

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2018-2020

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Estudios Urbanos

El cambio de la política de presupuesto participativo a partir de la adopción del paradigma de gobierno abierto: El caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

María Caridad Santelices Enríquez

Asesor: Marco Córdova

Lectores: Carlos Miguel Rodríguez y Lucía Ruiz

Quito, octubre de 2021

Epígrafe

“Me acerqué a la incertidumbre de la certeza y encontré lo cierto de la certeza”

(Cristina Santelices 2018).

Dedicatoria

A ti que me enseñaste que podía hacerlo todo, que me hiciste valiente, que me dijiste que levante la voz porque debía ser escuchada.

A ti que me diste la bondad, el humor y sabiduría.

A ti que me demostraste que nunca es tarde, que somos fuertes e independientes.

A ustedes que me llenan de amor, confianza, fuerza y orgullo.

A ti que me muestras que el amor sostiene y nunca detiene, que admira y levanta.

A ti que me alientas y acompañas.

A mí, porque el esfuerzo sin duda valió la pena.

Tabla de contenidos

Resumen	IX
Abstract	X
Agradecimientos.....	XI
Introducción	1
Capítulo 1.....	5
El cambio de política.....	5
1.1. El cambio como un problema de política pública	5
1.1.1. El debate en el análisis de política publica	5
1.1.2. Los problemas de política pública	7
1.1.3. El Cambio de política pública	10
1.1.4. Enfoques para comprender el cambio de política.....	11
1.1.5. Los enfoques del neoinstitucionalismo	14
1.2. Los tres órdenes de cambio	19
1.3. El modelo anidado de cambio de las políticas.....	22
1.3.1. Nivel macro: preferencias de implementación del sistema de gobernanza	25
1.3.2. Nivel meso: Problemas de lógica y capacidad del régimen de políticas	25
1.3.3. Nivel micro: Diseño del instrumento técnico	26
Los instrumentos de las políticas públicas	28
1.4. La influencia de las instituciones, ideas y actores en el cambio de política	37
1.4.1. La lógica de lo adecuado	37
1.4.2. La institucionalización de las ideas y los acuerdos	40
Capítulo 2.....	43
Caracterización de los presupuestos participativos	43
2.1. La esfera local como espacio privilegiado para las lógicas democráticas.....	43
2.2. Presupuestos participativos en América Latina.....	47
2.3. El gobierno abierto como herramienta de modernización de la política de presupuestos.....	54
participativos	54
2.4. Casos de presupuestos participativos a partir de la adopción del gobierno abierto.....	61
en Latinoamérica	61
Capítulo 3.....	79
Presupuestos participativos en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	79
3.1. Presupuestos participativos en Ecuador	79

3.2. Antecedentes de los procesos de participación ciudadana en Quito	82
3.3. Trayectoria de los presupuestos participativos en Quito	85
3.4. Gobierno Abierto en Quito.....	96
3.5. Identificación de los cambios en la política de presupuestos participativos en el MDMQ.....	105
3.5.1. Cambios de segundo y tercer orden.....	105
3.5.2. Cambios de primer orden	108
Conclusiones	118
Anexos.....	122
Lista de siglas y acrónimos	131
Lista de referencias.....	133

Ilustraciones

Tablas

Tabla 1.1. Los tres ejes principales del institucionalismo: características clave.....	15
Tabla 1.2. Órdenes de cambio establecidos por Peter Hall.....	21
Tabla 1.3. Taxonomía modificada de los componentes de la política que sigue a Hall.....	23
Tabla 1.4. Criterio de calibración de instrumentos en el nivel micro de las políticas.....	28
Tabla 1.5. Una taxonomía de los instrumentos basada en los recursos del Estado.....	30
Tabla 1.6. Una taxonomía de instrumentos sustantivos y procedimentales de política.....	31
basada en recursos.....	31
Tabla 1.7. Instrumentos sustantivos.....	35
Tabla 1.8. Instrumentos procedimentales.....	36
Tabla 2.1. Fórmulas de participación: una tipología.....	45
Tabla 2.2. Políticas de PP y el cambio a partir de la institucionalización del GA.....	75
Tabla 2.3. Cambios de la política de PP a partir de la adopción del paradigma de GA.....	78
Tabla 3.1. Instrumentos utilizados para la implementación de PP en el periodo 2010-2014.....	89
Tabla 3.2. Criterios para la distribución territorial del presupuesto participativo.....	93
Tabla 3.3. Criterios de priorización de obra pública, proyectos y programas sociales.....	94
Tabla 3.4. Fases de Presupuestos Participativos	95
Tabla 3.5. Cambios de 3° y 2° orden en la política de PP a partir de la adopción del GA.....	107
Tabla 3.6. Grados de calibración de los instrumentos y niveles de institucionalización.....	113
de cada uno en la política de PP en Quito.....	113
Tabla 3.7. Cambio de instrumentos en la política de PP a partir de la adopción.....	116
del paradigma de GA.....	116

Figuras

Figura 2.1. Ciclo de políticas del presupuesto participativo.....	60
Figura 3.1. Espacios, alcances y niveles de participación ciudadana del PP.....	93
Figura 3.2. Categorías y geolocalización de proyectos de PP en el MDMQ.....	99

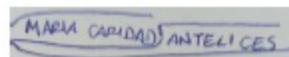
Figura 3.3. Línea de tiempo de implementación del GA en el MDMQ.....104

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, María Caridad Santelices Enríquez, autora de la tesis titulada “El cambio de la política de presupuesto participativo a partir de la adopción del paradigma de gobierno abierto: El caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de investigación en Estudios Urbanos 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, octubre de 2021

A rectangular box containing a handwritten signature in blue ink that reads "MARIA CARIDAD SANTELICES ENRIQUEZ".

María Caridad Santelices Enríquez

Resumen

A partir de la transformación del Estado, en las últimas décadas, se ha permitido el cambio en políticas públicas que, generalmente, se implementaban desde un enfoque *top-down*. La priorización de decisiones *bottom-up* como el presupuesto participativo, ha integrado elementos que devienen de nuevos debates y/o paradigmas que constituyen desafíos a los gobiernos nacionales y subnacionales. En este sentido, más recientemente, la adopción del gobierno abierto como nuevo modelo de gestión orienta, bajo principios de transparencia, participación, colaboración e innovación, a este tipo de políticas que tienden a demandar mayor participación por parte de la ciudadanía y apertura de datos.

Quito inicia en el año 2010 la ejecución de la política de presupuesto participativo en todo el Distrito Metropolitano y en 2014 establece el gobierno abierto como principio rector de su gestión y con ello la modificación de algunos de sus mecanismos, adaptándolos al nuevo modelo. Por tanto, esta investigación tiene por objeto responder a la pregunta ¿De qué manera ha incidido el gobierno abierto en el cambio de la política de presupuesto participativo? Postulando la hipótesis que la incorporación e institucionalización de la idea de gobierno abierto ha producido un cambio en cuanto a la calibración de ciertos instrumentos en la política de presupuesto participativo.

Palabras clave: Política pública, presupuesto participativo, gobierno abierto, gobierno local, Quito.

Abstract

From the transformation of the State, in the last decades, the change in public policies that, generally, were implemented from a top-down approach, has been allowed. The prioritization of bottom-up decisions such as participatory budgeting has integrated elements that come from new debates and / or paradigms that constitute challenges to national and sub-national governments. In this sense, more recently, the adoption of the open government as a new management model orient, under principles of transparency, participation, collaboration and innovation, to this type of policies that tend to demand greater participation by citizens and open data.

Quito starts the execution of the participatory budgeting policy throughout the Metropolitan District since 2010 and in 2014 established the open government as the guiding principle of its Administration and with it, the modification of some of its mechanisms, adapting them to the new model. Therefore, this research aims to answer the question: How has open government influenced the change in participatory budgeting? Postulating the hypothesis that the incorporation and institutionalization of the idea of open government has produced a change regarding the calibration of certain instruments in the participatory budgeting policy.

Keywords: Public policy, participatory budgeting, open government, local government, Quito.

Agradecimientos

A Marco que se convirtió en mi guía a lo largo de este arduo proceso, su experticia y su sabiduría me han llevado a culminar mi tesis y me ha impulsado a continuar mi carrera en la investigación.

A Diana que desde el inicio me brindó toda su ayuda y ha sido mi mentora, sus sabios consejos, su aliento, su apoyo y confianza y ha orientado este camino académico que juntas hemos ido construyendo.

A Carlos que me animó a continuar con este tema y con su vasto conocimiento me ha encaminado en toda la realización de la tesis.

A Lucía que con su reconocimiento y sus recomendaciones me ayudó a mejorar mi investigación.

A mis profesores que a lo largo de la Maestría me brindaron su conocimiento y fortalecieron mi pasión por estos temas.

A mis compañeras y compañeros que con sus experiencias y conocimiento me permitieron ver otras perspectivas y nos acompañamos en este constante y mutuo aprendizaje.

Gracias por transmitirme todo su apoyo y su conocimiento desinteresadamente.

Les abrazo fuerte.

Introducción

La esfera local se ha catalogado como un espacio privilegiado para las lógicas democráticas debido a la proximidad existente entre las autoridades y la ciudadanía. De aquí que, la descentralización propone a los gobiernos locales como una escala menor que se acerca más al diálogo, la interacción directa y la realidad cotidiana de los ciudadanos; permitiendo el desarrollo más fluido de instrumentos participativos. A partir de los años ochenta en América Latina se ampliaron las prácticas institucionales de participación en las políticas públicas, debido a las dinámicas devenidas de la conjugación de múltiples actores y prácticas en el campo de la sociedad civil y en el terreno institucional (Duque y Carneiro 2011).

La aparición de un conjunto de nuevos mecanismos de política y gestión públicas más participativas, en un escenario de cuestionamientos a las formas de representatividad tradicionales, dio lugar al surgimiento de los presupuestos participativos que aparece como una herramienta innovadora que busca replantear el modo de planificar y gestionar el territorio (Couto y Carmona 2018). Nace específicamente en Porto Alegre, Brasil, bajo el mandato de Olivio Dutra del Partido de los Trabajadores, su amplia acogida propició su rápida extensión en América Latina y ha llegado a tener un alcance mundial como un mecanismo novedoso de participación en el uso de parte del presupuesto de inversión orientado a mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía en los contextos locales, con impacto tanto en el plano material como en el simbólico y político (Couto y Carmona 2018). En este sentido, el presupuesto participativo se ha considerado como un problema de política pública.

En el caso particular del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) la implementación de la política de presupuestos participativos, responde a la consolidación de una participación de la ciudadanía más activa en la toma de decisión de los asuntos de interés colectivo, en sus parroquias y, en concreto, en sus barrios para lograr solventar sus necesidades y generar mejores condiciones de vida para la población. El desafío de esta política es mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la incidencia de la participación ciudadana en la planificación. Esta logra ponerse en marcha únicamente por la voluntad del Alcalde. La política se había establecido en años anteriores en la Constitución de la República de Ecuador, en el

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) e incluso, en una Ordenanza Metropolitana, la No. 0187. Pero no se había implementado en la ciudad sino hasta la llegada del Alcalde Augusto Barrera.

Adicional, con la entrada de la siguiente Administración, se adopta el paradigma de gobierno abierto como eje rector de la gestión del MDMQ. El cual dispone, para su institucionalización una serie de iniciativas que llegan a cambiar ciertas reglas del juego; estas son promovidas desde la sociedad civil principalmente y, por algunos funcionarios municipales y que son finalmente aprobadas por la voluntad del Alcalde Mauricio Rodas.

Esta investigación aborda un análisis del presupuesto participativo, concebido como una política pública y su cambio tras la incorporación del paradigma de gobierno abierto, para ello se propone responder a la pregunta ¿qué factores han condicionado ese cambio? El cual se plantea desde la adopción de un nuevo paradigma que busca nuevas formas de democratización en la gestión local, mediante tres elementos principales que son la transparencia, la participación y la colaboración, además de un cuarto elemento transversal que es la innovación. En este sentido, la hipótesis postula que la incorporación e institucionalización de la idea de gobierno abierto ha producido un cambio en cuanto a la calibración de ciertos instrumentos en la política de presupuesto participativo.

En el primer capítulo se presenta un debate desde el neoinstitucionalismo sociológico, el cual surge desde la lógica de lo adecuado, de modo que se pueda visualizar el anclaje de un nuevo paradigma y la manera en cómo cambian las políticas públicas a partir de ello. Para lo cual, se retoma el debate propuesto por Howlett, y Cashore, a partir de Hall sobre los 3 órdenes de cambio. Este modelo anidado plantea la reconceptualización de la política pública como variable dependiente en los estudios de la dinámica de políticas.

La identificación de seis niveles de políticas, han permitido descubrir patrones generales adicionales de desarrollo de políticas (Howlett y Cashore 2009). Usualmente, los gobiernos siguiendo un modo de gobernanza tienden a desarrollar las lógicas del régimen de políticas, las cuales combinan una preferencia por ciertos tipos de herramientas con un conjunto de objetivos

de políticas más o menos generales (Howlett 2009a). Estos fines y objetivos requieren de instrumentos para su materialización. En este sentido, el modelo acoge los estudios realizados por Hood (Hood 1983; Hood y Margetts 2013; Hood 2007) sobre los cuatro recursos del gobierno mediante la taxonomía NATO. De los cuales se desprenden los elementos sustantivos y procedimentales de los instrumentos de las políticas públicas.

Bajo este contexto, el segundo capítulo presenta un estado de la cuestión de los presupuestos participativos en América Latina, su surgimiento y expansión en múltiples gobiernos subnacionales. La política de presupuestos participativos tiene unos principios base, pero su implementación en cada caso se adapta de acuerdo al gobierno y a la sociedad. Entre ellos, se han escogido seis ejemplos de gobiernos locales que han establecido y desarrollado los presupuestos participativos, pero que esta política ha sido susceptible de transformaciones a partir de la adopción del gobierno abierto como paradigma de una nueva gestión pública más democratizante, desde su adhesión como miembros a la Alianza por el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) Local. Entre ellos, se estudiará el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, puesto que fue la primera ciudad en Ecuador en implementar las dinámicas de gobierno abierto y además comenzó a establecer estas medidas antes de ser admitido como miembro de la red de OGP Local.

El tercer capítulo se enfoca en estudiar este caso. A manera de representar el cambio por el que ha pasado la política de presupuestos participativos en Quito, se toma un lapso de diez años, que comprende el periodo de dos Administraciones, la Alcaldía de Augusto Barrera, primera, y la siguiente a cargo de Mauricio Rodas. En la primera gestión, se llega a ejecutar por primera vez esta política. Y en la segunda, surge un punto de inflexión de acuerdo a la adopción del paradigma de gobierno abierto. Como en los otros casos, la política ha debido adaptarse a nivel instrumental para ir en línea con los nuevos objetivos de la misma.

Metodológicamente, a partir del método de modelo anidado, de corte cualitativo, se propone un estudio de caso. Tomando como a Quito como caso relevante. Puesto que, Quito fue el pionero en temas de gobierno abierto en Ecuador y empezó a configurar estos debates en el país. Este caso se analiza a través el modelo anidado planteado por Howlett y Cashore, de modo que se

puedan rastrear los posibles cambios de acuerdo al primero, segundo y tercer orden; es decir, a nivel de fines, objetivos e instrumentos. Para recoger esta información, las técnicas utilizadas fueron de tipo cualitativo, mediante la revisión de información secundaria y el levantamiento de información primaria, entrevistando a los actores principales en la implementación de la política de presupuestos participativos y en la posterior adopción del paradigma de gobierno abierto. La mayor parte del desarrollo de esta investigación tomó lugar en medio de la pandemia de Covid-19, lo que hizo la recolección y sistematización de la información mucho más complicada. Finalmente, se exponen las conclusiones devenidas de la presente investigación, que como resultado comprueban la hipótesis dilucidada. La adopción del paradigma de GA sí incidió en un cambio en la política de PP en el MDMQ, en cuanto al primer y segundo orden. Puesto que, los objetivos de la política se modificaron en cierta medida al incorporar nuevos conceptos como el de ciudadanía activa, que buscaba una mayor participación de la ciudadanía y de una forma más horizontal. Además, por el principio de transparencia y rendición de cuentas se implementaron nuevas herramientas que modificaron el proceso de la política. En este sentido, se propició un cambio de primer orden, calibrando los instrumentos existentes de acuerdo a los recursos disponibles por el gobierno.

