad de cada área de trabajo para cada uno de los 24 parámetros de información (Defensoría del Pueblo 2015). Las actividades realizadas por los comités de cada entidad son comunicados a la Defensoría del Pueblo mediante un canal de comunicación que ha facilitado el trabajo de monitoreo y recomendaciones sobre el cumplimiento. Finalmente, la resolución dispone una periodicidad mensual en la entrega de la información, así como la estandarización de las evaluaciones mediante un sistema de puntajes, de manera que se pueda determinar el nivel de cumplimiento de cada gobierno local (Defensoría del Pueblo 2015).

Pese a estos esfuerzos por masificar la política de transparencia en el Estado ecuatoriano, y específicamente en los GADs municipales, el resultado ha sido la persistencia del incumplimiento de la normativa. Uno de los estudios más difundidos sobre transparencia en Ecuador es el desarrollado por la Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD), organización que ha desarrollado el Índice de Transparencia Activa (ITA), que asigna un puntaje de cumplimiento de los parámetros de cumplimiento del Art. 7 de la LOTAIP (Fundación Ciudadanía y Desarrollo 2019).

En dicho análisis del año 2019 se evidenció que el 22,17% de los gobiernos municipales del Ecuador cuentan con la información actualizada en sus respectivos sitios web, lo que se asigna con un puntaje de 16/16 (Fundación Ciudadanía y Desarrollo 2020a). Otros municipios cumplen la ley de manera parcial, un 15,38% obtuvo una calificación entre 10 y 15.5/16, un 6,33% tuvo una calificación entre 5 y 9.5/16 y otro 0,36% tuvo una calificación entre 0.25 y 4/16. El restante 52,48% (es decir, más de la mitad de gobiernos municipales a nivel nacional) no cumplen con la LOTAIP (Fundación Ciudadanía y Desarrollo 2020a).

Si observamos el ITA en perspectiva interanual, podemos observar que más bien ha decaído su cumplimiento en el ámbito de los gobiernos municipales. En 2018, el ITA del total de GADs locales alcanzó el 31,22%, mientras que en 2019 se redujo a 22,17% y en 2020 fue de 14,93% (De la Torre y Núñez 2023). Respecto al cumplimiento de la transparencia pasiva, es decir, la que refiere a la entrega de información mediante solicitudes, no existen estudios que permitan observar el cumplimiento por parte de los gobiernos municipales. Como se ha podido evidenciar, la efectividad de la transparencia gubernamental no se cumple de la misma manera en todos los gobiernos locales, pese a la existencia prolongada de instrumentos legales como la Constitución de la República y la LOTAIP.

#### **2.4. El Gobierno Electrónico y su incidencia en la transparencia**

Uno de los pilares sobre los cuales se ha construido la política de transparencia ha sido el uso cada vez más extensivo de las tecnologías de información y comunicación (TICs), gracias a rol trascendental en la transformación de la forma en la que la ciudadanía se informa e interactúa en el siglo XXI (Oszlak 2014). A continuación se expondrá un breve recuento de la política de Gobierno Electrónico implementado por el Gobierno Nacional, y que marcó un hito en el uso de TICs en la administración pública en el país. Se trata de una iniciativa que comenzó en 2013 con el Decreto Ejecutivo N° 149 en el cual se dispuso el uso de tecnologías de información y comunicación por parte de las entidades para transformar las relaciones con la ciudadanía (Gobierno Nacional 2013).

Este decreto no se enfocó tanto en garantizar el acceso público a la información gubernamental, objeto de la política de transparencia; sino más bien en el mejoramiento de los servicios gubernamentales. Para ello se estableció un comité para el análisis y ejecución de procesos de simplificación de trámites. Por otro lado, la iniciativa abarcó solo a las entidades de la Función Ejecutiva a nivel nacional, por lo que no incide directamente sobre la gestión de los gobiernos locales (Gobierno Nacional 2013). No obstante, su ejecución marcó un estándar de mejoramiento de los servicios ciudadanos, que posteriormente fue replicado por otras funciones del Estado, así como los GADs.

Además, en su artículo cuarto se establece la obligatoriedad de la transparencia en la formulación de todos los instrumentos bajo el marco del Gobierno Electrónico (normativas, planes, programas o proyectos). Es importante además, constatar que en este instrumento se designó a la entonces Secretaría de la Administración Pública como el ente rector de la ejecución de la política de Gobierno Electrónico, otras entidades involucradas fueron la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, y el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (Gobierno Nacional 2013).

En 2014 se lanzó la primera versión del Plan Nacional de Gobierno Electrónico (PNGE) en el cual se destacan dos objetivos fundamentales: por un lado se establece la implementación de sistemas tecnológicos para el ingreso y procesamiento de datos sobre los trámites públicos, y por otro lado el diseño institucional de procedimientos en el cual se establecen responsabilidades de diversas áreas de gobierno (Gobierno Nacional 2014).

Esto supuso un amplio proceso de socialización y capacitación de diversas áreas de trabajo de las instituciones públicas, así como la implementación del Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico (EGDI, por sus siglas en inglés), indicador de Naciones Unidas que establece estándares internacionales para la integración hacia una sociedad de la información y el conocimiento (Moreira y Hidalgo 2020). Uno de los componentes de este índice evidencia el avance de los servicios en línea que ofrecen las entidades públicas, como la información básica en línea (normativas, políticas, noticias) y la accesibilidad web (facilidad para los usuarios, notificaciones, información de contactos, seguridad), elementos estrechamente relacionados con el cumplimiento de los parámetros de la LOTAIP (Zamora, Arrobo, y Cornejo 2018; Moreira y Hidalgo 2020).

En 2017, mediante el Decreto Ejecutivo N.º 5, se designó la rectoría de la política de Gobierno Electrónico al Ministerio de Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información (MINTEL) (Gobierno Nacional 2017). Por otro lado, la actualización del PNGE tomó un giro

importante al establecer acciones para fomentar el uso extendido de las TICs, lo que se relaciona con la reducción de la brecha digital en la población (Gobierno Nacional 2018).

El objetivo planteado se fundamentó en la idea de que mientras más conectada está una sociedad a su gobierno mediante herramientas tecnológicas, será más participativa ya que tiene mayor acceso a herramientas de información, y por ello, el gobierno será más transparente porque tendrá la obligación de ofrecer información de carácter público a una audiencia activa. En consecuencia, los indicadores de acceso a Internet se complementaron con los de transparencia y participación ciudadana mediante herramientas tecnológicas (Gobierno Nacional 2018).

La ampliación de la conexión y el uso de Internet por parte del Gobierno Nacional trajo efectos para los gobiernos locales, ya que 65 gobiernos municipales se convirtieron en usuarios de las bases de datos administradas por el Ejecutivo para mejorar sus prestaciones de servicios a la población (Gobierno Nacional 2018). De esta forma se evidencia que esta política de nivel nacional creó conexiones con los niveles de gobierno local.

## **2.5. Evolución de la política de transparencia en el periodo 2003 - 2014**

A lo largo de la etapa de origen y desarrollo de la política de transparencia en Ecuador, hemos evidenciado el surgimiento de diversos instrumentos que constituyen hitos sobre los cuales se sientan las bases del caso de análisis del presente estudio. No podemos hablar de la existencia de una red de la política de transparencia que haya evolucionado de manera estable desde la aprobación de la LOTAIP. En cambio, se ha constatado que esta política ha sido expuesta a factores externos como la modificación sustancial de la estructura institucional y organizativa desde la Constitución de 2008, así como el uso extensivo de las TICs desde la iniciativa de Gobierno Electrónico.

Esto significa que a pesar de que no es posible considerar a los actores involucrados en estos instrumentos como parte exclusiva de una política de transparencia, su trabajo sí ha conllevado consecuencias para el desarrollo de este ámbito de política pública.

Por lo expuesto, es pertinente implementar el modelo descriptivo de redes de políticas para identificar los elementos de las redes que luego serán visibles en el marco de la iniciativa de Gobierno Abierto en el Municipio de Quito. Esto permitirá comprender el contexto en el cual se ha originado esta iniciativa, dado por una interacción específica entre niveles de gobierno nacional y subnacional.

Este análisis se centra en los tipos de actores y sus distintas habilidades, las relaciones de intercambio de recursos que hay entre ellos, las acciones que llevaron a la selección y aprobación de los instrumentos, en los tres eventos señalados anteriormente, que son la incorporación de los instrumentos: LOTAIP (2004), Constitución (2008) y el Plan de Gobierno Electrónico (2014). Es necesario además destacar la incidencia de los actores no estatales, que luego formarán parte de las redes de política del presente caso de estudio.

### **Actores**

La LOTAIP, la Constitución de 2008 y la política de Gobierno Electrónico en Ecuador se han desarrollado mediante la interacción de diversos actores estatales y no estatales, cada uno desempeñando roles fundamentales en la formulación, aprobación y implementación de estas iniciativas. A continuación, se detallan estos actores y su participación en ambos procesos.

El Congreso Nacional, a pesar de su fragmentación en seis bancadas minoritarias y varios escaños de organizaciones regionales, logró un consenso amplio para la aprobación de la LOTAIP. Esta cohesión en torno a la ley indica una comprensión compartida de la importancia de la transparencia para fortalecer la democracia y la gobernabilidad en el país (Navas, Ávila, y Simon 2004). La Defensoría del Pueblo se estableció como la entidad de control según la normativa de la LOTAIP (Arellano 2013). Su papel es crucial para garantizar que las disposiciones de la ley se cumplan, ofreciendo un mecanismo de vigilancia y protección de los derechos de los ciudadanos a acceder a la información pública.

Diversas organizaciones de la sociedad civil también contribuyeron al desarrollo de la transparencia y el acceso a la información. Entre estos actores se encuentra la Coalición Acceso, el Instituto Ecuatoriano de Economía Política, la Corporación Participación Ciudadana, Friedrich Ebert Stiftung FES-ILDIS, Fundación Esquel, y la Coordinación General de Participación Ciudadana (Navas, Ávila, y Simon 2004; D. Barragán 2009; Arellano 2013). Estas organizaciones desempeñaron un papel dual: por un lado, mediante un trabajo de activismo por la transparencia, promoviendo la importancia de un gobierno abierto y accesible; por otro lado, la investigación sobre este fenómeno, generando información y conocimiento que respalda sus esfuerzos de incidencia política. Su trabajo ha sido clave no solo para la aprobación de la ley, sino también para su promoción y cumplimiento.

A partir de la Constitución de 2008, el principal protagonista de este proceso de cambio ha sido el Movimiento Alianza PAIS, agrupación política que llegó al Gobierno en 2007 de la mano de su líder, Rafael Correa. Una de las características más importantes de este proyecto

fue su intención del cambio radical en la estructura del Estado, iniciativa que tuvo el apoyo mayoritario del electorado, razón por la cual se logró tanto en la conformación de la Asamblea Constituyente, como en su posterior aprobación en procesos electorales (Jara Íñiguez 2019).

Años después, en la implementación de la política de Gobierno Electrónico también ha sido liderada principalmente por el Gobierno Nacional (Moreira y Hidalgo 2020). La Secretaría Nacional de la Administración Pública inicialmente gestionó el desarrollo de estrategias de gobierno electrónico, asegurando que las TICs se integraran en la administración pública para mejorar la eficiencia y accesibilidad de los servicios públicos.

### **Relaciones**

La aprobación de la LOTAIP revela una compleja interrelación entre actores estatales y no estatales, evidenciando cómo las dinámicas políticas y sociales influyen en la formulación y adopción de políticas públicas. La propuesta de la LOTAIP, aunque presentada formalmente por el Gobierno Nacional, fue precedida y respaldada por una presión sostenida de diversos actores no gubernamentales que durante años habían impulsado la agenda de la transparencia en la opinión pública (Navas, Ávila, y Simon 2004; D. Barragán 2009).

Estos actores no estatales, que incluyen organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y activistas pro-transparencia, jugaron un papel crucial en el surgimiento y desarrollo del proyecto de ley. A través de campañas de sensibilización, denuncias públicas de corrupción y la promoción de la importancia del acceso a la información, lograron crear un entorno favorable para la aceptación de la LOTAIP (Arellano 2013). Estas iniciativas no solo informaron y educaron al público sobre los beneficios de la transparencia, sino que también presionaron a los políticos a adoptar medidas que respondieran a estas demandas ciudadanas.

En paralelo, estos actores mantuvieron una interacción activa con los líderes de las principales bancadas del Congreso Nacional, buscando influir directamente en el proceso legislativo. Las reuniones y el cabildeo realizados tuvieron como objetivo asegurar que los líderes parlamentarios comprendieran la importancia de la ley y sus implicaciones positivas para la gobernanza democrática. Además, se esforzaron por garantizar que la ley no solo se discutiera en la Comisión especializada, sino que también fuera aprobada en el Pleno del Congreso (Arellano 2013; Yáñez 2022).

Los grupos parlamentarios, por su parte, respondieron favorablemente a la propuesta de la LOTAIP, influenciados por varias consideraciones clave. En primer lugar, la normativa de

transparencia apelaba a un principio ampliamente aceptado de la democracia: la rendición de cuentas de los representantes a sus ciudadanos. En un contexto político donde la percepción pública es vital, manifestarse en contra de la transparencia hubiese conllevado un alto costo político, siendo susceptible a condenas tanto de otros actores políticos como de la ciudadanía (Navas, Ávila, y Simon 2004).

En un escenario político caracterizado por la fragmentación, la posibilidad de utilizar la transparencia como herramienta para fiscalizar y denunciar actos de corrupción se convirtió en un recurso estratégico para capitalizar poder político. Los actores políticos entendieron que apoyar la LOTAIP no solo era un acto de conformidad con los principios democráticos, sino también una manera de fortalecer sus propias posiciones mediante la exposición de irregularidades cometidas por sus adversarios (Arellano 2013).

En el contexto de la construcción y aprobación de la Constitución de 2008, las organizaciones sociales que abogaban por la transparencia gubernamental encontraron una oportunidad para influir en la legislación, promoviendo mayores compromisos de transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas. Estos colectivos realizaron un cabildeo activo, buscando incluir en la nueva Constitución y en la reforma de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) disposiciones que fortalecieran la transparencia. Como resultado, se establecieron mecanismos institucionales, como la creación de la Función de Transparencia y Control Social, destinados a supervisar el cumplimiento de las normas de transparencia (Jara Íñiguez 2019; Jara Íñiguez y Cedeño Alcívar 2019).

Años después, la aprobación de la política de Gobierno Electrónico en Ecuador representa un ejemplo claro de una iniciativa impulsada principalmente desde el Estado, sin la prominente participación de actores no estatales (Moreira y Hidalgo 2020). Este proceso de modernización gubernamental, encabezado por la Función Ejecutiva, tuvo como objetivo central la transformación digital del sector público para mejorar la eficiencia, transparencia y accesibilidad de los servicios públicos. La relación entre las diversas entidades gubernamentales y la asignación de recursos financieros y organizativos fueron factores determinantes en la implementación y éxito de esta política (Zamora, Arrobo, y Cornejo 2018).

El Gobierno Electrónico se conceptualiza como el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para mejorar la administración pública y ofrecer servicios gubernamentales de manera más eficiente y accesible. En Ecuador, esta política fue impulsada por la necesidad de modernizar el aparato estatal, reducir la burocracia y mejorar la prestación

de servicios a los ciudadanos (Gobierno Nacional 2014). Dado que esta iniciativa fue concebida y ejecutada casi exclusivamente por el Gobierno Nacional, la interacción clave se dio entre las diferentes entidades de la Función Ejecutiva.

Un aspecto fundamental en la implementación de esta política fue la inversión en infraestructura tecnológica. Para cumplir con las exigencias del Gobierno Electrónico, las entidades gubernamentales se vieron obligadas a actualizar y ampliar sus sistemas tecnológicos. Esto incluyó la adquisición de hardware, software, redes de comunicación y plataformas digitales que soportaran la gestión electrónica de trámites y servicios (X. Barragán 2022). Este incremento presupuestario no solo permitió la compra de tecnología, sino que también financió proyectos de modernización que fueron esenciales para la transición digital.

El recurso financiero fue, por tanto, un elemento crucial que facilitó la adopción de las TIC en el sector público (Zamora, Arrobo, y Cornejo 2018). Sin un respaldo financiero adecuado, las entidades gubernamentales no hubieran podido emprender las transformaciones tecnológicas necesarias para implementar el Gobierno Electrónico. Además, la asignación de estos recursos reflejó un compromiso del Gobierno Nacional con la modernización del Estado, enviando una señal clara a todas las entidades públicas sobre la importancia de este proceso.

Más allá de los recursos financieros, los recursos organizativos también jugaron un papel decisivo en la implementación del Gobierno Electrónico. La simplificación de trámites, uno de los objetivos centrales de esta política, requirió una reingeniería de los procedimientos internos de las entidades públicas (Gobierno Nacional 2014). Esto implicó una revisión y modificación de los procesos administrativos para adaptarlos al entorno digital, lo que a su vez demandó una reorganización interna significativa. Las entidades tuvieron que rediseñar sus flujos de trabajo, eliminar pasos innecesarios y adoptar nuevas formas de gestión basadas en tecnologías digitales.

La capacitación del personal fue otro aspecto crítico en este proceso. La adopción de nuevas tecnologías y la transición hacia un modelo de Gobierno Electrónico no se pueden lograr sin un cuerpo profesional competente y familiarizado con las TICs (X. Barragán 2022). Por ello, las entidades gubernamentales invirtieron en programas de formación y capacitación para su personal, enfocándose tanto en el uso de herramientas tecnológicas específicas como en la gestión de trámites electrónicos. Esta capacitación no solo mejoró las habilidades técnicas del personal, sino que también fomentó una cultura organizacional orientada hacia la innovación y la eficiencia (Gobierno Nacional 2014).

## **Acciones**

La aprobación de la LOTAIP y la implementación de la política de Gobierno Electrónico en Ecuador son dos hitos significativos en la modernización del aparato estatal y la promoción de la transparencia. Ambas iniciativas involucraron una serie de acciones claves que fueron determinantes para su desarrollo y aprobación. La propuesta de la LOTAIP fue presentada por el Gobierno Nacional, marcando el inicio formal del proceso legislativo. Esta iniciativa se enmarcó en un contexto de creciente demanda social por la transparencia y el acceso a la información pública (Navas, Ávila, y Simon 2004). La presentación del proyecto fue el resultado de una presión sostenida por parte de organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación que abogaban por una mayor rendición de cuentas en la administración pública.

Una vez presentado, el proyecto de ley pasó por dos fases de discusión y análisis en el Congreso Nacional. El informe del primer debate permitió a los legisladores y a los diversos actores interesados realizar observaciones y sugerencias para ajustar los principales conceptos sobre los que se fundamenta la ley: qué entendemos por información pública, privada y reservada, qué parámetros básicos de información pública deben ser difundidos, y mediante qué tipo de canales de comunicación (Navas, Ávila, y Simon 2004; D. Barragán 2009).

Este proceso de deliberación incluyó la participación de expertos y representantes de la sociedad civil que aportaron su perspectiva sobre la importancia de la transparencia. En el segundo debate, se discutieron y aprobaron las enmiendas y modificaciones propuestas en el primer informe. Este paso fue crucial para afinar los detalles técnicos y operativos de la ley, entre los cuales se destacan las entidades encargadas de la vigilancia y promoción de la transparencia, los mecanismos de solicitud de información y los posibles resultados, tanto en su cumplimiento como en las sanciones en caso de incumplimiento (D. Barragán 2009).

En cuanto a la política de Gobierno Electrónico, la principal acción fue la emisión del Decreto Ejecutivo N° 149, que estableció el marco normativo y organizativo para la implementación del Gobierno Electrónico, delineando las responsabilidades de las diversas entidades gubernamentales y los objetivos a alcanzar (Gobierno Nacional 2013). La emisión de este decreto reflejó el compromiso del Ejecutivo con la modernización del Estado y la adopción de tecnologías digitales para mejorar la administración pública.

A partir de este primer instrumento, dio inicio el desarrollo del Plan Nacional de Gobierno Electrónico. Se identificaron proyectos prioritarios, la asignación de presupuestos y la

creación de indicadores de desempeño para monitorear el progreso (Gobierno Nacional 2014). La construcción del plan involucró una coordinación estrecha entre diferentes ministerios y agencias gubernamentales.

Estas acciones enmarcaron dos procesos transformadores en la administración pública ecuatoriana, con la LOTAIP fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas, y el Gobierno Electrónico impulsando la modernización y eficiencia del sector público a través del uso de las TIC (Arellano 2013; Moreira y Hidalgo 2020).

### **Capítulo 3. El Gobierno Abierto**

Este capítulo examinará la transformación del funcionamiento institucional de la política de transparencia en el GAD del Distrito Metropolitano de Quito en función de sus restricciones y oportunidades respecto a la conducta de los actores, así como las estrategias de los actores no estatales en el caso de estudio para lograr la selección de instrumentos de Gobierno Abierto. En este contexto, se intentará demostrar que la conformación de las redes de políticas de Gobierno Abierto desempeñaron un papel crucial al facilitar la colaboración entre múltiples actores y promover el cambio incremental en la política de transparencia.

Este capítulo se divide en cinco secciones, la primera de ellas aborda el origen, desarrollo, objetivos, componentes y difusión internacional del Gobierno Abierto, características que se replican en el caso de estudio. Posteriormente se presenta una breve reseña sobre las investigaciones sobre el Gobierno Abierto, así como los puntos de convergencia con la literatura especializada en transparencia, destacando las principales semejanzas y diferencias en cuanto a la conceptualización, metodología y hallazgos.

En tercer lugar tratamos los estudios sobre la implementación de Gobierno Abierto en gobiernos locales, en los que se han explorado diferentes enfoques, desde la adopción de plataformas tecnológicas para la gestión de datos hasta la creación de mecanismos formales de participación ciudadana. Se han identificado diversos aportes y hallazgos en investigaciones en América Latina sobre los factores más determinantes para la selección de instrumentos, entre los cuales están la creciente influencia de la OGP a nivel internacional, la evolución de instrumentos de política como resultado de nuevas formas de evaluación, la interacción de niveles de gobierno nacional y local, y factores contextuales como el nivel de institucionalidad de la función pública.

Esto nos ayudará a abordar el siguiente punto que trata el proceso de construcción del primer Plan de Acción de Gobierno en el Municipio de Quito, lo que culminó con la consolidación de ciertos instrumentos de política que se acordaron para la etapa de implementación de la política de Gobierno Abierto en el Municipio de Quito. Es necesario constatar la convergencia de estos instrumentos con los ya desarrollados en el marco de la política de transparencia (cumplimiento de la LOTAIP), así como sus principales diferencias en el sentido de que sus objetivos traspasan esta política pública e incursionan en los enfoques de participación y colaboración, así como por su énfasis en el uso de la tecnología para facilitar la interacción entre gobierno y sociedad civil.

A través de estos instrumentos, se realizará un análisis de redes de política de Gobierno Abierto para constatar el desarrollo de su estructura y dinámica de las interacciones entre los actores involucrados en la promoción y la implementación de estas iniciativas. Se concluye esta sección con la evidencia del cambio de la red de políticas en términos de número de actores participantes, densidad y diversificación del trabajo colaborativo. Además, la descentralización y el intercambio de recursos son características clave de estas redes, que tienden a institucionalizar prácticas de Gobierno Abierto a nivel subnacional.

### **3.1. Origen y desarrollo de la iniciativa de Gobierno Abierto**

En el año 2009, el entonces presidente de Estados Unidos, Barack Obama, suscribió el Memorando de Gobierno Abierto para las directivas de los Departamentos del Ejecutivo y Agencias. En este documento se dispone un compromiso para crear un nivel de transparencia sin precedentes en dicho gobierno, mediante la creación de una Dirección de Gobierno Abierto, encargada de ejecutar un nuevo modelo de gestión de la información que implicó la apertura no solamente a la información, sino también a su recopilación y procesamiento (Shkabatur 2012). Esta directriz que se aplicó en principio para el Gobierno Federal, marcó un precedente que fue replicado por muchos gobiernos estatales en Estados Unidos, y posteriormente en los gobiernos de otros países desarrollados.

Así fue como en 2011 se consolidó un grupo de gobiernos que siguieron estos lineamientos, quienes conformaron la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés). A pesar de que esta organización se considera como no gubernamental, se ha originado a partir de una iniciativa específica concertada en el seno de los gobiernos de las democracias más desarrolladas (Wirtz y Birkmeyer 2015). Gracias a su inherente influencia a nivel internacional, la OGP ha crecido de manera sostenida a lo largo de los años, implementando un nuevo modelo de gestión de la política de transparencia en muchos otros países a nivel global.

El objetivo central de la OGP radica en fomentar tres componentes fundamentales: transparencia, participación y colaboración (Vera, Rocha, y Martínez 2015; Francoli y Paré 2024). Estos principios guían sus actividades y programas en todo el mundo. La transparencia busca garantizar el libre acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, lo que fortalece la rendición de cuentas y el control social sobre las acciones gubernamentales. Por otro lado, la participación ciudadana pretende integrar a los diversos actores de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas, permitiendo una mayor inclusión y representatividad en la gestión gubernamental. Finalmente, la colaboración busca

establecer mecanismos de diálogo y cooperación entre los distintos sectores de la sociedad y el gobierno, con el fin de alcanzar consensos y soluciones compartidas a los desafíos que enfrentan las comunidades (S. Piotrowski 2017).

Además de estos tres componentes, algunos autores han propuesto la inclusión del gobierno electrónico como un elemento adicional dentro del marco conceptual de la OGP (Gil-García, Gasco-Hernández, y Pardo 2020; Wirtz, Becker, y Langer 2023), para aprovechar los avances tecnológicos en el fortalecimiento de los canales de comunicación y diálogo entre el Estado y la ciudadanía, lo que a su vez facilita el acceso a la información y la participación en la toma de decisiones públicas. De esta forma, el Gobierno Abierto ha tenido desde sus inicios una estrecha relación con el desarrollo de la política tecnológica, específicamente en la implementación de tecnologías de la información y comunicación en la gestión gubernamental.

La OGP se ha convertido en un proyecto de difusión a nivel global, promoviendo estándares de transparencia y participación en los gobiernos nacionales y subnacionales de todo el mundo. A lo largo de los años, ha recopilado una amplia gama de experiencias sobre la implementación de políticas públicas relacionadas con su iniciativa, convirtiéndose en un repositorio de buenas prácticas y lecciones aprendidas en el campo del gobierno abierto (Francoli y Paré 2024).

Uno de los principales logros de la OGP ha sido su capacidad para reunir a países con diferentes contextos históricos, económicos, sociales y culturales en torno a un objetivo común: fortalecer la democracia y la gobernanza mediante la apertura y la transparencia. A través de su plataforma global, la OGP ha facilitado el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo entre los países miembros, promoviendo la adaptación de las mejores prácticas a las realidades locales y regionales (Wanna 2018).

Sin embargo, la implementación de políticas de gobierno abierto no está exenta de desafíos y obstáculos. A pesar del progreso logrado en muchos países, aún existen barreras culturales, institucionales y tecnológicas que limitan el alcance y la efectividad de las iniciativas de transparencia y participación ciudadana (Shkabatur 2012). Además, la falta de voluntad política y el escaso compromiso de algunos gobiernos pueden obstaculizar el avance del gobierno abierto en determinados contextos.