Capítulo 1

El cambio de política

1.1. El cambio como un problema de política pública

1.1.1. El debate en el análisis de política pública

El análisis de las políticas públicas como ciencia del Estado en acción, surge a partir del interés por la implementación de un diseño metodológico que dé cuenta de ciertos lineamientos para lograr el “buen gobierno” (Roth 2014; Córdova 2017). En 1951, Harold Lasswell, “el fundador moderno de la ciencia de política”, fue uno de los pioneros en tratar este tema, estableciendo el énfasis en los problemas del hombre en sociedad (Lasswell 1992; Roth 2010). Nick Turnbull destaca la importancia de Lasswell en el análisis académico de las políticas por varias razones:

Su trabajo es una manifestación del movimiento más amplio de la ciencia contra la política; trató de formalizar la relación entre las ciencias sociales y la formulación de políticas; e hizo de la resolución de problemas la característica definitoria del análisis de políticas (Turnbull 2008, 73).

En su libro *The policy Sciences* en 1951, Lasswell expone la importancia dada al proceso de la política (*policy process*) como objeto de estudio, ya que su elaboración pretende aumentar la racionalidad de las decisiones (Lasswell 1992). Lasswell considera necesario desarrollar unas ciencias de la política (*policy sciences*) en cuanto al proceso de decisión y ejecución de las políticas, de manera que sea más eficiente el empleo de la fuerza de trabajo, de las instalaciones y de los demás recursos para resolver las necesidades de la ciudadanía. Esto, en el contexto de la Guerra Fría, intentando demostrar la superioridad de los valores de la democracia liberal (Roth 2010).

El modelo clásico del ciclo de política o modelo secuencial, sugerido por Lasswell en 1956, es el primer marco conceptual y continúa siendo el más reconocido. Jones lo desarrolló haciendo del análisis de política pública un campo académico específico. Estas etapas corresponden a la definición del problema y la construcción de la agenda pública, la formulación de soluciones, la toma de decisión, la implementación y, finalmente, la evaluación (Roth 2010). De esta manera, se propone el rol del Estado como una institución que trasciende la sociedad y progresivamente

desarrolla un enfoque específico con métodos y herramientas de investigación propios (Roth 2014).

En este sentido, Roth (2010) expresa que las políticas públicas, al ser “consideradas un instrumento de transformación o mantenimiento del orden social, (...) son un lugar fundamental para el ejercicio de la dominación. Mediante la movilización de ciertos actores y medios se ofrece una respuesta a necesidades colectivas, o consideradas como tales” (Roth 2010, 22) y que por lo tanto, las políticas son instituidas.

Lasswell permitió una nueva ciencia social unificadora con una metodología interdisciplinaria al subrayar el nexo entre las ciencias de la política, el análisis de las políticas y la orientación de las políticas, centrada especialmente en los problemas (Garson 1992). Además, introdujo al debate la diferencia entre los conceptos que definen el conocimiento “de” y “en” las políticas públicas, de manera complementaria entre las dimensiones descriptivas y prescriptivas del análisis (Fontaine 2015). De una parte, está la rama enfocada en el *knowledge of the policymaking*, y de otra se encuentra el *knowledge in the policymaking* denominada *policy analysis*, su conjunción tiene como objetivo el mejoramiento de la toma de decisiones orientadas a la solución de los problemas de lo público mediante la investigación científica (Turnbull 2008; Lasswell 1992; Aguilar 1992).

Es así como en la actualidad, las políticas públicas pueden ser consideradas el objeto de estudio o variable dependiente, tanto desde el punto de vista académico como práctico; puesto que desde enfoques teóricos y metodológicos de carácter multidisciplinar, en particular la economía, la ciencia política, la historia y la sociología, intentan explicar los procesos de formulación y ejecución de la acción pública (Córdova 2017; Fontaine 2015; Howlett y Cashore 2009).

En general el estudio contemporáneo de las políticas recae en dos métodos de análisis, el deductivo y el inductivo. El método deductivo se basa en la aplicación general de presuposiciones, conceptos o principios de algún fenómeno en específico. Por su parte, el método inductivo desarrolla generalizaciones basadas en observaciones cuidadosas de fenómenos

empíricos y pruebas subsecuentes de estas generalizaciones contraponiendo con otros casos (Howlett, Ramesh, y Perl 2009).

El análisis de políticas está anclado a la evolución del Estado, las relaciones internacionales, la transformación de la sociedad, tanto por comportamientos individuales como colectivos, el desarrollo de la economía, la ecología, etc. En este contexto, hoy se vive una economía globalizada y desregulada, redes regionales con una significativa influencia en las dinámicas institucionales y una sociedad civil más informada e involucrada en los procesos políticos (Fontaine 2015).

Por lo tanto, el análisis de las políticas públicas como objeto de estudio, requiere la determinación de un campo epistemológico que permita abordar la dinámica de las ciencias sociales, los enfoques teóricos y los modelos metodológicos (Córdova 2018), para conocer cómo se diseñan, si aquel diseño es efectivo o falla y, porqué y en qué medida cambian las políticas. Estas investigaciones han tenido un creciente énfasis en los instrumentos como objetos de análisis empírico (Hood 2007; Rodrigues 2018b).

1.1.2. Los problemas de política pública

Desde el análisis de políticas los estudios se han enfocado, desde Pressman y Wildavsky (1984), a la relación entre efectividad y falla, con distintos marcos analíticos, así como a la definición de agenda y al diseño como un problema también anclado a la falla y/o efectividad. Más recientemente se han realizado estudios sobre el cambio de las políticas, en cuanto al por qué, cómo y cuándo se produce el tipo de cambio. En concreto, las políticas públicas pueden ser caracterizadas por tres maneras distintas para el abordaje de las problemáticas: a) diseño; b) falla/efectividad y; c) cambio (Rodrigues 2018b).

Sobre la identificación de problemas y la construcción de la agenda se destacan los modelos propuestos por Kingdon, Cobb y Elder y Garraud. El proceso de formulación y legitimación de las políticas ha sido analizado principalmente por Simon, Lindblom, March y Olsen, desde las nociones de racionalidad absoluta y limitada, el incrementalismo, entre otros. En cuanto a la fase

de la implementación de las política, Selznick incursionó en el tema y posteriormente autores como Pressmann y Wildavsky, Bardach, y Sabatier (Roth 2010).

En cuanto al diseño de políticas, Herbert Simon se enfocó en eliminar las limitaciones internas del diseñador individual y ampliar el área de búsqueda, su contribución a un enfoque de diseño se centró en la lógica del proceso de diseño (Linder y Peters 1984). Davis Bobrow (2006) menciona que este es una representación de lo que pudo haber sido la realidad, así como de series de decisiones e instrucciones para seleccionar y aplicar materiales suficientes para producir el objetivo deseado. El diseño de una política se establece en la medida en que existe una expectativa que adoptándola, produciría unas actividades o una cadena de consecuencias humanas u organizacionales.

A partir de la década de 1980, los teóricos de las políticas, como Simon, Bobrow, Schneider e Ingram (1990), cambiaron a un enfoque de diseño de políticas propuesto inicialmente para abordar la confusión de variables que afectan tanto el diseño, como la selección, la implementación y la evaluación de políticas públicas (Sabatier 2007). La incorporación de la construcción social de la población objetivo como parte del diseño de políticas permite explicar por qué las políticas públicas, que pueden tener un efecto tan positivo en la sociedad, a veces y a menudo deliberadamente, fracasan en sus propósitos (Sabatier 2007). Por su parte, Linder y Peters argumentan que la teoría del diseño de políticas debe contener medios para incluir causalidad, evaluación e instrumentación; ya que, concentrarse en una teoría de diseño tan específicamente relacionada con las políticas será un medio más eficiente para mejorar la formulación de políticas públicas (Linder y Peters 1984).

Los diseños de políticas también dan forma a las instituciones y a la cultura en general a través de los efectos instrumentales de la política, como nuevas reglas u organizaciones y los efectos retóricos o simbólicos. Estos impactan la opinión pública y de las élites, las relaciones de poder y las construcciones sociales de los grupos destinatarios, la distribución de los recursos del poder político e incluso la legitimidad de varios sistemas de conocimiento, pero a veces se apartan de este patrón e introducen cambios (Sabatier 2007). En este sentido, el enfoque institucional,

sostiene que el diseño de políticas tiende a prescribir las “reglas del juego” incluyendo los mecanismos para hacerlos operacionales e institucionalizar aquel diseño (Bobrow 2006).

Por otro lado, la evaluación de las políticas se refiere a todas las actividades llevadas a cabo por los actores estatales y sociales para determinar la manera en que una política estuvo bien desarrollada en la práctica y para estimar cómo se deberá llevar a cabo en el futuro. Asimismo, la evaluación de una política está orientada al proceso de una política, por lo cual requiere mayor atención de la comúnmente prestada.

De parte de ciertos actores es relativamente fácil controlar o influenciar varios aspectos de la evaluación, desde los tipos de información hasta el diseño de puntos de referencia y medidas de rendimiento, y utilizarlas para obtener los resultados deseados al ser evaluados. Con su experiencia de longevidad y su capacidad para participar en la formulación de políticas, desde el establecimiento de la agenda hasta la evaluación y más allá, los funcionarios públicos están en una posición ideal para garantizar que el proceso de la política sea el que ofrezca el mayor y mejor aprendizaje posible (Wu et al. 2010).

Por último, sobre el cambio de políticas Harguindéguy destaca que, “la reflexión sobre el cambio en las políticas públicas se ha consolidado desde los años noventa. Hoy en día es una de las líneas de investigación más importantes de la subdisciplina” (Harguindéguy 2015, 199). Comprender por qué, cuándo y de qué manera cambian las políticas públicas es uno de los problemas de investigación centrales de la disciplina (Cruz-Rubio 2012). Un aspecto interesante del estudio del cambio de las políticas públicas es que se vuelve transversal a todas las dimensiones de la política a ser analizada (Harguindéguy 2015).

Los arreglos de parte de los partidos que asumían el poder y el incrementalismo fueron durante mucho tiempo la respuesta que la ciencia política dio sobre cómo sucedía el cambio; dejando de lado la racionalidad instrumental y los enfoques basados en el análisis tradicional de políticas públicas. El cambio de las políticas se explicaba únicamente a partir del proceso de toma de decisiones y como consecuencia de ajustes partidarios en contextos de racionalidad limitada (Cruz Rubio 2011).

Más adelante, se vislumbraron distintas perspectivas para abordar el cambio, como su capacidad de desarrollarse en distintos elementos: a) terminación de un programa; b) aparición o sustitución de uno por otro; c) acumulación de un programa con otro o; d) cambio de dirección de la política. Los tipos de cambios, ya sean por adaptabilidad o continuidad, pueden constar en el proceso, en las relaciones entre los actores políticos, en los arreglos institucionales, en los valores y objetivos básicos, en las estrategias, en los instrumentos y en las definiciones de las políticas (Capano y Howlett 2009). Asimismo, estos pueden ser medidos según un tipo de desarrollo (más o menos progresivo) y un nivel de intensidad (fuerte o débil), implicando mecanismos causales e impactos diferentes (Capano y Howlett 2009; Harguindéguy 2015).

Para entender de mejor manera este enfoque y destacar su importancia dentro del ámbito de las políticas públicas, esta investigación analizará la perspectiva del cambio, la cual será abordada con mayor profundidad a partir del siguiente acápite.

1.1.3. El Cambio de política pública

Formular una política pública, en cada una de sus etapas comprende factores fundamentales tanto en el desarrollo del contenido como en el proceso. De manera que, los actores involucrados operan dentro de un contexto de ideas e instituciones y se emplea una variedad de instrumentos de políticas para que la toma de decisiones permita alcanzar los objetivos del gobierno (Howlett, Ramesh, y Perl 2009a).

El estudio contemporáneo de la dinámica de las políticas tiene su origen en dos estudios principales que aparecieron con treinta años de diferencia, el trabajo sobre el incrementalismo de Charles Lindblom en 1959 y, el estudio de paradigmas de políticas realizado por Peter Hall en 1989. A su vez, estos autores se basaron en las ideas sobre aspectos del comportamiento político-administrativo de otros académicos. Lindblom evocó las ideas de Herbert Simon sobre el comportamiento organizacional y Hall retomó las ideas de Thomas Kuhn sobre la historia del avance científico para ajustar la noción de que los patrones generales de desarrollo de políticas pueden identificarse y también predecirse; estableciendo las dos formas más comunes de cambio, el paradigmático y el que deriva del aprendizaje (Michael Howlett y Cashore 2009; Cruz-Rubio 2011).

La nueva ortodoxia en los estudios de dinámica política promulga que el cambio de política ocurre a través de un proceso homeostático, con una relativa constancia en los procesos, que ha incidido en las explicaciones sobre el cambio sustantivo. De manera que, las “perturbaciones” exógenas, es decir generadas fuera de un subsistema de políticas ya institucionalizadas, son generalmente caracterizadas como algún tipo aprendizaje social o político, por medio de las cuales se puede explicar el desarrollo de cambios profundos y duraderos en las políticas que, de otro modo, estarían limitados por una estabilidad institucional endógena (Howlett y Cashore 2009).

La cuestión sobre el cambio de política y la existencia de patrones de larga duración y de relativa estabilidad en la formulación de políticas, destaca la manera en que los actores, las instituciones y las ideas se vinculan para producir estilos, subsistemas, paradigmas y regímenes de políticas razonablemente estables. Al identificar las características de los mismos a través del análisis de las etapas del ciclo de políticas se permite el establecimiento de una línea de base sobre la cual el cambio puede ser medido (Howlett, Ramesh, y Perl 2009a).

Las investigaciones realizadas en los últimos treinta años se concentran en comprender mejor cómo se relacionan entre sí los patrones incrementales y paradigmáticos del cambio de políticas. También se ha logrado vislumbrar el papel que desempeñan las instituciones macro, meso y micro, la formalización de discursos y la rutina de los asuntos políticos y administrativos en la movilización de actores y la restricción del cambio en las agendas y en los procesos de políticas (Howlett y Cashore 2009, 30). La consideración de estos temas desde distintas ópticas, a su vez, ha dado surgimiento a tres enfoques principales para el análisis de las políticas públicas: el racionalista, el cognitivista y el neoinstitucionalista.

1.1.4. Enfoques para comprender el cambio de política

La aplicabilidad de los enfoques que tratan el cambio de las políticas depende de la manera en que estos abordan las variables de contexto para explicar su dinámica y, de su capacidad para incluir gran parte de los componentes que determinan una política (Cruz-Rubio 2011). El enfoque racionalista y el cognitivista explican el cambio de las políticas desde sus distintas ramas, pero no ahondan lo suficiente como el neoinstitucionalista, que lo desarrolla de manera más amplia.