El estudio sobre los instrumentos de Gobierno Abierto ha experimentado un notable desarrollo desde la fundación de la OGP, lo que ha generado una atención significativa por

parte de la comunidad académica. A medida que esta iniciativa ha ganado prominencia, se ha observado un creciente interés en comprender sus implicaciones, alcances y diferencias con respecto a otros conceptos relacionados, como la transparencia (Mejier 2012). La literatura académica ha contribuido de manera sustancial a la comprensión de estos temas, aportando análisis críticos y exploraciones teóricas que han enriquecido el debate en el ámbito de la política pública y la gobernanza.

### **3.2. Definición de Gobierno Abierto y perspectivas de estudio**

Como hemos visto, el desarrollo de la iniciativa de Gobierno Abierto ha dado pasos agigantados en cuanto a su difusión y aceptación a nivel global. Sin embargo, esto no ha ido a la par del desarrollo de las investigaciones y desarrollo teórico. Como suele ocurrir con muchos movimientos que ganan popularidad rápidamente, tienden a abarcar muchos tópicos, lo cual genera interpretaciones extendidas y sus consecuentes confusiones conceptuales. En este caso puntual, el concepto de “Gobierno Abierto” ha estado asociado con un amplio abanico de objetivos y funciones gubernamentales, como la participación pública, los datos abiertos, la calidad de los servicios públicos o la eficiencia gubernamental (Clarke y Francoli 2014). Por esta razón, es pertinente en primer lugar una delimitación conceptual de lo que entendemos por Gobierno Abierto, así como sus puntos de convergencia con la literatura especializada sobre transparencia.

Si bien la transparencia y el gobierno abierto comparten objetivos comunes, como el acceso a la información pública y la rendición de cuentas, sus diferencias conceptuales y prácticas son fundamentales para comprender cómo la implementación de políticas de Gobierno Abierto ha potenciado el cambio incremental en la política de transparencia (Shkabatur 2012; Wanna 2018). Para comprender estas distinciones, es necesario hacer un recuento sobre los tipos de transparencia y su relación con la visión normativa que subyace a cada uno de ellos. En el marco de la teoría de la transparencia débil y fuerte, se distinguen dos enfoques principales que reflejan diferentes grados de apertura y participación en el proceso de gobierno (Justin Fox 2007; Lindstedt y Naurin 2010).

Como dijimos, la transparencia débil se caracteriza por ser controlada por el agente, donde la información se difunde de manera unilateral y sin un diálogo significativo con otros actores de la sociedad. Mientras tanto, la transparencia fuerte aspira a un mayor grado de apertura y participación, buscando involucrar a una variedad de actores sociales en un proceso comunicativo más dinámico. (Porumbescu, Meijer, y Grimmelikhuijsen 2022). Podemos decir entonces que el criterio principal de clasificación de la transparencia es el nivel de

participación que tienen los actores en el diálogo que se genera a partir de la difusión de la información de interés público. Cuanto más participativo se torna este diálogo, el nivel de transparencia es más fuerte, mientras que cuanto menos actores intervengan en el proceso de difusión, estaríamos ante un nivel más débil de transparencia.

En este contexto surge el concepto de Gobierno Abierto como una evolución de la noción de transparencia hacia formas más participativas y colaborativas de gobernanza, es decir, como un cambio incremental en la política de transparencia. El Gobierno Abierto no se limita simplemente a la divulgación de información, sino que busca transformar las relaciones entre el gobierno y la sociedad, empoderando a los ciudadanos para que participen activamente en la elaboración y supervisión de políticas públicas (Oszlak 2014).

En lugar de concebir la transparencia como un fin en sí mismo, el Gobierno Abierto la integra como parte de un proceso más amplio de democratización y fortalecimiento institucional (Sandoval-Almazan 2015). En este sentido, el Gobierno Abierto se define como un modelo de gestión pública más próximo a una perspectiva democrática sustantiva (Dahl 2005), cuyo objetivo es conformar un gobierno más accesible, incluyente y receptivo ante las propuestas ciudadanas (Cruz Rubio 2015b).

**Gráfico 3.1. La política de transparencia como parte del Gobierno Abierto**



Elaborado por el autor con base en Gobierno Abierto Ecuador (2022).

Otro aspecto relevante en el desarrollo de las investigaciones sobre Gobierno Abierto es el papel de la tecnología y la innovación en el contexto del Gobierno Abierto (García 2014; Okamoto 2017; Wirtz, Becker, y Langer 2023). Las herramientas digitales y las plataformas en línea han facilitado la participación ciudadana y el acceso a la información sin precedentes,

permitiendo a los ciudadanos interactuar directamente con el gobierno y contribuir a la toma de decisiones en tiempo real. La tecnología no solo amplía el alcance y la eficacia de las iniciativas de Gobierno Abierto, sino que también plantea nuevos desafíos en términos de privacidad, seguridad y equidad en el acceso a la información y la participación en línea (Peralta, Lozano, y Jorda 2020).

No obstante, es preciso diferenciar adecuadamente algunos términos que comúnmente son confundidos entre sí. Suele confundirse el gobierno abierto con el gobierno electrónico, justamente debido a que ambos modelos incluyen el desarrollo tecnológico como sus rasgos comunes. El gobierno electrónico implica el uso de las TICs y sus herramientas en la gestión pública, más orientada hacia el mejoramiento de la prestación de servicios, es decir, este concepto responde a la pregunta “¿cómo mejorar la eficiencia y eficacia del gobierno usando las TICs?” (Cruz Rubio 2015b). Gobierno Abierto, mientras tanto, tiene un aspecto más relacional, se enfoca en el mejoramiento de la interacción entre el Gobierno y la sociedad civil, por lo que se responde a la pregunta “¿cómo lograr un gobierno más democrático y participativo, utilizando las TICs?”

Otro concepto que ha sido desarrollado simultáneamente y que suele prestarse para confusiones es el de gobernanza electrónica, entendido como el desarrollo de procesos de creación de valor público mediante el diálogo, el aprendizaje, la creación de capacidades y las facilidades para el acceso a la información (Heeks 2001). En otras palabras, este concepto se centra más en el mejoramiento de los sistemas de generación de información y los servicios suministrados, pero sin atender necesariamente los valores y principios del Gobierno Abierto (Cruz Rubio 2015b).

Finalmente, no hay que confundir el concepto de Gobierno Abierto con el de datos abiertos, entendidos como un principio bajo el cual la información pública debe ser de libre acceso para su uso extendido, lo que implica la generación de formatos adecuados para su procesamiento (Cruz Rubio 2015b). Este concepto constituye un componente del modelo de Gobierno Abierto, ya que bajo este principio se crea el objetivo de generar, procesar y analizar datos sobre el trabajo de las instituciones. Sin embargo, este concepto no abarca los procesos de política pública subyacente, lo que implica crear las condiciones organizativas, el conocimiento especializado de acuerdo al ámbito de cada sector de información, así como los procedimientos internos y externos para la recolección, procesamiento y difusión de dichos datos (Vera, Rocha, y Martínez 2015).

En cuanto a las perspectivas de estudio, la iniciativa de Gobierno Abierto ha suscitado el interés de investigaciones desde diversos enfoques y metodologías. Desde análisis empíricos sobre el impacto de las políticas de Gobierno Abierto en la calidad de la democracia y la rendición de cuentas (Piña y Avellaneda 2019; Gil-García, Gasco-Hernández, y Pardo 2020), hasta estudios de caso que intentan observar modelos de diseño institucional, patrones, limitaciones en su implementación, y sus respectivos resultados (Ingrams 2020; González-Bustamante y Aguilar 2023; Wirtz y Birkmeyer 2015), la literatura académica refleja la creciente diversidad y complejidad de este campo de estudio.

Una parte importante de estas investigaciones considera a la iniciativa de Gobierno Abierto como un esfuerzo que no está exento de limitaciones en cuanto a su aplicabilidad, debido a que se plantea estandarizar prácticas que difícilmente se pueden lograr en contextos de debilidad institucional, falta de voluntad política o altos niveles de polarización política (Fraundorfer 2014). Por esta razón, es considerado como un modelo de gestión más en una larga lista de iniciativas y esfuerzos por el desarrollo de la transparencia gubernamental.

Además, se ha prestado especial atención a la evaluación y el monitoreo de las iniciativas de Gobierno Abierto, desarrollando indicadores y metodologías para medir su efectividad y su impacto en la gobernanza y el desarrollo sostenible (Sandoval-Almazan 2017). Estos estudios han identificado una serie de desafíos y limitaciones en la implementación de políticas de Gobierno Abierto, incluyendo nuevamente la falta de voluntad política, la resistencia burocrática, y la brecha digital que limita el acceso equitativo a la información y la participación en línea.

### **3.3. El Gobierno Abierto en gobiernos locales**

El análisis de la transparencia como política pública, y relacionada a la iniciativa de Gobierno Abierto, constituye un tema de creciente importancia en la agenda política y académica contemporánea. Diversos estudios han abordado este fenómeno desde distintas perspectivas, por lo que a continuación haremos una breve revisión de esta literatura, pero enfocada a gobiernos locales, con el objetivo de constatar los avances en términos teóricos y los principales hallazgos que ha generado este tema de investigación en el cual se suscribe el presente estudio.

Partimos de estudios que abordan la transparencia como tema principal, sin considerar la iniciativa de Gobierno Abierto. Porumbescu (2015) proporciona un análisis entre la relación entre transparencia, rendición de cuentas y confianza ciudadana en gobiernos locales,

centrándose en un estudio comparado de cinco gobiernos municipales en Estados Unidos. Su investigación subraya la importancia de mejorar el acceso a la información pública como un medio para generar confianza y fortalecer la relación entre los gobiernos locales y la ciudadanía en los procesos de rendición de cuentas. Asimismo, destaca que un mayor índice de transparencia, entendido como la disponibilidad y accesibilidad de la información gubernamental, puede contribuir significativamente a la legitimidad y eficacia de las instituciones locales (Porumbescu 2015).

En contraste, Piña y Avellaneda (2019) dirigen su atención hacia la interacción entre los niveles de gobierno en la implementación de políticas de transparencia en los gobiernos locales, con un enfoque específico en el caso de Chile. Su investigación resalta el papel crucial que desempeñan los gobiernos centrales o federales, así como las redes de colaboración que establecen, en la promoción y supervisión de la transparencia a nivel local (Piña y Avellaneda 2019).

Los autores identifican dos tipos de estrategias por parte del gobierno nacional frente a los gobiernos locales: los mecanismos de refuerzo de prácticas de transparencia, que incluyen capacitaciones, asignación de recursos y mejoramiento de procesos de entrega de información; y los mecanismos de sanción hacia los gobiernos locales que incumplen con las normativas de transparencia. Su investigación revela que los mecanismos de refuerzo son más efectivos que las sanciones para promover la transparencia y mejorar la calidad de la información gubernamental en los municipios (Piña y Avellaneda 2019).

Por otro lado, Sandoval Almazán (2017 y 2019) amplía el campo de estudio al explorar la política de transparencia desde la perspectiva del Gobierno Abierto en los estados de México. Su investigación se enfoca en la conceptualización y operacionalización de los componentes del Gobierno Abierto, utilizando un índice desarrollado a partir del análisis de los portales web de transparencia de los gobiernos estatales (Sandoval-Almazan 2017; 2019).

El autor evalúa no solamente el grado de cumplimiento de la legislación en materia de transparencia, sino que también analiza la calidad de la información disponible, la accesibilidad de la misma, la eficacia de los mecanismos de denuncia y el acceso a informes de rendición de cuentas. Este enfoque integral permite una comprensión más completa de la dinámica de la transparencia y sus implicaciones para la participación ciudadana y el fortalecimiento democrático a nivel local (Sandoval-Almazan 2017; 2018).

Siguiendo esta línea de investigación, González Bustamante y Aguilar (2023) indagan en los factores contextuales que influyen en la implementación exitosa de instrumentos de Gobierno Abierto en el caso chileno, como la disponibilidad de infraestructura tecnológica, las características demográficas, actores organizacionales o capacidad de gestión local como la asignación presupuestaria, y factores políticos como la ideología de los gobiernos de turno (González-Bustamante y Aguilar 2023). Este estudio se destaca por la propuesta del índice de gobierno electrónico (EGi) para medir la provisión de servicios digitales para los ciudadanos a nivel local, que luego se combina con indicadores de transparencia y acceso a la información pública para crear el índice de gobierno abierto electrónico (OEGi).

Ruvalcaba, Criado y Sandoval Almazán (2022) ofrecen un estudio comparado entre gobiernos locales de México y España en el cual analizan la percepción de los propios funcionarios gubernamentales en la implementación del modelo de Gobierno Abierto. A través de sus percepciones, podemos evidenciar si hay consensos en cuanto a lo que entienden por Gobierno Abierto, su importancia y su grado de implementación. A pesar de que existen acuerdos en cuanto al concepto de Gobierno Abierto, así como su importancia para el mejoramiento de la calidad de la gestión pública, se evidencian discrepancias respecto a su aplicabilidad entre ambos casos, así como en torno a los alcances y limitaciones que tiene su funcionamiento (Ruvalcaba-Gomez, Criado, y Sandoval-Almazan 2022).

Otra contribución importante sobre estudios de instrumentos de Gobierno Abierto y la política de transparencia en gobiernos locales es Rubalcava, Criado y Gil-Garcia (2023), quienes analizan los instrumentos de Gobierno Abierto en el Gobierno de la Comunidad de Madrid, en el que se evidencia la importancia del análisis de los roles de los emprendedores de políticas, y la dualidad de la transparencia y la participación ciudadana en las políticas de gobierno abierto (Ruvalcaba-Gomez, Criado, y Gil-García 2023). En este caso vuelve a ser importante el análisis de la interacción entre actores estatales en al menos dos niveles de gobierno, con distintos grados de institucionalización, y con despliegues de redes de políticas en distintas direcciones.

En el marco de la literatura especializada sobre Gobierno Abierto y su aplicación en el Municipio de Quito, es necesario destacar una importante contribución que analiza el Cabildo Cívico de Quito (Jara Íñiguez y Cedeño Alcívar 2021), un instrumento de política creado en 2019 como parte de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (Asamblea Nacional 2010b, art. 76), con el objetivo de crear un espacio de participación ciudadana de carácter consultivo. A través de este instrumento organizado en sesiones públicas de

convocatoria abierta para abordar diversas temáticas, participaron 70 organizaciones sociales que han presentado propuestas al Municipio de Quito, de las cuales se han generado compromisos con la administración municipal. Esta herramienta tiene el potencial de integrarse al marco de acción de la iniciativa de Gobierno Abierto, en su componente de participación (Jara Íñiguez y Cedeño Alcívar 2021).

La investigación sobre Gobierno Abierto y su implementación en gobiernos locales ha generado importantes conclusiones que arrojan luz sobre las posibilidades de medición de la transparencia (N. F. da Cruz et al. 2016). Estas conclusiones, derivadas de estudios empíricos y análisis teóricos, ofrecen una comprensión más profunda de los factores que influyen en la adopción y efectividad de los instrumentos de Gobierno Abierto a nivel local. A continuación, se presentan cinco conclusiones que emergen de la literatura académica en este campo.

En primer lugar, para comprender plenamente los instrumentos de Gobierno Abierto, es necesario considerar su evolución a través del contraste entre las políticas de transparencia anteriores y las iniciativas actuales de Gobierno Abierto. Como sabemos, la transparencia no nace con el Gobierno Abierto, pero este último representa un cambio incremental de la política de transparencia, ya que implica una transformación de la forma en que se concibe la relación entre el gobierno y la sociedad. La confluencia de tres factores: transparencia, participación y colaboración, que teóricamente son estudiados de manera separada, en la práctica se interrelacionan estrechamente instrumentos concretos (Francoli y Paré 2024).

De otra parte, los estudios de Gobierno Abierto resaltan la importancia de la influencia a nivel global que ejerce la OGP como principal promotor de este enfoque. La OGP ha servido como plataforma para la colaboración entre gobiernos, sociedad civil y sector privado en la promoción de la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas a nivel mundial (S. Piotrowski 2017). ¿Qué de esta iniciativa presentada como un movimiento global, queda en cada caso de estudio?

En tercer lugar, y específicamente para los estudios sobre Gobierno Abierto en el ámbito local, es crucial considerar la existencia de al menos dos niveles gubernamentales que interactúan entre sí y con la diversidad de actores de la sociedad civil. En muchos casos, los gobiernos locales operan dentro de un marco de relaciones intergubernamentales complejas, donde las políticas y las iniciativas de Gobierno Abierto pueden ser influenciadas por decisiones tomadas a nivel regional, nacional o incluso internacional (Piña y Avellaneda 2019; Sandoval-Almazan 2019).

Otro aspecto fundamental a considerar es el relacionamiento del Gobierno Abierto con instrumentos creados de manera simultánea pero fuera de la iniciativa de Gobierno Abierto, como el caso de los cabildos populares, que tienen el objetivo de mejorar los niveles de participación ciudadana (Jara Íñiguez y Cedeño Alcívar 2021). La existencia de estas iniciativas externas al Gobierno Abierto pueden tener diferentes grados de madurez institucional, detrás de las cuales puede haber redes de políticas con puntos de confluencia con los instrumentos que se pretende observar.

Este último punto nos lleva a concluir que cada experiencia de implementación de instrumentos de Gobierno Abierto está profundamente influenciada por factores contextuales propios de cada país y cada gobierno. Estos factores pueden incluir la demografía del área local, el nivel de desarrollo económico, el grado de institucionalización del gobierno y sus políticas, el grado de participación comunitaria, la capacidad administrativa o la filiación política de los líderes gubernamentales, entre otros.

La diversidad de contextos locales implica que no existe una solución única o un modelo predefinido para la implementación de Gobierno Abierto, sino que las estrategias y los enfoques deben adaptarse a las realidades específicas de cada caso (Mejier 2012). Por lo tanto, es crucial que los estudios sobre Gobierno Abierto consideren cuidadosamente estas variables contextuales y reconozcan la complejidad inherente a la implementación de políticas de apertura gubernamental.

### **3.4. Instrumentos de política de Gobierno Abierto**

Una vez que se ha delimitado el concepto de Gobierno Abierto, su relación con la definición de transparencia, y sus diferentes aplicaciones en estudios pertinentes en el marco de esta investigación, es necesario ahora comprender cómo estas definiciones se articulan en el conjunto de instrumentos de políticas, es decir, en las iniciativas concretas que se aplican al caso de estudio.

Los instrumentos de Gobierno Abierto se presentan como un catálogo o “caja de herramientas”, cuyo primer ensayo de clasificación tiene dos criterios. Por un lado, según el grado de participación de otros actores no estatales en el proceso de construcción de la política de transparencia, se sugiere la primera distinción: en primer lugar están los instrumentos que tienen como principal gestor al gobierno, luego están los instrumentos que deben ser construidos en colaboración del gobierno con otros actores como organizaciones

sociales o el sector privado, y finalmente se destacan los que implican a la sociedad civil y la ciudadanía (Cruz Rubio 2015a).

Por otro lado, se propone otra diferenciación de acuerdo a los ejes de acción, los instrumentos pueden direccionarse hacia la apertura de datos abiertos, es decir, la generación, procesamiento y difusión de la información; y posteriormente está la apertura de procesos, es decir, el desarrollo de los mecanismos organizativos para generar diálogo entre gobierno y sociedad civil a partir de los datos públicos (Cruz Rubio 2015a).

Cabe destacar que la aplicación estos criterios en esta propuesta concreta (Cruz Rubio 2015a) tienen algunas limitaciones ya que no definen claramente el tipo de instrumentos en características mutuamente excluyentes, a la vez que no considera todos los instrumentos procedimentales, como aquellos que tienen el objetivo de fortalecer la institucionalidad de los mecanismos de acceso a la información y participación ciudadana. Esto sin contar con el hecho de que las iniciativas ciudadanas no son instrumentos de política como tal, a menos que se integren en un mecanismo de interacción con el Estado.

Sin embargo, es importante considerar estos criterios como una manera de organizar las diferentes facetas de la iniciativa de Gobierno Abierto. Observar los instrumentos conforme a los actores involucrados permitirá observar las atribuciones de cada uno en el proceso de selección, así como las habilidades necesarias para llevar a cabo su parte del trabajo. Por otro lado, los ejes de acción se asemejan a la distinción de tipos de instrumentos entre sustantivos, que corresponderían a los datos abiertos, y los procedimentales, que encajan con los procesos abiertos. Estos instrumentos pueden arrojar luces sobre las habilidades de los actores, así como sus recursos y su forma de interactuar con el resto de actores en el proceso de co-creación. En el siguiente esquema se ha intentado incluir los dos criterios de clasificación, así como dar un orden y depuración a los instrumentos de políticas.

**Tabla 3.1. Instrumentos de Gobierno Abierto**

Grado de participación	Ejes de acción	Instrumentos
Necesariamente gobierno	Datos abiertos (instrumentos sustantivos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leyes de transparencia y acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas</li> <li>- Portales web de transparencia activa, pasiva y focalizada</li> <li>- Portales web especializados en datos abiertos: planificación abierta, presupuesto abierto, sistema de contratación y compras públicas, sistema de información sobre avances en la implementación de políticas y servicios</li> </ul>
Colaboración gobierno – actores no estatales	Procesos abiertos (instrumentos procedimentales)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategias co-creación e innovación</li> <li>- Mecanismos de participación ciudadana: silla vacía, cabildos ciudadanos, presupuestos participativos</li> <li>- Co-producción de servicios públicos</li> </ul>
Iniciativa necesaria de actores no estatales		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plataformas cívicas y comités ciudadanos</li> <li>- Foros abiertos, reuniones públicas, talleres, debates</li> </ul>

*Fuente:* Cruz Rubio (2015).

Si observamos este catálogo de manera crítica, podemos advertir que muchos de los instrumentos ya han sido desarrollado, antes o por fuera de la puesta en marcha de de Gobierno Abierto, por lo que esta iniciativa en realidad no tendría nada nuevo qué ofrecer a una política de transparencia ya formulada y con cierto nivel de desarrollo. Antes del Gobierno Abierto ya existían leyes de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Los portales web también eran instrumentos ampliamente extendidos para la difusión de información gubernamental. Asimismo, la socialización sobre los mecanismos de participación en torno a la política de transparencia también fueron ejes de trabajo que en mayor o menor medida se cumplieron.

¿Cuál sería la novedad? En primer lugar está el mejoramiento en la calidad de la información en cuanto a su alcance, profundidad y utilidad. La transparencia activa definida en la LOTAIP refiere a un esquema muy limitado de información básica. En ese sentido, el Municipio de Quito ha tenido altos estándares en cuanto al cumplimiento de la política de transparencia activa (Fundación Ciudadanía y Desarrollo 2024). Sin embargo, es mucho más grande la cantidad de información que producen los gobiernos: datos sobre los planes, programas y proyectos, obras, la implementación en el territorio, el uso de recursos en cada uno de ellos,

los procesos de contratación, los indicadores de cumplimiento, entre muchos otros parámetros, en formatos utilizables para medición y análisis.

Generar la información de manera estructurada y utilizable supone un esfuerzo organizativo interno del gobierno, desde la recolección de datos por parte de las unidades poseedoras de información, su depuración y validación para garantizar su confiabilidad, hasta las unidades de análisis y difusión que construyen indicadores de diversa índole para medir el cumplimiento, despliegue territorial y la cobertura de servicios y obras de interés público. Finalmente, todo esto debe coordinarse con la aplicación de instrumentos externos y preexistentes, que se pueden aprovechar para alimentar dicha información, como los mecanismos de participación ciudadana en los cuales existen .

### **3.5. La política de Gobierno Abierto en el Municipio de Quito**

A continuación se realizará un un breve resumen sobre el proceso de formulación e implementación de la política de Gobierno Abierto en el Municipio de Quito. Se ha dividido este proceso en tres fases: la primera desde 2014 a 2017, relacionada con el desarrollo de instrumentos procedimentales referentes al marco legal necesario para la puesta en marcha de la política pública. Las etapas segunda y tercera, desde 2018 a 2021 y desde 2022 a 2023 respectivamente, ya consisten en la selección de instrumentos propios de Gobierno Abierto, consolidados en los Planes de Acción de Gobierno Abierto. En la siguiente tabla se enuncian todos los instrumentos de políticas relacionados con el Gobierno Abierto en toda la etapa de análisis.

**Tabla 3.2. Instrumentos de Gobierno Abierto en el Municipio de Quito 2014 - 2022**

Año	Instrumento	Tipo	Objetivo
2014	Resolución A017	Procedimental	Delegación del Municipio de Quito a la Secretaría General de Planificación como entidad encargada de la implementación del Gobierno Abierto
2015	Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	Procedimental	Incluir los componentes de Gobierno Abierto (transparencia, participación y colaboración) en la planificación institucional
2016	Resolución A 007	Procedimental	Creación y regulación del Comité de Transparencia del Municipio de Quito, como órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la LOTAIP.
2016	Ordenanza N. 101	Procedimental	Crear un sistema de gestión de información del MDMQ
2016	Ordenanza N. 102	Procedimental	Generar un sistema de participación ciudadana
2017	Ordenanza N. 184	Procedimental	Definir la organización del Municipio de Quito para establecer instrumentos de Gobierno Abierto
2018	Primer Plan de Acción	Procedimental	Establecer compromisos de trabajo
2018	Proyecto de capacitación en universidades sobre Gobierno Abierto	Sustantivo	Promover la cultura de transparencia y participación desde los centros de estudio de nivel superior
2018	Acceso a la información sobre el Concejo Metropolitano de Quito	Sustantivo	Fortalecer la transparencia del Concejo Metropolitano
2018	Acceso a la información sobre las agendas de trabajo de los funcionarios municipales	Sustantivo	Promover la transparencia en los funcionarios que ocupan altos cargos en el Municipio de Quito
2018	Portal de Gobierno Abierto	Sustantivo	Difundir de manera más eficiente los programas, proyectos y obras del Municipio de Quito
2018	Portal Quito Participa	Sustantivo	Fortalecer los mecanismos de diálogo y colaboración y colaboración entre el MDMQ y la sociedad civil
2018	Mesas de diálogo para la co-creación del Plan de Gobierno Abierto	Sustantivo	Fomentar la resiliencia de la ciudadanía
2022	Segundo Plan de Acción	Procedimental	Establecer compromisos de trabajo
2022	Capacitaciones a líderes sociales sobre la importancia de la participación ciudadana	Sustantivo	Fortalecer la capacidad de liderazgo y la comprensión de los principios de Gobierno Abierto entre líderes comunitarios y barriales
2022	Desarrollo de un geoportal	Sustantivo	Mejorar la accesibilidad y usabilidad del geoportal municipal
2022	Acceso a la información sobre el Concejo Metropolitano	Sustantivo	Incorporar instrumentos de Gobierno Abierto en el Concejo Metropolitano de Quito

	de Quito		
2022	Repotenciación del portal de Gobierno Abierto	Sustantivo	Fortalecer la gestión de información del portal de Gobierno Abierto

Elaborado por el autor con base en Secretaría General de Planificación MDMQ (2019, 2022).