Por su parte, el enfoque racionalista se conforma por marcos que se enfocan en cómo las reglas institucionales alteran el comportamiento de individuos intencionalmente racionales motivados por intereses personales (Sabatier 2007). Este se subdivide en tres ramas distintas: i) El enfoque neocorporativista, mediante el cual, las políticas públicas se inscriben dentro de un marco de negociación y del desarrollo de una relación entre el Estado y sus funcionarios y, los representantes de los grupos sectoriales de interés involucrados; ii) Las teorías de redes o *networks theory*, como conjunto de relaciones específicas entre actores que persiguen el mismo fin y donde las jerarquías reales no siempre son las formalmente establecidas; iii) *Policy network* y *policy community*, las primeras se caracterizan por ser redes de intercambio de informaciones donde cada organización es relativamente autónoma a las demás y, las segundas construyen redes más cercanas de tipo oligopólico o corporativista (Córdova 2018b).

De otro lado, el enfoque cognitivista concibe como central el rol de las ideas o creencias para el desarrollo y la explicación de las políticas públicas. Las ideas son tratadas como datos que pueden ser medidos de forma objetiva y como factores explicativos de las visiones de los distintos actores que se convierten en argumentos acerca de una problemática específica, por lo que existe cierto conflicto entre estas ideas o valores. Los momentos de cambio de la política se traducen en esta lucha por el predominio de una idea sobre un problema y su posible solución. En su obra *How Politics Matter When Policies Change: Understanding Policy Change as a Political Problem*, Reimut Zohlnhöfer (2009) argumenta que el rol tomado por las estructuras políticas en el cambio de política es más difícil cambiar el *statu quo* a medida que disminuye la congruencia de los actores con veto, es decir, en cuanto aumente su distancia ideológica. Por su parte, en el subsistema de políticas, el cual consiste en un conjunto de actores públicos y privados que se coalicionan, el cambio de políticas produce una transformación radical del sistema de creencia hegemónico a través del aprendizaje y por eventos externos (Capano y Howlett 2009). Por su parte, los enfoques neoinstitucionalistas se desarrollaron en los años ochenta en reacción a las perspectivas conductistas dominantes; se enfocan en el papel fundamental de las instituciones y en la comprensión de la acción pública y de los comportamientos humanos. Es una renovación del institucionalismo, donde el neoliberalismo fue un puente para evidenciar la importancia del papel de las instituciones, al intentar reformar las instituciones políticas (Roth 2010).

El neoinstitucionalismo es la perspectiva más amplia sobre las fuerzas que conducen el proceso de las políticas. Busca explicar la gama completa del comportamiento social y la actividad organizacional detrás de la formulación de las políticas (Howlett, Ramesh, y Perl 2009). Este enfoque fue propuesto inicialmente por March y Olsen (1984), a manera de superar el estudio tradicional de los entes políticos-administrativos y su interés normativo en la dimensión formal de las instituciones por parte de la perspectiva reduccionista del institucionalismo. Asimismo, visibilizaron el valor de las instituciones en la actividad política demostrando que las reglas y los entendimientos generados por las instituciones son las que dan marco al pensamiento y forma a la acción (Peters 1999; Roth 2010; Rodrigues 2018b).

En este sentido, el enfoque neoinstitucional se concentra en el rol de las instituciones, que son un factor determinante de los comportamientos individuales, de la acción colectiva y de las políticas públicas. La definición de las instituciones propuesta por March y Olsen no se circunscribe al arreglo formal de las instituciones, sino que se amplía a “las reglas de procedimiento, los dispositivos de decisión, las formas de organización, las rutinas y el tratamiento de la información, y también las creencias, paradigmas, culturas, tecnologías, y saberes que sostienen” (Roth 2010, 34).

Las instituciones tanto políticas, como económicas y sociales están determinadas a incluir no solo las organizaciones formales, sino también las reglas y códigos culturales que afectan las formas en que las organizaciones y grupos calculan estrategias óptimas y sus cursos de acción de manera informal y, estas macro estructuras impactan en la creación de limitaciones u oportunidades para los formuladores de políticas (Howlett, Ramesh, y Perl 2009). De manera que, el análisis se centra en las condiciones de producción y de evolución de las instituciones y su influencia en las dinámicas sociales (Roth 2010).

Dando cuenta de la amplitud del campo de estudio que abarca el neoinstitucionalismo, la mayor parte de los analistas de políticas públicas lo integran necesariamente a alguna de sus dimensiones. Es por esto que, el enfoque neoinstitucionalista tiene una importancia particular para la acción pública, ya que permite la solución de políticas que infieren en un rediseño o

modificación normativa o institucional a partir de las ideas para alcanzar los objetivos deseados de las políticas.

Un número creciente de estudios busca explicar el contenido de la política basada en las ideas que los actores tienen y sus expectativas de una acción apropiada del gobierno y las acciones de las políticas (Howlett, Ramesh, y Perl 2009a). Es por esto que, la presente investigación se inscribe dentro del enfoque neoinstitucionalista para explicar la manera en que una idea llega a ser institucionalizada por medio de acción pública.

Este enfoque busca analizar los factores condicionantes de la producción y evolución de las instituciones, en el sentido en que estructuran el marco de prohibiciones e incentivos que moldean e influyen las dinámicas sociales, ya sean individuales o colectivas. Por lo cual, se ha originado una disyuntiva conceptual y metodológica entre lo que forma parte de lo institucional y lo que es exterior; esto, a su vez, ha derivado en la formación de tres variantes principales del neoinstitucionalismo, como destacan Rosemary Taylor y Peter Hall (1993): la vertiente histórica, de elección racional, y sociológica (Roth 2010).

1.1.5. Los enfoques del neoinstitucionalismo

El diálogo entre teoría y evidencia del institucionalismo es una característica distintiva del enfoque (Lowndes y Roberts 2013). La institucionalización manifiesta la legitimación de ciertos criterios y formatos de intervención en los asuntos públicos, aludiendo a la falla o efectividad de las políticas, dependiendo de la coherencia de las reglas y organizaciones (Rodríguez 2018b).

El neoinstitucionalismo ha sido uno de los enfoques más explorados, debido a la importancia de las instituciones en el rol de la acción pública, donde “se reconoce la importancia de factores objetivos o racionales y los intereses, pero también de los factores institucionales y cognitivos en los procesos de construcción e implementación de las políticas públicas” (Roth 2010, 30). El neoinstitucionalismo se subdivide en tres enfoques principales; el sociológico, el de la elección racional y el histórico, como se visualiza en la tabla 1.1.

Tabla 1.1. Los tres ejes principales del institucionalismo: características clave

	Institucionalismo Sociológico	Institucionalismo de la Elección racional	Institucionalismo Histórico
<i>Definición de institución</i>	Convenciones culturales, normas, marcos cognitivos, prácticas (Scott 2008).	“Las reglas del juego en una sociedad”.	“Procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones” (Hall 1986).
<i>Objetos de estudio clave</i>	Campos organizacionales, movimientos sociales, difusión de instituciones.	Elecciones y resultados individuales, problemas de acción colectiva, escenarios de juegos.	Políticas nacionales y élites de poder, los caminos y “variedades divergentes” del capitalismo.
<i>Enfoque teórico</i>	El contexto institucional y cultural para la conformación de la agencia.	Instituciones para crear estabilidad y frenar los excesos de agencia.	El contexto institucional e histórico para, y conformación de, la agencia.
<i>Supuestos teóricos</i>	Los actores siguen normas y convenciones de la “lógica de lo adecuado” (March y Olsen 1989).	Los actores calculan el mejor curso de acción para perseguir sus intereses, dentro del marco institucional (Ostrom 1986).	Una combinación de lógicas culturales y de cálculo (Hall y Taylor 1998).
<i>Opiniones sobre el cambio</i>	El cambio como “institucionalización”, incluyendo imitación, adaptación y re-utilización de las instituciones existentes.	El cambio deseado por los actores, énfasis en el diseño consciente, ajuste racional, negociación y “juego”.	El cambio como algo altamente específico del contexto, enfocado en momentos formativos y dependientes de la trayectoria (equilibrio puntuado).
<i>El sentido del contrato</i>	Grupos relativamente sin poder movilizados dentro de un entorno institucional formado por organizaciones del sector público y privado.	Pequeños grupos comunitarios y empresariales que diseñan sus propias instituciones sin la ayuda de los actores del gobierno central.	Grandes grupos y coaliciones de actores empoderados bloquean o promueven la reforma institucional de acuerdo a sus propios intereses.

Fuente: Traducido de Lowndes y Roberts (2013).

Un dilema clave para los neoinstitucionalistas es el grado de libertad de acción que permiten a los actores individuales. En el enfoque histórico, la dependencia de la trayectoria determina que los actores siguen preferencias políticas tradicionales. En el de la elección racional los actores se orientan según el curso único que maximizaría su interés propio. Y en el institucionalismo sociológico, las lógicas de lo adecuado enmarcan a los actores dentro de las normas y creencias dominantes, dejando poco margen de acción (Lowndes y Roberts 2013).

El neoinstitucionalismo histórico fue la primera versión que surgió dentro de la disciplina de la ciencia política. Estudia las asimetrías de poder que devienen de la acción y el desarrollo de las instituciones. Establece que la herencia institucional y política tiene un valor en la acción pública, así como el factor cognitivo en los procesos políticos. Guy Peters define la idea principal de esta corriente como “las decisiones políticas que se tomen al formar una institución o al iniciar una actividad tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante” (Peters 1999, 99).

El enfoque histórico centra su análisis en el Estado, principalmente en la aprehensión de una perspectiva de largo plazo y de manera comparativa, conceptualizando la relación entre las instituciones y el comportamiento individual y, las asimetrías de poder que resultan de la acción y del desarrollo de las instituciones. Propone que este desarrollo institucional se deriva de una "dependencia de la trayectoria" (*path dependence*) y de consecuencias imprevistas. Además, vincula el análisis institucional a la incidencia sobre los procesos políticos derivada de los factores cognitivos (Roth 2010).

Para poder continuar existiendo, las instituciones deben adaptarse y seguir un curso de evolución, Peters señala que, “habrá cambio y evolución, pero la gama de posibilidades para ese desarrollo habrá sido restringida por el período formativo de la institución” (1999, 102). Uno de los elementos más complejos que tiene el enfoque histórico es la predicción del cambio; en la medida en que se centra en la idea de que las decisiones institucionales y políticas tomadas al inicio de la creación de las mismas deberán ser perdurables en el tiempo. Sin embargo, este enfoque ha afrontado el cambio a partir del concepto de “equilibrios punteados”; de este modo, el cambio de agencia ha sido considerado como una contribución al cambio de la política (Peters 1999).

El enfoque neoinstitucionalista de la elección racional –*Rational Choice*–, se centra en el papel de las instituciones como factor determinante de las preferencias de los actores sociales desde una manera instrumental y racional con el objetivo de maximizar el beneficio personal. Peters, expone que, “las instituciones son interpretadas como conjuntos de reglas e incentivos que fijan las condiciones para la racionalidad restringida y establecen un espacio político dentro del cual pueden funcionar varios actores independientes” (Peters 1999, 72). Los actores tienen una serie

de preferencias y gustos y se comportan de manera instrumental, basándose en una estrategia racional con el fin de maximizar sus posibilidades (Roth 2010).

Con respecto al cambio, en algunas versiones del análisis neoinstitucional de la elección racional, el cambio no juega un rol preponderante, debido a que el supuesto analítico es evaluar los impactos o resultados de la estructura sobre el comportamiento y la política. Por lo tanto, es exógeno y es generalmente ignorado; “el cambio ocurriría cuando la institución ha fracasado en su intento de satisfacer los requerimientos para los que se conformó” comenta Peters (1999, 89). Es una suerte de adaptación y reformulación de las preferencias de acuerdo a las posibilidades de la institución.

Por último, el neoinstitucionalismo sociológico muestra una postura distintiva, pero también algunas superposiciones bien desarrolladas con los otros dos institucionalismos principales. En particular, los conceptos de institucionalización asumen horizontes temporales que, aunque no tan largos como los del institucionalismo histórico, tienen en cuenta dinámicas temporales extendidas. Además, señala el desarrollo de un "institucionalismo centrado en el actor" quien tiene percepciones de interés incorporados con los supuestos de elección racional (Lowndes y Roberts 2013).

Este enfoque se asienta en la versión del neoinstitucionalismo, propuesto por March y Olsen (1984), que colocó en la discusión de la ciencia política una visión de su herencia sociológica sobre las instituciones y pone énfasis en su parte normativa (Peters 1999). Su principal postulado es que las prácticas de origen cultural, como las ceremonias creadas por distintas sociedades dan a entender la mayoría de formas y procedimientos, determinando su legitimidad. Asimismo, Peters, destaca el “papel decisivo que tienen los valores y los símbolos al definir una institución y orientar el comportamiento de sus miembros” (Peters 1999, 152). Las disposiciones institucionales dentro de una sociedad moldean el comportamiento humano. Desde esta perspectiva ampliada, se deriva que los factores culturales son instituciones que pesan sobre los comportamientos individuales y las ideas (Roth 2010).

En su trabajo empírico, los institucionalistas sociológicos emprenden estudios de casos de “campos” organizacionales específicos en los sectores público, privado y terceros de la sociedad. Los investigadores de esta tradición suelen utilizar metodologías interpretativas para producir descripciones de procesos sutiles y dinámicos, que los sujetos no suelen captar y articular fácilmente. Por lo tanto, la historia detallada de la institucionalización de ideas o normas específicas en entornos organizacionales es un objeto común de estudio en esta línea (Lowndes y Roberts 2013).

Asimismo, este enfoque dispone la interacción de los actores bajo una lógica sobre qué es lo adecuado, en la cual sus acciones se ven limitadas por una estructura de reglas y normas tanto formales como informales (March y Olsen 2006; Córdova, s. f.). Los actores pueden usar diferentes lógicas para distintos propósitos. Puede haber tanto un orden secuencial de las lógicas de acción, como puede resultar el cambio entre las lógicas de acción según contextos específicos (Olsen 2007).

La preocupación por el proceso de institucionalización constituye la orientación hacia el estudio del cambio como un componente natural de este enfoque. El cambio se produce a través de la institucionalización o la desinstitucionalización, fortaleciendo o debilitando roles y características de la institución (Peters 1999). Estas tienden a cambiar respecto a sus dimensiones regulativas (reglas), normativas (prácticas) y cultural-cognitivas (narrativas). Asimismo, pueden optar por soluciones parciales como colocar una nueva institución encima de una existente, denominada "estratificación" o, adaptar una institución existente para lograr el objetivo de política en mente logrando una "conversión" (Lowndes y Roberts 2013).

Cabe señalar que, la teoría de la organización sostiene que estas no responden pasivamente, al contrario, intentan modificar su entorno para satisfacer sus propias necesidades, especialmente en la medida en que las instituciones tengan la capacidad de manipular la economía política según su conveniencia (Peters 1999). Para comprender cómo se lleva a cabo el aprendizaje social, se debe identificar claramente el papel fundamental que desempeñan las ideas en el proceso de políticas. Los formuladores de políticas por lo general, trabajan dentro de un marco de ideas y estándares que especifican no solo los objetivos de la política y el tipo de instrumentos que se pueden

utilizar para alcanzarlos, sino también la naturaleza de los problemas que deben abordar, denominando a este marco interpretativo un “paradigma” de política.

De modo que se intenta conocer en qué formas se ha institucionalizado una idea o paradigma y la medida en que este ha producido un cambio en una política, la presente investigación se inscribe en el debate del enfoque institucionalismo sociológico. La relevancia que este le ha dado al cambio permite visualizar el proceso de fortalecimiento o debilitamiento de ciertas características de la institución en el marco del cambio institucional de la política. La generación de un cambio dramático en la política en ausencia de un cambio institucional implica un patrón más complejo de vínculos y cambios entre los niveles u órdenes de política de acuerdo al nivel de abstracción de cada uno identificados por Peter Hall, los cuales se analizarán más adelante (Howlett y Cashore 2009, 31).