Cabe destacar algunos aspectos importantes en esta lista. Podemos notar que en la primera etapa se concentró el trabajo hacia los instrumentos procedimentales, es decir, el marco normativo que proporcionó la base legal necesaria para impulsar iniciativas de transparencia, participación ciudadana y colaboración en la gestión pública. En las siguientes fases, cada plan de acción incluyó una serie de instrumentos específicos diseñados para abordar desafíos concretos y promover la participación ciudadana, la transparencia y la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil. Dichos instrumentos fueron producto del proceso de co-creación de los planes de acción. Como veremos más adelante, en cada una de estas fases hubo un despliegue de recursos por parte de diversos actores, por los que se puede constatar el desarrollo de la red de política.

### **3.5.1. Desarrollo del marco normativo**

La implementación de políticas de Gobierno Abierto en el Municipio de Quito se fundamentó en una serie de instrumentos normativos que sentaron las bases para promover la transparencia, la participación y la colaboración entre actores estatales y no estatales. Estos instrumentos, aprobados entre 2014 y 2017, establecieron el marco legal y organizativo necesario para impulsar la agenda de Gobierno Abierto en la ciudad.

La decisión del Municipio de Quito de adherirse a la OGP en 2014 marcó un hito importante en el impulso de esta política, mediante la Resolución A 017, en la cual se puso de manifiesto la intención de incentivar la implementación de los instrumentos de Gobierno Abierto, y se delegó esta tarea a la Secretaría Metropolitana de Planificación (GAD DMQ 2014). En 2015, se aprobó el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (GAD DMQ 2015), el cual incluyó por primera vez la promoción de los componentes de Gobierno Abierto. Desde entonces, estos instrumentos de planificación presentados por la Alcaldía y aprobados por el Cabildo, deben seguir los lineamientos de transparencia, participación y colaboración.

La primera tarea fue empezar a desarrollar la ingeniería de procesos para la recopilación, procesamiento y difusión de datos abiertos. La Secretaría de Planificación logró poner en marcha la primera versión de la plataforma de datos abiertos, en la cual constaron aproximadamente 350 colecciones de datos de 14 categorías. La plataforma además dispuso de una interfaz básica en la que también se mostraron estos datos en un geoportal, un sitio de

descargas, un repositorio para documentos de interés y una colección de infografías. El desarrollo de estas herramientas vino acompañado de una campaña de comunicación para promover el uso de los datos publicados, así como eventos en los cuales se desarrollaron soluciones tecnológicas a partir de los datos (Pozo Donoso 2017).

Posteriormente, en 2016, se aprobaron las ordenanzas N° 101 y 102, que fueron fundamentales para el avance de la agenda de Gobierno Abierto en Quito. La Ordenanza N° 101 estableció la creación de un sistema de gestión de la información, con el objetivo de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública (GAD DMQ 2016a). Este sistema proporcionó un marco legal para la recopilación, almacenamiento y difusión de información relevante para la ciudadanía. Por otro lado, la Ordenanza N° 102 estableció la creación de un sistema para fomentar la participación ciudadana en la gestión municipal (GAD DMQ 2016b).

En 2017, el Cabildo aprobó la Ordenanza N° 184, la cual estableció la estructura organizativa del Municipio de Quito para la incorporación de políticas de Gobierno Abierto (GAD DMQ 2017b). Esta ordenanza definió los roles y responsabilidades de los diferentes actores involucrados en la implementación de políticas de Gobierno Abierto, tanto a nivel gubernamental como no gubernamental. Además, estableció la metodología de trabajo, las fases de formulación de políticas y las diferentes instancias de deliberación necesarias para garantizar un proceso participativo.

## **Redes de políticas en el periodo 2014 - 2017**

### **Actores**

En el marco del primer periodo que comprende la construcción del marco normativo, los protagonistas fueron la Alcaldía y el Concejo Metropolitano de Quito, quienes aprobaron las ordenanzas N° 101, 102 y 184, las cuales se centran en la creación de sistemas de información y participación ciudadana, así como en la adhesión del Municipio de Quito a la iniciativa de Gobierno Abierto. Por su parte, el actor no estatal presente en este proceso fue la OGP Local, organización internacional que tiene una sección especializada para la implementación de instrumentos en gobiernos locales en todo el mundo.

Dentro de los atributos del Municipio de Quito para adherirse a la OGP Local podemos identificar sus características institucionales del Municipio de Quito, que difieren del resto de gobiernos locales del Ecuador: modernización de la gestión burocrática, un modelo de gestión desconcentrada y corporizada, y la consolidación del gobierno local a partir del desarrollo de

mecanismos de participación ciudadana, planificación estratégica, cooperación público-privada y desarrollo económico (Vallejo 2009; Córdova 2010). Por otro lado, Quito ha sido una de las pocas ciudades cuyo gobierno local cumple en su totalidad con los parámetros de transparencia de la LOTAIP (Fundación Ciudadanía y Desarrollo 2024), lo que evidencia el desarrollo de una cultura organizativa hacia la concreción de estos objetivos.

Por su parte, la principal cualidad de la OGP Local que determinó este primer acercamiento fue la su amplia experiencia en la implementación del nuevo modelo de Gobierno Abierto. Es necesario destacar que esta organización internacional había desarrollado una metodología de trabajo a partir de ciclos de planificación estratégica para la implementación de instrumentos en gobiernos locales en función de sus propias necesidades (Chatwin y Francoli 2022). Es importante destacar las particularidades dentro de cada contexto, porque por un lado el modelo de implementación no puede ser completamente rígido, como la aplicación de una receta que sirva para todos los casos; pero por otro lado, es necesario marcar puntos de convergencia respecto a los niveles mínimos de transparencia que se requieren en los gobiernos.

### **Acciones**

La adhesión de Quito a OGP implicó un esfuerzo coordinado y la creación de un conjunto de normativas y resoluciones que permiten institucionalizar estos principios en la gestión municipal. El primer paso en este proceso fue la expedición de la Resolución A017, mediante la cual se designó a la Secretaría General de Planificación como el área principal para la gestión del Gobierno Abierto en Quito (GAD DMQ 2014). Esta designación implicó la primera movilización de recursos por parte del Municipio de Quito, ya que centralizó la responsabilidad de coordinar y supervisar las acciones relacionadas con el Gobierno Abierto, asegurando que hubiera un ente específico encargado de implementar las políticas y medidas necesarias.

Paralelamente, se incorporaron disposiciones en el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) que establecieron la necesidad de integrar instrumentos de Gobierno Abierto, como un sitio web que facilite el acceso a la información pública (GAD DMQ 2015). Este plan, siendo un documento estratégico de largo plazo, proporcionó una base operativa y presupuestaria para asegurar que la transparencia y la participación ciudadana se convirtieran en componentes estructurales del desarrollo urbano de Quito.

En el marco de la aprobación de las Ordenanzas N. 101, 102 y 184, el Municipio de Quito realizó una labor de difusión tanto en el Cabildo como en otros espacios de contacto con organizaciones de la sociedad civil, para posicionar adecuadamente la necesidad de contar con este modelo en el gobierno municipal (GAD DMQ 2016a, 102; 2016b; 2017b). Podemos evidenciar además un trabajo de cabildeo desde la OGP Local, que implicó mantener un canal de comunicación con la Alcaldía de Quito para lograr la aprobación de las normativas.

Se desarrollaron por ambas partes en una serie de reuniones de alto nivel, tomando en cuenta los parámetros de cumplimiento de la OGP Local en cuanto a la metodología de trabajo, pero también tomando en cuenta la estructura organizativa vigente del Municipio de Quito, de manera que las actividades previstas se puedan conectar con las atribuciones y responsabilidades de los cargos existentes.

En este periodo, la Alcaldía expidió la Resolución A 007-2016, mediante la cual se dispuso la conformación del Comité de Transparencia del Municipio de Quito, para dar cumplimiento a la LOTAIP. Este comité tiene la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de las normativas de transparencia y garantizar que el acceso a la información pública sea efectivo y constante (GAD DMQ 2016c). En la Resolución N. CTMDMQ-006 se definió el reglamento interno para la conformación y el funcionamiento del Comité de Transparencia (GAD DMQ 2016d). Aunque esta acción no está directamente conectada con la iniciativa de Gobierno Abierto, sin duda implicó una movilización de recursos que ayudó al desarrollo de los instrumentos de Gobierno Abierto, ya que las áreas de trabajo sustantivo debían contar con la capacidad de levantar y procesar la información que nutre a la plataforma web.

Mientras en el campo normativo se dieron importantes avances, también desde el lado operativo y organizativo se concretaron propuestas para la creación de los instrumentos de Gobierno Abiertos. En noviembre de 2014 se lanzó la primera versión de prueba de la plataforma de Gobierno Abierto, en la cual ya se visualizó información presupuestaria, de planificación y procesos de fiscalización. A la par, se organizaron eventos como foros, charlas como el Data Café, eventos colaborativos para soluciones tecnológicas específicas, y se pusieron en marcha laboratorios de innovación pública (Pozo Donoso 2017). La plataforma, en la que se incorporaron ajustes tras los eventos de socialización, entró en operaciones para el público en general en noviembre de 2017 (GAD DMQ 2017a).

## Relaciones

Durante la etapa de construcción del marco normativo, la influencia de la OGP Local sobre el Municipio de Quito se manifestó en la adopción de medidas concretas para fortalecer la transparencia y la participación ciudadana. el Municipio de Quito, mediante la Resolución N° A 017, manifestó su intención de adherirse a la OGP Local, lo que marcó un hito en su compromiso con la implementación de instrumentos de Gobierno Abierto. Esta decisión reflejó la voluntad de la administración municipal de alinearse con estándares internacionales de transparencia y participación ciudadana, así como de fortalecer su relación con la sociedad civil (GAD DMQ 2014).

Para formar parte de la OGP Local, el Municipio de Quito debió cumplir con una serie de criterios de elegibilidad establecidos por la organización. Estos criterios se centran en dos áreas principales: el mejoramiento de las medidas de gobierno abierto y la adhesión a los valores y normas de la OGP (Open Government Partnership Local 2025). En primer lugar, se exigió al Municipio mejorar sus prácticas en áreas clave como la transparencia fiscal, el acceso a la información, la divulgación de datos sobre autoridades gubernamentales y el empoderamiento ciudadano. Estos elementos son fundamentales para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a información relevante y puedan participar activamente en la toma de decisiones públicas. En segundo lugar, el Municipio debió comprometerse formalmente con los principios de la OGP mediante la firma de la Declaración de Gobierno Abierto, lo que implicó un compromiso institucional con la rendición de cuentas y la apertura gubernamental.

Además de estos criterios, la OGP Local estableció otros requisitos indispensables para la membresía. Entre ellos, se destacan la identificación de un área específica dentro de la estructura municipal encargada de la publicación de información (Open Government Partnership Local 2025). Este requisito buscaba garantizar que existiera un mecanismo institucionalizado para facilitar el acceso a la información pública y fomentar la participación ciudadana. Asimismo, el Municipio de Quito debió elaborar planes concretos para involucrar a diversos sectores de la sociedad civil en la implementación de iniciativas de gobierno abierto. Este enfoque participativo es esencial para asegurar que las políticas públicas respondan a las necesidades y demandas de la ciudadanía.

En este contexto, la Alcaldía de Quito y los miembros del Cabildo Metropolitano jugaron un rol importante al llegar a los acuerdos necesarios para aprobar las ordenanzas N° 101, 102 y 194, que permitieron la implementación de los instrumentos de Gobierno Abierto. Esta relación entre la Alcaldía y el Cabildo fue una manifestación clara de la dinámica de poder

institucional. El proponente del proyecto de ordenanza N° 101 sobre el sistema de información fue Jorge Albán, edil que perteneció al bloque del movimiento Alianza PAIS, es decir, que en ese contexto fue de oposición al alcalde Mauricio Rodas (Secretaría General CMQ 2017).

Por su parte, la propuesta para la ordenanza N° 102 fue una iniciativa conjunta de concejales de Alianza PAIS y los movimientos CREO y SUMA, afines al alcalde. Finalmente, la ordenanza N.º 184 fue propuesta por parte del alcalde (Secretaría General CMQ 2017). La Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto gestionó oportunamente los informes para primero y segundo debate, lo que constituyó un importante avance hacia el objetivo de formar parte de la OGP Local (Secretaría General CMQ 2017).

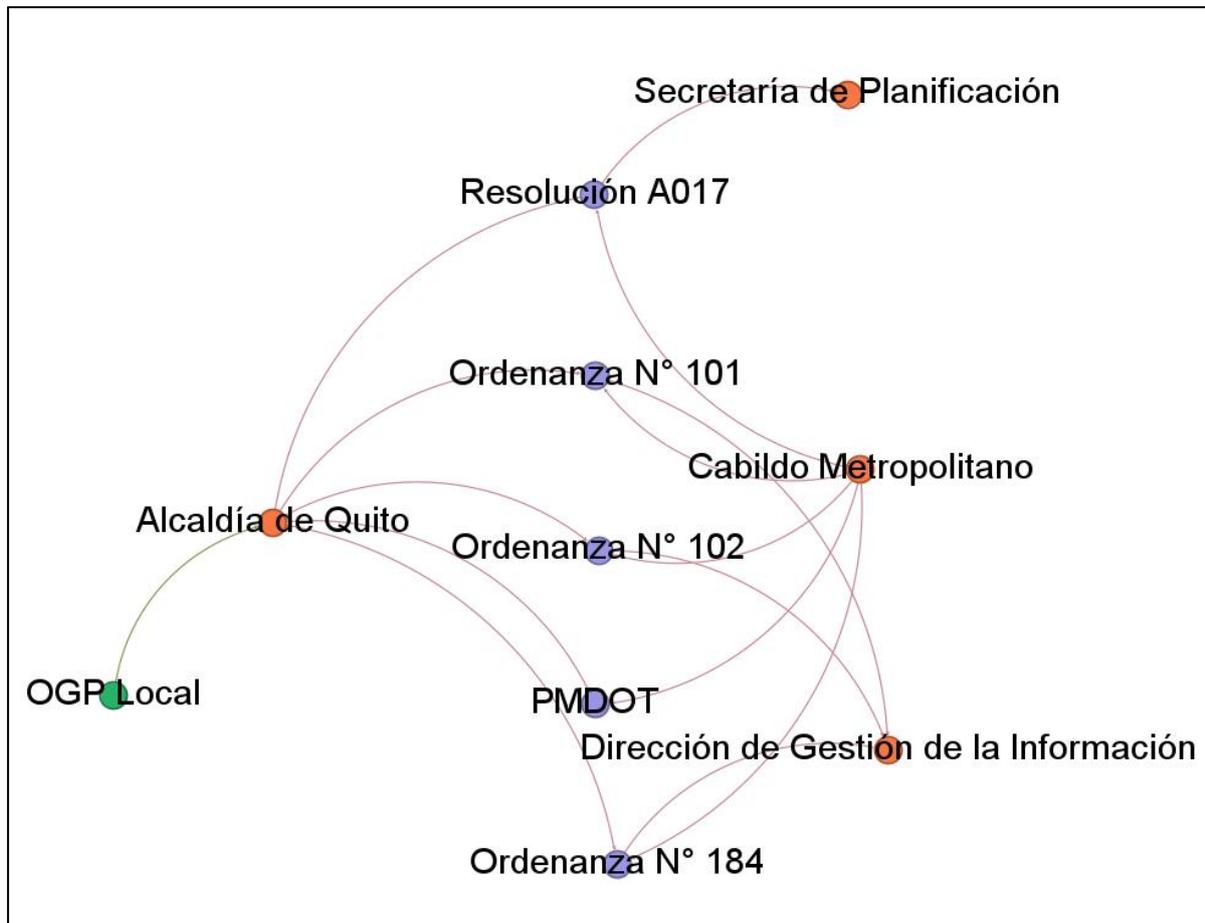
### **Eventos**

Las resoluciones adoptadas entre 2014 y 2017 pueden considerarse como iniciativas dentro de programas más amplios que buscaban sentar las bases del Gobierno Abierto. Estas resoluciones, aunque dispersas y limitadas en su alcance, fueron cruciales para avanzar gradualmente en la institucionalización del concepto. Por ejemplo, se adoptaron medidas para fortalecer la transparencia y mejorar el acceso a la información pública, lo que implicaba la publicación activa de datos y la adopción de tecnologías que facilitarían la interacción entre el gobierno local y la ciudadanía.

Este enfoque institucionalizado permitió que el Gobierno Abierto no fuera visto como un programa aislado o temporal, sino como un componente integral de la estructura administrativa del Municipio de Quito. Esto fue esencial para asegurar la continuidad y sostenibilidad del proceso, ya que evitó la dependencia exclusiva de financiamiento externo o de programas especiales, y facilitó su inclusión en la agenda gubernamental a largo plazo.

La Ordenanza N. 184 puede ser considerada además como una asignación presupuestaria para la implementación del Gobierno Abierto, asegurando la integración de sus principios dentro de la planificación administrativa preexistente (GAD DMQ 2017b). En otras palabras, no solo se reconoció la importancia de impulsar una agenda de apertura y acceso a la información, sino que también se garantizó que los recursos necesarios para su ejecución estuvieran alineados con los planes y presupuestos municipales ya establecidos.

**Figura 3.1. Red de política de Gobierno Abierto - Periodo 2014 - 2017**



Elaborado por el autor.

### **3.5.2. Co-creación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto**

En 2018, el Municipio de Quito inició la co-creación de su primer Plan de Acción de Gobierno Abierto, y fue aprobado un año más tarde. En este plan ya constan los instrumentos sustantivos. Contó con 10 compromisos, 4 de ellos direccionados a fortalecer la transparencia, otros 4 hacia el desarrollo de la participación ciudadana y 2 más para promover la colaboración (Secretaría General de Planificación MDMQ 2019).

Los compromisos de transparencia fueron los siguientes: 1) creación de un proyecto de capacitación en centros de estudios de nivel superior, con el objetivo de sensibilizar y formar a futuros profesionales sobre los principios y prácticas de Gobierno Abierto, 2) fortalecer la transparencia del Concejo Metropolitano, 3) garantizar el acceso a la información sobre las agendas de trabajo de los funcionarios municipales, y 4) garantizar el libre acceso a información sobre obras y proyectos sociales gestionados por el Municipio de Quito (Secretaría General de Planificación MDMQ 2019). Todos estos compromisos convergen en la consolidación del portal de Gobierno Abierto, inaugurado en 2017.

Por otro lado, los compromisos relacionados con la participación ciudadana fueron los siguientes: 1) fortalecer los mecanismos de diálogo y colaboración entre el gobierno municipal y la sociedad civil, 2) fomentar la resiliencia de la ciudadanía frente a situaciones de crisis y emergencia mediante la implementación de programas y acciones destinadas a fortalecer la capacidad de respuesta y adaptación de la población ante eventos adversos, 3) promover el voluntariado como una forma de participación ciudadana activa en la vida comunitaria, y 4) garantizar una comunicación permanente entre las autoridades municipales y la ciudadanía mediante el portal Quito Participa, plataforma en la cual confluyen todos los compromisos, al igual que en el componente de transparencia (Secretaría General de Planificación MDMQ 2019).

## **Redes de políticas en el periodo 2018 - 2021**

### **Actores**

Ya con la estructura institucional dispuesta, en la segunda etapa de co-creación del Primer Plan de Acción, cada vez más actores comenzaron a tener relevancia. El primer paso de esta etapa fue la conformación del Consejo Consultivo de Gobierno Abierto. Del lado del Municipio de Quito se involucraron la Secretaría General de Planificación, la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, la Secretaría de Desarrollo Productivo, y la Dirección Metropolitana de Gestión de la Información, dependencias que tomaron un rol más activo en la puesta en marcha de los instrumentos posteriores (Secretaría General de Planificación MDMQ 2019).

Cabe destacar que estas dependencias tuvieron la oportunidad de conocer sus respectivas atribuciones y responsabilidades a lo largo de la aprobación de las ordenanzas municipales, por lo que se puede evidenciar un trabajo previo de coordinación organizativa por parte de la OGP Local (Open Government Partnership Local 2025). El ámbito más destacado de esta adquisición de habilidades fue el conocimiento del marco legal en el cual deben ser incluidos los instrumentos de política, ya que deben tener concordancia con la estructura de instrumentos legales precedentes como la Constitución, el COOTAD, la LOTAIP, las ordenanzas municipales previas y los planes de trabajo de la administración municipal (Secretaría General de Planificación MDMQ 2019).

Del lado de la sociedad civil, se establecieron tres ámbitos de procedencia de los actores para la conformación de este consejo. Diversas organizaciones auspiciaron a sus representantes en el proceso de selección: por un lado, del sector productivo (CAPEIPI, ASOTOUR Quitumbe

y Megasupply S.A.), de la academia (USFQ, Universidad de los Hemisferios y Universidad Católica), y del ámbito de las organizaciones sociales (Fundación Ciudadanía y Desarrollo y Fundación Género Activo) (Secretaría General de Planificación MDMQ 2018a; 2018b; 2019). Cabe destacar que en el reglamento no se dispone la obligatoriedad de participar con una organización auspiciante, por lo que hubo tres postulaciones de personas de manera individual.

Para postular a estas dignidades, cada organización tuvo que establecer una propuesta concreta de mejoramiento de la política de Gobierno Abierto, por lo que para ellos fue necesario contar con conocimientos previos sobre la iniciativa, sus componentes y principales líneas de trabajo (Secretaría General de Planificación MDMQ 2018d). Otro aspecto relevante en la selección de estos actores como miembros del Consejo fue su experiencia previa en proyectos con la ciudadanía para fomentar diversos aspectos de esta política, como el acceso a la información pública, la rendición de cuentas o la veeduría ciudadana (Secretaría General de Planificación MDMQ 2018c).

Luego de la designación del Consejo Consultivo inició la fase de co-creación del Plan de Acción en la cual participaron asambleas barriales, parroquiales y zonales, que fueron coordinadas por la Secretaría General de Coordinación Territorial, Gobernabilidad y Participación, en calidad de gestores de propuestas sobre instrumentos concretos (Secretaría General de Planificación MDMQ 2019; Concejo Metropolitano de Quito 2021). La formación de las asambleas barriales está determinada en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en la cual se destaca la autonomía de las organizaciones comunitarias para establecer sus propios mecanismos de selección, pero deben comprometerse a establecer parámetros básicos de transparencia y mantener canales de información sobre los miembros de las asambleas y las actividades realizadas en estas instancias de gestión comunitaria (Concejo Metropolitano de Quito 2021, art. I.3.95-I.3.114).

Cabe destacar que el instrumento de las asambleas barriales, así como sus instancias jerárquicamente superiores (parroquiales, zonales y asamblea metropolitana) en realidad han sido desarrollados en el marco de la política de incentivo a la participación ciudadana, a cargo de la Secretaría de Organización Territorial. Podemos observar que la iniciativa de Gobierno Abierto no es artífice de este instrumento, ni otros de esta política como la silla vacía, los presupuestos participativos o los cabildos populares. No obstante, Gobierno Abierto se propone aprovechar la implementación de estos instrumentos externos, para generar un debate en torno a la importancia y posibles mejoras de los instrumentos de transparencia.

Al incluir a actores externos, se desarrolló del lado de los gestores, la capacidad de traducir las inquietudes ciudadanas y convertirlas en propuestas de instrumentos, y del lado de los proponentes, esto implicó en primer lugar el conocimiento sobre la importancia de la transparencia para garantizar el desempeño del gobierno, y también la asimilación de las herramientas para proponer instrumentos en el marco de la iniciativa de Gobierno Abierto. El aporte de estos grupos a la iniciativa radica en su conocimiento de primera mano sobre los problemas públicos que afectan a sus comunidades, aún cuando no estén directamente relacionados con el ámbito de la política de Gobierno Abierto (Secretaría General de Planificación MDMQ 2019).

Otras organizaciones participaron en la construcción del primer Plan de Acción como observadores de la iniciativa: la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción (Quito Honesto), la Defensoría del Pueblo, el Gobierno Nacional y organizaciones como la GIZ, la Corporación Participación Ciudadana y FES-ILDIS (Secretaría General de Planificación MDMQ 2019). Estos agentes fueron invitados a participar en diversas etapas de esta construcción debido a sus atribuciones institucionales en materia de transparencia y su conocimiento experto sobre las características del contexto ecuatoriano relativo a sus problemas de opacidad gubernamental y mecanismos de lucha contra la corrupción.

### **Acciones**

El proceso de co-creación de los Planes de Acción de Gobierno Abierto en el Municipio de Quito es un ejemplo paradigmático de cómo la participación ciudadana y la gestión gubernamental pueden integrarse para abordar desafíos públicos mediante un enfoque transparente y colaborativo. Este proceso implicó una serie de acciones estratégicas que involucraron la movilización de recursos humanos, técnicos y financieros, así como la implementación de mecanismos de participación y la promoción de la transparencia.

El primer paso en este proceso fue la conformación del Consejo Consultivo, un órgano esencial para la orientación y supervisión de los Planes de Acción (Secretaría General de Planificación MDMQ 2019). Para garantizar la legitimidad y la efectividad del Consejo, la Secretaría General de Planificación diseñó un proceso de selección de los miembros del Consejo con base en su experiencia y conocimientos en el ámbito de programas de transparencia y acceso a la información (Secretaría General de Planificación MDMQ 2018c). El proceso de selección reflejó una movilización significativa de recursos para asegurar que los candidatos más calificados fueran seleccionados. Esto incluyó la asignación de fondos

para la organización y ejecución del concurso, así como la coordinación interinstitucional para garantizar que el proceso fuera transparente y justo.

Una vez instalado el Consejo Consultivo, se lanzó un programa de difusión dirigido a organizaciones barriales y parroquiales. Este programa tuvo como objetivo sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de la transparencia gubernamental y los mecanismos de participación que ofrece el modelo de Gobierno Abierto. La difusión fue un componente crucial, ya que permitió que actores locales, quienes tradicionalmente tienen un acceso limitado a los procesos de toma de decisiones, pudieran involucrarse de manera activa en la formulación de políticas públicas (Secretaría General de Planificación MDMQ 2019). La capacitación de estos actores se centró en proporcionarles las herramientas necesarias para comprender el modelo de Gobierno Abierto y para proponer soluciones a problemas públicos, especialmente aquellos relacionados con la falta de acceso a la información.

El proceso de propuesta de instrumentos por parte de los actores capacitados fue un momento clave en el desarrollo de los Planes de Acción. Las propuestas se recopilaron y se clasificaron de acuerdo con su orden de prioridad, su alineamiento con otros instrumentos normativos y su relación con el ámbito de incidencia del Gobierno Abierto. Este proceso de clasificación no solo fue técnico, sino también deliberativo, ya que implicó un análisis exhaustivo de cómo cada propuesta podía contribuir al fortalecimiento de la transparencia y la participación ciudadana en el municipio (Secretaría General de Planificación MDMQ 2019).

En este punto, la movilización de recursos volvió a ser un factor determinante. La configuración y selección de los instrumentos implicó ajustes presupuestarios en varias áreas de gestión del Municipio de Quito. Estos ajustes fueron necesarios para asegurar que los recursos se destinaran de manera eficiente a las iniciativas más prioritarias y con mayor potencial de impacto. La capacidad del municipio para reasignar recursos demuestra un compromiso institucional con la implementación del Gobierno Abierto, así como una flexibilidad administrativa para adaptarse a las necesidades emergentes (Secretaría General de Planificación MDMQ 2019).

Finalmente, la etapa de implementación y seguimiento de los Planes de Acción fue crucial para materializar las propuestas seleccionadas. En esta fase, nuevamente se evidenció una movilización de recursos significativa, ya que fue necesario asegurar que los instrumentos propuestos contaran con el financiamiento y el apoyo técnico necesarios para su puesta en marcha. Además, se llevaron a cabo labores de difusión sobre los avances en el desarrollo de

los instrumentos, con el fin de mantener a la ciudadanía informada y garantizar la transparencia del proceso.

## **Relaciones**

Durante la etapa de co-creación, la Secretaría General de Planificación emergió como un actor dominante en el proceso de selección de los miembros del Consejo Consultivo. A través de un proceso de selección, la Secretaría estableció criterios y mecanismos que condicionaron la participación de los aspirantes (Secretaría General de Planificación MDMQ 2018c; 2018a; 2018b). Esta relación de dominación, sin embargo, fue temporal, ya que una vez conformado el Consejo Consultivo, sus miembros gozaron de autonomía para proponer modificaciones a los instrumentos de política. Esta autonomía refleja una transición de una relación vertical a una más horizontal, donde la experticia técnica y la deliberación se convirtieron en los principales ejes de interacción.

Al interior del Municipio de Quito, las relaciones entre las diferentes áreas involucradas en la ejecución de los instrumentos de Gobierno Abierto fueron también de dominación. Se establecieron jerarquías claras, con atribuciones y responsabilidades definidas, que reflejaron la estructura burocrática tradicional del municipio. Estas jerarquías fueron esenciales para coordinar las acciones necesarias para la implementación de los compromisos asumidos, aunque también limitaron la flexibilidad y la participación de actores fuera de la cadena de mando formal (Secretaría General de Planificación MDMQ 2019).

La relación entre los gestores de la iniciativa de Gobierno Abierto y los representantes barriales y parroquiales durante la etapa de co-creación de los planes de acción se caracterizó por un ejercicio de influencia encaminado a sensibilizar a estos grupos sobre la importancia de la transparencia gubernamental. Los gestores no solo informaron y capacitaron a estos actores, sino que también incentivaron su participación activa en la formulación de propuestas. Esta etapa se desarrolló bajo una lógica horizontal, donde la voz de cada actor fue escuchada y sus propuestas consideradas, promoviendo un modelo participativo y colaborativo (Secretaría General de Planificación MDMQ 2019).

Sin embargo, esta horizontalidad fue matizada en la etapa de calificación y selección de compromisos, donde se reestableció una relación más vertical. La selección de los compromisos estuvo guiada por criterios predefinidos, como la alineación con los instrumentos legales y las competencias del municipio, lo que limitó la influencia directa de las propuestas comunitarias en el resultado final (Secretaría General de Planificación MDMQ

2019). Esta verticalidad fue necesaria para asegurar que los compromisos seleccionados fueran viables dentro del marco institucional y normativo del municipio.

Finalmente, en la etapa de implementación, los miembros del Consejo Consultivo, que habían participado inicialmente en la fase de propuesta, asumieron un rol activo como gestores de los instrumentos de política. Su conocimiento y experiencia influyeron directamente en la ejecución de los compromisos, lo que permitió ajustar las acciones a las realidades locales y optimizar los resultados esperados. Esta transición de un rol consultivo a uno ejecutivo subraya la flexibilidad del proceso de Gobierno Abierto en Quito, donde la participación no solo fue consultiva, sino que también se tradujo en una acción concreta y efectiva.

### **Eventos**

El primer hito en este proceso fue la conformación del Consejo Consultivo, un órgano que reunió a representantes del gobierno, organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector privado. Este consejo se encargó de dirigir y supervisar el proceso de co-creación, garantizando que las diferentes voces y sectores de la sociedad estuvieran representados y que sus inquietudes y propuestas fueran tomadas en cuenta (Secretaría General de Planificación MDMQ 2019). La creación del Consejo Consultivo fue fundamental para dar legitimidad al proceso, asegurando que no solo fuera una iniciativa impuesta desde el gobierno, sino que se construyera de manera colaborativa, conforme a los principios del Gobierno Abierto.

Tras la conformación del Consejo Consultivo, se abrió una consulta ciudadana que buscaba involucrar a los habitantes de Quito en la definición de las prioridades y compromisos del plan. La consulta se realizó a través de diversos mecanismos, como foros públicos, talleres participativos y plataformas digitales, lo que permitió alcanzar una amplia gama de voces y perspectivas. Este proceso no solo fue instrumental para recopilar ideas y propuestas de la ciudadanía, sino que también sirvió para promover una mayor sensibilización sobre la importancia del Gobierno Abierto y para fomentar una cultura de participación activa (Secretaría General de Planificación MDMQ 2019). La consulta ciudadana fue un elemento central de esta segunda etapa, ya que aseguró que el Plan de Acción respondiera a las necesidades reales de los ciudadanos, promoviendo un sentido de corresponsabilidad y apropiación del proceso.

El tercer y último paso clave fue la selección de los instrumentos y compromisos que conformarían el Plan de Acción. A partir de la consulta ciudadana y del trabajo del Consejo Consultivo, se identificaron áreas prioritarias y se diseñaron compromisos concretos que el

gobierno municipal asumiría en el marco de su política de Gobierno Abierto. Estos compromisos abarcaban diversas áreas, como la mejora en la transparencia de la gestión pública, el fomento de la participación ciudadana en la toma de decisiones, la promoción de la innovación tecnológica para facilitar el acceso a la información, y la rendición de cuentas a través de mecanismos más efectivos.

La selección de estos compromisos se basó en criterios de viabilidad, impacto y alineación con los principios del Gobierno Abierto, asegurando que las acciones propuestas fueran realizables dentro del marco institucional del Municipio de Quito. Además, se buscó que los compromisos fueran medibles y sujetos a seguimiento, lo que garantizaría una evaluación continua de su cumplimiento y efectividad (Secretaría General de Planificación MDMQ 2019).

El trabajo realizado hasta ese momento dio lugar al último hito importante en el desarrollo de esta política en esta etapa que fue la inclusión del Municipio de Quito como miembro de la OGP Local en 2020 (Fundación Ciudadanía y Desarrollo 2020b). Mediante una carta de adhesión, la Secretaría de Planificación destacó los esfuerzos de implementación de instrumentos, como las normativas, los planes de acción y los instrumentos sustantivos con el objetivo de mejorar la cantidad y calidad de la información pública a disposición de la ciudadanía (Secretaría General de Planificación MDMQ 2020).

A continuación se detalla el proceso de co-creación del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto, en el cual se pueden distinguir los tipos de actores que participan en cada etapa de creación (estatales o no estatales), su función, y por ende su relacionamiento con el resto de actores. El proceso de formulación finaliza con la selección de acuerdos, lo que define los instrumentos a implementar en la siguiente fase. En este paso crucial para conocer la dirección de la política, participan, del lado del Municipio de Quito, la Secretaría de Planificación como gestor principal, así como la Dirección de Información y las unidades poseedoras de información; mientras que del lado de la sociedad civil, participan los miembros del Consejo Consultivo y las organizaciones comunitarias en calidad de proponentes.

**Tabla 3.3. Proceso de co-creación del Primer Plan de Gobierno Abierto del MDMQ**

		Formulación				Implementación	
		Conformación del Consejo Consultivo	Talleres de sensibilización y generación de propuestas ciudadanas	Análisis de viabilidad de propuestas	Selección de acuerdos	Desarrollo de instrumentos, reuniones de seguimiento	Evaluación de resultados de los instrumentos
Actores estatales	Alcaldía de Quito						
	Dirección de G.A.						
	Dirección de Información						
	UPIs GAD DMQ						
	Defensoría del Pueblo						
	Gobierno Nacional						
Actores no estatales	Miembros CCAG						
	Apoyo técnico						
	Proponentes						
	Ejecutores						
	Evaluadores						

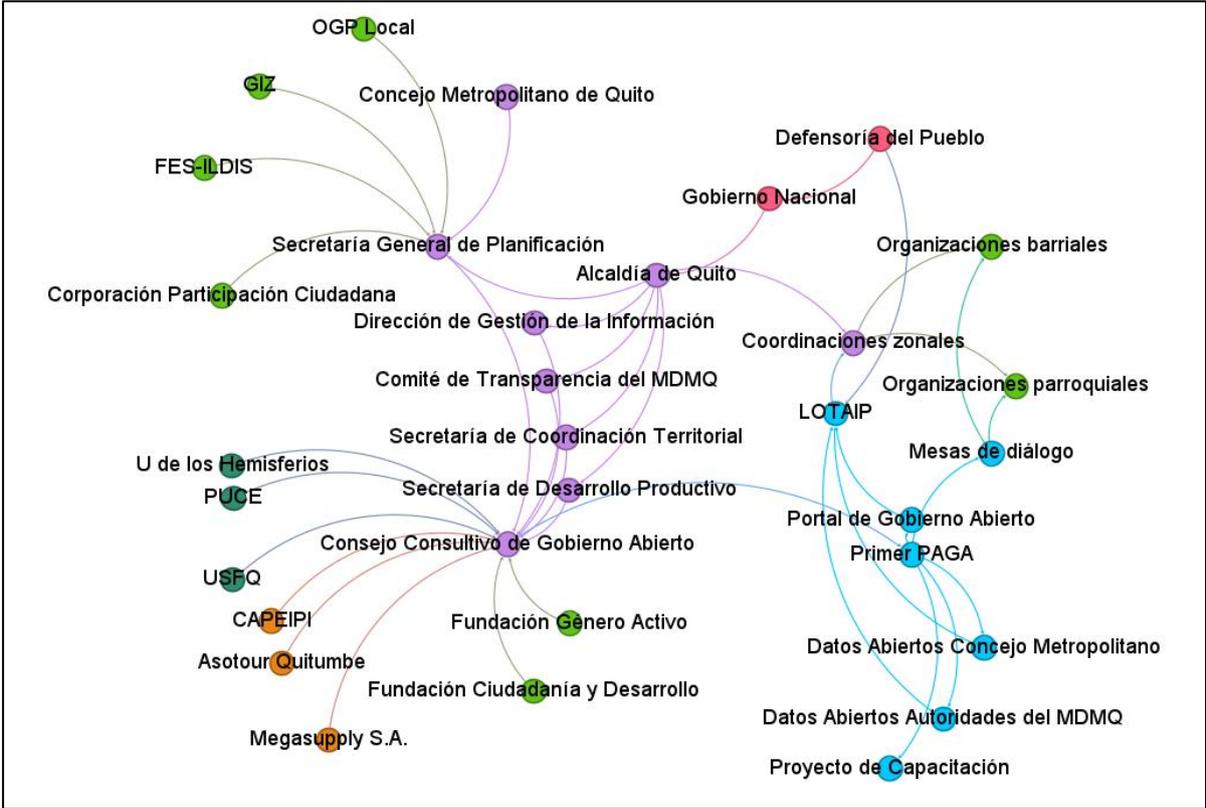
Elaborado por el autor con base en Secretaría General de Planificación MDMQ (2019).

A partir del proceso antes descrito, se realizó el análisis de la red de política de Gobierno Abierto en el Municipio de Quito, a partir de un mapeo de actores y relaciones en torno a los instrumentos seleccionados. En comparación con el primer periodo comprendido entre 2014 y 2017, se puede evidenciar una expansión considerable de la red en cuando a la diversificación de actores, así como el número de instrumentos.

En el Municipio de Quito, los actores relevantes considerados en la red entre 2014 y 2017 fueron la Alcaldía, el Concejo Metropolitano, la Secretaría de Planificación y la Dirección de Gestión de la Información. En esta etapa fueron considerados otros actores preexistentes como las secretarías de Participación Ciudadana y Coordinación Territorial, así como de Desarrollo Productivo. Los nuevos actores que tuvieron un notorio protagonismo fueron el Consejo Consultivo de Gobierno Abierto, que asoció a actores pertenecientes a la administración municipal, y a todos los actores de la academia, organizaciones sociales y gremio productivo, dentro de los ámbitos previstos en la iniciativa. En calidad de proponentes

de los instrumentos estuvieron además organizaciones barriales y parroquiales, y un conjunto de entidades especializadas se encargaron de observar y evaluar el nivel de cumplimiento.

**Figura 3.2. Red de política de Gobierno Abierto - Periodo 2018 - 2021**



Elaborado por el autor.

**3.5.3. Co-creación del segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto**

La creación del segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto del Municipio de Quito, concebido en 2022 tras los desafíos que impuso la pandemia, marca una etapa crucial en la continuidad y el fortalecimiento de los principios de transparencia, participación y colaboración en la gestión municipal. El plan aprobado ese mismo año, definió cinco compromisos estratégicos, cuatro de los cuales están directamente relacionados con la transparencia y la participación ciudadana (Secretaría General de Planificación MDMQ 2022).

El primer compromiso se centra en la capacitación y formación ciudadana efectiva, dirigida a líderes de organizaciones comunitarias, con el objetivo de facilitar la participación ciudadana. Este es un instrumento recurrente en el ámbito del Gobierno Abierto, ya que pese a los esfuerzos sostenidos, sigue latente la falta de participación ciudadana e involucramiento de sectores sociales en las dinámicas de construcción de políticas públicas (Secretaría General de Planificación MDMQ 2022). Entre los ámbitos de las capacitaciones están: el

mejoramiento de los conocimientos sobre trámites y procedimientos burocráticos, y el incremento de espacios de reunión. Este instrumento tendrá como gestor estratégico al sector académico, cuyo conocimiento y expertise sobre los procedimientos de participación son altamente valorados como contenidos de las capacitaciones (Secretaría General de Planificación MDMQ 2022).

Pasamos al tercer compromiso que se enfoca en la repotenciación del geoportal, especialmente el visor de obras públicas. Aunque se destaca el esfuerzo del Municipio por generar y difundir la información en formato de datos abiertos, todavía queda latente una carencia de un modelo de gestión o un flujo interno oficial para la administración y actualización de los datos. Este instrumento consiste en el mejoramiento de los canales y flujos de información al interior del Municipio, por lo cual existe un gran componente técnico que refiere al análisis de los procesos y las destrezas de cada instancia donde se procesa la información (Secretaría General de Planificación MDMQ 2022).

El cuarto compromiso se plantea incorporar parámetros estandarizados de Gobierno Abierto para el Concejo Municipal, para garantizar una mayor consistencia en la aplicación de los principios de Gobierno Abierto en el ámbito legislativo municipal (Secretaría General de Planificación MDMQ 2022). El quinto y último compromiso se centra en fortalecer la gestión de información del portal de Gobierno Abierto Quito. Esto implica la mejora de la calidad, la accesibilidad y la actualización de la información disponible en el portal, así como el desarrollo de nuevas herramientas y funcionalidades que faciliten la participación y el acceso a la información por parte de la ciudadanía. Los parámetros de repotenciación son netamente técnicos, como el mejoramiento de los servidores, depuración de bases de datos, incorporación de mecanismos de seguridad de la información y repotenciación del buscador de las herramientas (Secretaría General de Planificación MDMQ 2022).

Es necesario destacar la complementariedad de los compromisos de los planes de acción con los instrumentos creados para ello. Por ejemplo, los compromisos que consisten en garantizar el acceso a la información sobre el Concejo Metropolitano de Quito y las agendas de trabajo de los secretarios y gerentes de empresas públicas del MDMQ, dependen del instrumento de autoridad que determina las responsabilidades de brindar su información de manera periódica, y sus resultados se pueden visualizar en la plataforma de Gobierno Abierto (GAD DMQ 2022a).

La plataforma Quito Participa se complementa con un proyecto de capacitación a diversos actores no estatales, sobre todo universidades y organizaciones sociales, sobre la importancia

y las herramientas de Gobierno Abierto (GAD DMQ 2022b). El objetivo es que estos actores estratégicos, debido a su labor de investigación y conocimiento de primera mano sobre diversos problemas públicos, sean los primeros actores en construir propuestas sólidas que puedan ser comunicadas a través del portal de participación.

## **Redes de políticas en el periodo 2022 - 2023**

### **Actores**

En la tercera etapa de co-creación del segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto, se conformó nuevamente un Consejo Consultivo, que en su componente gubernamental contó con la participación de las mismas instancias detalladas anteriormente, pero en su componente de actores no gubernamentales algunos cambios. Por parte del sector productivo solo hubo un postulante, la Cooperativa de Vivienda Rural de Oficiales de la Policía Nacional Activa. En el ámbito académico se seleccionaron a representantes de la Universidad de los Hemisferios, la Universidad Central del Ecuador y la Escuela Politécnica Nacional. En el sector de la sociedad civil participaron la Corporación Diálogos a la Democracia, la Fundación Ciudadanía y Desarrollo y el Movimiento Ciudadano por la Democracia (Secretaría General de Planificación MDMQ 2021b; 2021a; 2021c).

Luego de la instalación del Consejo Consultivo, en la fase de consulta abierta, participaron las delegaciones barriales y parroquiales pertenecientes a las nueve administraciones zonales en las cuales se organiza el Municipio de Quito. Al igual que en el primer plan, las habilidades de estos grupos consisten en conocer los problemas públicos prioritarios para sus comunidades. Otras habilidades como el conocimiento sobre la iniciativa de Gobierno Abierto y su importancia, así como los mecanismos para proponer instrumentos, también fue desarrollado en jornadas de capacitación (Secretaría General de Planificación MDMQ 2022).

En la etapa de selección de compromisos, los mismos actores que conformaron el Consejo Consultivo fueron designados como responsables para el desarrollo de los instrumentos, siguiendo la lógica de inclusividad en un actor gubernamental y perteneciente a la sociedad civil. Los criterios para esta designación también son evidencia de los atributos de los actores, ya que del lado del Municipio de Quito, las áreas designadas tienen responsabilidad directa sobre estos instrumentos, y del lado de los actores no gubernamentales, se eligió a las organizaciones que han generado mayor experticia en estos ámbitos de política pública (Secretaría General de Planificación MDMQ 2022).

## **Acciones**

Las entidades públicas municipales tuvieron la obligación de generar un sistema de recopilación de información que les permita procesar y cargar en repositorios que estuviesen abiertos al acceso público y en diversos formatos de archivos, de manera que dicha información pueda ser fuente para la generación nuevas propuestas de mejoramiento de otro tipo de políticas públicas. Esto supuso un flujo de trabajo interno que permita el procesamiento de esos datos (Secretaría General de Planificación MDMQ 2022).

Todo este esfuerzo organizativo finalmente se difundió a través la página web, pero en otros formatos más dinámicos, como el repotenciamiento del geoportal, un mapa georreferenciado del Distrito, donde se resalta la ubicación de proyectos sociales para ejecución de las distintas entidades y dependencias del MDMQ. Al ingresar en estos puntos, se podrá obtener el detalle de dichas iniciativas: necesidad, objetivos, presupuesto, indicadores de cumplimiento, así como los procesos de contrataciones públicas relacionadas (Secretaría General de Planificación MDMQ 2022).

Para estas acciones, y al igual que los instrumentos anteriores, fue necesario entablar una serie de reuniones cuyos objetivos fueron: capacitar al personal especializado del Municipio de Quito para poder recopilar la información pertinente bajo metodologías rigurosas; generar un conjunto de documentos, matrices y mecanismos de entrega, revisión y carga de datos; y a partir de ello dar a conocer a otros actores los parámetros de estudio, los resultados y las proyecciones establecidas a partir de la información (Secretaría General de Planificación MDMQ 2022).

## **Relaciones**

En la tercera etapa del proceso de Gobierno Abierto en Quito, correspondiente a la co-creación del segundo Plan de Acción, se consolidaron las relaciones entre diversos actores, cada uno con roles y niveles de influencia diferenciados. Este proceso estuvo marcado por la interacción de actores gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, expertos y comunidades locales, cuyas dinámicas de poder y autoridad dieron forma al contenido y alcance del plan.

Dentro del Municipio de Quito, se consolidaron posiciones jerárquicas que definieron las relaciones entre los distintos actores institucionales. Las secretarías y departamentos municipales involucrados en el proceso de Gobierno Abierto ajustaron sus roles y competencias para alinearse con los objetivos del plan. Esto permitió una mayor claridad en la

distribución de responsabilidades y en la rendición de cuentas, pero también reforzó el poder de los actores que controlaban los recursos y la información (Secretaría General de Planificación MDMQ 2022).

En paralelo, las organizaciones barriales y comunitarias emergieron como actores importantes en el proceso de construcción del segundo plan. Estas organizaciones, con sus puntos de vista y demandas específicas, influenciaron el debate sobre los compromisos del plan al aportar una perspectiva desde la base, centrada en los problemas cotidianos de los ciudadanos (Secretaría General de Planificación MDMQ 2022). Las organizaciones barriales y comunitarias lograron introducir temas clave relacionados con el acceso a los servicios públicos, la mejora de la infraestructura local y la transparencia en la gestión de los recursos comunitarios.

### **Eventos**

La tercera etapa del proceso de co-creación del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto en Quito estuvo marcada por la consolidación de mecanismos participativos. En primer lugar, se fortalecieron los procesos de selección de los miembros del Consejo Consultivo, liderados principalmente por la Secretaría General de Planificación, lo que aseguró la inclusión de actores clave, tanto del gobierno como de la sociedad civil y expertos en diversas áreas. Este consejo jugó un papel fundamental en la coordinación y supervisión de la elaboración del plan (Secretaría General de Planificación MDMQ 2022).

Posteriormente, se llevaron a cabo consultas ciudadanas, un proceso que, en esta etapa, fue más amplio e inclusivo. Las consultas no solo involucraron foros presenciales y espacios de participación directa, sino que también se implementaron formularios en línea para recoger las opiniones y propuestas de un público más amplio. Esto permitió una mayor participación y acceso a los ciudadanos. Finalmente, los insumos obtenidos de estas consultas fueron utilizados para definir y consolidar los compromisos del plan, que respondían tanto a las prioridades técnicas establecidas por el Consejo Consultivo como a las demandas expresadas por la ciudadanía (Secretaría General de Planificación MDMQ 2022).



## Capítulo 4. Las redes de políticas y el cambio incremental

En este capítulo se sigue el tercer objetivo del presente estudio, explicar por qué la selección de instrumentos de políticas de transparencia se ha dado conforme a los lineamientos de la iniciativa de Gobierno Abierto en el GAD Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, promovido por la red de política. Para ello, se propone seguir la estructura del modelo explicativo de Marsh y Smith (2000), que destaca tres relaciones explicativas: por un lado la relación entre las estructuras de las redes y la capacidad de agencia de los actores que las conformaron; posteriormente la relación entre las redes y el contexto más general, y finalmente las redes y los resultados. El presente análisis se elabora a partir de los hallazgos presentados en los dos capítulos anteriores, como una comparación entre los periodos marcados. De esta forma podremos dar cuenta de si hubo efectivamente un cambio incremental en la política de transparencia en el presente caso de estudio, y en qué sentido ha cambiado según los nuevos instrumentos construidos a partir de la incursión del Gobierno Abierto.

### 4.1. Comparación de las relaciones entre estructuras de las redes y agencias

La transformación de la red de política de Gobierno Abierto en Quito entre los periodos 2014-2017, 2018-2021 y 2022-2023 revela un cambio significativo en su estructura y funcionamiento, lo que refleja la evolución de los actores y las dinámicas de interacción. A partir de los indicadores estructurales descritos en el cuadro, se puede observar cómo esta red ha cambiado en términos de tamaño, densidad, cohesión y centralidad, lo cual nos permite analizar sus implicaciones en la formulación e implementación de la política.

**Tabla 4.1. Comparación entre dimensiones estructurales de redes de política**

Medidas de la red	Red de política 2014 - 2017	Red de política 2018 - 2021	Red de política 2022 - 2024
Tamaño (Número de Nodos)	10	32	29
Número de relaciones (Número de Aristas)	15	41	40
Grado medio	1,5	1,281	1,379
Centralidad-proximidad (Betweenness Centrality)	1,911	2,739	2,926
Densidad	0,167	0,083	0,099
Cohesión-unipolaridad (Eigenvector Centrality)	1.431	0.002	0.002

Elaborado por el autor.

#### **4.1.1. Periodo 2014-2017: Red incipiente y centralizada**

En el primer periodo (2014-2017), la red estaba compuesta por 10 nodos y 15 relaciones. Este tamaño reducido refleja una red pequeña, característica de una fase inicial en la que los actores clave estaban limitados principalmente a las instituciones del gobierno local y a un número reducido de organizaciones de la sociedad civil. La centralidad de intermediación (betweenness centrality) era relativamente alta (1911), lo que sugiere que unos pocos actores, como la Secretaría General de Planificación, actuaban como intermediarios claves dentro de la red, controlando el flujo de información y recursos entre otros nodos.

El grado medio, que indica el número promedio de relaciones por nodo, es bajo en comparación con los periodos posteriores, lo cual refleja que los actores interactuaban en una red limitada con pocas conexiones. Además, la densidad de la red era de 0.0167, lo que indica una red poco densa, donde las conexiones entre los actores eran escasas. Esta baja densidad puede interpretarse como un indicio de la etapa temprana del proceso de Gobierno Abierto, en la cual la inclusión de actores externos al gobierno y la participación amplia aún no se habían consolidado.

Por último, la cohesión-unipolaridad (eigenvector centrality) era bastante alta (1.431), lo que indica que la red era más jerárquica y centralizada, con uno o pocos actores dominando las interacciones y ejerciendo una influencia significativa sobre los demás.

#### **4.1.2. Periodo 2018-2021: Expansión y diversificación**

El segundo periodo (2018-2021) muestra un crecimiento en la red, con 32 nodos y 41 relaciones, lo que refleja una expansión significativa. Esta expansión coincide con el proceso de co-creación del Segundo Plan de Acción, que involucró a un mayor número de actores, incluidos expertos, organizaciones comunitarias, barriales y otros sectores de la sociedad civil. Este crecimiento también se refleja en el aumento del grado medio, que se disparó a 1281, lo que sugiere que los actores ahora tenían muchas más conexiones y relaciones de colaboración.

Sin embargo, la densidad de la red disminuyó a 0.0083, lo que refleja que, a pesar del incremento en el número de actores, las relaciones no eran proporcionales a dicho crecimiento. Este fenómeno es común en redes en expansión, donde la incorporación de nuevos actores no siempre se traduce en un aumento en el número de conexiones directas entre ellos. La baja densidad también puede ser indicativa de una mayor especialización de los nodos, donde cada actor tiene un rol más definido en el proceso de toma de decisiones.

La centralidad de intermediación también aumentó a 2739, lo que indica una mayor complejidad en las interacciones, aunque aún con actores clave que ejercían control sobre los flujos de información. No obstante, la cohesión-unipolaridad bajó drásticamente a 0.002, lo que sugiere una descentralización de la red, con más actores participando en la toma de decisiones y una estructura menos jerárquica.