1.2. Los tres órdenes de cambio

De acuerdo con Capano (2009), la explicación ontológica sobre el cambio de las políticas define los marcos analíticos en cuanto a los tipos de cambio, sus modalidades, elementos causales y resultados, y para los distintos niveles de abstracción; los cuales establece Peter Hall como: el conceptual más alto, el nivel programático y el de las medidas específicas (Hall 1993).

Hall ha logrado construir una clara manifestación de la posición ortodoxa actual sobre la dinámica de las políticas, mediante el modelo y la clasificación del cambio de políticas. Su principal argumento es que las políticas cambian tendiendo a resolver ciertos problemas; lo que hacía necesario distinguir entre los medios y los fines de la formulación de políticas y entre las decisiones de políticas abstractas y concretas para obtener nuevos conocimientos sobre los procesos de estabilidad y desarrollo de políticas (Hall 1993).

Hall (1993) explica que, los cambios de primer y segundo orden pueden ser tomados como casos de "formulación de políticas normales", es decir, de un proceso que ajusta las políticas sin desafiar los términos generales de un paradigma de política dado. Por el contrario, el cambio de tercer orden refleja un proceso muy diferente, marcado por los cambios radicales en los términos

generales del discurso político asociado con un “cambio de paradigma”, vinculado con discontinuidades periódicas en la política.

De este modo, sugiere que el proceso de formulación de políticas puede ser estructurado por un conjunto particular de ideas, al igual que puede ser estructurado por un conjunto de instituciones. Los dos se refuerzan mutuamente, ya que las rutinas de la formulación de políticas usualmente están diseñadas para reflejar un conjunto particular de ideas sobre lo que puede y debe hacerse en la esfera de política.

Las políticas públicas son decisiones gubernamentales compuestas de objetivos y medios políticos en diferentes niveles de abstracción. Los objetivos de política son los propósitos básicos y las expectativas que los gobiernos tienen al decidir seguir (o no) algún curso de acción; mientras que los medios de política son las técnicas que los gobiernos utilizan para alcanzar esos objetivos (Lasswell 1992; Michael Howlett 2019b). Además, esos objetivos en sí mismos deben establecerse como medidas específicas que permitan que los recursos políticos se dirijan hacia su consecución (Howlett 2019).

Al desagregar el proceso mediante el cual la política se transforma en tres subtipos de acuerdo con la magnitud de los cambios involucrados y al aludir al concepto de paradigmas de políticas, se pueden definir más variaciones en el aprendizaje social. Así, Hall (1993) explica la taxonomía de los tres órdenes de cambio, cada uno asociado a un nivel de cambio más alto, dando surgimiento a la nueva ortodoxia (Baumgartner 2012).

De manera que, el aprendizaje de primer orden representa un cambio en la más simple de las variables de política; el aprendizaje de segundo orden cambia ambos instrumentos y su configuración; y en el tercer orden el aprendizaje implica un cambio en los tres conjuntos de variables (Hall 1993), como se puede observar en la tabla 1.2:

Tabla 1.2. Órdenes de cambio establecidos por Peter Hall

Cambios de primer orden	Calibraciones en los instrumentos de la política dentro de los confines institucionales e instrumentales.
Cambios de segundo orden	Alteraciones en los tipos dominantes de instrumentos de política utilizados.
Cambios de tercer orden	Implican ajustes paradigmáticos en el conjunto de los fines abstractos.

Fuente: (Cruz-Rubio 2012).

Así, los cambios de primer orden se producen cuando las calibraciones de los instrumentos de política cambian dentro de los límites institucionales y de instrumentos existentes de manera incremental. Los cambios de segundo orden implican alteraciones a los tipos dominantes de instrumentos de política utilizados dentro de un régimen de política existente de acuerdo al nivel operativo o programático. Y los cambios de tercer orden implican cambios en los objetivos generales de la política en los niveles de abstracción más altos (Hall 1993; Howlett y Cashore 2009).

Hall reveló los tres elementos principales de una política que podrían cambiar a diferentes velocidades y con diferentes consecuencias para la dinámica general de la política. Los objetivos generales que guían las políticas en un campo en particular, las técnicas o instrumentos de políticas utilizados para alcanzar esos objetivos y, la configuración específica de estos instrumentos. Los medios o técnicas para alcanzar los objetivos van desde preferencias altamente abstractas para formas específicas de implementación de políticas, hasta llegar al nivel más concreto del uso de instrumentos o mecanismos de gobierno específicos y determinar exactamente cómo esos instrumentos deben ser “calibrados” para lograr los objetivos de la política (Howlett 2019).

Por su parte, Howlett y Cashore (2009b, 2007) a fin de dar mayor precisión con esquemas adicionales retoman el debate seguido por Hall de los tres órdenes de cambio y el cambio paradigmático, basándose en una definición específica de las políticas como una serie compleja de fines y medios. Los autores proponen una taxonomía renovada, implementando una segmentación jerárquica en seis dimensiones, dependiendo del enfoque del cambio de la política. En cuanto a los fines y propósitos, pueden cambiar los fines, objetivos y configuraciones y; en los

medios o herramientas se redefine la lógica instrumental, los mecanismos y/o las calibraciones (Cruz Rubio 2011).

1.3. El modelo anidado de cambio de las políticas

La reconceptualización de la política pública como variable dependiente en los estudios de la dinámica de políticas y la posterior identificación de los seis niveles de políticas, han permitido descubrir patrones generales adicionales de desarrollo de políticas, los cuales son, a menudo, suprimidos por la ortodoxia actual de equilibrio puntuado en el cambio de políticas (Howlett y Cashore 2009).

Cuando ocurre el cambio de las políticas, no necesariamente cambian todas sus dimensiones o componentes, puede cambiar el enfoque teórico usado, pero más a menudo cambian ciertos componentes específicos, en mayor o menor intensidad, con un tempo rápido o lento y con una dirección concreta. Como expresa Cruz Rubio, “(...) se trata en definitiva de la fundamental cuestión de definir la variable dependiente en el estudio del cambio, ¿qué cambia de la política cuando ocurre el cambio de las políticas?” (2011, 107). La cual resulta la pregunta central que dirige esta investigación.

Este modelo anidado jerárquico sugiere dividir las políticas en tres niveles de abstracción y dos “focos de política”, es decir, objetivos y medios de las políticas. Los objetivos representan lo que la política pretende lograr. Y los medios definen cómo lograr estos objetivos (Sewerin, Béland, y Cashore 2020). Para propender a un mejor diseño de políticas se debe comprender la existencia del vínculo entre los objetivos y los medios, así como la naturaleza de su relación en cada uno de los diferentes órdenes de políticas: desde el modo de gobierno hasta la lógica del régimen de políticas y la calibración de los instrumentos.

Howlett señala que se requiere que, “(...) tanto los objetivos de la política y las preferencias de implementación como los objetivos y los instrumentos de política y, los objetivos de políticas y las calibraciones de los instrumentos sean congruentes y convergentes” (Howlett 2009, 29). En la tabla 1.3 se muestran estos elementos del modelo anidado de acuerdo a la elección de instrumentos de política.

Tabla 1.3. Una taxonomía modificada a partir de los componentes de la política que sigue a Hall

		Contenido de la política		
		<i>Abstracción de alto nivel (cambio de 3er orden)</i>	<i>Nivel programático de operacionalización (cambio de 2do orden)</i>	<i>Medidas específicas sobre el terreno (cambio de 1er orden)</i>
Enfoque del cambio de las políticas	<i>Fines y Medios de las políticas</i>	FINES ¿Qué tipos de ideas generales gobiernan el desarrollo de la política?	OBJETIVOS ¿A qué fines se dirige formalmente la política?	INSTRUMENTOS ¿Cuáles son los requerimientos específicos de la política?
	<i>Medios o herramientas de las políticas</i>	LÓGICA INSTRUMENTAL ¿Qué normas generales guían las preferencias de implementación?	MECANISMOS ¿Qué tipos de instrumentos específicos se utilizan?	CALIBRACIONES ¿Cuáles son las maneras específicas en que los instrumentos son utilizados?

Fuente: Traducido de Howlett y Cashore (2007, 2009).

Los niveles se han definido siguiendo a los tres órdenes de cambio de Hall y, las orientaciones de acuerdo a los fines y los medios que pueden localizar y señalar qué cambia. Los fines se refieren a las construcciones sociales, la definición del problema y los objetivos perseguidos. Los medios tratan tanto sobre las normas generales que guían la estructura de implementación, definidos por las reglas y los mecanismos (instrumentos), como por las herramientas e incentivos dirigidos a personas y agencias para que actúen de acuerdo a los lineamientos de la política, que es donde se producirán las calibraciones de los instrumentos utilizados (Cruz Rubio 2011).

Las variaciones o calibraciones mínimas en las herramientas tienen la capacidad de generar un cambio sustantivo en las políticas como consecuencia de un cambio en los fines de la política. Asimismo, ajustes o calibraciones previstas como cambios propios de un sistema en busca del equilibrio no suponen un cambio sustantivo en la política, ya que surgen como consecuencia de un proceso de adaptación a la dinámica social (Cruz Rubio 2011).

De modo que, un cambio en cualquiera de los elementos puede repercutir en otro y cuanto mayor sea el nivel de abstracción, más posibilidades de cambio habrá en los elementos de niveles de abstracción inferiores. Cruz Rubio explica que, “(...) este efecto cascada del cambio puede

también ocurrir en sentido horizontal jerárquico (es decir, de mayor o menor nivel de abstracción en la escala de Hall) o incluso en sentido inverso (es decir, de menor a mayor nivel de abstracción o de focus –sobre los medios o sobre los fines)” (Cruz-Rubio 2011, 111).

Para el desarrollo de la presente investigación se ha escogido este modelo de Howlett y Cashore, ya que es una versión ampliada y perfeccionada de la propuesta de Hall y permite deducir qué componente dirige el cambio en alguno o más de los elementos del diseño. Los autores señalan que se necesita reconceptualizar el número y tipo de elementos de política encontrados en el trabajo de Hall, puesto que estos han tenido serias consecuencias por su vinculación de elementos de política a impulsores específicos de cambio y, por la consideración de posibles patrones generales de cambio de régimen de política.

Particularmente, resultan dos implicaciones. En primer lugar, los vínculos entre los componentes de las políticas y las fuentes endógenas y exógenas de cambio de políticas son más complejos de lo que Hall sugirió (Howlett y Cashore 2009). En segundo lugar, las clasificaciones existentes de desarrollo de políticas “paradigmáticas” e “incrementales” deben revisarse para poder capturar mejor la compleja interacción de los procesos de cambio entre los seis componentes de políticas diferentes. Es decir, además de distinguir seis niveles diferentes de políticas, es igualmente necesario que las herramientas de clasificación adecuadas estén disponibles para evaluar el grado y el tipo general de cambio de política encontrado en tal descripción (Howlett y Cashore 2009). En este sentido, el marco analítico de los tres órdenes de cambio se ha desarrollado con una determinación más concreta de la “variable dependiente” del cambio de política. Al relacionar estos tres órdenes con los objetivos y medios de una política pública, se generan seis elementos capaces de cambiar. Por una parte, en cuanto al nivel macro, el modo de gobernanza se determina por los fines, las preferencias a largo plazo que requieren el diseño institucional y la organización del Estado para lograrlos. A un nivel meso, el modo de implementación del cambio de la política se basa en los objetivos estratégicos y en las preferencias a mediano plazo, que requieren la selección de sus instrumentos. Finalmente, el nivel micro, propende a que la gestión administrativa provenga de los objetivos operacionales y las preferencias a corto plazo que requieren de una calibración instrumental coyuntural y técnica (Fontaine 2015; Michael Howlett y Cashore 2009, 2007; Capano y Howlett 2009; Cruz-Rubio 2012).

1.3.1. Nivel macro: preferencias de implementación del sistema de gobernanza

La abstracción de alto nivel “macro” se refiere a los objetivos de políticas las cuales típicamente varían en concordancia con la naturaleza de un conjunto en particular de actores, ideas y reglas institucionales que toman lugar en las deliberaciones y la toma de decisiones de las políticas (Howlett 2009a). Si bien el contenido específico de un objetivo abstracto de una política cambia dependiendo del contexto, los objetivos gubernamentales de alto nivel y las preferencias de implementación tienden a agruparse con el tiempo en un conjunto de ideas o modos de gobernanza (Howlett 2009a).

Así como las nociones de factibilidad de soluciones propuestas inspiradas en paradigmas, los intereses propios de los actores también son determinantes en el contenido de las políticas. Tanto los individuos como los grupos vinculados en el proceso de las políticas poseen sus intereses propios, por lo que difieren en la manera en que los interpretan; así los resultados de sus esfuerzos estarán moldeados por factores institucionales e ideacionales (Hall 1993; Howlett 2009).

Es probable que, el movimiento de un paradigma a otro esté precedido por cambios significativos desde la autoridad sobre la política (Hall 1993; Baumgartner 2012). Estos distintos modos abarcan diferentes preferencias ya sean para tipos generales de instrumentos de políticas tanto sustantivos como procedimentales, de los cuales se espera obtener el objetivo general del gobierno en cada subsistema. Esto afecta a la articulación de elementos de políticas más concretos como los objetivos y herramientas de políticas, al igual que objetivos de políticas y calibraciones de los instrumentos (Howlett 2009a).

1.3.2. Nivel meso: Problemas de lógica y capacidad del régimen de políticas

En el nivel “meso” los problemas de lógica y la capacidad del régimen de políticas se orientan a la determinación de objetivos y mecanismos de políticas. En general, los gobiernos siguiendo un modo de gobernanza tienden a desarrollar las lógicas del régimen de políticas, las cuales combinan una preferencia por ciertos tipos de herramientas con un conjunto de objetivos de políticas más o menos generales (Howlett 2009a).

En este nivel los instrumentos de política, así como su configuración, se alteran en respuesta al pasado aunque se pueda decir que la experiencia general sigue siendo la misma (Hall 1993), desarrollando nuevos instrumentos de política pueden ir un paso más allá en la dirección de la acción estratégica. Se produce una alteración de los instrumentos de política sin alterar radicalmente la jerarquía de objetivos detrás de la política; en el contexto en que se generan cambios a los instrumentos principalmente en respuesta a la insatisfacción con políticas pasadas en lugar de responder solo a nuevos eventos (Hall 1993).

Tomados en conjunto, los objetivos de política y las herramientas de política se encuentran comprendidas en una lógica de régimen de política de nivel meso, dentro del cual se toman decisiones de nivel micro. Por lo tanto, este segundo nivel de diseño de políticas está influenciado por modos de gobernanza preexistentes, pero también actúa como una señal de elección de instrumentos de políticas finales y es un componente integral de diseños de políticas efectivos (Howlett 2009a).

1.3.3. Nivel micro: Diseño del instrumento técnico

Los instrumentos de política se han convertido en un tema principal en muchos campos de política debido a su relevancia teórica y empírica (Capano y Howlett 2020). Las opciones de instrumentos de política son el resultado de una relación anidada o integrada dentro de un marco más amplio de modos de gobernanza y de un régimen de políticas establecido y lógico. Un aspecto central de estos estudios es la necesidad de una comprensión más clara no solo de los instrumentos individuales, sino de cómo se organizan en una combinación, cómo se relacionan entre sí y cómo estos conjuntos evolucionan y cambian con el tiempo (Capano y Howlett 2020). En consideración con el contexto, el rango de opciones que quedan en el nivel de calibraciones de instrumentos de política está restringido por el tipo de decisiones tomadas por los actores sobre los objetivos de política y las herramientas apropiadas para alcanzarlos y estos, a su vez, por el tipo de elecciones realizadas al máximo nivel que establecen los objetivos de política general (Howlett 2009).