#### **4.1.3. Periodo 2022-2023: Consolidación y estabilización**

En el tercer periodo (2022-2023), la red se estabiliza con 29 nodos y 40 relaciones, lo que indica una ligera contracción respecto al periodo anterior, pero con una centralidad de intermediación que sigue aumentando a 2926. Esto sugiere que, aunque hay menos actores, los nodos clave siguen siendo fundamentales para la intermediación en la red, probablemente debido a la consolidación de los actores más influyentes en el proceso de Gobierno Abierto, como la Secretaría General de Planificación y otros actores gubernamentales.

El grado medio también aumenta a 1379, indicando que las relaciones entre los actores se han fortalecido, con más interacciones y colaboración. Sin embargo, la densidad de la red sigue siendo baja (0.0099), lo que refleja una estructura en la que, a pesar del fortalecimiento de ciertas relaciones, la conectividad general entre todos los nodos sigue siendo limitada.

Finalmente, la cohesión-unipolaridad permanece baja (0.002), lo que sugiere que la descentralización observada en el periodo anterior se mantiene. Esto implica que la red ha avanzado hacia una mayor distribución del poder, con varios actores colaborando en igualdad de condiciones, en contraste con la estructura más jerárquica del primer periodo.

Como hemos podido evidenciar, las redes de políticas se han transformado significativamente. Anteriormente, estas redes estaban caracterizadas por ser menos densas y altamente centralizadas en actores estatales. Sin embargo, la evolución ha llevado a una mayor densidad de las redes y a una descentralización del poder. En este nuevo escenario, los vínculos dentro de la red no solo son más numerosos, sino que también otorgan más poder de decisión a los actores externos.

Esta descentralización implica que el poder ya no recae exclusivamente sobre los tomadores de decisiones tradicionales (es decir, los funcionarios del gobierno), sino que se distribuye a través de un mecanismo más participativo. Los actores no estatales, tales como organizaciones de la sociedad civil, ONGs y grupos comunitarios, han encontrado un espacio estable para participar en la toma de decisiones y la configuración de instrumentos de gobernanza. Esta participación es facilitada por la estructura más abierta y densa de las redes

actuales, donde los vínculos horizontales permiten una mayor inclusión y diversidad de perspectivas.

Aunque la estructura de la red ofrece nuevas oportunidades para la agencia de las organizaciones de la sociedad civil, también impone ciertas restricciones. Una de las principales limitaciones es el nivel de especialización del trabajo requerido para integrar eficazmente las propuestas ciudadanas en los procesos de gobernanza. Los actores no estatales que desean participar en instancias de decisión como el Consejo Consultivo y otros eventos de socialización y recepción de propuestas necesitan tener experiencia en la gestión de proyectos de investigación, así como en la implementación de mecanismos de transparencia.

Este requisito de especialización puede actuar como una barrera, limitando la participación efectiva de actores que, aunque interesados y motivados, no cuentan con el nivel de conocimiento técnico necesario. Así, la estructura de la red, al tiempo que abre puertas para una mayor participación, también demanda un nivel significativo de profesionalismo y competencia técnica.

La reducción de la brecha de esta barrera de conocimiento es el objetivo que se aborda en el instrumento de socialización y capacitación a los actores de la sociedad civil, para que todos los actores sepan su rol, sus atribuciones y responsabilidades en el proceso de formulación y selección de instrumentos. Los actores que logran participar en estos procesos tienen la responsabilidad de seguir el trabajo realizado, cumplir con los parámetros establecidos y asegurarse de que sus propuestas estén alineadas con las normativas y los planes vigentes del Municipio de Quito. Este seguimiento continuo y el cumplimiento de estándares son esenciales para mantener la credibilidad y efectividad de su participación.

Existen costos que los actores no estatales deben asumir al momento de lanzarse a evaluar la calidad de la política de transparencia. Estos pueden ser: la capacidad en conocimiento y personal para analizar los datos conferidos del portal de transparencia, los costos de difusión de los resultados de dicha evaluación, y el seguimiento a las recomendaciones respecto a ajustes de los instrumentos. En ese sentido, no hay muchos incentivos fuera del valor mismo de la información, y la utilidad que puede generar para el sector privado.

En la fase de co-creación del Primer Plan de Acción, no quedaron claros los alcances de algunos lineamientos en lo que se esperó de cada uno de los actores involucrados (Secretaría General de Planificación MDMQ 2019). En el proceso de sensibilización con la ciudadanía, se empleó una metodología de trabajo que en un primer momento brindó a las organizaciones

comunitarias, herramientas para comprender la importancia de la transparencia y su complementariedad con una participación ciudadana activa; sin embargo no se conocieron los procedimientos por los cuales esta misma ciudadanía organizada sería capaz de hacer propuestas concretas respecto a un tema específico de política pública donde se evidencie una carencia de información (Secretaría General de Planificación MDMQ 2019). Por esta razón, los procesos de recepción de propuestas tuvieron que rechazar múltiples propuestas, ya que existe una serie de condicionamientos para lograr que una propuesta sea llevada a la práctica. Este mecanismo se afinó en el proceso de co-creación del Segundo Plan de Acción. Para esta ocasión, los talleres con organizaciones comunitarias ya no se centró en la importancia de la transparencia, sino en las aplicaciones prácticas que esta iniciativa puede generar, así como su utilidad para procesos de toma de decisión a nivel comunitario (Secretaría General de Planificación MDMQ 2022). Al integrar las necesidades comunitarias, como el conocimiento de primera fuente sobre el calendario de obras en zonas específicas, con la entrega de información georreferenciada que incluya montos, duración, avance y fecha límite de entrega; las organizaciones utilizaron de mejor manera estos datos para mantener informadas a sus respectivas comunidades, para establecer acciones de seguimiento y contingencia en caso de que las obras eventualmente impliquen cierres de obra pública o cortes de servicios.

Ahora, en cuanto a las funciones del Consejo Consultivo, el reglamento dispone la alternabilidad de actores que lo conforman según los ciclos de co-creación de planes (GAD DMQ 2017b). Esto significa que tras un periodo de gestión en la construcción del Plan de Acción, su implementación y resultados, los principales gestores no estatales no deben continuar ejerciendo los cargos directivos, lo que se formuló para dar paso a nuevas organizaciones interesadas en el tema, y de esta manera fortalecer el principio de participación.

Este principio se ha manifestado de forma diferente en cuanto a los tres tipos de actores no estatales contemplados para el Consejo Consultivo. El campo más propositivo ha sido el académico, ya que desde los representantes universitarios elegidos en ambos periodos, se presentaron propuestas sólidas sobre el mejoramiento de las plataformas de difusión de información. El lado de las organizaciones sociales también se ha visto enriquecido por actores que han tenido larga trayectoria en el seguimiento de la transparencia gubernamental en distintos niveles de gobierno, y que de hecho habían participado activamente en la evaluación y seguimiento del cumplimiento de la LOTAIP desde su puesta en marcha. Sin embargo, del lado del sector productivo no se ha podido evidenciar una integración plena a la

iniciativa. En el primer proceso de co-creación, se unieron dos cooperativas en la primera convocatoria. En el segundo plan no se presentaron propuestas de este sector, por lo que se tuvo que realizar otra convocatoria en la cual una organización productiva se presentó (Secretaría General de Planificación MDMQ 2018a; 2021b; 2021c).

Mientras que la estructura de la red puede proporcionar un marco que facilita o restringe la acción, la agencia de los actores también puede transformar y reconfigurar la estructura de la red. Ahora nos centraremos en cómo la agencia explica a la estructura, destacando la importancia de la experiencia y habilidades de algunas organizaciones en la política de transparencia y el Gobierno Abierto en el Distrito Metropolitano de Quito.

La capacidad de agencia de los actores, especialmente las organizaciones de la sociedad civil, juega un papel crucial en la transformación y adaptación de la estructura de la red de gobernanza. Estas organizaciones, a través de sus agendas de investigación y acción, no solo participan en los procesos de toma de decisiones, sino que también influyen activamente en cómo se configuran y operan estas redes. La experiencia acumulada por organizaciones dedicadas a la transparencia y el Gobierno Abierto es un factor determinante en su capacidad para influir en la estructura de la red. Estas organizaciones han desarrollado una profunda comprensión de las dimensiones de la política de transparencia, su estado de implementación, los avances logrados y los retos pendientes, lo que les permite formular propuestas concretas y efectivas, que no solo abordan los problemas actuales sino que también anticipan futuras necesidades y desafíos (Secretaría General de Planificación MDMQ 2019; 2022).

Por ejemplo, el desarrollo de la plataforma de Gobierno Abierto y el geoportal en Quito es una manifestación clara de cómo la agencia de los actores puede transformar la estructura de gobernanza. Este geoportal, que mapea las obras públicas y servicios municipales, surgió de la necesidad de proporcionar acceso directo a la información sobre las intervenciones municipales. La implementación de esta herramienta fue posible gracias a la experiencia y habilidades de los actores involucrados, quienes identificaron la necesidad, desarrollaron la solución y promovieron su adopción.

El impacto de estas acciones no se limita a la creación de nuevas herramientas o políticas. La agencia de los actores también redefine cómo se estructura y opera la red de gobernanza. Al introducir herramientas como el geoportal, las organizaciones influyen en los flujos de información, los procesos de toma de decisiones y la manera en que se interactúa dentro de la red. La adopción de estas herramientas puede llevar a una mayor transparencia y eficiencia, lo que a su vez puede modificar la dinámica de poder y las relaciones entre los actores.

A pesar de los avances, como el geoportal, todavía existen desafíos significativos que requieren atención. Uno de los principales retos es la necesidad de potencializar estas herramientas, asegurando su uso masivo y mejorando su funcionalidad, como los tiempos de carga de información. Este esfuerzo no solo depende de la estructura existente, sino también de la continua intervención de los actores, que deben promover, educar y ajustar las herramientas para maximizar su impacto.

## **4.2. Comparación de las relaciones entre estructuras de las redes y el contexto**

A continuación se dará un breve recuento del contexto en el cual se originaron y desarrollaron las diferentes iniciativas en el marco de la política de transparencia. Para ello, se explicará en primer lugar el desarrollo de la política de transparencia a nivel nacional en los tres hitos identificados: la aprobación de la LOTAIP, la entrada en vigencia de la nueva Constitución y la implementación del Gobierno Electrónico. A partir de estos avances se explicará la relación entre el contexto y la red de Gobierno Abierto a nivel local en el Municipio de Quito.

### **4.2.1. Contexto nacional: LOTAIP, Constitución de 2008 y Gobierno Electrónico**

En primer lugar, en el periodo entre 2003 y 2014 se inauguró la política de transparencia con la aprobación de la LOTAIP. Este acontecimiento se gestó en un contexto nacional caracterizado por una profunda crisis política y económica. La aprobación de la LOTAIP se vio facilitada por algunos factores políticos y sociales, aunque su implementación planteó desafíos y revela tanto alcances como limitaciones en la búsqueda de una gestión gubernamental transparente, sobre todo a niveles de gobiernos locales. A continuación hablaremos con más detalle sobre este primer hito en la política de transparencia, para comprender su legado y posterior desarrollo.

La última década del siglo XX y los primeros años del siglo XXI fueron testigos de una transformación política significativa en América Latina, caracterizada por una gran ola de democratización (Vera, Rocha, y Martínez 2015). Este fenómeno, que se desplegó desde la década de 1990, marcó un cambio sustancial en la región, antes caracterizada por regímenes autoritarios y conflictos políticos. La transición hacia regímenes democráticos en países como Brasil, Argentina y Chile, entre otros, generó una agenda internacional enfocada en la consolidación y profundización de la democracia en la región.

Dentro de este contexto, surgieron numerosas ONGs dedicadas a impulsar el fortalecimiento de las instituciones democráticas, y que desempeñaron un papel importante como promotoras de la transparencia y el acceso a la información como pilares fundamentales para la

consolidación de sistemas democráticos robustos. La creciente conciencia sobre la importancia de la rendición de cuentas y la participación ciudadana condujo a la creación de una agenda internacional que abogaba por la implementación de leyes específicas de transparencia y acceso a la información en diversos países latinoamericanos (Naser, Ramírez-Alujas, y Rosales 2017).

La LOTAIP, debatida en Ecuador en 2003, fue el resultado tangible de este impulso internacional y de la presión ejercida por organizaciones de la sociedad civil. La LOTAIP se erigió como una respuesta a la necesidad de fortalecer la transparencia gubernamental en un momento crítico de la historia política del país (D. Barragán 2009). Este marco legal representó un cambio significativo al garantizar el acceso ciudadano a la información pública, estableciendo así las bases para una gestión gubernamental más transparente y receptiva a las demandas de la sociedad.

La aprobación de la LOTAIP marcó un hito en la política de transparencia en Ecuador, estableciendo un paradigma que ha persistido a lo largo del tiempo. La implementación de la ley ha sido un proceso gradual, con avances y desafíos en el camino. Sin embargo, la dirección general de la política de transparencia ha permanecido constante, en consonancia con las diversas iniciativas a lo largo del tiempo y con la participación de una amplia variedad de actores, desde la sociedad civil hasta organismos internacionales.

En el caso ecuatoriano, la emergencia de esta agenda internacional coincidió con un periodo de intensa crisis política y económica a principios de la década de 2000. Este escenario creó la necesidad de fortalecer las instituciones democráticas y establecer mecanismos que garantizaran la transparencia gubernamental. El contexto nacional económico que rodeó la emergencia de la LOTAIP se vio profundamente influido por la crisis financiera de marzo de 1999, un acontecimiento histórico que dejó una huella indeleble en la economía del país. Este episodio, conocido como el feriado bancario, tuvo consecuencias devastadoras, congelando los depósitos de cientos de miles de personas y desencadenando una de las mayores crisis económicas que Ecuador ha enfrentado.

El feriado bancario fue el resultado de un deterioro sistemático en el sistema financiero ecuatoriano, caracterizado por prácticas irregulares, mala gestión y una acumulación insostenible de deudas. El 8 de marzo de 1999, el gobierno ecuatoriano anunció una medida extraordinaria: el cierre temporal de los bancos y la congelación de los depósitos, lo que llevó a una paralización generalizada de la actividad económica y generó una profunda desconfianza en el sistema financiero (Machinea 2009). Esta crisis se tradujo en un aumento

del desempleo, una disminución drástica de la actividad económica y un debilitamiento generalizado de la estabilidad macroeconómica. Además, las deudas acumuladas llevaron al país al borde de la quiebra, lo que obligó al gobierno a emprender medidas drásticas para estabilizar la economía.

En este contexto de profunda crisis económica y transformación monetaria, la necesidad de fortalecer las instituciones y garantizar la transparencia en la gestión gubernamental se volvió apremiante. La desconfianza generada por la crisis financiera hizo evidente la importancia de establecer mecanismos que aseguraran la rendición de cuentas y permitieran a los ciudadanos acceder a información clave sobre la gestión pública.

Otro aspecto que marcó el origen de la LOTAIP fue la profunda crisis institucional que sumió al país en un ambiente político adverso y desafiante. La década de 1990 y principios de los años 2000 estuvieron marcados por la inestabilidad del sistema político ecuatoriano, caracterizado por la entrada de nuevas organizaciones políticas, la atomización de las preferencias electorales y las abruptas caídas de tres presidentes: Abdalá Bucaram en 1997, Jamil Mahuad en 2001 y Lucio Gutiérrez en 2003 (Sánchez 2008).

Las sucesivas caídas de presidentes generaron un profundo desencanto en la ciudadanía y contribuyeron a la percepción de un quiebre en la clase política. La crisis política resultante llevó a la búsqueda de mecanismos que pudieran restablecer la confianza de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales. La situación se agravó aún más por la atomización del Congreso Nacional, con 18 organizaciones políticas, 8 de ellas nuevas, y una composición débil y fragmentada.

Las cuatro bancadas más numerosas, PSC, ID, PRE y PRIAN, sumaban 65 escaños de un total de 121, pero la falta de una coalición estable complicaba la identificación clara de apoyo tanto al gobierno como a la oposición (Freidenberg y Pachano 2016). El partido de gobierno, el PSP, tenía solo 6 escaños legislativos, lo que contribuía a un gobierno sin mayor apoyo legislativo, por lo que no hubo un impulso significativo para la aprobación de proyectos de ley como el de transparencia. La interacción entre ambos poderes resultó comprometida, afectando la capacidad del gobierno para llevar a cabo iniciativas significativas.

La aprobación de la LOTAIP en Ecuador no fue simplemente el resultado de una iniciativa desde los actores del sistema político sumido en una crisis, sino más bien el fruto de una acción impulsada por el activismo internacional, organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional. En un contexto donde el gobierno era débil y el Congreso

fragmentado, estas entidades externas abogaron activamente en la promoción de la transparencia como una herramienta esencial para la consolidación del sistema democrático (D. Barragán 2009; Arellano 2013).

En este escenario, las organizaciones internacionales y las ONGs, con sus propias agendas centradas en temas como derechos humanos y democracia, se convirtieron en artífices clave en la gestación de la LOTAIP. En 2003, se estableció la Coalición de Organizaciones Civiles por el Acceso a la Información Pública en Ecuador, conocida como Coalición Acceso (Navas, Ávila, y Simon 2004). Esta coalición, junto con otras organizaciones de la sociedad civil, universidades, medios de comunicación y colectivos con diversos intereses, se propuso impulsar un cambio significativo a través de la promulgación de una ley que garantizara el acceso a la información pública.

Las acciones emprendidas por la Coalición Acceso y otras organizaciones fueron variadas y estratégicas. Se llevaron a cabo procesos de socialización y discusión de varios proyectos de ley, buscando involucrar a la sociedad en la importancia de la transparencia y el acceso a la información. Además, se sostuvieron reuniones con las diferentes bancadas políticas, aprovechando los espacios de diálogo para promover la idea de que la transparencia no solo era un imperativo moral, sino también una herramienta esencial para fortalecer las instituciones y fomentar la participación ciudadana (Navas, Ávila, y Simon 2004).

La promoción de esta política se extendió a diversos espacios y canales de comunicación, contribuyendo a introducir exitosamente el paradigma de la transparencia y su vinculación intrínseca con la consolidación del sistema democrático en Ecuador. A través de campañas mediáticas, publicaciones, seminarios y la movilización de la sociedad civil, se estableció un discurso coherente sobre la importancia del acceso a la información pública como un derecho fundamental en un sistema democrático (Navas, Ávila, y Simon 2004; Arellano 2013).

Este proceso fue impulsado por diversas iniciativas y actores. La sociedad civil, en particular, desempeñó un papel protagónico en la promoción de la transparencia. Organizaciones ciudadanas, defensoras de derechos humanos y grupos de periodistas se unieron para formular propuestas de ley y presionar a las autoridades para la adopción de medidas que garantizaran la apertura gubernamental. La urgencia de cambiar la dinámica tradicional, caracterizada por la opacidad y la falta de acceso a la información, canalizó la movilización ciudadana en pro de esta iniciativa.

En suma, la aprobación de la LOTAIP en Ecuador se caracterizó por ser más una expresión de intenciones que una manifestación real de compromiso político para impulsar un cambio sustancial en el acceso a la información pública. Varios diputados presentaron anteproyectos de ley como iniciativas para efectuar transformaciones profundas en la administración pública, pero la falta de un respaldo político sólido en el Congreso y el Ejecutivo, junto con la emisión tardía del reglamento un año después de la aprobación, evidenció limitaciones en la voluntad política para llevar a cabo cambios concretos (Navas, Ávila, y Simon 2004).

La presión de las ONGs internacionales, asociadas con organismos multilaterales y de cooperación internacional, fue un factor determinante en la aprobación de la LOTAIP. Esta presión externa, aunque contribuyó a la promulgación de la ley, no estuvo respaldada por un compromiso genuino y sostenido por parte de los actores políticos nacionales. La aprobación de la ley, en parte, se interpretó como un intento de mejorar la imagen del gobierno frente a la ciudadanía, presentándola como una medida para impulsar la transparencia y la apertura en la gestión gubernamental (D. Barragán 2009).

A pesar de que el discurso del acceso a la información fue ampliamente aceptado, la implementación efectiva de la transparencia se vio obstaculizada por varios factores como la falta de mecanismos jurídicos para poner en práctica la normativa, así como la falta de presupuesto para la implementación efectiva de los mecanismos de difusión de la información (D. Barragán 2009). La transparencia, en lugar de manifestarse de manera inmediata, se desarrolló a través de cambios graduales en el comportamiento de las instituciones. La reticencia de ciertos sectores a la apertura y fiscalización de sus acciones contribuyó a que la transparencia se convirtiera, en sus primeras etapas, en un elemento predominantemente discursivo.

La experiencia de la LOTAIP ilustra que, aunque es difícil oponerse públicamente a la transparencia, su implementación efectiva requiere más que simplemente discursos políticos. La transparencia demanda la aplicación de instrumentos con autoridad, recursos financieros, organización y nodalidad. La falta de un compromiso real por parte de las autoridades y la resistencia del aparato burocrático a adoptar prácticas de generación, procesamiento y difusión de información, destacan la complejidad inherente a la transformación de los discursos en acciones tangibles en el ámbito político.

Los principales promotores de esta iniciativa fueron actores clave en el ámbito gubernamental que reconocieron la urgencia de adaptar la administración pública a los avances tecnológicos y mejorar la accesibilidad de la información gubernamental. Entre los promotores destacaron

líderes políticos y funcionarios públicos comprometidos con la modernización y eficiencia gubernamental. Esta visión encontró respaldo en la percepción de que el acceso a la información a través de plataformas digitales no solo optimizaría los procesos administrativos sino que también contribuiría a fortalecer la relación entre el Estado y la ciudadanía (Peralta, Lozano, y Jorda 2020).

El cumplimiento efectivo de la LOTAIP en Ecuador ha enfrentado diversos obstáculos, siendo uno de los principales el limitado alcance y capacidad operativa de la Defensoría del Pueblo, entidad encargada de supervisar y garantizar el cumplimiento de esta legislación.

La Defensoría del Pueblo, como entidad autónoma y descentralizada, tiene la responsabilidad de velar por el respeto a los derechos humanos en el país, incluyendo el derecho al acceso a la información pública establecido por la LOTAIP. Sin embargo, esta institución se ha enfrentado a restricciones significativas, principalmente de carácter presupuestario, logístico y operativo, que limitan su capacidad para monitorear el cumplimiento de la ley.

Las limitaciones presupuestarias afectaron la capacidad de la Defensoría del Pueblo para llevar a cabo campañas educativas y de concientización que promuevan el conocimiento y ejercicio efectivo de los derechos establecidos por la LOTAIP entre la ciudadanía. La falta de recursos sin duda afectó negativamente la difusión de información sobre los procedimientos para solicitar acceso a la información y la manera de hacer valer estos derechos (D. Barragán 2009). Otra muestra de estas limitaciones ha sido la incapacidad de la Defensoría del Pueblo para generar datos y parámetros básicos que evidencien el nivel de cumplimiento de la LOTAIP.

El contexto de limitación e inestabilidad institucional ha llevado a las organizaciones sociales a desempeñar un rol más activo en la búsqueda de mecanismos para garantizar la rendición de cuentas. En este contexto, las organizaciones de la sociedad civil han visto la necesidad de crear y fortalecer sus propios mecanismos de monitoreo, dado que las instituciones estatales no siempre han sido capaces de ofrecer una vigilancia efectiva. Esto ha permitido a los actores no gubernamentales desarrollar nuevas habilidades en el manejo de información y en la gestión de procesos de escrutinio público, marcando una dirección más orientada a la auto-organización frente a la debilidad estatal (D. Barragán 2009).

La transformación de la política de transparencia en Ecuador experimentó un giro significativo en 2008 con la aprobación de la nueva Constitución Política, y posteriormente su adscripción con la iniciativa de Gobierno Electrónico, marcando un hito en la estructura

institucional del Estado y fortaleciendo la función de transparencia y control social. Este cambio institucional tuvo un impacto sustancial en la Defensoría del Pueblo y en la manera en que se abordaba la transparencia en el país.

Con la nueva Constitución, la Defensoría del Pueblo dejó de operar de manera independiente y pasó a formar parte de la Función de Transparencia y Control Social, un ente gubernamental con la responsabilidad expresa de vigilar y garantizar la transparencia en las instituciones públicas. Este cambio no solo supuso una reorganización administrativa, sino también un aumento en las capacidades organizativas de la Defensoría del Pueblo, otorgándole un papel más central en la promoción de la transparencia y el acceso a la información (EC 2008; Arellano 2013).

Una de las estrategias clave adoptadas por la Función de Transparencia y Control Social, en colaboración con la Defensoría del Pueblo, fue incentivar la creación de comités de transparencia en las instituciones públicas (Defensoría del Pueblo 2015). Estos comités, presididos por la máxima autoridad de cada institución, incorporan a la dirección de comunicación, las direcciones de trabajo sustantivo, un oficial de cumplimiento y al menos un actor externo. Esta composición diversificada busca garantizar una representación integral de los distintos aspectos y actores involucrados en la generación y gestión de información gubernamental.

El objetivo principal de estos comités es procesar la información de manera que se ajuste a los rigurosos estándares establecidos por la LOTAIP. Esto implica no solo la divulgación de información sino también la garantía de que dicha información sea comprensible y accesible para el público en general (Defensoría del Pueblo 2015). La creación de estos comités no solo fomenta la rendición de cuentas sino que también consolida una cultura de transparencia dentro de las entidades gubernamentales, fortaleciendo la confianza ciudadana en la gestión pública.

La participación activa de la Defensoría del Pueblo en la promoción de estos comités de transparencia representó un cambio significativo en la forma en que se abordaba la transparencia en comparación con el periodo anterior. La integración de la Defensoría del Pueblo en la Función de Transparencia y Control Social permitió una mayor coordinación y sinergia en las acciones destinadas a fortalecer la transparencia en todas las instituciones públicas.

Este cambio estructural ofreció una oportunidad que las organizaciones sociales aprovecharon para formalizar sus demandas de transparencia. La consagración de la transparencia en la Constitución creó un escenario donde el escrutinio público se convirtió en un deber de las instituciones, facilitando el trabajo de las organizaciones no gubernamentales en la construcción de una cultura de rendición de cuentas. Estas organizaciones, al ver la oportunidad de incidir en las políticas públicas a través de este marco normativo, comenzaron a desarrollar estrategias más complejas para monitorear las actividades gubernamentales, incrementando su capacidad para procesar y difundir información relevante.

La adopción de tecnologías de la información para impulsar el Gobierno Electrónico ha sido una estrategia fundamental en este proceso de transformación (Gobierno Nacional 2013). La Defensoría del Pueblo, en colaboración con organizaciones de cooperación internacional, ha desarrollado mecanismos tecnológicos para automatizar el monitoreo del cumplimiento de la LOTAIP. Este sistema extrae información de los portales web de las entidades públicas, realiza cálculos y actualizaciones periódicas respecto a la carga de nueva información.

No obstante, la implementación de esta automatización no estuvo exenta de desafíos. Fue necesario abordar la heterogeneidad de formatos y estructuras de la información existente en las diversas entidades públicas. Para superar esta barrera, se llevó a cabo un proceso de estandarización de los contenidos de la información (Gobierno Nacional 2014). Cada entidad pública fue dotada de formularios y formatos de informes específicos, diseñados para cumplir con los requisitos legales y facilitar la integración con la plataforma de monitoreo.