Este nivel se refiere a la determinación de los objetivos y calibraciones de la política. La elección del gobierno en el ámbito de las actividades de diseño de políticas a nivel micro está limitada

tanto por las lógicas del régimen de políticas preexistentes a nivel meso, como por las modalidades de gobernanza a nivel macro. Las consideraciones de lo que es factible y deseable a nivel micro dependen de qué herramientas están disponibles y se consideran apropiadas para usar, temas vinculados a los modos de gobernanza y las lógicas de las políticas y, a los objetivos de políticas a nivel micro, es decir, a las políticas de objetivos específicos que se espera que alcancen (Howlett 2009a).

Los patrones de interacciones regularizados entre los actores de políticas, sus percepciones de lo factible para el cumplimiento dados los recursos existentes y futuros y la presencia de los conjuntos de ideas dominantes frente a nociones de problemas de causa y el comportamiento del grupo objetivo siguiendo la lógica de lo adecuado, influyen fuertemente el desarrollo de los objetivos específicos programados que varían considerablemente de contexto a contexto como un resultado (Howlett 2009a).

En conjunto, los instrumentos de política pueden ser considerados como instituciones y, por lo tanto, como portadores de valores, identidades y visiones del mundo sociales y políticas que, a su vez, afectan el apoyo y el conflicto con respecto a su elección (Capano y Howlett 2020; Lascoumes y Le Galès 2007).

Es así que, el desarrollo final y la calibración de los instrumentos de las políticas están atados al asesoramiento en circunstancias específicas por la naturaleza de los recursos disponibles y los retos a ser afrontados. Para esto, los factores como las características técnicas de los instrumentos y su vínculo con el contexto y las dinámicas de los problemas deben ser abordados (Howlett 2009a). Una vez completada la evaluación, los aspectos técnicos de un instrumento en particular pueden ser calibrados para ajustarlos al fin deseado de la política, como se puede visualizar en la tabla 1.4 (Howlett 2009).

Tabla 1.4. Criterio de calibración de instrumentos en el nivel micro de las políticas

1	Grado de coerción requerido para la efectividad
2	Direccionalidad en la entrega vs al uso de intermediarios
3	Automaticidad o uso de la implementación de estructuras existentes vs la creación de unas nuevas
4	Visibilidad en el presupuesto y actividades de revisión de políticas

Fuente: Información extraída de Howlett (2009), tomada de Salamon (2002).

En este sentido, las calibraciones son aquellas acciones y decisiones contextuales a través de las cuales los formuladores de políticas ajustan la configuración real de los instrumentos de política con respecto al objetivo de interés. Estas calibraciones involucran acciones clave en la ejecución de políticas cuando fallan las anteriores. Por lo tanto, representan un enorme conjunto de decisiones basadas en instrumentos que se implementan se considera con precisión cómo se implementará una política (Capano y Howlett, 2020).

El enfoque neoinstitucional en el análisis de políticas contempla la relevancia en la instrumentación como un método de análisis de acuerdo a su estructura y funcionamiento, para conocer el efecto que producen en el desarrollo de las políticas y de qué manera estas son orientadas (Córdova 2018). Los instrumentos aparecen en todas las etapas del proceso de las políticas públicas y tienen un papel significativamente importante en la administración pública (Howlett 2019). Por tanto, esta investigación se enfocará en conocer con mayor profundidad de qué manera los instrumentos de política permiten a los actores involucrados asumir la responsabilidad de definir los objetivos de la política.

Los instrumentos de las políticas públicas

A finales de la década de los ochenta, Linder y Peters plantearon la necesidad de analizar los instrumentos desde la conceptualización de los actores involucrados en la decisión política y el abordaje del nivel de satisfacción de las demandas en contextos específicos para poder distinguir los instrumentos utilizados. Esto implica la influencia que las instituciones ejercen sobre su selección, tanto en términos de una lógica de lo adecuado, que moldea las decisiones individuales, como de la memoria colectiva de las organizaciones, que tiende a replicarse (Howlett y Lejano 2013; Córdova 2018b).

Un importante método de análisis de los instrumentos de políticas se propone desde una concepción de los mismos como instituciones. Lascoumes y Le Galès exponen que los instrumentos son instituciones en el significado sociológico del término; este es usado para definir un conjunto de reglas y procedimientos más o menos coordinados, que domina las interacciones y comportamientos de los actores y las organizaciones estructurando la acción pública mediante un marco estable que reduce las incertidumbres (Lascoumes y Le Galès 2007; Córdova 2018a; Fontaine 2015).

En este sentido, los instrumentos son considerados un tipo de institución; puesto que determinan la manera en que los actores se van a comportar, privilegian los intereses de ciertos actores por encima de otros, restringen a los actores en tanto que les ofrecen posibilidades e impulsan una cierta representación de los problemas. Los instrumentos determinan qué recursos se pueden usar y por quién. Producen efectos independientemente de los objetivos propuestos, estructurando la política mediante su propia lógica, por lo que pueden ser considerados como instituciones. Es necesario tomar en cuenta que las elecciones de instrumentos son determinantes de las elecciones de políticas y de sus características, así pueden ser vistos como analizadores de cambios en las políticas (Lascoumes y Le Galès 2007).

Acogiéndose a los estudios realizados por Christopher Hood (Hood 1983; Hood y Margetts 2013; Hood 2007) sobre los cuatro recursos del gobierno para desarrollar los medios para alcanzar los objetivos de la política, mediante la taxonomía NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización), Howlett (2009) los retoma para la elección de instrumentos anidados de política. Estos incluyen el uso de la autoridad coercitiva para obligar a los miembros de la sociedad a cumplir con las intenciones del gobierno; el uso del tesoro o los recursos financieros para influir en la conducta; el uso de la organización del gobierno para hacer lo mismo y, finalmente, el uso de la información o nodalidad del gobierno para alterar el comportamiento social.

En los estudios contemporáneos se destacan los elementos sustantivos y procedimentales que tienen las políticas públicas en su diseño. Los sustantivos comprenden los arreglos técnicos de las alternativas que podrían resolver un problema de política en cuestión. De otra parte, los procedimentales están ligados a los procesos y actividades necesarias para coordinar las

actividades de los actores de las políticas (Howlett 2019). Se entiende que los diseños de políticas tienen un elemento sustantivo que comprende los arreglos técnicos de alternativas que potencialmente pueden resolver el problema de políticas en cuestión, y un componente de procedimiento que implica todos los procesos y actividades necesarios para coordinar las actividades de los actores a cargo de formular, tomar decisiones y administrar las alternativas de políticas (Howlett 2019c, 2011).

Para el caso de los instrumentos sustantivos de las políticas, se ha producido un gran progreso conceptual en las últimas dos décadas. Estos instrumentos están orientados a afectar directamente la naturaleza, los tipos, las cantidades y la distribución de los bienes y servicios proporcionados en la sociedad. Y los instrumentos procedimentales incluyen en su clasificación a la educación, capacitación, creación de instituciones, provisión selectiva de información, evaluaciones formales, audiencias y reforma institucional (Howlett 2005).

Tabla 1.5. Una taxonomía de los instrumentos basada en los recursos del Estado

Recursos de gobierno utilizados principalmente					
	Objetivo	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
<i>Sustantivos</i>	<i>Alterar el comportamiento del actor social</i>	. Consejo . Formación	. Regulación . Cargos de usuario . Licencias	. Becas . Préstamos . Gastos fiscales	. Administración burocrática . Empresas públicas
	<i>Monitorear el comportamiento del actor social</i>	. Informes . Registro	. Toma de censo . Comités consultivos	. Votación . Reportes policiales	. Mantenimiento de registros . Encuestas
<i>Procedimentales</i>	<i>Promover redes sociales</i>	. Educación . Provisión de información . <i>Focus groups</i>	. Clasificación . Tratados y acuerdos políticos . Creación de grupo asesoramiento	. Creación de grupos de interés . Fondos de intervención e investigación	. Reforma institucional . Revisiones judiciales . Conferencias
	<i>Restringir redes sociales</i>	. Propaganda . Supresión de información	. Prohibición de grupos y asociaciones . Denegación de acceso	. Eliminación de fondos y financiamiento	. Retraso administrativo y ofuscación

Fuente: Adaptado de Howlett (2005); (2009b) y Howlett y Ramesh (2002).

Tabla 1.6. Una taxonomía de instrumentos sustantivos y procedimentales de política basada en recursos (las celdas proporcionan ejemplos de instrumentos en cada categoría)

<i>Recurso de gobierno y objetivo necesario</i>					
		Información	Autoridad	Tesoro	Organización
Propósito del instrumento	Sustantivo	Campaña de información pública	Agencias regulatorias independientes	Subsidios y becas	Empresas públicas
	Procedimental	Actas oficiales secretas	Comités consultivos administrativos	Financiación de grupos de interés	Re-organizaciones gubernamentales

Fuente: Traducido de (Howlett 2019).

De este modo, Howlett (2005, 2009) presenta una tipología de los instrumentos sustantivos y procedimentales de política, asociados con cada tipo de recurso de gobierno, clasificados de acuerdo con el recurso primario del que dependen para su eficacia que incluyen la nodalidad (o información), la autoridad, el tesoro o los recursos organizativos del gobierno, la cuales se pueden visualizar en las tablas 1.5 y 1.6 donde se muestran ejemplos más concretos de los instrumentos más utilizados de acuerdo a los recursos del Estado. Un estilo de implementación de una política generalmente se compone de una combinación de ambos tipos instrumentos, como mínimo dos (Howlett 2019).

Para comprender cada uno de los instrumentos utilizados según los recursos del Estado, a continuación se explican detalladamente los tipos de instrumentos tanto sustantivos como procedimentales, de acuerdo a la taxonomía NATO, señalada anteriormente.

Nodalidad

En primer lugar, los recursos de nodalidad permiten comprender la dinámica de comunicación e interacción que los actores desarrollan en los procesos de políticas. Uno de los elementos fundamentales que el gobierno obtiene de su posición central es un almacén de información o una imagen panorámica (Hood 1983). También son definidos como instrumentos para comunicar “conocimiento” o “información” para influir en el comportamiento del consumidor y del productor en una dirección consistente con los objetivos del gobierno (Howlett 2019d).

También es importante destacar que varias prácticas comunicativas han emergido en los últimos años, debido principalmente al desarrollo de las nuevas tecnologías de la información –TIC-, la informatización, el internet y el auge de las redes sociales, las cuales han ampliado el rango y el menú de herramientas de nodalidad del gobierno. Y junto con ellas, han evolucionado las herramientas que promueven el empoderamiento ciudadano, como la libertad de información, las plataformas públicas de control, distintas formas de gobierno electrónico y el aumento del uso de las encuestas y propaganda digitales (Howlett 2019d).

Los instrumentos de nodalidad sustantivos pueden ser considerados como técnicas o mecanismos de políticas que recaen en el uso de información para afectar directa o indirectamente el comportamiento de los involucrados en la producción, consumo y distribución de diferentes bienes y servicios en la sociedad (Howlett 2019d). Los instrumentos de nodalidad procedimentales pueden ser utilizados por los gobiernos para alcanzar sus iniciativas de políticas preferidas, para intentar alterar el comportamiento de los actores de políticas involucrados en el proceso de la formulación de las políticas, mediante el control y la selectiva provisión de información. La información intercambiada es valiosa en función de la posición del gobierno como un enlace nodal clave en una red de políticas (Hood y Margetts 2013; Howlett 2019d). Algunos de estos instrumentos se enfocan en la publicación de la información¹ y otros en prevenirla², mediante el uso de sitios web u otros medios, con el fin de proporcionar a los actores de la red de políticas el conocimiento requerido para filtrar y enfocar efectivamente sus demandas para tomar nuevas medidas de política o reformar las antiguas (Howlett 2019d).

Autoridad

En segundo lugar, los instrumentos de autoridad manifiestan la posición del poder formal o legal del gobierno, mediante el cual adquiere la capacidad de definir la acción pública de manera legítima y de obligatorio cumplimiento, en función del uso de los recursos para el control o la alteración del comportamiento social en la esencia de la regulación. Por tanto, la regulación es un elemento esencial de este tipo de instrumentos (Córdova 2018b).

¹ Libertad de información y legislación gubernamental electrónica o digital y otras iniciativas.

² Censura, actas oficiales secretas, instrumentos de privacidad y protección de datos.

Este recurso define el poder de los gobiernos para dirigir objetivos en las direcciones deseadas a través del uso de la amenaza real o percibida de sanciones o coerción impuesta por el Estado. Generalmente, tiene una connotación negativa con el fin de prevenir acciones incongruentes con las expectativas del gobierno (Howlett 2019a). Si la obediencia o el cumplimiento no son automáticos o inmediatos, la capacidad de la autoridad comienza a desaparecer (Hood 1983). De acuerdo a los instrumentos sustantivos de autoridad todos los tipos de regulación implican la promulgación de reglas más o menos vinculantes que circunscriben o alteran el comportamiento de grupos objetivo particulares. Estas reglas toman varias formas e incluyen estándares, permisos, prohibiciones y órdenes ejecutivas, entre otras (Howlett 2019a).

En cuanto a los instrumentos procedimentales de autoridad, Howlett establece que estos pueden involucrar típicamente el ejercicio de la autoridad gubernamental para reconocer o brindar tratamiento preferencial o acceso a ciertos actores en el proceso de la política, o para imponer ciertos requisitos de procedimiento en el proceso de formulación de políticas a fin de garantizar que tenga en cuenta ciertas opiniones o perspectivas (Howlett 2019a). Estos instrumentos realizan una variedad de funciones para obtener apoyo o marginar a los opositores de las políticas, pero también para garantizar que se sigan ciertos estándares y prácticas en las elecciones de políticas.

Tesoro

En tercer lugar, los instrumentos de tesoro se refieren a la posesión de una reserva de dinero o bienes fungibles, que pueden ser consumidos con el uso y pueden ser intercambiados de acuerdo al valor y duración de los recursos. En este sentido, los gobernantes pueden utilizarlos para comprar, asegurar la información o incidir en el comportamiento de los actores. Los instrumentos de tesoro tienen dos modalidades: “los que son usados para crear o apoyar la formación de grupos de interés o redes de políticas y, los que ayudan a activar o movilizar estas redes” (Córdova 2018a, 121). A medida que el gobierno se ve presionado y enfrenta la resistencia a su régimen, será más difícil poder dirigir su tesoro con precisión y más costosa la reposición de sus reservas de tesoro (Hood 1983; Hood y Margetts 2013).

Los instrumentos de tesoro sustantivos se refieren al financiamiento directo de la provisión de servicios, al apoyo de las agencias de regulación y a la difusión de información. Estos

instrumentos son técnicas específicas de gobernanza que implican la transferencia de recursos desde o para los actores con el fin de alentarlos a emprender algunas actividades deseadas por los gobiernos mediante la provisión de incentivos financieros, o al contrario, para desalentarlos a través de la imposición de costos financieros (Howlett 2019c).

Los instrumentos de tesoro procedimentales generalmente se usan para intentar alterar o controlar aspectos del sistema de articulación y agregación de intereses creando o alentando la formación de las asociaciones y grupos, afectando el comportamiento del sistema de los grupos de interés (Howlett 2019c). Estos instrumentos se dividen en dos tipos, los que son usados para crear o apoyar la formación de grupos de interés o “instrumentos de creación de redes” y aquellos que los ayudan a movilizarse o “instrumentos de movilización de redes” (Howlett 2019c).

Organización

Usualmente, los recursos de nodalidad, tesoro y autoridad se derivan de los de organización (Hood 1983). Los instrumentos de organización demuestran la posesión de un grupo de personas, tierra, construcciones, equipamiento, etc., que conforman las fuerzas propias del gobierno, en función de las cuales este es físicamente capaz de actuar de manera directa. Además, se destaca la potestad del gobierno de incidir en los procesos de las políticas; de una parte, con los instrumentos sustantivos puede afectar la producción y distribución de bienes y servicios en la sociedad. De otra parte, los instrumentos procedimentales se relacionan con la organización y reorganización de las agencias de gobierno (Córdova 2018a, 121).

Los instrumentos organizacionales sustantivos dependen del personal del gobierno financiado con asignaciones de ingresos generales recaudados a través de impuestos o regalías, y operan desde estructuras creadas y controladas por los gobiernos. Es por esto que, generalmente, son costosas y tienen una alta visibilidad (Howlett 2019f). La identificación de formas alternativas de herramientas organizativas y prestación de servicios por parte de los gobiernos en una variedad de sectores ha sido la comprensión de qué tipo de acuerdo de gobernanza pueda abordar el problema de un sector en particular. Estos recogen las actividades sobre el uso del personal gubernamental para lograr los objetivos gubernamentales.

Los instrumentos organizativos procedimentales han ido creciendo en frecuencia, debido a que las reorganizaciones de los gobiernos son cada vez más importantes. Estas reorganizaciones y las nuevas agencias, que a menudo se crean junto con ellas, tienen la intención de utilizar los recursos para reenfocar los esfuerzos e interacciones gubernamentales con los miembros de la comunidad/red de políticas. La reorganización de los departamentos y agencias existentes sirve para reubicar la administración del gobierno dentro de las redes de políticas, a menudo insertando actores gubernamentales entre actores privados competidores en las redes. Estos movimientos a menudo van acompañados del uso cada vez mayor de revisiones y consultas gubernamentales, así como de conferencias consultivas y otras formas organizativas similares para la consulta pública y de las partes interesadas (Howlett 2019f).

Tabla 1.7. Instrumentos sustantivos

	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Instrumentos	Instrumentos de diseminación de información. ³	Regulación gubernamental directa. ⁴	Instrumentos financieros basados en efectivo. ⁵	Directos. ⁶
	Señales y arquitecturas de elección basadas en información. ⁷	Regulación gubernamental indirecta. ⁸	Instrumentos financieros basados en impuestos o regalías. ⁹	Formas de organización quasi-gubernamental. ¹⁰

³ Los instrumentos como la publicidad de servicio público y las campañas de información, son los más comunes y los más estudiados. Estos funcionan como esquemas de persuasión para motivar a la audiencia a modificar su comportamiento para que se alinee de acuerdo a los objetivos del gobierno (Howlett 2019d).

⁴ Hacen referencia a la regulación de “mando y control”, son muy comunes en las esferas sociales y económicas (leyes y comisiones regulatorias independientes). El deseo del 100 % de cumplimiento por parte de los gobiernos requiere un alto nivel de escrutinio y, por lo tanto, algún tipo de organización o agencia gubernamental institucionalizada en curso.

⁵ Todas las subvenciones sustantivas son subsidios o ahorros no ganados para compensar los costos de producción, a través de los cuales el gobierno paga a las compañías, organizaciones o individuos para que realicen alguna forma de actividad deseada.

⁶ Departamentos de línea, agencias centrales de soporte, seguro social y de salud y planes de pensiones.

⁷ Los instrumentos de señales y arquitecturas de elección basadas en información son mucho más sutiles, van dirigidas a un nivel semi- o sub-consciente del individuo para modificar su comportamiento cambiando el ambiente informacional.

⁸ La regulación gubernamental indirecta (regulación profesional delegada y regulación voluntaria o incentiva) surge para delegar a un cuerpo quasi-público con la expectativa de prevenir o reducir la incompetencia tanto de conocimiento como de habilidad, y la mala conducta mediante el control del servicio público con un sistema disciplinario y códigos de conducta (Howlett 2019a).

⁹ Impuestos o regalías sobre gastos o impuestos sobre consumos específicos.

¹⁰ Empresas públicas y otras formas corporativas, híbridos organizacionales (prestación alternativa de servicios), asociaciones, comisionamiento y contratación externa.

	Instrumentos de recopilación de información y conocimiento. ¹¹	Creación y mantenimiento de mercado	Instrumentos financieros en efectivo o equivalentes a impuestos. ¹²	Instrumentos no estatales y de base societales. ¹³
--	---	-------------------------------------	--	---

Fuente: Información extraída de Howlett (2019d).

Tabla 1.8. Instrumentos procedimentales

	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Instrumentos procedimentales	Instrumentos de liberación de información	Red de activación de políticas e instrumentos de movilización. ¹⁴	Instrumentos financieros de creación de redes de políticas	Instrumentos de gestión de red. ¹⁵
	Instrumentos de prevención de liberación de información	Consulta pública, grupos de interés y conferencias de consenso. ¹⁶	Instrumentos financieros de movilización de redes de políticas	Creando o reorganizando agencias gubernamentales. ¹⁷
	-	-	-	Estableciendo revisiones gubernamentales, fuerzas especiales ad hoc, comisiones, consultas y audiencias públicas. ¹⁸
	-	-	-	Agencias de supervisión legislativa y ejecutiva. ¹⁹

Fuente: Información extraída de Howlett (2019d).

¹¹ Los instrumentos de recopilación de información y conocimiento sirven para la formulación de mejores políticas basadas en evidencia, pueden involucrar la investigación y la generación de nuevo conocimiento relevante para las políticas, a través de foros especiales, consultas y comisiones (Howlett 2019d).

¹² Pueden servir para que un gobierno renuncie a los ingresos por impuestos o regalías, a manera de subsidio, brindando un incentivo a los objetivos para emprender la actividad mediante un tratamiento fiscal favorable o para aumentar impuestos sobre ciertos tipos de actividad (Adquisición preferencial, seguros y garantías de préstamos favorables, vouchers para servicios públicos o ventas de activos estatales a precios inferiores a los del mercado). (Howlett 2019c).

¹³ Certificación y co-producción.

¹⁴ La activación o movilización de actores pretende asegurar mayor eficacia y eficiencia en las acciones gubernamentales, dándoles acceso preferencial para la toma de decisiones oficiales.

¹⁵ Agencias de personal o central (ejecutiva), tribunales y otros cuerpos quasi-judiciales.

¹⁶ Estos instrumentos tienen como fin proporcionar aportes y la formulación de políticas gubernamentales legítimas. El papel del público en estos procesos se ha ampliado para incluir la participación en el diseño del proceso de consulta, así como en la formulación de recomendaciones de política al gobierno. Estas pueden subdividirse por cuán privadas o abiertas y transparentes son, el grado de oficialidad o si es que la participación es voluntaria u obligatoria (Howlett 2019a).

¹⁷ Estableciendo unidades analíticas o clientelares.

¹⁸ Redes de actores.

¹⁹ Agencias especializadas.

Para conocer el tipo de cambio del que ha sido susceptible una política, el análisis a través de un modelo metodológico basado en los instrumentos puede servir como un marcador para analizarlo (ver anexo 1), ya que es posible prever todas las combinaciones posibles. Por ejemplo, un cambio de instrumentos sin cambio de objetivos, una modificación del uso o grado de uso de los instrumentos existentes, un cambio de objetivos a través del cambio de instrumento, o un cambio de instrumento que modifica objetivos y resultados, y que por lo tanto, gradualmente conduce a un cambio de objetivos (Lascoumes y Le Galès 2007).

1.4. La influencia de las instituciones, ideas y actores en el cambio de política

1.4.1. La lógica de lo adecuado

La institucionalización es considerada como un proceso continuo que implica la adaptación a los cambios en el entorno externo. Cuando el cambio es iniciado por los propios actores, a menudo se trata de adoptar, compartir y recordar ideas, produciendo resultados “recombinantes” en lugar de transformadores (Lowndes y Roberts 2013). Dos marcos analíticos son claves para esta investigación. Primero, la noción de las instituciones desde una perspectiva compleja sobre el cambio institucional que supera la idea de la institucionalización únicamente como la formalización y estricta continuidad. Segundo, la configuración de la acción humana que revé los intereses del comportamiento a partir de las restricciones impuestas institucionalmente, denominada “lógica de lo adecuado” propuesta inicialmente por March y Olsen. Estos dos marcos de análisis permitirán la institucionalización de las políticas públicas, derivándose de la interacción entre ambos.

Sobre la vertiente sociológica del neoinstitucionalismo, March y Olsen (1984) enfatizan la naturaleza interrelacionada de las “reglas y rutinas” que vienen en conjunto en el escenario empírico. Analíticamente, las rutinas son definidas como patrones estables de comportamiento regidos por una “lógica de lo adecuado” específica de la institución y; por su parte, las reglas constituyen la “formalización” de esa lógica (Peters 2005). Al cuestionar las premisas de la elección racional, March y Olsen (1984) argumentan que “un cálculo de identidad y de lo adecuado” es más importante para los actores políticos que “un cálculo de costos y beneficios políticos” (Lowndes y Roberts 2013).

En este sentido, la lógica de lo adecuado desarrolla una perspectiva sobre cómo interpretar la acción humana. Dentro de la formulación de políticas públicas se incluye la acción organizada en instituciones y conducida por reglas de lo adecuado o de un comportamiento ejemplar. Las reglas de lo apropiado incluyen componentes tanto cognitivos como normativos; estas reglas se conciben como naturales, correctas y legítimas, por lo tanto son acatadas. Los actores intentan cumplir con las obligaciones de acuerdo al papel atribuido en su comunidad política y las expectativas de sus instituciones (March y Olsen 2006).

En cuanto a la consideración de nuevas experiencias y nuevos escenarios, los procesos de cambio también pueden desencadenarse cuando un orden, sus instituciones, las reglas de lo adecuado y los conocimientos colectivos existentes se ven desafiados por nuevas experiencias, entonces se buscan unas nuevas legitimaciones que produzcan una coherencia compartida (March y Olsen 2006; Olsen 2007). Estos conceptos que han llegado a ser desafiados por el desarrollo de nuevas instituciones, pueden cambiar generando un aprendizaje (March y Olsen 2006). Para esto, el neoinstitucionalismo necesita identificar procesos que aumenten o dificulten la autonomía de las instituciones políticas, para facilitar u obstaculizar la acción política de acuerdo con una lógica de lo adecuado y mantener la estabilidad o promover el cambio institucional (Olsen 2007).

La dimensión del tiempo también es importante. Un gobierno puede institucionalizar un orden secuencial de las lógicas de la acción, de manera que las diferentes fases sigan diferentes lógicas y las bases de la acción cambien a lo largo del tiempo de una forma predecible (March y Olsen 2006). En este sentido, la coherencia de las instituciones y los órdenes políticos varían con el tiempo a través de procesos de institucionalización, desinstitucionalización y reinstitucionalización (Olsen 2007).

De este modo, el cambio entre las lógicas de la acción pueden ser el resultado de experiencias específicas. Las reglas de lo adecuado pueden evolucionar como un resultado de experiencia acumulada con una situación específica durante largos periodos de tiempo. Por lo tanto, las reglas y las operaciones de procedimientos estándar, podrían llegar a dominar cuando los actores tienen una sostenida permanencia, una interacción frecuente y, experiencias e información compartidas. Una simple y casi automática relación entre una regla y una acción es muy probable en un

sistema de gobierno con instituciones legítimas, estables, bien definidas e integradas (March y Olsen 2006).

Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo sociológico, la institucionalización se considera como un proceso que permite legitimar las organizaciones de tres esferas: las organizaciones formales o las rutinas, los regímenes o estructuras sociales y la cultura, en tanto relaciones y acciones sociales (March y Olsen 2006; Rodrigues 2018b). Además, considera los siguientes criterios para un adecuado nivel de institucionalización: la adaptabilidad, la complejidad, la autonomía y la coherencia de sus organizaciones y procedimientos (Rodrigues 2018b).

Se pueden distinguir tres componentes principales de la institucionalización de las políticas públicas. En primer lugar está la capacidad de estabilidad y continuidad de implementación en un periodo extenso. En segundo lugar, se considera la existencia de procesos decisionales, que permite su fortalecimiento. Finalmente, se plantea la atracción de actores que intervengan en la arena de la política interactuando con sus diversos intereses (Rodrigues 2018b).

Los actores están limitados por su conocimiento de una lógica de lo adecuado que les dice qué prácticas deben seguir en cualquier situación dada, y la aplicación por parte de terceros se realiza a través de las "expectativas vinculantes" de otros actores en el contexto inmediato. Asimismo, las narrativas dan forma al comportamiento, limitando a algunos actores y empoderando a otros: las instituciones políticas más efectivas se caracterizan por historias resonantes. Se transmiten a través de la palabra hablada o se transmiten en forma simbólica en discursos, declaraciones, logotipos, diseño o estilo. La contribución del neoinstitucionalismo sociológico, con su tradición constructivista, abarca tanto las narraciones normativas (basadas en valores) como cognitivas (basadas en el conocimiento) del mundo social (Lowndes y Roberts 2013).

Los principios, como reglas y convenciones formales o informales, ayudan a dar forma al comportamiento de los actores condicionando la percepción de sus intereses y la probabilidad de que esos sean tomados en cuenta en los resultados de las políticas (Howlett, Ramesh, y Perl 2009a). El desafío clave para el institucionalismo es considerar las reglas formales y las prácticas informales una al lado de la otra. Las brechas que a menudo se abren entre elementos formales e

informales crean espacios de cambio y son también un reflejo de procesos de evolución institucional (Lowndes y Roberts 2013). March y Olsen, exponen que el cambio puede ser impulsado por reglas explícitas, presiones de ideales institucionales inaplicables en la práctica, pérdida interna de creencia en las instituciones e intérpretes de lo adecuado, y por tensiones intra e interinstitucionales entre los principios organizativos y normativos (Olsen 2007; March y Olsen 1984, 2006).

1.4.2. La institucionalización de las ideas y los acuerdos

El cambio de las políticas públicas puede derivarse desde varios puntos, Capano y Howlett señalan seis de ellos, de los cuales dos han sido considerados para aclarar el vínculo entre las instituciones, los actores y las ideas en el cambio de política: a) unos fines son perseguidos: el cambio puede ocurrir en los factores ideacionales prevalecientes y; b) las instituciones están implicadas: los cambios pueden ocurrir en los acuerdos institucionales tanto en el área de la política como fuera de ella (Capano y Howlett 2009; Cruz-Rubio 2011).

El cambio se constituye como una característica constante de las instituciones, en la medida en que responden a la experiencia. Los ámbitos y modos de actividad institucionalizada varían según los sistemas políticos, las áreas de política y el tiempo histórico dentro de un repertorio existente de reglas y prácticas (Olsen 2007). Los actores tanto estatales como sociales y, las instituciones confluyen en un subsistema de políticas dentro del sistema social, económico y político más amplio donde se involucran problemas reales y se crean respuestas (Howlett, Ramesh, y Perl 2009a).

Así como cambian las autoridades y las rutinas políticas, las instituciones o las ideologías también son susceptibles de una transformación (Harguindéguy 2015). Las instituciones políticas moldean el comportamiento de los actores mediante reglas, prácticas y narrativas como modos de restricción (Lowndes y Roberts 2013). Al profundizar sobre cómo las instituciones empoderan, se considera a los actores como poseedores de dos tipos de capacidad diferentes, pero estrechamente relacionados: para la agencia, en el sentido de buscar realizar las intenciones, y para el poder, en el sentido de tener un efecto en el contexto que define el rango de posibilidades de los demás.