La implementación exitosa requería no solo la creación de comités de transparencia y la automatización del monitoreo, sino también una profunda socialización y capacitación en todas las entidades públicas. En este contexto, la Secretaría Nacional de la Administración Pública asumió un rol destacado en la orientación y formación de los funcionarios gubernamentales (Gobierno Nacional 2014).

La socialización implicó la difusión de la normativa, asegurando que cada entidad comprendiera la importancia de la transparencia y su rol específico en este proceso. Por otro lado, la capacitación abordó aspectos técnicos relacionados con la estandarización de la información y el uso efectivo del software de monitoreo. Este proceso no solo garantizó la correcta implementación de la iniciativa, sino que también contribuyó a consolidar una cultura organizacional centrada en la transparencia y el acceso a la información.

El uso de tecnologías digitales permitió el desarrollo de modelos de monitoreo ciudadano más accesibles y eficientes, lo que transformó la manera en que las organizaciones sociales se relacionaban con la información pública. Las plataformas digitales facilitaron el acceso a grandes cantidades de datos, permitiendo que las organizaciones desarrollaran habilidades técnicas en el análisis y la difusión de la información de manera más sistemática y rigurosa.

Este cambio, aunque positivo en términos de eficacia, también presentó un desafío: la falta de especialización de muchas organizaciones para utilizar estas herramientas de manera efectiva (C. Cruz y Zamudio 2017). A pesar de los avances tecnológicos, solo un número reducido de organizaciones ha logrado adaptarse completamente a las exigencias técnicas del gobierno electrónico, lo que limita el alcance del escrutinio público.

La iniciativa fue también blanco de críticas. Sectores escépticos expresaron preocupaciones sobre la capacidad del Estado para manejar eficientemente y con la debida seguridad de la información, la transición a un entorno digital. Además, hubo críticos que temían que el acceso a través de Internet pudiera excluir a sectores de la población que no contaran con acceso a la tecnología, generando brechas digitales y desigualdades en el acceso a la información (X. Barragán 2022). No obstante, la digitalización de algunos procesos del Estado ha sido un paso fundamental en el desarrollo de las capacidades, tanto en la provisión de servicios como en la generación de datos e información, por lo cual son muchos más los beneficios ante los riesgos.

La implementación del Gobierno Electrónico no solo representó un cambio en la forma en que se gestionaban los servicios gubernamentales, sino que también facilitó la labor de transparencia y vigilancia por parte de la Defensoría del Pueblo. Esta entidad, encargada de supervisar el cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales, pudo aprovechar las nuevas herramientas tecnológicas, que se comenzaron a masificar en todos los ámbitos de la gestión pública, para monitorear y evaluar el porcentaje de cumplimiento de las instituciones públicas en relación con la LOTAIP.

Desde 2011, la Defensoría del Pueblo ha recopilado y manejado datos sobre el cumplimiento de las instituciones públicas, ofreciendo así una visión más detallada y cuantificable de la eficacia de la implementación del Gobierno Electrónico en términos de transparencia (Defensoría del Pueblo 2024). La disponibilidad de estos datos ha permitido evaluar de manera más precisa el impacto de las políticas implementadas y orientar ajustes o mejoras en el sistema (Jara Íñiguez 2019).

El principal objetivo del desarrollo de sitios web gubernamentales fue optimizar la prestación de servicios, proporcionar información oportuna y accesible, y, de manera fundamental, fortalecer la política de transparencia. La creación de plataformas en línea permitiría una divulgación más eficiente de la información pública, cumpliendo con los principios democráticos y generando un canal directo entre el gobierno y la ciudadanía. Dos parámetros fundamentales fueron evaluados: el cumplimiento de la carga periódica de información en los portales web y el cumplimiento en la entrega de información mediante solicitudes (Defensoría del Pueblo 2024).

El aprovechamiento de este desarrollo para la expansión de la política de transparencia fue evidente en varios aspectos. En primer lugar, el acceso en línea a información gubernamental permitió una mayor visibilidad de las acciones y decisiones gubernamentales, fomentando un escrutinio público que contribuyó a la rendición de cuentas. Además, la disponibilidad de información en tiempo real facilitó que la ciudadanía pudiera seguir de cerca el desarrollo de políticas, programas y proyectos gubernamentales, fortaleciendo así su participación informada en el proceso democrático.

Sin embargo, a pesar de los aciertos evidentes, la ejecución de esta política de Gobierno Electrónico también enfrentó desafíos y desaciertos. Uno de los principales desafíos fue la falta de consolidación de una profesionalización del aparato burocrático para manejar el flujo de información (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social 2016). La transición a un entorno digital requería una capacitación significativa del personal gubernamental para garantizar el manejo eficiente de las plataformas en línea y la protección adecuada de la información sensible.

Asimismo, hubo deficiencias en la inversión y en la coordinación interinstitucional en el marco de la puesta en marcha de los sitios web gubernamentales. La falta de una estrategia integral y coordinada entre las diferentes entidades gubernamentales resultó en disparidades en la calidad y accesibilidad de la información proporcionada, generando una experiencia heterogénea para los usuarios.

Podemos constatar este aspecto en las diferencias del acceso a herramientas tecnológicas por parte de los gobiernos locales, a nivel provincial y municipal. Mientras que en las ciudades más grandes, los gobiernos contaron con mayor presupuesto y mejores condiciones para automatizar procesos y flujos de información, en otros gobiernos de ciudades más pequeñas y con un alto índice de población rural, esta incorporación sufrió grandes limitaciones, por lo cual el desarrollo de la transparencia se vio afectado. Esto se verifica al constatar a través de

las disparidades en las mediciones del índice territorial de transparencia, desarrollado por el CPCCS, específicamente en el módulo que refiere al acceso a la información (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social 2024).

#### **4.2.2. Contexto local: más allá del cumplimiento de la LOTAIP**

La iniciativa de Gobierno Abierto en el Municipio de Quito se introdujo en un contexto local marcado por desafíos significativos en materia de transparencia, participación ciudadana y acceso a la información pública. Este proceso no puede entenderse sin analizar el marco normativo y las dinámicas políticas que influyeron en su implementación, así como los obstáculos que enfrentó. A continuación, se desarrollan tres aspectos clave que permiten comprender el entorno en el cual se gestó esta iniciativa.

En primer lugar, es fundamental destacar el lento y deficiente cumplimiento del artículo 7 de la LOTAIP a nivel nacional, situación que se agudizó en los gobiernos locales, incluido el Municipio de Quito, donde su implementación ha sido irregular y fragmentada. En este caso, los indicadores de transparencia revelan un cumplimiento insuficiente de los parámetros establecidos por la ley. Por ejemplo, el Índice de Transparencia Activa, que evalúa el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de las instituciones públicas, evidenció que el Municipio de Quito no alcanzó la totalidad de los estándares requeridos (Alarcón-Salvador 2021).

Asimismo, en el índice de gobierno electrónico, que mide la incorporación de herramientas digitales para facilitar el acceso a la información, se observó una falta de orientación hacia el servicio ciudadano. Esto se tradujo en dificultades para que los ciudadanos pudieran buscar y descargar información de manera eficiente (Cevallos 2020). Un dato revelador es el indicador de calidad y transparencia de la información según la herramienta Infoparticipa, que en 2017 mostró que Quito apenas cumplió con el 37.74% de los indicadores evaluados, alcanzando solo 20 de 53 parámetros (Medranda Morales 2017). Pese a estas deficiencias, es importante resaltar que Quito se ubicó entre las ciudades mejor puntuadas a nivel nacional, lo que refleja las limitaciones generalizadas en la implementación de la LOTAIP en el país.

Por otra parte, la política de transparencia en el Municipio de Quito se caracterizó por una serie de altibajos y una falta de coordinación en la implementación de los instrumentos diseñados para promoverla. Aunque aún quedaban tareas pendientes respecto a la LOTAIP, a partir de 2014, se inició un proceso de desarrollo de instrumentos procedimentales orientados

a la implementación del Gobierno Abierto, con el objetivo de mejorar tanto la cantidad como la calidad de la información sobre la gestión pública.

Este esfuerzo se materializó en el Sistema Metropolitano de Transparencia, estructura institucional destinada a fortalecer la transparencia y la participación ciudadana.

Paralelamente se profundizaron mecanismos participativos como la Silla Vacía, el Cabildo Popular y los presupuestos participativos (Jara Íñiguez y Cedeño Alcívar 2021; Yáñez 2022), que buscaban involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones y en la fiscalización de la gestión pública. Sin embargo, estos avances no estuvieron exentos de desafíos, ya que la falta de una estrategia integral y coordinada limitó su efectividad. La coexistencia de instrumentos innovadores con un cumplimiento irregular de la LOTAIP reflejó una tensión entre los esfuerzos por modernizar la gestión pública y las dificultades para garantizar la transparencia en la práctica.

La creación de la FTCS representó un avance significativo en la promoción de la transparencia y el control social en Ecuador. Esta función, integrada por instituciones como el CPCCS, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General del Estado, fue diseñada para garantizar que las entidades públicas rindan cuentas y operen bajo principios de transparencia. La Defensoría del Pueblo, en particular, asumió un rol clave en la supervisión del cumplimiento de la LOTAIP, una tarea que incluyó a todos los niveles de gobierno, desde el nacional hasta el local.

Para el Municipio de Quito, esta nueva estructura institucional implicó un marco de exigencia y supervisión más robusto. La Defensoría del Pueblo, como ente encargado de velar por el derecho a la información, estableció la creación del Comité de Transparencia, así como indicadores y mecanismos de evaluación que permitieron medir el grado de cumplimiento de la LOTAIP en las entidades públicas. Estos indicadores, que incluyen aspectos como la publicación oportuna de información, la calidad de los datos y la accesibilidad para la ciudadanía, se convirtieron en herramientas clave para evaluar el desempeño de los gobiernos locales. En este sentido, Quito logró posicionarse como uno de los municipios con mejores resultados, lo que refleja su compromiso con la transparencia y su capacidad para adaptarse a las exigencias del nuevo marco institucional.

La iniciativa de Gobierno Electrónico tuvo una influencia significativa en la política de Gobierno Abierto del Municipio de Quito, al proporcionar las herramientas tecnológicas necesarias para mejorar la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. La sinergia entre los niveles de gobierno nacional y local, impulsada por el plan de

digitalización del Estado, permitió que Quito consolidara sus avances en la generación y publicación de datos, posicionándose como un referente en la implementación de políticas de Gobierno Abierto. Este caso demuestra cómo la integración de las TIC en la gestión pública puede impulsar transformaciones profundas en la relación entre el Estado y la ciudadanía, fortaleciendo la democracia y la confianza en las instituciones (Suing, Barraqueta Molina, y Carpio-Jiménez 2018; X. Barragán 2022).

En este contexto, es relevante destacar el papel de los actores que impulsaron la LOTAIP y su cumplimiento, quienes posteriormente se integraron en la red de política local y participaron activamente en la propuesta e implementación de los instrumentos de Gobierno Abierto en Quito. Estos actores, entre los que se encontraban organizaciones de la sociedad civil, académicos y funcionarios públicos comprometidos con la transparencia, reconocieron la importancia de mejorar la rendición de cuentas a nivel local. Su estrategia se basó en la premisa de que los gobiernos locales, por su mayor cercanía con las problemáticas ciudadanas, tienen un potencial único para promover la transparencia y la participación (C. Cruz y Zamudio 2017).

Esta perspectiva se alineó con los principios del Gobierno Abierto, que buscan fortalecer la relación entre el Estado y la ciudadanía a través de la colaboración, la innovación y la apertura. La participación de estos actores en la red de política local permitió la articulación de esfuerzos para avanzar en la implementación de instrumentos mencionados anteriormente. Sin embargo, su labor también enfrentó limitaciones derivadas de la falta de recursos, la resistencia al cambio dentro de la administración pública y las tensiones políticas propias de un contexto local complejo (C. Cruz y Zamudio 2017).

#### **4.3. Comparación de las relaciones entre redes y resultados**

La relación entre redes de políticas y los resultados en el desarrollo de la política de Gobierno Abierto en Quito, especialmente durante la etapa de conformación del marco legal entre 2014 y 2018, presenta una particularidad relevante. A diferencia de lo que ocurre en muchos casos, donde las redes de políticas se desarrollan de manera amplia y progresiva desde la sociedad civil hacia el Estado, el proceso en Quito se caracterizó por un tiempo relativamente corto y una influencia limitada de las redes de políticas no gubernamentales. Esta situación contrasta con la experiencia del nivel nacional, en la cual la LOTAIP fue aprobada en un primer momento, seguido por un periodo más largo y estructurado de implementación.

La política de Gobierno Abierto en Quito surgió como una iniciativa liderada por el propio Municipio, motivada en gran parte por la adhesión a la Alianza para el Gobierno Abierto (GAD DMQ 2014). Este contexto difiere de los escenarios tradicionales, en los que las redes de políticas, integradas por organizaciones de la sociedad civil y otros actores no gubernamentales, juegan un papel clave en influir en la agenda pública. En Quito, el impulso inicial provino de una decisión gubernamental que marcó el inicio del proceso de creación del marco legal para la política de Gobierno Abierto.

El proceso de adhesión a la OGP por parte del Municipio de Quito incentivó el desarrollo de instrumentos procedimentales, es decir, aquellos que definen la organización interna del Municipio para facilitar el acceso a la información. A través de esta estructura, se buscó crear las condiciones necesarias para implementar medidas de transparencia y promover la rendición de cuentas (Secretaría General de Planificación MDMQ 2020). Esto contrasta con la experiencia a nivel nacional, donde primero se aprobó un marco normativo sustantivo, la LOTAIP, y posteriormente se desarrollaron las condiciones procedimentales para su implementación en los distintos niveles de gobierno.

La razón principal de esta dinámica limitada es que el Gobierno Abierto en Quito se originó como una iniciativa municipal, no como un resultado de una presión sostenida por parte de la sociedad civil. Esto condujo a un desarrollo rápido del marco normativo, enfocado inicialmente en crear las condiciones internas para la implementación de medidas de transparencia, como la mejora en la gestión de datos y el acceso a la información pública (GAD DMQ 2016a; 2016b; 2017b). Solo posteriormente, se diseñaron y ejecutaron los Planes de Acción, que correspondían a la implementación de los instrumentos sustantivos.

La adopción de la política de Gobierno Abierto en Quito sin el apoyo inicial de redes de políticas puede explicarse por varios factores relacionados con las características institucionales del Municipio y su contexto administrativo. A diferencia de muchas experiencias internacionales, donde las redes de políticas —coaliciones de actores de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y académicos— juegan un papel fundamental en impulsar políticas de transparencia y rendición de cuentas, el caso de Quito se distingue por una dinámica diferente en su fase inicial.

Uno de los principales motivos para esta ausencia de redes de políticas es la estructura institucional del Municipio de Quito, que cuenta con un alto nivel de profesionalización en su aparato burocrático (Córdova 2010). Esta característica permitió que el propio Municipio liderara el diseño e implementación de la política de Gobierno Abierto sin necesidad de

depender de actores externos para su formulación. En contraste con otras jurisdicciones donde la falta de profesionalismo en el sector público genera una mayor dependencia de la sociedad civil para promover la transparencia, el Municipio de Quito tenía la capacidad interna para llevar adelante este proceso de manera autónoma.

Otro factor clave fue la estabilidad administrativa del Municipio, lo que garantizaba que los procedimientos y decisiones políticas pudieran desarrollarse de manera coherente y sin interrupciones significativas (Córdova 2010). Esta estabilidad fue fundamental para que el gobierno local se enfocara en crear las condiciones institucionales necesarias para implementar la política de Gobierno Abierto. A nivel administrativo, la continuidad de los procedimientos burocráticos permitió que se priorizara la implementación de los instrumentos que definían cómo organizar internamente al Municipio para facilitar el acceso a la información y la transparencia. Este enfoque estratégico contrastaba con las experiencias a nivel nacional, donde la implementación de la LOTAIP se encontró con mayores desafíos debido a la falta de condiciones estructurales necesarias para su cumplimiento.

La adopción de la política de Gobierno Abierto en Quito sin el respaldo previo de redes de políticas también puede entenderse en función del tamaño y alcance de las funciones y atribuciones del Municipio (Pozo Donoso 2017). Al ser una entidad local con competencias más acotadas y menos complejas que las instituciones a nivel nacional, las autoridades municipales podían diseñar y aprobar los instrumentos de transparencia de manera más eficiente. Esto se debía a que el tamaño y alcance de las funciones del gobierno local estaban más alineados con un proyecto de esta naturaleza, lo que facilitaba la gestión y la implementación de la política sin la necesidad de coordinar con un amplio número de actores externos.

La experiencia de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) también ofrece lecciones clave para comprender este proceso. La OGP ha concluido que, para lograr resultados sostenidos en el tiempo, es fundamental primero contar con condiciones institucionales que garanticen la estabilidad de la política, tanto en términos de liderazgo como de la organización administrativa dedicada a su implementación (Fundación Ciudadanía y Desarrollo 2020b). En este sentido, el Municipio de Quito cumplía con estos requisitos, lo que permitió que se avanzara en la creación de los instrumentos procedimentales sin necesidad de involucrar inicialmente a redes de políticas.

La segunda etapa del desarrollo de la política de Gobierno Abierto en Quito, correspondiente a la co-creación del Primer Plan de Acción entre 2018 y 2021, representa un cambio

significativo en cuanto al papel de las redes de políticas en comparación con la fase inicial. Durante esta etapa, la política contó con una red más amplia de actores, lo que influyó de manera crucial en los resultados alcanzados, particularmente en relación con la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración intersectorial. Esta fase se caracterizó por la inclusión de un Consejo Consultivo compuesto por actores gubernamentales, y no estatales provenientes de la academia, el sector productivo y organizaciones sociales, además de la coordinación con organizaciones comunitarias en las administraciones zonales.

A diferencia de la fase inicial, en la que la política de Gobierno Abierto fue impulsada principalmente por el propio Municipio de Quito, la segunda etapa se distinguió por un mayor grado de participación y cooperación entre diferentes actores (Secretaría General de Planificación MDMQ 2019; 2022). Esta ampliación de las redes de políticas incluyó a actores de diversos sectores de la sociedad, integrados formalmente en el Consejo Consultivo, que desempeñó un papel fundamental en la co-creación del Primer Plan de Acción. La inclusión de la academia, el sector productivo y organizaciones sociales permitió que se generaran propuestas más complejas y diversas, enriqueciendo el proceso de toma de decisiones y fomentando una mayor legitimidad de la política de Gobierno Abierto.

El Consejo Consultivo, como un espacio de diálogo entre actores estatales y no estatales, facilitó la colaboración en el diseño de las políticas, asegurando que los intereses y preocupaciones de la sociedad civil fueran considerados en el desarrollo de los instrumentos y medidas de transparencia. Este proceso de co-creación reflejó un enfoque participativo más sólido, donde las redes de políticas no solo influyeron en los detalles técnicos, sino también en las prioridades de la política. De este modo, las redes contribuyeron a que las políticas de transparencia y participación ciudadana fueran más efectivas y ajustadas a las realidades locales.

Otro aspecto central de esta segunda etapa fue el anclaje del régimen participativo en procedimientos previamente diseñados. Estos procedimientos garantizaron que las propuestas ciudadanas se canalizaran de manera adecuada, manteniendo siempre los objetivos fundamentales de la política de Gobierno Abierto, especialmente en lo relacionado con la transparencia. Las redes de políticas jugaron un papel clave en este régimen participativo, asegurando que las voces de los actores no estatales fueran escuchadas y que sus propuestas fueran incorporadas en el diseño y ejecución del Plan de Acción.

El hecho de que las organizaciones comunitarias estuvieran coordinadas a través de las administraciones zonales permitió una participación más descentralizada y cercana a los

ciudadanos. Estas organizaciones contribuyeron no solo con propuestas, sino también con un enfoque más directo sobre los problemas locales relacionados con la transparencia y el acceso a la información. Esta estructura participativa sirvió para fortalecer la relación entre el gobierno municipal y la ciudadanía, lo que, a su vez, reforzó la legitimidad del proceso de Gobierno Abierto.

La co-creación del Primer Plan de Acción también llevó a la repotenciación de varios instrumentos clave de transparencia, como el portal de Gobierno Abierto, el geoportal y el sitio de recepción de propuestas y denuncias. Las redes de políticas tuvieron una influencia directa sobre los detalles de la información que debía difundirse a través de estos portales, asegurando que la información publicada fuera relevante, accesible y comprensible para la ciudadanía.

Esto se pudo evidenciar en los resultados de política que se visualizan en la plataforma web, en el cual consta la información tanto de la LOTAIP como instrumentos de Gobierno Abierto, uno de los más destacados es el geoportal del Distrito Metropolitano de Quito. Esta herramienta digital permite a los ciudadanos acceder a información detallada sobre las obras públicas y los servicios municipales a través de un mapa interactivo (GAD DMQ 2024). El geoportal surgió de la necesidad de conocer de primera mano las intervenciones y servicios ofrecidos por el municipio, reflejando la demanda ciudadana por mayor transparencia y rendición de cuentas. A pesar de sus avances, la herramienta aún enfrenta desafíos, como la necesidad de mejorar los tiempos de carga de información y aumentar su uso masivo.

**Tabla 4.2. Contenido del Geoportal del Distrito Metropolitano de Quito**

	Capas	Sub- índices	Dependencia /Entidad encargada de la generación de información
1	Límite del DMQ		Administración General
2	Cartografía base	7	Administración General
3	Catastro	15	Secretaría de Hábitat y Ordenamiento Territorial
4	Agua potable y alcantarillado	2	EMAAP
5	Ambiente (cambio climático)	22	Secretaría de Ambiente
6	Ambiente (dinámica territorial)	4	Secretaría de Ambiente
7	Ambiente (patrimonio natural)	6	Secretaría de Ambiente
8	Estaciones de medición Ambiente	4	Secretaría de Ambiente
9	Gestión de riesgos	16	Secretaría de Ambiente
10	Observatorio Metropolitano de Seguridad	6	Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad
11	Aseo	10	EMASEO
12	Gestión de residuos sólidos	14	EMGIRS
13	Coordinación Territorial y Participación	3	Secretaría General de Coordinación Territorial, Gobernabilidad y Participación
14	Cultura	6	Secretaría de Cultura
15	INEC	8	INEC (cruce de información)
16	Obras públicas y vialidad	11	EPMMOP
17	Infraestructura municipal	3	Administración General
18	Metro de Quito	6	Metro Quito
19	Movilidad	21	EPMMOP
20	Patrimonio arqueológico	5	IMP
21	Productividad - CONQUITO	2	CONQUITO
22	Salud	1	Secretaría de Salud
23	Social	4	Secretaría de Educación, Recreación y Deporte
24	Patronato Municipal San José	13	Patronato Municipal San José
25	Secretaría de Inclusión Social	2	Secretaría de Inclusión Social
26	Turismo	11	Quito Turismo
27	Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones	1	Secretaría General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones
28	Ordenamiento territorial	13	Secretaría de Hábitat y Ordenamiento Territorial
29	Información ráster	5	Administración General
30	Mapa base OpenStreetMap		Administración General
	TOTAL	221	

*Fuente:* Geoportal del Distrito Metropolitano de Quito (2024).

El portal de Gobierno Abierto ofrece además dos instrumentos de información. El Módulo de Indicadores MIQ, donde constan 66 indicadores en 5 sectores específicos referentes al Plan de Gobierno del Alcalde: 1) Hábitat, seguridad y convivencia ciudadana, 2) Trabajo, economía, producción e innovación, 3) Bienestar, derechos y protección social, 4) Movilidad sostenible y 5) Territorios saludables, ecológicos y activos (Secretaría General de Planificación MDMQ 2024a). Por otro lado está el visualizador de Obras Públicas, página que cuenta con un mapa en el cual consta la siguiente información georreferenciada: obras actuales, histórico de obras,

datos estadísticos y obras de presupuestos participativos (Secretaría General de Planificación MDMQ 2024b).

La tercera etapa del desarrollo de la política de Gobierno Abierto en Quito, que abarca la co-creación del Segundo Plan de Acción entre 2022 y 2023, representó un proceso clave de consolidación de los instrumentos desarrollados anteriormente y un esfuerzo por repotenciar la participación activa de la sociedad civil. En esta fase, la relación entre redes de políticas y los resultados obtenidos refleja una dinámica más madura y cooperativa, donde se articularon mecanismos tanto para la mejora de las herramientas de transparencia como para el fortalecimiento de la capacidad ciudadana para utilizarlas. Este periodo fue crucial para garantizar que los instrumentos diseñados no solo estuvieran operativos, sino que además tuvieran un impacto real en la participación y en la rendición de cuentas.

Durante esta tercera etapa, el Municipio de Quito se enfocó en consolidar los instrumentos previamente desarrollados, como el portal de Gobierno Abierto, el geoportal y el sitio de recepción de propuestas y denuncias. Estos instrumentos ya habían sido diseñados y puestos en funcionamiento en etapas anteriores, pero el reto de esta fase fue asegurar que fueran sostenibles, accesibles y realmente útiles para la ciudadanía.

Las redes de políticas, integradas por actores no estatales como organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector productivo, tuvieron un papel fundamental en esta consolidación. A través del Consejo Consultivo, estos actores contribuyeron con propuestas y recomendaciones sobre la mejora de la calidad y accesibilidad de la información disponible en estos portales. Por ejemplo, las redes de políticas influenciaron la especificación del tipo de datos que deberían estar disponibles, la periodicidad con la que debían actualizarse y los formatos más accesibles para diferentes sectores de la sociedad. Esto garantizó que los portales no fueran simplemente espacios de almacenamiento de datos, sino herramientas interactivas para el control ciudadano y la generación de propuestas (Secretaría General de Planificación MDMQ 2022).

Además, el rol de las redes de políticas permitió una mayor diversificación de los intereses representados en la política de Gobierno Abierto. Gracias a su influencia, los portales incluyeron información relevante para diferentes sectores, como el acceso a datos de interés urbano, ambiental y de infraestructura (Secretaría General de Planificación MDMQ 2022). Esto mejoró la utilidad de los instrumentos de transparencia, permitiendo a los ciudadanos no solo monitorear la gestión municipal, sino también generar propuestas basadas en información precisa y confiable.

Otro aspecto crucial de esta etapa fue la repotenciación de los instrumentos de capacitación dirigidos a diferentes sectores y organizaciones de la sociedad civil. La participación ciudadana no puede ser efectiva sin la capacidad para utilizar los instrumentos de transparencia disponibles. Reconociendo este desafío, el Municipio de Quito, en colaboración con las redes de políticas, impulsó programas de capacitación para empoderar a la ciudadanía en el uso de los portales y herramientas digitales de Gobierno Abierto.

La capacitación se dirigió no solo a organizaciones especializadas, sino también a grupos comunitarios y ciudadanos individuales. Este proceso de fortalecimiento de capacidades incluyó talleres, seminarios y guías de uso de los portales, con el fin de que los ciudadanos pudieran aprovechar la información contenida en ellos y participar más activamente en los procesos de formulación de propuestas y monitoreo de la gestión pública (Secretaría General de Planificación MDMQ 2022). Las redes de políticas jugaron un papel esencial en este proceso, proporcionando insumos sobre las necesidades de capacitación de los diferentes grupos de la sociedad y asegurando que los programas formativos fueran adecuados para distintos niveles de conocimiento y habilidades tecnológicas.