Con el tiempo, la forma en que los actores interpretan y modifican las reglas, prácticas y

narrativas se convierte en una potente fuerza de cambio. De modo que, los diversos procesos mediante los cuales las instituciones empoderan a los actores y los asentamientos de poder cambiantes caracterizan las trayectorias del cambio institucional (Lowndes y Roberts 2013). Las prácticas también pueden ser un recurso para el diseño institucional como barrera a determinadas formas de intervención. Los actores están involucrados en un proceso constante de equiparar situaciones con reglas y, a medida que cambian las reglas formales y los contextos más amplios, las prácticas informales pueden modificarse para adaptarse a nuevas circunstancias. Las prácticas proporcionan recursos para los actores que buscan responder al cambio y, a menudo, forman la base sobre la cual se desarrollan posteriormente acuerdos más formales (March y Olsen 1984; Lowndes y Roberts 2013).

Las ideas no transforman políticas por sí solas, sino solo cuando se anidan en sistemas de normas y reglas, al igual que los intereses de los actores que son anclados institucionalmente y responden a una lógica de lo adecuado (Olsen 2007). En este sentido, las reglas se enmarcan en las instituciones que determinan la acción y la manera en que estas analizan el cambio de las políticas. Ninguna institución está nunca "completa": es un trabajo en progreso, el producto de la acción humana y el resultado de las luchas políticas. El cambio institucional surge de los intersticios entre reglas, prácticas y narrativas (Lowndes y Roberts 2013).

Las teorías neoinstitucionales acentúan la presencia de las ideas de actores particulares en el proceso de formulación de las políticas y en los intereses que persiguen que, a su vez, están determinados por la naturaleza de la organización para la que operan (Howlett, Ramesh, y Perl 2009a). Asimismo, los paradigmas de políticas representan un conjunto de supuestos de fondo que limitan la acción a un rango de alternativas que los formuladores de políticas probablemente perciben como útiles (Campbell 1998; Howlett, Ramesh, y Perl 2009a).

La noción de paradigma se hace compatible con los elementos de base neoinstitucional en los estudios de políticas, en la medida en que captura la idea de las creencias establecidas, valores y actitudes que recaen sobre el entendimiento de los problemas públicos (Hall 1993; Howlett, Ramesh, y Perl 2009c). Las ideas impregnadas en los actores son evocadas para apoyar u oponer opciones particulares de políticas. De este modo, el concepto de subsistemas de políticas permite

capturar la interacción entre actores, ideas e instituciones en la formulación de políticas (Howlett, Ramesh, y Perl 2009a).

Cuando los subsistemas de políticas y los paradigmas se conectan en las etapas apropiadas del ciclo de políticas, es posible develar cómo las cuestiones de políticas se insertan en la agenda, cómo se toman las decisiones que conducen esas cuestiones, los esfuerzos por implementar una política y cómo el asesoramiento de lo que está funcionando o no son retroalimentados en subsecuentes ciclos de políticas tratadas también en la dinámica de la estabilidad y en el cambio de políticas (Howlett, Ramesh, y Perl 2009a). De modo que, la adpción de un paradigma puede llegar a producir el cambio de una política.

Capítulo 2

Caracterización de los presupuestos participativos

2.1. La esfera local como espacio privilegiado para las lógicas democráticas

La esfera local se ha catalogado como un espacio privilegiado para las lógicas democráticas debido a la proximidad existente entre las autoridades y la ciudadanía. La legitimidad política que sostiene las decisiones de políticas públicas se encuentra más latente en las formas de democracia directa, debido al principio de “proximidad”. De aquí que, la descentralización propone a los gobiernos locales como una escala menor que se acerca más al diálogo, la interacción directa y la realidad cotidiana de los ciudadanos; permitiendo el desarrollo más fluido de instrumentos participativos (Dahl 2004; Font et al. 2012; Barrera 2004; Ziccardi 2020). Así lo expone claramente Augusto Barrera:

El ámbito local aparece como un espacio privilegiado para la reconstitución de lógicas democráticas en la gestión pública, ya que teóricamente es en este nivel donde el Estado y la sociedad pueden asociarse con mayor intensidad a partir de la discusión de las demandas y de los intereses locales, y entonces confrontar y producir proyectos de conducción política para la localidad (Barrera 2004, 38).

De modo que, el gobierno local se ha convertido en el nivel administrativo que más ha avanzado en esta línea (Font et al. 2012; Annunziata 2011). A partir de los años ochenta en América Latina se ampliaron las prácticas institucionales de participación en las políticas públicas, debido a las dinámicas devenidas de la conjugación de múltiples actores y prácticas en el campo de la sociedad civil y en el terreno institucional (Duque y Carneiro 2011). Por su parte, se articula la construcción de un tejido heterogéneo, complejo y plural que da forma a movimientos sociales y redes societales que entran en acción en la arena pública abogando por ideales de la democracia participativa y deliberativa en pro de la soberanía popular y el bien común (Duque y Carneiro 2011; Avritzer 2008).

A lo largo de la década de los noventa la consolidación de partidos de corte izquierdista y de movimientos populares en la esfera local tanto a nivel urbano (el PT, el Frente Amplio Uruguayo, la Causa R en Venezuela, entre otros) como rural (“gobiernos indígenas participativos” en los países andinos) dieron mayor impulso a la participación y al empoderamiento ciudadano en la búsqueda de políticas públicas dirigidas a la redistribución, igualdad y nuevas formas de gestión local (Welp y Ramírez 2011).

Existen prácticas innovadoras que demuestran la aportación de diferentes formas de participación ciudadana incorporadas a los procesos de democratización de las instituciones estatales, lo cual permite transformarlo en un espacio público. Estas formas de participación esencialmente diferentes a la participación corporativa que existió durante muchas décadas en la región, crean nuevas bases para consolidar una gobernabilidad democrática (Ziccardi 2020).

Resaltan principalmente tres tipos de participación: a) la participación social se produce por la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos; b) la participación comunitaria se sitúa en el espacio de las actividades asistenciales propias de lo no estatal y; c) la noción de participación ciudadana supone la relación entre los individuos y el Estado, misma que pone en juego el carácter público de la actividad estatal. Esta última gira entorno a prácticas de intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales (Ziccardi 2020). Alicia Ziccardi expone que sus varios estudios le han permitido, “valorar participación ciudadana, institucionalizada y autónoma, como la forma que da más amplio margen al progreso en la democratización de los gobiernos locales” (Ziccardi 2020, 386).

En este contexto, en la región se dieron grandes avances para la innovación institucional, cuyo objetivo es la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad, propiciando la ampliación de mecanismos deliberativos y la gestión concertada de los territorios orientados principalmente a la construcción de agendas de desarrollo local, planificación participativa y el control de la ciudadanía de los distintos momentos y esferas de gobierno y gestión pública locales (Welp y Ramírez 2011; Barrera 2004).

En consecuencia, han surgido nuevos canales de participación dirigidos a la inclusión social y a la ampliación de derechos, así como al desarrollo de la participación en las políticas públicas y procesos de decisión. Se destacan la creación de instituciones participativas, tales como consejos, conferencias, presupuestos participativos (PP) y acuerdos de participación en los planes maestros municipales (Duque y Carneiro 2011). Las fórmulas de participación que se han logrado alcanzar durante estos últimos años a nivel local, se resumen en la tabla 2.1 según su configuración de base y el modo de actuación, respectivamente.

Tabla 2.1. Fórmulas de participación: una tipología

Etapas	Participación de base asociativa		Participación mixta	Participación de base personal	
	De carácter sectorial	De carácter territorial		De tipo intensivo	De tipo extensivo
Participación en diagnóstico y formación de la agenda	-Fóruns y mesas sectoriales de entidades	-Consejos consultivos de entidades a escala de barrio o distrito	-Planes estratégicos -Procesos participativos temáticos: A21L	-Fóruns temáticos -Círculos de estudio -Conferencia de consenso	-Asambleas -Audiencias -Teledemocracia local
Participación en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones	-Consejos, comisiones y ponencias sectoriales de entidades	-Consejos municipales de barrio o distrito con presencia asociativa -Planes integrales	-Consejos territoriales mixtos -Jurados ciudadanos mixtos	-Presupuesto participativo -Jurados ciudadanos -Paneles ciudadanos -Encuestas deliberativas	-Referéndum -Consultas populares - Teledemocracia local
Participación en la gestión	-Gestión asociativa de servicios municipales	-Gestión asociativa de centros cívicos y de barrio	-Gestión compartida de servicios entidades y voluntariado	-Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales	-Coproducción personalizada de servicios

Fuente: Adaptado de Font et al. (2012).

Los procesos participativos como la planificación estratégica, la elaboración de A21L, y los PP se encuentran dentro de los mecanismos que consiguen una representatividad media o desigual. Ya que, tienen un método de auto-selección de los participantes, que acuden a estos espacios de participación por su interés o su implicación en los temas que se tratan. No obstante, estos permiten y estimulan la participación de ciudadanos no organizados, al contrario de las

herramientas de representatividad que afectan a los mecanismos de base asociativa (Font et al. 2012).

La participación tiene que ver con permitir a los ciudadanos formar parte de los procesos de toma de decisiones de maneras significativas, que trasciendan el solo derecho al voto en las elecciones. Incluye una amplia gama de posibilidades, desde mecanismos más tradicionales, como la iniciativa pública vinculada a la legislación, donde un número predeterminado de ciudadanos puede apoyar y presentar un proyecto de ley ante un Congreso o Parlamento, hasta la participación de representantes de los ciudadanos en órganos decisorios, consultas en línea y los PP (Solis 2017).

A diferencia de otras formas de participación, la participación ciudadana establece la intervención de ciudadanos en las actividades públicas representando intereses particulares. El gobierno local supone que a través de esta, el ciudadano asimila empíricamente sus derechos y responsabilidades, y aprehende el respeto por las instituciones. El barrio, la comuna, parroquia, entre otras subdivisiones municipales, es donde los individuos perciben directamente el acceso a los bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía, lo que define su calidad de vida en la ciudad en tanto las condiciones diferenciales. Por ello, la participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva en el ámbito local (Ziccardi 2020).

Las reformas económicas de orientación “neo-liberal” desplegadas en América Latina en los ochenta, y el proceso de descentralización y transferencia de funciones del nivel nacional hacia los niveles subnacionales fueron plasmando nuevas dinámicas en el plano territorial. Estas políticas tuvieron un impacto de carácter doble sobre los gobiernos locales. Por un lado, los municipios han sido testigos de una ampliación en sus funciones y responsabilidades y en menor medida en sus atribuciones, debiendo proveer de este modo un conjunto mayor y más heterogéneo de servicios a la comunidad, sin que ello haya implicado un incremento en sus recursos técnicos, jurídicos, económicos, humanos y administrativos acorde al crecimiento en la cantidad y complejidad de sus tareas. Por otro, se ha resignificado y en alguna medida jerarquizado el ámbito local, donde se ha posibilitado el nacimiento de nuevas prácticas y formas

organizativas de resolución de problemas como estrategias para sobrellevar la retirada del gobierno nacional (Couto y Carmona 2018).

Tal situación dio lugar a la aparición de un conjunto de nuevos mecanismos de política y gestión públicas más participativas, en un escenario de cuestionamientos a las formas de representatividad tradicionales. Precisamente, el PP aparece como una herramienta innovadora que busca replantear el modo de planificar y gestionar el territorio incorporando las perspectivas de distintos actores en un escenario de creciente complejidad y promoviendo formas más directas y vinculantes en los asuntos de gobierno (Couto y Carmona 2018).

Este ha sido uno de los mecanismos más desarrollados en Latinoamérica dentro de las últimas tres décadas. Este busca la distribución de recursos estatales a nivel local de manera más directa con la participación de la ciudadanía, quien decide los proyectos más prioritarios a ejecutar con parte del presupuesto asignado a cada sector. El PP se constituye con carácter híbrido de interlocución entre Estado y sociedad y la posibilidad de influencia y de intervención de los actores sociales en las tomas de decisión (Duque y Carneiro 2011). Hace parte de un debate amplio sobre participación ciudadana enfocado en la búsqueda de espacios cercanos a la ciudadanía que promuevan un mayor involucramiento de su parte. Este será el tema prioritario de la investigación y será abordado con mayor detenimiento en los subsiguientes capítulos.

2.2. Presupuestos participativos en América Latina

La política de PP surge específicamente en Porto Alegre, Brasil, bajo el mandato de Olivio Dutra del Partido de los Trabajadores. Los PP se extendieron rápidamente en América Latina y ha llegado a tener un alcance mundial como un mecanismo novedoso de participación en el uso de parte del presupuesto de inversión orientado a mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía en los contextos locales, con impacto tanto en el plano material como en el simbólico y político más general (Couto y Carmona 2018). Los PP se conforman como una deliberación colectiva que contribuye a mejorar la eficiencia de la política local y, sobre todo, los procesos de control social sobre las decisiones públicas. Aunque los esquemas de funcionamiento de cada PP, y sus resultados, varían de acuerdo a la localidad, se trata de uno de los experimentos participativos con mayor potencial de innovación democrática en la región (Ramírez y López 2018).

Los PP se erigen como un proceso de “cogobierno” entre la sociedad civil y la municipalidad, que tiene como objetivo alcanzar la justicia distributiva mediante la ejecución de obras y transferencia de recursos hacia los sectores más necesitados (Chela 2014). Se han definido a los PP como una vía de deliberación democrática, donde la sociedad y el Estado toman decisiones en conjunto acerca del presupuesto. A pesar de los diferentes modelos de implementación de los PP que responden a particularidades locales, presentan elementos comunes: el acceso libre y la participación abierta a todos los ciudadanos, la mixtura de elementos de democracia directa y representativa y la asignación de recursos para inversiones basadas en criterios generales y técnicos (Duque y Carneiro 2011).

Las definiciones de los PP han sido bastante variadas, aunque manteniendo el mismo foco. Dentro de la bibliografía sobre el estudio de los PP, Goldfrank propone una definición bastante clara, “(...) es un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales” (Goldfrank 2006, 4).

Montecinos (2012) propone que la amplia literatura sobre el estudio de PP podría agruparse bajo dos criterios: uno de carácter histórico y otro en relación con el objeto de estudio. Subdivide al primero en tres etapas: a) la fase de experimentaciones, que va de 1989 a 1997, y trata sobre la creación de nuevas formas de gestionar los recursos públicos; b) la masificación brasileña comprende el periodo de 1997 a 2000, debido a que alcanzó a un centenar de municipios brasileños que adoptaron el modelo y; c) la de expansión y de diversificación, que viene del 2000 a la fecha, se ha difundido por varias ciudades latinoamericanas y europeas adaptando el mecanismo de acuerdo a su coyuntura (Montecinos 2012; Cabannes 2004; Allegretti, García, y Paño 2011).

En cuanto a su historia, en la década del noventa se dio el nacimiento del PP, en Brasil, precisamente en Porto Alegre en el año 1989 convirtiéndolo en el referente mundial (Allegretti, García, y Paño 2011). De 1990 a 2005, el PP ha evolucionado de forma considerable; pasó de ser

un poco conocido proceso de participación popular, impulsado por algunos partidos latinoamericanos de izquierda como una manera de reinventar el socialismo, a convertirse en una “buena práctica” dentro de la caja de herramientas de buen gobierno promulgada por instituciones internacionales de desarrollo.

Este mecanismo se ha expandido hasta en 250 ciudades de Brasil y a 2.500 lugares en Latinoamérica (Goldfrank 2006). La aceptación de esta herramienta ha sido tal, que ha llegado a implementarse también en Europa, donde se la asocia más bien a “un tema político y un movimiento de institucionalización de la participación ciudadana alrededor del presupuesto público” (Lema 2005). La potencialidad de los PP para contribuir a cambios importantes en la relación Estado-sociedad ha sido aplaudida por actores políticos del más amplio espectro político-ideológico y su adopción ha sido defendida por diferentes partidos y gobiernos e incentivada por organizaciones no-gubernamentales e instituciones multilaterales de desarrollo y financiación. En Europa, por ejemplo, ciudades tan importantes como Paris, Lisboa o Madrid, actualmente gobernadas por partidos de izquierda, tienen proyectos de PP y todas ellas han incorporado una característica común: el uso de las TIC (Nebot 2018).