Además, estas redes contribuyeron a crear canales de comunicación entre el Municipio y los ciudadanos, facilitando la retroalimentación sobre la funcionalidad de los portales y el impacto de las herramientas de transparencia. La creación de estos vínculos fortaleció el proceso de co-creación de políticas públicas, ya que los ciudadanos no solo accedían a la información, sino que también podían incidir activamente en su mejora continua. Esta interacción consolidó una cultura de participación activa, donde los ciudadanos se convirtieron en agentes clave del control social y la rendición de cuentas.

La relación entre redes de políticas y los resultados obtenidos en esta etapa de la política de Gobierno Abierto en Quito es evidente en varios aspectos clave. Primero, la participación de una red más amplia de actores no estatales contribuyó a la mejora de los instrumentos de transparencia, asegurando que estos respondieran a las necesidades reales de la ciudadanía. Segundo, el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas para utilizar los portales incrementó la participación activa en los procesos de propuestas, lo que a su vez enriqueció la formulación de políticas municipales. Además, la participación ciudadana se consolidó como un pilar fundamental de la política de Gobierno Abierto, no solo en términos de control ciudadano, sino también en la co-creación de políticas públicas.

## **Conclusiones**

A continuación se presenta un breve resumen del presente estudio que analiza el cambio incremental de la política de transparencia en el Municipio de Quito desde un enfoque de redes de políticas. La pregunta de investigación se planteó observar la relación dialéctica entre red de política e instrumentos de políticas de Gobierno Abierto en el caso más importante en el ámbito de los gobiernos locales en Ecuador.

Para ello se propuso en primer lugar examinar el contexto de la política de transparencia, luego observar la transformación del funcionamiento institucional del Municipio de Quito, en función de las estrategias planteadas para implementar estos instrumentos, y con ello se intentó explicar por qué la selección de instrumentos de Gobierno Abierto se debió al desarrollo y consolidación de redes de políticas.

En el primer capítulo se expuso el marco teórico y metodológico del presente estudio, que se centra en el análisis del cambio incremental de la política pública, entendido como una evolución de la política pública a nivel de selección de instrumentos, pero siguiendo el mismo paradigma relacionado a la transparencia como un requisito fundamental para la democracia en términos normativos y científicos.

Por otro lado se entiende a las redes de políticas como el conjunto de actores, relaciones, acciones y escenarios que componen un subsistema de política, y cuyas estrategias, interacciones e intercambio de recursos dan lugar a determinada dirección de política pública. El análisis de redes adopta el modelo dialéctico, que se propone desglosar tres relaciones: estructura y agencia, red y contexto, red y resultados de políticas (Bresser y O'Toole 1998); y se operacionaliza mediante el análisis de cuatro elementos de las redes: actores, acciones, relaciones y eventos (Knoke 1993).

En el segundo capítulo se realiza una aproximación teórica a la política de transparencia, definida en principio como el acceso a la información relevante por parte de las instituciones públicas, que es además condición fundamental de la rendición de cuentas y de la información clave para el desarrollo de la democracia, sin embargo, se abordan también tipos y niveles de transparencia en los cuales se puede diferenciar una transparencia débil, controlada por el agente o nominal que se limita a la difusión de contenido sin buscar mayor interacción entre gobierno y sociedad civil; y una transparencia fuerte, no controlada por el agente o efectiva, que a más de la garantía del acceso a la información, se preocupa por generar interacción activa con diversos actores de la sociedad civil, lo que supone un procesamiento más técnico,

especializado y útil de la información, así como la socialización participativa de esta información para poder ser entendida por los actores de la sociedad civil, de manera que se convierta en un insumo útil tanto para la rendición de cuentas efectiva como para la colaboración en la construcción de propuestas concretas de políticas públicas.

Se abordó también los factores que afectan a la transparencia (la existencia de un entorno democrático, una burocracia con conocimientos y compromiso, y una voluntad política para garantizar el acceso a la información), y su incidencia en la calidad de la democracia, la efectividad de la rendición de cuentas y la confianza ciudadana en las instituciones políticas.

Este capítulo cerró con el origen y desarrollo de la política de transparencia en el Ecuador, cuyo eje central fue el instrumento de la LOTAIP, normativa aprobada en 2003, y aplicada de manera muy gradual en gobiernos locales debido a factores como la falta de presupuesto, incapacidad del personal burocrático y falta de actores que soliciten información relevante respecto a la gestión de los municipios en diversas áreas. El avance de la política de transparencia se complementó con la incorporación del Gobierno Electrónico, que adoptó como eje de trabajo la incorporación de herramientas tecnológicas para la difusión efectiva de información (desarrollo de páginas web y carga de contenidos periódica en función de los parámetros de la LOTAIP).

En el tercer capítulo se abordó la iniciativa de Gobierno Abierto como un nuevo modelo de gestión a escala global que buscó articular esfuerzos de organizaciones de la sociedad civil, universidades y sectores productivos, en instrumentos vinculantes para mejorar tanto la difusión de la información como la calidad de la misma. Se detallaron los instrumentos elegidos a lo largo de estas tres etapas. En la primera etapa, correspondiente a la generación del marco normativo, el principal instrumento seleccionado fue la Ordenanza N. 184, que estableció la incorporación de la iniciativa de Gobierno Abierto dentro de la planificación administrativa preexistente del Municipio. Este marco normativo sirvió como el cimiento jurídico y financiero para la implementación del Gobierno Abierto, permitiendo que las futuras acciones y compromisos se anclaran a una base institucional sólida.

En la segunda etapa, durante la co-creación del primer Plan de Acción, los instrumentos seleccionados incluyeron mecanismos de participación ciudadana, tales como jornadas de sensibilización y talleres públicos, que facilitaron la recopilación de propuestas de la ciudadanía. A estos se sumaron instrumentos tecnológicos como plataformas digitales para garantizar un acceso más amplio a la información y para fomentar una participación inclusiva.

Este conjunto de instrumentos permitió al Municipio definir compromisos clave, alineados con las necesidades de los ciudadanos, basados en la transparencia y la rendición de cuentas.

La tercera etapa, en la co-creación del segundo Plan de Acción, vio la selección de nuevos instrumentos para fortalecer la participación ciudadana. Además de los mecanismos ya utilizados en el primer plan, se incorporaron formularios en línea para permitir una mayor inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones. Estos formularios fueron un paso adelante en la digitalización del proceso, permitiendo a más ciudadanos participar de manera remota, sin necesidad de acudir físicamente a los espacios de consulta. Este uso de tecnologías mejoradas facilitó la consolidación de compromisos más representativos y efectivos.

La red de políticas se expandió significativamente, incorporando un mayor número de organizaciones de la sociedad civil, expertos técnicos y comunidades barriales y locales. Esta expansión permitió una mayor diversidad de voces en el proceso, aunque la Secretaría General de Planificación siguió desempeñando un papel central en la intermediación entre los diferentes actores. La red en este momento tenía una estructura menos jerárquica y más inclusiva, lo que facilitó un proceso de co-creación más participativo.

En este apartado también se describe cómo las redes de políticas que apoyaron el proceso de cambio incremental se transformaron a lo largo de las tres etapas. En la primera etapa, el enfoque estaba en la consolidación del marco normativo, y la red de actores estaba dominada por instituciones gubernamentales, en particular la Secretaría General de Planificación. Esta red era pequeña y centralizada, lo que reflejaba una estructura jerárquica y limitada en términos de participación.

Finalmente, en la tercera etapa, durante la co-creación del segundo Plan de Acción, la red de políticas alcanzó su consolidación, con una diversificación y estabilización de los actores involucrados. Aunque la Secretaría General de Planificación seguía siendo un actor clave, la red era menos centralizada y más colaborativa, con un papel más protagónico de expertos técnicos y actores comunitarios. La participación de las organizaciones barriales y el uso de herramientas tecnológicas, como los formularios en línea, consolidaron una red de políticas más descentralizada y alineada con los principios de Gobierno Abierto.

El resultado al que se ha llegado en esta investigación es que el Municipio de Quito ha experimentado un cambio progresivo en su política de transparencia, marcado por una evolución significativa a partir de 2014. Hasta ese año, el principal instrumento de transparencia ha sido el contenido disponible en el portal web, el cual se ajustaba a los

parámetros establecidos en el Artículo 7 de la LOTAIP. Sin embargo, este mecanismo presentaba deficiencias recurrentes, limitando su eficacia como herramienta para garantizar el acceso a la información pública. A pesar de ser un avance en su momento, la implementación de la LOTAIP no logró cubrir plenamente las expectativas de transparencia y participación ciudadana, dejando vacíos en la divulgación de información relevante para la ciudadanía.

A partir de 2014, se inició un proceso de transformación impulsado por la iniciativa de Gobierno Abierto, que amplió y diversificó los instrumentos de transparencia en el Municipio de Quito. Este enfoque no solo buscaba cumplir con los requisitos legales establecidos por la LOTAIP, sino que también incorporó nuevos tipos de información no contemplados originalmente en dicha ley, pero que resultaban de interés público. Este cambio representó un avance cualitativo, ya que permitió la generación y difusión de datos e indicadores que podían ser utilizados para la formulación de políticas públicas en diversos ámbitos, contribuyendo así a una gestión más eficiente y basada en evidencia.

Uno de los aspectos más destacados de esta transformación fue la ampliación del número de actores involucrados en el procesamiento y gestión de la información. Además de las unidades poseedoras de información dentro de la estructura municipal, se incorporaron actores no estatales, reunidos en el Consejo Consultivo, quienes desempeñaron un papel activo en la co-creación de planes de acción y en el seguimiento de las iniciativas de transparencia. Asimismo, se llevaron a cabo consultas y capacitaciones dirigidas a organizaciones comunitarias, a través de las coordinaciones zonales, lo que permitió fortalecer la participación ciudadana y fomentar un diálogo más inclusivo entre el gobierno local y la sociedad civil.

Este proceso también implicó una diversificación de las funciones de cada actor involucrado. Las unidades municipales no solo se encargaron de recopilar y publicar información, sino que también asumieron un rol más activo en la promoción de la participación ciudadana y en la evaluación de los instrumentos de transparencia, mediante los instrumentos de socialización y capacitación. Por su parte, los actores no estatales, como las organizaciones de la sociedad civil y los representantes del Consejo Consultivo, contribuyeron con su expertise y perspectivas, enriqueciendo el proceso de toma de decisiones y asegurando que las iniciativas de transparencia respondieran a las necesidades reales de la población.

La incorporación de nueva información relevante, más allá de los requisitos de la LOTAIP, fue otro de los logros significativos de esta política. Esto permitió el desarrollo de datos e indicadores que, aunque no estaban contemplados inicialmente en el marco legal, resultaron

ser claves para la construcción de políticas públicas en áreas como la planificación urbana, la gestión ambiental y la inclusión social. De esta manera, el Municipio de Quito no solo cumplió con los estándares mínimos de transparencia, sino que también avanzó hacia una gestión más abierta, participativa y orientada a resultados.

Las redes de políticas públicas, entendidas como estructuras de interacción entre actores estatales y no estatales para la formulación e implementación de políticas, han adquirido relevancia en el contexto del Gobierno Abierto. En el caso del Municipio de Quito, una particularidad destacable en la conformación del Consejo Consultivo fue la inclusión de actores del sector productivo, específicamente de la economía popular y solidaria. Esta decisión marcó una diferencia significativa respecto a las prácticas desarrolladas en el ámbito del Gobierno Abierto a escala nacional, donde la participación de estos sectores no ha sido priorizada. La incorporación de cámaras de pequeñas y medianas empresas (pymes) y cooperativas de ahorro y crédito en el Consejo Consultivo permitió canalizar sus demandas y necesidades, lo que resultó en la formulación de instrumentos de apoyo específicos para estos sectores. Este hecho evidencia la utilidad de estos espacios de diálogo y co-creación para abordar problemáticas concretas y generar soluciones adaptadas a las realidades locales.

La participación de estos actores en el Consejo Consultivo no solo enriqueció el proceso de discusión, sino que también permitió identificar áreas de oportunidad para el desarrollo económico y productivo del Distrito Metropolitano de Quito. Por ejemplo, las cámaras de pymes y las cooperativas de ahorro y crédito contribuyeron con insumos valiosos para la creación de políticas y programas orientados a fortalecer la competitividad, el acceso al financiamiento y la formalización de estos sectores. Esto refleja cómo las redes de políticas, cuando incluyen a actores clave del sector productivo, pueden generar resultados tangibles y alineados con las necesidades de la economía local. Sin embargo, este proceso también puso de manifiesto ciertas limitaciones, particularmente en lo que respecta al compromiso y continuidad de la participación de estos actores.

Durante la segunda convocatoria del Consejo Consultivo, se observó un menor interés por parte de las organizaciones de la economía popular y solidaria para participar activamente en los procesos de co-creación de los planes de acción. Este fenómeno puede atribuirse a diversos factores, como la falta de tiempo y recursos por parte de estas organizaciones para dedicarse a actividades que no están directamente relacionadas con su operación diaria, o la percepción de que su participación no necesariamente se traduce en impactos inmediatos o visibles. Esta situación plantea un desafío importante para el Gobierno Abierto en el ámbito

local, ya que la sostenibilidad de estos espacios de diálogo depende, en gran medida, de la capacidad para mantener el interés y la participación activa de los actores involucrados.

Ante este escenario, es necesario profundizar en la utilidad de la información contenida en la plataforma de Gobierno Abierto, con el fin de que esta sea percibida como un recurso valioso por parte de los actores del sector productivo. Para ello, es fundamental que los datos e indicadores disponibles estén alineados con objetivos ligados al desarrollo económico y productivo local, de manera que las organizaciones de la economía popular y solidaria encuentren en la plataforma una herramienta útil para la toma de decisiones y la planificación estratégica. Además, se requiere un esfuerzo por parte del Municipio de Quito para comunicar de manera efectiva los beneficios de participar en estos procesos, destacando cómo su contribución puede traducirse en políticas y programas que impacten positivamente en su operación y crecimiento.

A continuación se abordarán los principales problemas y limitaciones que se reconocen en la presente investigación. El primer problema que enfrentó este estudio fue establecer los límites en el análisis de la política de transparencia en Quito, considerando la relevancia de dos niveles de gobierno y en dos etapas distintas. La primera, relacionada con la LOTAIP, y la segunda con el Gobierno Abierto propiamente. Pese a que la política de transparencia en Quito inicia con el cumplimiento de la LOTAIP, este instrumento de autoridad tiene alcance nacional, por lo que la red de actores que incidieron en este instrumento no pertenecen propiamente al ámbito de análisis. Aquí se pueden identificar como los actores más relevantes el Gobierno Nacional, el entonces Congreso Nacional, las bancadas que lo conformaron, y los actores no estatales que impulsaron la iniciativa, entre otros.

El contexto de este caso específico mostró que en ciertos momentos, las políticas son resultado del despliegue de actores coordinados en redes en cierto nivel de gobierno, sin que esto signifique necesariamente que exista el mismo trabajo e nivel local. Y a pesar de que la red de actores y relaciones conformado a nivel nacional no se inmiscuyó en el ámbito local directamente, en realidad sí ejercen influencia sobre otras redes a niveles inferiores. Por ello fue necesario emplear el mismo modelo analítico para abordar la primera etapa de la LOTAIP.

Otra razón para establecer a la LOTAIP como punto de partida fue evidenciar que el marco referencial de la política de transparencia no ha cambiado de dirección a lo largo de los años. Lo que sí han cambiado son las estrategias de varios actores, quienes han puesto especial atención en la gestión gubernamental a nivel local. La proximidad de varios problemas públicos y la apertura del Municipio de Quito a incorporar nuevos modelos que permitan

mejorar la transparencia, son motivos para que los actores no estatales opten por la estrategia de promover y participar en la selección de estos instrumentos en este nivel de gobierno. Esto se evidencia mediante la presencia de algunos actores no estatales en ambas redes, como es el caso de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo, la Corporación Participación Ciudadana, FUNDAPI, Grupo Faro, o la Fundación Esquel.

Otro problema crucial en este estudio fue el alcance de la política de transparencia integrada a la iniciativa de Gobierno Abierto, que como hemos visto no se enfoca solamente en este asunto de política, sino que existen dos componentes más, la participación y colaboración, todo esto bajo una fuerte influencia del desarrollo de tecnologías de la información y comunicación. La combinación de estos tres elementos se pudo evidenciar en todo el análisis documental realizado, desde el diseño e implementación de los instrumentos procedimentales, hasta los compromisos de los planes de acción. ¿Era necesario incorporar los objetivos de participación y colaboración al análisis de la política de transparencia, considerando que los tres componentes se entretajan en las acciones concretas?

La guía que permitió establecer un enfoque en el alcance del análisis fue la base teórica expuesta en el primer capítulo. Entendemos que la transparencia consiste en el acto de difundir información pública, por lo que los instrumentos centrales de esta política se deben relacionar con este acto de difusión. A partir de este elemento central se pueden considerar otros elementos contextuales en los cuales se sitúa la difusión de información: la cantidad de actores involucrados, la forma en la cual participan, los roles que cumplen en un mecanismo institucional, las relaciones que se generan y los recursos que se intercambian.

Otro problema que se destacó fue la operacionalización de la red a través del programa Gephi. Para el análisis de las redes de políticas, se identificó en primer lugar los principales actores alrededor de la política de transparencia, de entre los que se clasificó en actores gubernamentales y de la sociedad civil, y en estos últimos se realizó una subclasificación entre organizaciones sociales dedicadas fundamentalmente al activismo, miembros de la academia dedicados más a la investigación y el desarrollo de tecnologías, sectores productivos y agentes internacionales. No obstante, es necesario destacar que estas etiquetas no reflejan la totalidad de acciones y capacidades que tienen los actores mencionados.

Por ejemplo, las organizaciones como FCD, Grupo Faro, Fundación Esquel, entre otras, han sido consideradas como organizaciones sociales, sin embargo tienen una gran experiencia en el ámbito de la investigación. Varias de estas organizaciones han colaborado activamente con centros de educación superior para la realización de proyectos de investigación, no solo sobre

transparencia sino sobre otros ámbitos de las políticas públicas y demás disciplinas científicas. Por lo cual, es evidente su faceta académica, que se puede confundir con la de los actores especializados en esto, como la Universidad Central del Ecuador, la Universidad San Francisco de Quito, la Escuela Politécnica Nacional, la Universidad de los Hemisferios, entre otras.

Por otro lado, se ha considerado únicamente las relaciones formales que mantienen estos actores colectivos, lo que deja por fuera las relaciones informales que tienen los individuos, como directores o líderes de estas organizaciones, quienes a título personal entablan contactos eventualmente más cercanos con funcionarios públicos.

De hecho, la experiencia adquirida en estos centros de investigación especializados resulta muy valiosa en entidades gubernamentales, por lo que existe una importante migración de personas que comienzan sus carreras en centros de investigación o fundaciones, y que pasan a ocupar cargos públicos y viceversa. Por lo tanto, podemos notar la existencia de una red de individuos que no es visible a través del análisis de la red, más enfocado en actores colectivos.

Finalmente, es necesario destacar que como todo subsistema de políticas, el de Gobierno Abierto no está exento de incorporar actores colectivos que no necesariamente se vinculan de manera estable. Hablamos de medios de comunicación, organizaciones comunitarias a nivel barrial, organizaciones que se enfocan en un aspecto específico de la transparencia gubernamental, es decir, actores que no han participado en los encuentros propuestos para el diseño de las políticas, pero que de cierta forma pueden incidir en las decisiones.

Siguiendo esta limitación, podemos evidenciar que la red de la política de transparencia ha cambiado de un nivel de gobierno nacional a un nivel de gobierno local, y los actores que fueron centrales en el primer periodo, como la la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional o la Defensoría del Pueblo, pasan a ser secundarios o casi inexistentes en la siguiente etapa.

Asimismo, el instrumento por excelencia de la política de transparencia, la LOTAIP, alrededor del cual giró el resto de actores, no dejó de cumplirse en el ámbito local durante el siguiente periodo; pero como vimos, la intención de la política de transparencia no se limita a dar cumplimiento a los parámetros de esta ley, sino establecer nuevas formas de acercamiento entre gobierno y sociedad civil mediante una información más sistemática, ordenada, extraíble y procesable según nuevos parámetros tecnológicos.

Por ello, los instrumentos centrales en la segunda etapa fueron sobre todo los portales de Gobierno Abierto y Quito Participa, sobre los cuales se concentraron las demás iniciativas, como las convocatorias a presentar propuestas para la co-creación de los planes de acción, los procesos de capacitación sobre las herramientas desarrolladas, o los talleres de sensibilización en torno a la importancia de la participación ciudadana en estos espacios.

En términos teóricos, los hallazgos presentados en este caso muestran la tendencia propuesta en contribuciones anteriores, en el sentido de que la transparencia entendida como el simple acceso a la información, aunque es una cualidad fundamental de los gobiernos, no expresa necesariamente un crecimiento de la participación ciudadana, o de la rendición de cuentas. La clave para lograr una transparencia efectiva reside en la cualidad de la información brindada, razón por la cual se evidencia el cambio incremental de la política de transparencia.

Las perspectivas de crecimiento del estudio de las redes de políticas, especialmente en la aplicación de las políticas de Gobierno Abierto en gobiernos locales, son prometedoras y multifacéticas. Este campo de estudio se beneficia de la creciente interconexión y la adopción de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que facilitan la implementación de políticas más transparentes y participativas.

En primer lugar, la creciente digitalización y el acceso a datos permiten una mejor comprensión y análisis de las redes de políticas. Herramientas analíticas avanzadas y métodos de minería de datos pueden mapear las interacciones entre los actores, identificando patrones y dinámicas que informan la efectividad de las políticas de Gobierno Abierto. Esto proporciona a los investigadores y formuladores de políticas un entendimiento más profundo de cómo las redes de actores influyen en la implementación y los resultados de dichas políticas.

Además, la experiencia acumulada en diferentes gobiernos locales ofrece un banco de conocimiento valioso. Los estudios de caso de municipios que han implementado con éxito políticas de Gobierno Abierto pueden servir como modelos para otros gobiernos locales. El análisis comparativo de estas experiencias permite identificar mejores prácticas, desafíos comunes y soluciones innovadoras, facilitando la transferencia de conocimiento y la adaptación de estrategias efectivas a diferentes contextos.

La colaboración internacional también impulsa el crecimiento de este campo. Organizaciones como la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) promueven el intercambio de experiencias y conocimientos entre gobiernos locales de diferentes países, creando una red global de

prácticas y aprendizajes. Esta colaboración no solo enriquece el estudio de las redes de políticas, sino que también fortalece la implementación de políticas de Gobierno Abierto a nivel local. Finalmente, el enfoque en la participación ciudadana y la co-creación de políticas públicas refuerza la relevancia de las redes de políticas. A medida que los ciudadanos se involucran más activamente en los procesos de toma de decisiones, las redes de políticas se vuelven más dinámicas y complejas, ofreciendo nuevas oportunidades de estudio y aplicación.

## Referencias

- Abu-Shanab, Emad. 2015. "Reengineering the open government concept: An empirical support for a proposed model". *Government Information Quarterly* 32 (4): 453-63. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.002>.
- Aguilar, José Antonio. 2008. *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. Cuadernos de Transparencia 10. México: IFAI.
- Aguilar Villanueva, Luis. 1993. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alarcón-Salvador, Mauricio. 2021. "Quito a medio camino del gobierno abierto". *GK* (blog). 9 de junio de 2021. <https://gk.city/2021/06/09/gobierno-abierto-quito/>.
- Albornoz, María Belén. 2016. "Las redes de política". En *El rol del Estado: contribuciones al debate*. Quito: Senplades, FES-ILDIS Ecuador.
- Arellano, César. 2013. "La LOTAIP, políticas públicas sobre el derecho de acceso a la información pública (AIP) en el Ecuador 2004 - 2013". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Asamblea Nacional. 2010. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Vol. Registro Oficial Suplemento 303.
- . 2019. *Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo*. Vol. Registro Oficial Suplemento 481.
- Atkinson, Michael M., y William D. Coleman. 1992. "Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance". *Governance* 5 (2): 154-80. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1992.tb00034.x>.
- Atkinson, Michael, y Robert Nigol. 1989. "Selecting Policy Instruments: Neo-institutional and rational choice interpretations of automobile insurance in Ontario". *Canadian Journal of Political Science* 22 (1): 107-35.
- Ball, Carolyn. 2009. "What Is Transparency?" *Public Integrity* 11 (4): 293-308. <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922110400>.
- Barragán, Daniel. 2009. *Transparencia y acceso a la información pública en el Ecuador. Retos y análisis después de promulgada la LOTAIP*. Quito: CEDA, Coalición Acceso.
- Barragán, Xavier. 2022. "Gobierno Electrónico Local del Ecuador". *Espacios Públicos* 22 (54): 81-102.
- Berliner, Daniel. 2014. "The political origins of transparency". *The Journal of Politics* 76 (2): 479-91.
- Bogason, Peter. 2006. "Networks and bargaining in policy analysis". En *Handbook of Public Policy*, Peters, Guy y Pierre J. (eds.). Londres: Sage.
- Bressers, Hans, y Laurence O'Toole. 1998. "The selection of policy instruments: a network-based perspective". *Journal of Public Policy* 18.
- . 2007. "Instrument selection and implementation in a networked context". En *Designing Government*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Buhari-Gulmez, Didem. 2010. "Stanford School on Sociological Institutionalism: A Global Cultural Approach". *International Political Sociology* 4 (3): 253-70. <https://doi.org/10.1111/j.1749-5687.2010.00104.x>.
- Capano, Giliberto, y Andrea Lippi. 2017. "How policy instruments are chosen: patterns of decision makers' choices". *Policy Sci* 50:269-93. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9267-8>.
- Cevallos, Diego. 2020. "Buenas prácticas de Gobierno Abierto a nivel municipal en Ecuador". *Cálamo - Revista de Estudios Jurídicos*, 14, 51-64.
- Chaqués, Laura. 2004. "Redes de políticas públicas". *Centro de Investigaciones Sociológicas - Madrid*.

- Chatwin, Merlin, y Mary Francoli. 2022. "How 'Local' Are Action Plans Submitted by Open Government Partnership Local Participants?" *People, Place and Policy Online* 15 (3): 149-68. <https://doi.org/10.3351/ppp.2022.9258898236>.
- Chen, Yu-Chen, y Teng-Wen Chang. 2020. "Explaining Government's online transparency on collaborative policy platforms: risk management and configurational conditions". *Public Performance & Management Review* 43 (3): 560-86. <https://doi.org/10.1080/15309576.2019.1574591>.
- Clarke, Amanda, y Mary Francoli. 2014. "What's in a name? A comparison of open government' definitions across seven Open Government Partnership members". *JeDEM-e Journal of eDemocracy and Open Government* 6 (3): 248-66.
- Concejo Metropolitano de Quito. 2021. *Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito*.
- Congreso Nacional. 2004. *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Vol. Reg. Oficial Suplemento 337.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. 2016. *Nota Metodológica Índice Territorial de Transparencia*. CPCCS. Quito.
- . 2024. "Ecuador Transparente". transparencia-ec. 2024. <https://indicetransparenci.wixsite.com/transparencia-ec>.
- Córdova, Marco. 2010. "Quito: Gobernanza Metropolitana e innovación territorial en el nuevo milenio". Presentado en Coloquio Internacional de Geocrítica, Buenos Aires.
- Cruz, Christian, y Ayesha Zamudio. 2017. "Municipios y Gobierno abierto, más allá del Gobierno electrónico". *OPERA*, 21, 55-77.
- Cruz, Nuno Ferreira da, António F. Tavares, Rui Cunha Marques, Susana Jorge, y Luís de Sousa. 2016. "Measuring Local Government Transparency". *Public Management Review* 18 (6): 866-93. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1051572>.
- Cruz Rubio, César. 2015a. *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*. OEA, GIGAPP.
- . 2015b. "¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual". *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 8, 37-53.
- Dahl, Robert. 2005. *La democracia*. México: Taurus.
- Dahl, Robert, y Charles Lindblom. 1976. *Politics, Economics and Welfare*. Chicago: The University of Chicago Press.
- De la Torre, Soledad, y Santiago Núñez. 2023. "Transparencia en la administración pública municipal del Ecuador". *Estudios de la Gestión*, 14, 53-73.
- Defensoría del Pueblo. 2015. *Resolución N° 007-DPE-CGAJ*.
- . 2024. "Cumplimiento LOTAIP". Defensoría del Pueblo. 2024. <https://www.dpe.gob.ec/cumplimiento-lotaip/>.
- Deubel, André-Noël Roth. 2002. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- . 2020. "Enfoques recientes en los estudios de políticas públicas". *Cuadernos del INIAP* 63.
- Dowding, Keith. 1995. "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach". *Political Studies* 43 (1): 136-58. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1995.tb01705.x>.
- DPE, FUNDAPI, DATALAT, y FCD. 2024. *Guía metodológica integral que regula el cumplimiento de los mecanismos exigibles para garantizar el derecho humano de acceso a la información pública, a través de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)*. Quito.
- EC. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Vol. Reg. Oficial 449.
- Echt, Leandro. 2019. "Partisan think tanks: between knowledge and politics. The case of

- Pensar Foundation and PRO Party in Argentina”. *On Thing Tanks Working Paper*, n.º 7.
- Edwards, Lee. 2020. “Transparency, publicity, democracy, and markets: inhabiting tensions through hybridity”. *American Behavioral Scientist* 64 (11): 1545-64.
- Emmerich, Gustavo. 2004. “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial* 2 (4): 67-90.
- Evans, Peter. 2004. “Development as institutional change: The pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation” 38:30-52. <https://doi.org/10.1007/BF02686327>.
- Farrell, Henry. 2018. “The shared challenges of institutional theories: rational choice, historical institutionalism, and sociological institutionalism”. En *Knowledge and Institutions*, Glückler, Johannes, Suddaby Roy y Lez, Regina (eds.). Vol. 13. Berlin: Springer Open, KTS.
- Feijó Martins, Marcelo, y Simone Martins. 2020. “Buen gobierno y transparencia”. En *¿Una nueva democracia para el siglo XXI?*, Brugué Torruela, Joaquín; Martins, Simone y Pineda Nebot, Carmen (eds.). Buenos Aires: CLACSO.
- Ferreiro, Alejandro. 1999. “Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción”. En , 1:10-15. Sudáfrica.
- Finkelstein, Neal D. 2000. “Introduction: Transparency in Public Policy”. En *Transparency in Public Policy: Great Britain and the United States*, editado por Neal D. Finkelstein, 1-9. London: Palgrave Macmillan UK. [https://doi.org/10.1057/9780333977583\\_1](https://doi.org/10.1057/9780333977583_1).
- Florini, Ann. 2007. “The battle over transparency”. En *The right to know: transparency for an open world*, Florini, Ann (ed.). Columbia University Press.
- Fontaine, Guillaume. 2019. “Una aproximación realista al diseño de políticas públicas”. *Cuadernos del Cendes* 36 (102): 117-47.
- . 2020. “Process Tracing for Comparative Policy Analysis: A Realist Approach”. En *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*, 277-95. Edward Elgar Publishing. <https://www.elgaronline.com/edcollchap/edcoll/9781788111188/9781788111188.00024.xml>.
- Fontaine, Guillaume, y Iris Geva-May. 2022. “Causality in comparative policy analysis: introduction to a special issue of the JCPA”. *Jornal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 24 (1): 1-15.
- Fox, Jonathan. 2007. “The uncertain relationship between transparency and accountability”. *Development in practice* 17 (4): 663-71.
- Fox, Justin. 2007. “Government transparency and policymaking”. *Public Choice* 131 (1): 23-44.
- Francoli, Mary, y Daniel Paré. 2024. “Open Government Partnership (OGP): Balancing Expertise, Practice and the Academy”. En *Collaborative Research in the Datafied Society*, Schäfer, Mirko Tobias; van Es, Karin y Lauriault, Tracey P. (eds.). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Fraudorfer, Markus. 2014. “The Open Government Partnership: Mere smokescreen or new paradigm?” *Globalizations* 14 (4): 611-26. <https://doi.org/10.1080/14747731.2016.1236463>.
- Freidenberg, Flavia, y Simón Pachano. 2016. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo. 2019. “Índice de Transparencia Activa | Ciudadanía y Desarrollo”. 2019. <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/categoria/noticias/indice-de-transparencia-activa/>.
- . 2020a. *Índice de Transparencia Activa 2019 - Gobiernos Autónomos*

- Descentralizados*. Quito: FCD, Transparencia Internacional.
- . 2020b. “Quito se une a la Alianza Global para Promover el Gobierno Abierto”. 20 de octubre. <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/2020/10/20/el-municipio-del-distrito-metropolitano-de-quito-se-une-a-la-alianza-global-para-promover-el-gobierno-abierto/>.
- . 2024. *Índice de Transparencia Activa 2023 - Gobiernos Atónomos Descentralizados*. Quito: FCD, Transparencia Internacional.
- Furtado Rodrigues, Karina. 2020. “Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia”. *Cadernos Ebape* 18 (2): 237-53.
- GAD DMQ. 2014. *Resolución N° A 017 - Delegación del Municipio de Quito a la Secretaría General de Planificación como entidad encargada de la implementación del Gobierno Abierto*.
- . 2015. *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*.
- . 2016a. *Ordenanza N° 101. Sistema Metropolitano de Información*.
- . 2016b. *Ordenanza N° 102. Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social*.
- . 2016c. *Resolución A 007 - Creación y regulación del Comité de Transparencia del Municipio de Quito, como órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la LOTAIP*.
- . 2016d. *Resolución N. CTMDMQ 006 - Reglamento para el funcionamiento del Comité de Transparencia del Municipio de Quito*.
- . 2017a. “El Gobierno Abierto conecta a la ciudadanía con la Municipalidad”. *Quito Informa* (blog). 28 de noviembre de 2017. <https://www.quitoinforma.gob.ec/2017/11/28/el-gobierno-abierto-conecta-a-la-ciudadania-con-la-municipalidad/>.
- . 2017b. *Ordenanza N° 184. Organización del Municipio de Quito para establecer instrumentos de Gobierno Abierto*.
- . 2022a. “Concejo Abierto”. *Gobierno Abierto* (blog). 2022. <https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/concejo-abierto/>.
- . 2022b. “Quito Participa”. *Gobierno Abierto* (blog). 2022. <https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/quito-participa/>.
- . 2024. “Geoportal Metropolitano”. 2024. <https://geoportal.quito.gob.ec/visor/>.
- García, Jesús. 2014. “Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas”. *Innovar: Revista de ciencias administrativas y sociales* 24 (54): 75-88.
- Geraats, Petra M. 2002. “Central Bank Transparency”. *The Economic Journal* 112 (483): F532-65. <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00082>.
- Gil-García, Ramón, Mila Gasco-Hernández, y Teresa Pardo. 2020. “Beyond Transparency, Participation and Collaboration? A reflection on the dimensions of open government”. *Public Performance & Management Review* 43 (3): 483-502.
- Gobierno Nacional. 2013. *Decreto Ejecutivo 149 - Implementación del Gobierno Electrónico en la Administración Pública*. Vol. Registro Oficial Suplementario 146.
- . 2014. *Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2014 - 2017*. Quito: Secretaría Nacional de la Administración Pública.
- . 2017. *Decreto Ejecutivo 5 - Supresión de la Secretaría Nacional de la Administración Pública*.
- . 2018. *Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2018 - 2021*. MINTEL.
- González-Bustamante, Bastián, y Diego Aguilar. 2023. “Territorial patterns of open e-government: evidence from Chilean municipalities”. *Political Research Exchange* 5 (1): 2194369. <https://doi.org/10.1080/2474736X.2023.2194369>.
- Greenaway, John, Brian Salter, y Stella Hart. 2007. “How policy networks can damage

- democratic health: a case study in government of governance”. *Public Administration* 85 (3): 717-38.
- Greener, Ian. 2005. “The potential of path dependence in political studies”. *Politics* 25 (1): 62-72. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2005.00230.x>.
- Grimmelikhuisen, Stephan, y Albert Meijer. 2014. “Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment”. *Journal of Public Administration Research and Theory* 24 (1): 137-57.
- Hall, Peter. 1993. “Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain”. *Comparative politics*, 275-96.
- Hall, Peter, y Rosemary Taylor. 1996. “Political science and the three new institutionalisms”. *Political Studies* 44 (5): 936-57.
- Heald, David. 2006. “Varieties of transparency”. En *Transparency: the Key to better governance?*, Hood, C., Heald, D. (eds.), 25-43. Proceedings of the British Academy 135. Oxford: Oxford University Press for The British Academy.
- Heclo, Hugh. 1993. “Las redes de asuntos y el poder ejecutivo”. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Villanueva, Luis (ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Heeks, Richard. 2001. “Understanding E-Governance for Development”. SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3540058>.
- Helmke, Gretchen, y Steven Levitsky. 2006. “Introduction”. En *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Helmke, Gretchen; Levitzki, Steven (eds.). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hermans, Leon, y Scott Cunningham. 2012. “Actor models for policy analysis”. *Public policy analysis: new development*, 185-213.
- Hochschild, Jennifer. 2006. “How ideas affect actions”. En *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, Goddin and Tilly (eds.). Oxford University Press.
- Hood, Christopher, y David Heald. 2006. *Transparency: The Key to Better Governance?* Vol. 135. Oxford: Oxford University Press for The British Academy. <https://eprints.gla.ac.uk/113409/>.
- Howlett, Michael. 2002. “Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000”. *Canadian Journal of Political Science* 35 (2): 235-67.
- Howlett, Michael, M Ramesh, y Anthony Perl. 2020. *Studying Public Policy. Principles and processes*. 4.<sup>a</sup> ed. Canada: Oxford University Press.
- Ingrams, Alex. 2020. “Organizational Design in Open Government: two cases from the United Kingdom and the United States”. *Public Performance & Management Review* 43 (3): 636-61. <https://doi.org/10.1080/15309576.2018.156294>.
- Islam, Roumeen. 2003. “Do more transparent governments govern better?” *World Bank Policy Research Working Paper*, n.º 3077.
- Jara Íñiguez, Irma. 2019. “Estudio del modelo de gestión aplicado a la transparencia y control social como Función del Estado. Caso Ecuador 2008 - 2018”. Informe de investigación. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Jara Íñiguez, Irma, y Jenny Cedeño Alcívar. 2019. “Transparencia y nueva gestión pública en Ecuador”. *Temas emergentes sobre gobierno y administración pública*, 1:205-24.
- . 2021. “El cabildo popular para el fomento del gobierno abierto en el Distrito Metropolitano de Quito”. En *Retos 2020: Gobierno Abierto*, 55-84. IAEN. Escuela de Gobierno y Administración Pública.
- Jenkins, William. 1978. *Policy analysis: A political and organisational perspective*. Londres: Martin Robertson.

- Jordan, A. Grant. 1981. "Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process". *Journal of Public Policy* 1 (1): 95-123.  
<https://doi.org/10.1017/S0143814X00001379>.
- Jordana, Jacint. 2009. "Examinando las redes de actores en el análisis de las políticas públicas: debate teórico y técnicas cuantitativas". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas - Madrid*, n.º 1, 9-15.
- Klijn, Erik hans. 1996. "Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems". *Administration & Society* 28 (1): 90-119.  
<https://doi.org/10.1177/009539979602800104>.
- Knoke, David. 1993. "Networks as a political glue". En *Sociology and the public agenda*. Londres: Sage.
- Lasswell, Harold. 1992. "La orientación hacia las políticas". En *La hechura de las políticas públicas*, Aguilar Luis (ed.), 79-117. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Laumann, Edward O., y David Knoke. 1988. "The Increasingly Organizational State. | EBSCOhost". 1 de enero de 1988. <https://doi.org/10.1007/BF02695621>.
- Lee, Caroline W. 2020. "Who Is Community Engagement For?: The Endless Loop of Democratic Transparency". *American Behavioral Scientist* 64 (11): 1565-87.  
<https://doi.org/10.1177/0002764220945358>.
- Levitsky, Steven, y María Victoria Murillo. 2010. "Variación en la fortaleza institucional". *Revista de Sociología* 24 (2).
- Lindstedt, Catharina, y Daniel Naurin. 2010. "Transparency is not enough: making transparency effective in reducing corruption". *International Political Science Review*, n.º 3, 301-22.
- Machinea, José Luis. 2009. "La crisis financiera internacional: su naturaleza y los desafíos de política económica". *Revista CEPAL*, 97, 33-56.
- Marsh, David, y Martin Smith. 2000. "Understanding policy networks: towards a dialectical approach". *Political Studies* 48:4-21.
- . 2001. "There is more than one way to do political science: on different ways to study policy networks". *Political Studies* 49:528-41.
- Martinón Quintero, Ruth. 2007. "La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras". *Gestión y política pública* 16 (2): 281-318.
- Mcpheerson, Andrew, y Charles D. Raab. 1989. "Governing Education: A Sociology of Policy Since 1945". *British Journal of Educational Studies* 37 (2): 186-87.  
<https://doi.org/10.2307/3121380>.
- Medranda Morales, Narcisa. 2017. "Calidad y transparencia en la información y comunicación que se emite a través de las páginas webs de los municipios: comparación de caso Ecuador y España". Tesis para obtener el título de Doctorado en Comunicación y Periodismo, Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Mejier, Albert. 2012. "Introduction to the special issue on government transparency". *International Review of Administrative Sciences* 78 (1): 3-9.  
<https://doi.org/10.1177/002085231/1435639>.
- Méndez, José Luis. 2020. "El contexto regional y mundial, o de cómo el enfoque de políticas puede ser una respuesta efectiva a la complejidad político-social de América Latina". En *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . 2021. "Los enfoques teóricos centrados en el actor y en la acción estratégica: alcances y límites". En *Enfoques teóricos de políticas públicas. Desarrollos contemporáneos para América Latina*, Del Castillo, Gloria y Dussauge, Mauricio

- (eds.). México: FLACSO.
- Michener, Greg, y Katherine Bersch. 2013. "Identifying Transparency". *Information Polity* 18 (3): 233-42. <https://doi.org/10.3233/IP-130299>.
- Milán, Taymi. 2022. "La relación entre transparencia y controles democráticos en el sector de las compras públicas: "Las claves del éxito uruguayo" (2005-2020)". Tesis para obtener el título de Doctorado en Políticas Públicas, Quito: FLACSO Ecuador.
- Moreira, Maron, y Argelio Hidalgo. 2020. "Gobierno electrónico en el Ecuador". *Polo del Conocimiento* 5 (7): 520-42.
- Naser, Alejandra, Álvaro Ramírez-Alujas, y Daniela Rosales. 2017. "Introducción". En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Naser, Alejandra; Ramírez-Alujas, Álvaro y Rosarles, Daniela (eds.). Santiago: CEPAL.
- Navas, Marco, Ramiro Ávila, y Farith Simon. 2004. *La promoción del derecho de acceso a la Información Pública en el Ecuador*. Quito: Coalición Acceso.
- Nelson, Barbara. 2001. "Políticas públicas y administración: una visión general." En *Nuevo manual de Ciencia Política*, Godin, Robert y Dieter Klingemann, Hans (eds.), 795-860. Madrid: Istmo.
- North, Douglass C. 1990. "Institutions, institutional change and economic performance". *Cambridge University*.
- . 1994. "Institutions Matter". *Economic History - Working paper*. <https://hdl.handle.net/10535/3768>.
- Okamoto, Karen. 2017. "Introducing Open Government Data". *The Reference Librarian* 58 (2): 111-23. <https://doi.org/10.1080/02763877.2016.1199005>.
- Open Government Partnership Local. 2025. "Joining OGP". Open Government Partnership. 2025. <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/>.
- Oszlak, Oscar. 2014. "Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública". En *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*, Oszlak, Oscar y Kaufman, Ester (eds.). Buenos Aires: IDRC, Red GEALC, OEA.
- Peralta, Graciela, Ivanna Lozano, y María Sol Jorda. 2020. "El impacto de las TIC en Gobierno Abierto". Ponencia presentado en XIV Jornadas de Investigación de la FCE "La ciencia y la tecnología frente a un posible cambio de paradigma global", Santa Fe, Argentina.
- Peterson, John. 2003. "Policy Networks". *Institute for Advance Studies*.
- Piña, Gabriel, y Claudia Avellaneda. 2019. "Central government strategies to promote local governments' transparency: guidance or enforcement?" *Public Performance Management Review* 42 (2): 357-82.
- Piotrowski, Suzanne. 2017. "The "Open Government Reform" Movement: The Case of the Open Government Partnership and U.S. Transparency Policies". *The American Review of Public Administration* 47 (2): 155-71. <https://doi.org/10.1177/0275074016676575>.
- Piotrowski, Suzanne J., y Gregg G. Van Ryzin. 2007. "Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government". *The American Review of Public Administration* 37 (3): 306-23. <https://doi.org/10.1177/0275074006296777>.
- Portes, Alejandro. 2007. "Instituciones y desarrollo: Una revisión conceptual". *Desarrollo Económico* 46 (184): 475-503.
- Porumbescu, Gregory. 2015. "Using transparency to enhance responsiveness and trust in local government: can it work?" *State & Local Government Review* 47 (3): 205-13.
- Porumbescu, Gregory, Albert Meijer, y Stephan Grimmelhuijsen. 2022. "Government Transparency: State of the Art and New Perspectives". *Elements in Public Policy*, junio. <https://doi.org/10.1017/9781108678568>.

- Pozo Donoso, Carolina. 2017. "Gobierno abierto y laboratorios de innovación pública: el caso del municipio de Quito". En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Naser, Alejandra; Ramírez-Alujas, Álvaro y Rosarles, Daniela (eds.). Santiago: CEPAL.
- Richardson, Jeremy, y Grant Jordan. 1979. *Governing under pressure: the policy process in a post-parliamentary democracy*. Blackwell.
- Rothstein, Bo. 2001. "Social capital in the social democratic welfare state". *Politics & Society* 29 (2): 207-41. <https://doi.org/10.1177/0032329201029002003>.
- Rueschemeyer, Dietrich. 2006. "Why and how ideas matter". En *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, Goddin and Tilly (eds.). Oxford University Press.
- Ruvalcaba-Gomez, Edgar, Ignacio Criado, y Ramón Gil-García. 2023. "Analyzing Open Government adoption through the multiple streams framework: The roles of policy entrepreneurs in the case of Madrid". *Public Policy and Administration* 38 (2): 233-64. <https://doi.org/10.1177/0952076720936349>.
- Ruvalcaba-Gomez, Edgar, Ignacio Criado, y Rodrigo Sandoval-Almazan. 2022. "Contrasting the perception of Open Government among public officials: A factor analysis of Mexico and Spain". *International Journal of Public Administration*.
- Safarov, Iqbal. 2020. "Institutional dimensions of Open Government data implementation: Evidence from transition countries". *Public Performance & Management Review* 43 (6): 1359-89. <https://doi.org/10.1080/15309576.2020.1805336>.
- Salazar Rebolledo, Grisel. 2016. "La solidez de cristal: la importancia del tiempo para explicar la calidad de las leyes de acceso a la información". *Foro Internacional* 56 (3): 684-723.
- Sánchez, Francisco. 2008. *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Sandoval Ballesteros, Irma. 2004. "Hacia un enfoque "estratégico-relacional" del Estado: Más allá del Nuevo Institucionalismo". *Perfiles latinoamericanos* 12 (25): 217-35.
- Sandoval-Almazan, Rodrigo. 2015. "Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual". *Revista Convergencia* 68:203-27. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.4760.0802>.
- . 2017. "Midiendo al Gobierno Abierto en México: los portales estatales de transparencia durante el periodo 2015-2016". En *Transparencia, combate a la corrupción y Gobierno Abierto: La experiencia en México*, Myere, José; Estrata, José y Ojeda, José (eds.). México: BUAP/ICGDE, ORFIS.
- . 2018. "México entre el Gobierno Abierto y la Transparencia Artificial". *Espacios Públicos* 51:95-113.
- . 2019. "Gobierno abierto y transparencia en México: estudio longitudinal 2015-2018". *Innovar: Revista de ciencias administrativas y sociales* 29 (74): 115-32.
- Secretaría General CMQ. 2017. "Registro de Proyectos de Ordenanza". [https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/wp-content/uploads/documentos/ordenanzas/ordenanzas\\_sancionadaslist.php](https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/wp-content/uploads/documentos/ordenanzas/ordenanzas_sancionadaslist.php): Ordenanzas sancionadas.
- Secretaría General de Planificación MDMQ. 2018a. "Acta - Calificación postulaciones para Consejo Consultivo de Gobierno Abierto".
- . 2018b. "Acta - Revisión de oficios de impugnación de postulaciones para conformación de Consejo Consultivo de Gobierno Abierto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito".
- . 2018c. "Convocatoria - Selección de consejeros que integrarán el Consejo Consultivo de Gobierno Abierto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito".
- . 2018d. "Formato para presentación de propuestas de Gobierno Abierto".

- . 2019. *Primer Plan de Acción Gobierno Abierto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*.
- . 2020. “Carta de adhesión del Municipio de Quito al Programa Local de la Open Government Partnership”.
- . 2021a. “Acta de reunión N° 001-2021 - Comisión de Selección para nuevos consejeros que integrarán el Consejo Consultivo de Gobierno Abierto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (Segunda Convocatoria)”.
- . 2021b. “Acta de reunión N° 004-2021 - Comisión de Selección para nuevos consejeros que integrarán el Consejo Consultivo de Gobierno Abierto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito”.
- . 2021c. “Acta Final - Comisión de Selección para nuevos consejeros que integrarán el Consejo Consultivo de Gobierno Abierto del Municipio del distrito Metropolitano”.
- . 2022. *Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*.
- . 2024a. “Módulo de Indicadores Quito”. 2024. <https://miq.quito.gob.ec/>.
- . 2024b. “Proyectos Quito”. 2024. <https://proyectos.quito.gob.ec/ProyectosQuito/>.
- Shkabatur, Jennifer. 2012. “Transparency with(out) accountability: Open government in the United States”. *Yale Law and Policy Review* 31 (1): 79-140.
- Stirton, Lindsay, y Martin Lodge. 2001. “Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services”. *Journal of Law and Society* 28 (4): 471-89. <https://doi.org/10.1111/1467-6478.00199>.
- Subirats, Joan. 2017. “Innovación social, cambio tecnológico y gobierno abierto: la coproducción de políticas públicas”. En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Naser, Alejandra; Ramírez-Alujas, Álvaro y Rosarles, Daniela (eds.), 191-208. Santiago: CEPAL.
- Suing, Abel, Patricio Barrazaeta Molina, y Lilia Carpio-Jiménez. 2018. “Orientación al ciudadano en el “gobierno electrónico” de los municipios del Ecuador”. *Teknokultura. Revista de Cultura Digital y Movimientos Sociales* 15 (1): 39-53.
- Tsebelis, George. 2006. *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. Fondo de Cultura Económica.
- Vallejo, René. 2009. “Quito, de municipio a gobierno local: Innovación institucional en la conformación y gobierno del Distrito Metropolitano de Quito 1990-2007”. Tesis para obtener el título de Maestría en Ciencias Sociales, mención en Gestión del Desarrollo, Quito: FLACSO Ecuador.
- Vera, Martín, David Rocha, y María Martínez. 2015. “El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 53, 85-103. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1565>.
- Wang, Hongying, y James Rosenau. 2001. “Transparency International and corruption as an issue of global governance”. *Global Governance* 7 (1): 25-49.
- Wanna, John. 2018. “Opening government: Transparency and engagement in the information age”. En *Opening government: Transparency and engagement in the information age*, Wanna, John; Vicent, Sam (eds.). Australia: ANU Press.
- Weible, Christopher M. 2018. “Introduction: The Scope and Focus of Policy Process Research and Theory”. En *Theories of the Policy Process*, 4.<sup>a</sup> ed. Routledge.
- Weyland, Kurt. 2009. “Institutional Change in Latin America: External Models and their Unintended Consequences”. *Journal of Politics in Latin America* 1 (1): 37-66. <https://doi.org/10.1177/1866802X0900100103>.
- Wilson, Emma, y James Van Alstine. 2014. “Origins and evolution of transparency in

- resource governance”. En *Localising transparency*. International Institute for Environment and Development.
- Wirtz, Bernd, Marcel Becker, y Paul Langer. 2023. “An integrated model of digital Open Government”. *International Journal of Public Administration* 43 (13): 951-70. <https://doi.org/10.1080/01900692.2022.2050386>.
- Wirtz, Bernd, Marcel Becker, y Jan Weyerer. 2023. “Open Government: Development, concept, and future research directions”. *International Journal of Public Administration* 46 (12): 797-812. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.2019273>.
- Wirtz, Bernd, y Steven Birkmeyer. 2015. “Open Government: Origin, development and conceptual perspectives”. *International Journal of Public Administration* 38 (5): 381-96. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.942735>.
- Wright, Maurice. 1988. “Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies”. *Political Studies* 36 (4): 593-612. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1988.tb00251.x>.
- Yáñez, María. 2022. “Redes de política en el cambio de la política pública de transparencia fiscal en el Ecuador (2009-2019)”. Tesis para obtener el título de Maestría de Investigación en Políticas Públicas, Quito: FLACSO Ecuador.
- Zamora, Clarisa, Narcisca Arrobo, y Marcos Cornejo. 2018. “El Gobierno Electrónico en Ecuador: la innovación en la administración pública”. *Revista Espacios* 39 (8): 1-8.
- Zarembeg, Gisela, y Diana Martínez. 2021. “El enfoque de redes de políticas: contextos, aportes y desafíos”. En *Enfoques teóricos de políticas públicas. Desarrollos contemporáneos para América Latina*, Del Castillo, Gloria y Dussauge, Mauricio (eds.). México: FLACSO.

## Entrevistas

- Ec. Diego Martínez Vinueza, Secretario de Planificación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
- Mgs. Carina Vance, Secretaria de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
- Marcelo Espinel, Fundación Ciudadanía y Desarrollo
- Daniel Barragán, Universidad de los Hemisferios
- David Lara Novillo, Corporación Diálogos por la Democracia