En cuanto al segundo criterio de clasificación, en relación con el objeto de estudio, se pueden identificar también tres ciclos, que coinciden con los anteriores, respectivamente: a) los de primera generación se centran en demostrar los beneficios del PP; b) los de segunda generación son las investigaciones sobre el diseño institucional y condiciones de éxito del mismo y; c) los de tercera generación pretenden explicar los vínculos entre instituciones participativas y representativas, y bajo qué contextos y condiciones se desarrollan estas dinámicas (Montecinos 2012).

De acuerdo a los de primera generación, se expone que su aplicación ayuda a erradicar las prácticas de malversación de fondos, el clientelismo político, la improvisación de las obras y servicios, contribuye al fortalecimiento de la planificación y al compromiso social al empoderamiento de la ciudadanía mediante el control social de la gestión pública local (Racines 2018). Esta herramienta del sistema presupuestario en la administración pública, propone

priorizar la redistribución de los recursos públicos para resolver problemáticas y necesidades puntuales de la ciudadanía e integrarlas en el Proyecto o Plan Anual de Inversión (Racines 2018). El éxito de los PP depende de ciertas condiciones esenciales por parte del Estado como la descentralización, la disponibilidad de recursos suficientes y capital social. Sin embargo, una de las más importantes es la voluntad política de las autoridades locales para implementarlo como un mecanismo de profundización democrática y no simplemente como una obligación (Goldfrank 2006; Montecinos 2012; Chela 2014).

Sobre los de segunda generación, Avritzer (2008) encuadra a los PP como un diseño “de abajo hacia arriba”, al posibilitar la participación de cualquier ciudadano, generando en el proceso mecanismos de representación. No obstante, se presentan obstáculos y constreñimientos al momento de concretar estos potenciales, desde arreglos restrictivos para la realización de reuniones y asambleas, hasta los alcances de decisión asociados al objetivo de las inversiones y al monto de los recursos en juego (Duque y Carneiro 2011).

El proceso de formulación de los PP incide en la democratización, en la transparencia y en la maximización de los recursos de la gestión pública local. En la democratización, en la medida en que amplía el número de actores que intervienen en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos y los representantes de la sociedad civil en coordinación con autoridades y técnicos municipales tienen la oportunidad de decidir. Sobre la transparencia, existe una apertura democrática y un control social sobre las distintas fases de la gestión local: discusión, decisión y ejecución de los proyectos. Por último, en cuanto la maximización de los recursos mejora la calidad del gasto, atendiendo a los proyectos prioritarios que buscan impactos en las condiciones de vida de la población (Ruiz 2007).

Esta política juega un papel importante en la relegitimación de las prácticas políticas y el despliegue de relaciones más horizontales y menos mediadas entre los gobernantes y la ciudadanía. Así como en la mejora de la gestión local en términos de mayor transparencia y capacidad para incidir en las condiciones de vida de la población y; en la redistribución de los recursos hacia sectores vulnerables (Couto y Carmona 2018).

Y en cuanto a los de tercera generación, el autor señala que existe una predominancia de las instituciones representativas frente a las participativas y que estas son utilizadas para crear una ilusión de participación de la ciudadanía y la legitimación política, pero los representantes quienes ocupan estos puestos son gente apegada a los intereses del gobierno (Montecinos 2012). Los mecanismos institucionales que buscan la colaboración entre sectores aparecen como más importantes que aquellos que se quedan en la consulta y la información, puesto que, potencialmente, logran un mayor grado de interacción y de involucramiento ciudadano (Hernández-Bonivento, 2017).

En la actualidad a pesar de haber surgido desde una perspectiva de izquierda, ahora, las perspectivas neoliberales lo aprecian como una innovación institucional, en la medida en que puede favorecer el traspaso de algunas funciones estatales a segmentos de la denominada sociedad civil (tercerización, auto-gestión, privatización). De este modo, se lo define como una metodología de gestión pública presupuestaria renovadora de la democracia y la calidad del gasto público (OEA 2019). Asimismo, ONU Hábitat expone que el PP surge como una práctica innovadora de gestión urbana con excelente potencial para promover los principios de la buena gobernanza urbana y la democratización de las ciudades, mejorar la transparencia en el gasto municipal, la descentralización y la autonomía, con base en la democracia participativa y estimulando la participación ciudadana en la toma de decisiones con relación a los recursos públicos (Cabannes 2004; Pilay 2015). Por lo cual, ha sido promovida también a nivel global por las agencias internacionales y bancos de desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)²⁰ y el Banco Mundial (BM)²¹ en una perspectiva liberal que ha sido asumida por gobiernos de distinta inclinación política (Welp y Ramírez 2011).

Por otro lado, en muy pocos estudios el PP ha sido caracterizado como una política pública y no se ha llegado a profundizar en las implicaciones teóricas de esta definición. La institucionalización surge a partir de un factor externo devenido de lógicas de acción de actores claves que buscan mantener y robustecer una política poniendo recursos en la arena política ante cambios propios del contexto y potencialmente desequilibradores. Adicional, se complementa

²⁰ <https://code.iadb.org/es/herramientas/presupuestos-participativos>

²¹ <https://www.bancomundial.org/es/region/lac/brief/participacion-en-la-toma-de-decisiones-presupuesto-participativo-para-la-igualdad-de-oportunidades>

con una dinámica interna que responde a la manera de construcción de la política, estableciéndose en forma de reglas, prácticas y narrativas. Estas últimas permiten el afianzamiento de instituciones explicadas por el marco del institucionalismo sociológico y en el concepto de la lógica de lo adecuado (Lowndes y Roberts 2013; Rodrigues 2018b).

Para ser considerada como tal, una institución necesita de un grado de permanencia, de aceptación y de uso, de lo contrario no se incorpora a la realidad, al hacerlo sirve como referencia y funciona como guía de aglutinación de los actores. Sin sostenibilidad no existe evidentemente institución, aunque sea por un período limitado: hay instituciones más duraderas que otras (Pires y Pineda-Nebot 2013).

La sostenibilidad inicial de una experiencia es una condición primordial para que se institucionalice. Una ley puede convertir en obligatoria una experiencia y, de esa manera, contribuir para que ella se convierta en una institución. Puede ocurrir, al contrario, que una experiencia confirmada por el uso sea instaurada legalmente. El esfuerzo de ampliación y profundización de una institución aumenta sus oportunidades de sustentación a lo largo del tiempo. Se puede forzar la transformación de una experiencia en institución, la que puede resultar negativa o positiva. Sin embargo, la ley no da sostenibilidad a una institución ni la crea realmente, sobre todo si es una institución participativa, ya que la participación voluntaria, como ocurre en los PP, no se garantiza por decreto o ley (Pires y Pineda-Nebot 2013).

La sostenibilidad de la política de PP depende, independientemente de responder o no a exigencias legales, de un conjunto de factores endógenos y exógenos, incluyendo el diseño institucional, la voluntad política del gobierno, las características de la sociedad civil, la disponibilidad de recursos, la experiencia acumulada y la coyuntura política, económica, y social. Asimismo, el rol de los actores es fundamental para la sostenibilidad de este tipo de políticas participativas; pues, su ánimo o desaliento transmitido en los procesos y espacios de expresión es determinante también por la percepción de eficiencia, eficacia y efectividad de la política (Pires y Pineda-Nebot 2013).

En este sentido, el PP puede ser caracterizado como una política pública de acuerdo a su constitución instrumental que concuerda con las determinantes de una política. En la medida en que los instrumentos se categorizan, las intenciones políticas se convierten en acciones administrativas llegando a institucionalizar una política, mediante complejos procesos que consolidan su valor (Rodrigues 2018b).

Los PP pueden institucionalizarse mediante la consecución de estos tres supuestos: i) perduración en el tiempo, más allá del conexto según los cambios de gobierno; ii) mantenerse o progresar como mecanismo de toma de decisiones públicas, tanto en términos cuantitativos como cualitativos y; iii) conjugar una participación amplia y diversa de actores locales, donde puedan deliberar y decidir por esta herramienta en lugar de utilizar otras (Rodrigues 2018).

A partir de las distintas experiencias y de debates, Cabannes (2004b) ha considerado cuatro tipos de dimensiones sobre el diseño de los PP: a) Participativa, que considera tanto la participación ciudadana como la del gobierno local; b) Financiera, fiscal y presupuestaria; c) Normativa y legal y; d) Territorial. De esta manera, el PP puede ser concebido como una política a través de sus instrumentos, mismos que se basan en cuatro recursos gubernamentales, los cuales incorporan información, relaciones de autoridad, formas de organización y asignaciones presupuestarias (Rodrigues 2018).

De este modo, en el diseño de cualquier PP cada dimensión, concierne a un recurso clave de la política pública. El recurso de Tesoro abarca la dimensión presupuestaria y financiera, ya que integra las distintas decisiones sobre distribución de los recursos presupuestarios requeridos para su operación. El de Nodalidad, incluye la dimensión participativa y, dirige las actividades de convocatoria, comunicación y rendición de cuentas. El recurso Organización comprende aspectos territoriales como la división del territorio en subunidades; también recoge elementos de la dimensión participativa como la creación de instancias de participación, definición de reglas y asignación de funciones; por último incorpora aspectos del tipo y jurídico- legal como los mecanismos de evaluación. Finalmente, la Autoridad, como recurso, añade aspectos jurídicos como su estatus legal y, también, componentes políticos como la relación con la reorganización

institucional, debido a la capacidad transformadora de la relación Estado-sociedad (Rodríguez 2018b).

2.3. El gobierno abierto como herramienta de modernización de la política de presupuestos participativos

En el marco de la globalización y con el auge de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) las metrópolis deberán jugar nuevos papeles en tanto se erigen como los principales espacios receptores de la modernidad de los noventa. Su desarrollo dependerá del diseño de diferentes e innovadoras políticas públicas y la transformación sustancial de las relaciones gobierno-ciudadanía con el fin de reafirmar a la democracia como la forma de gobierno más idónea (Ziccardi 2020).

Alicia Ziccardi, comenta que, “la aplicación de políticas neoliberales provoca efectos directos sobre la organización y suministro de los principales servicios públicos (privatización, disminución o eliminación de subsidios, incremento de tarifas), así como también cambios en el interior de las instituciones gubernamentales de nivel local” (Ziccardi 2020, 369).

En el contexto mundial actual, los gobiernos han estado aprovechando las posibilidades que brindan las TIC para procurar a la ciudadanía mayor sostenibilidad en los servicios económicos y sociales. Lo que, ha procurado una transformación significativa del gobierno local en el momento en el que se incorporan las TIC. Como parte del cambio desde el gobierno electrónico hacia el gobierno abierto, se ha dado un impulso a los esfuerzos para lograr un acercamiento a una gestión tanto de los gobiernos nacionales como locales, más eficaz, transparente, con una mejor capacidad de respuesta, participación e inclusión en la prestación de los servicios públicos (Lieberman, Grin, y Orbea 2017).

A manera de actualizar la política de PP, Campbell (1998) ha expuesto que, uno de los desafíos es que las ideas programáticas del PP propendan a alinearse con el paradigma dominante. En este caso sería el gobierno abierto (GA), que está teniendo gran acogida alrededor del mundo y, sobre todo, en Latinoamérica. Mila Gascó expone que el GA se ha inscrito como “un nuevo paradigma de gobernanza y reforma del Estado que busca maximizar el valor público promoviendo la

transparencia y la rendición de cuentas y la participación priorizando el uso intensivo de la tecnología”.²² Considera tanto a los fines a obtener en cuanto a valores democráticos, así como a los instrumentos para alcanzar modos de gobernanza más vinculantes con la ciudadanía (Cruz-Rubio 2015; Hernández 2016; Liberman, Grin, y Orbea 2017). Álvaro Ramírez-Alujas expone que “el gobierno abierto se define como un paradigma en la medida en que busca cambiar la Administración Pública de una gestión *para* la ciudadanía a una gestión *con* la ciudadanía”.²³ Asimismo, la OCDE brinda una definición completa sobre un gobierno abierto y sus implicaciones:

Un gobierno se considera abierto cuando es transparente, sujeto a rendición de cuentas, comprometido e íntegro (principios de políticas), el cual –a través de instrumentos y prácticas (catalizadores de políticas) específicos de políticas que determinan el cambio y los procesos de innovación– probablemente conducirá a mejores servicios y políticas públicas (resultados intermedios de políticas). Se espera que ello, a su vez, derive finalmente en una mayor confianza en el gobierno, bienestar social, calidad de democracia y crecimiento económico (resultados finales de políticas) (OECD 2015, 35).

La idea de GA como paradigma, surge como un conjunto de ideas y principios que conjugados pueden propiciar la apertura de un gobierno. El surgimiento de un paradigma implica una transformación de los fundamentos normativos y de las bases epistémicas sobre los cuales se elaboran las políticas públicas. En este sentido, el paradigma de GA logró asentarse a partir del memorando presidencial de 2009 dictado por el gobierno de Barack Obama, que dio paso al lanzamiento de una política federal de GA (Rodrigues 2020; Ramos Alderete 2018). Y posterior a ello, logró alcanzar su estatus global en el 2011 cuando se fundó la Alianza para el Gobierno Abierto –AGA– (*Open Government Partnership –OGP–* en inglés),²⁴ como una iniciativa multilateral para promover una gobernanza transparente, participativa, inclusiva y responsable. Se orienta por alcanzar el afianzamiento los programas de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas o control democrático (*accountability*) por una parte, y participación

²² (Mila Gascó, Curso Internacional: "¿Abriendo Gobiernos? Diseño e implementación de estrategias e iniciativas de Gobierno Abierto", 2020).

²³ (Álvaro Ramírez-Alujas en el Conversatorio realizado por la Universidad SEK sobre los Aportes del gobierno abierto para prevenir la corrupción en Ecuador, Quito, 2020).

²⁴ opengovpartnership.org

ciudadana y colaboración, por la otra. Además, la innovación y el uso de las TIC permiten un mayor alcance e interacción con la ciudadanía y estimula el control social (Gascó 2017; Subirats 2017; Brugué 2013; Rodrigues 2020).

Los pilares de GA se pueden englobar en tres principales: transparencia, colaboración y participación. La consecución de estos pilares representa un desafío constante para los gobiernos locales que los emplean para mejorar la gobernanza, la democratización y los niveles de confianza en la Administración Pública. Así como, la producción de soluciones innovadoras a los problemas de interés común mediante la incorporación de capacidades y conocimientos de la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, persiguiendo la maximización del valor público. En concreto, mediante la implementación del paradigma de GA, articulando sus distintos fines, medios e instrumentos, se alcanzaría nuevos y más complejos modos de gobernanza (Cruz-Rubio 2015; Gascó 2017, 2014; Rodrigues 2020).

A nivel local el GA puede incidir a nivel organizacional, normativo e institucional con el fin de replantear las relaciones políticas a través de nuevos instrumentos y reglas de operación. El primer nivel busca la interacción más directa con la ciudadanía mediante el desarrollo de aplicaciones basadas en las nuevas tecnologías permitiendo un manejo compartido de la información pública (datos abiertos) que permita la acción colaborativa desarrollando el aprendizaje colectivo y ampliando las capacidades administrativas y de escucha activa (Concha y Naser 2012a; Vera Martinez 2016; Hernández-Bonivento, Gandur, y Najles 2014). El segundo, propone reformas y leyes que promuevan un mayor acceso a la información, una mayor transparencia proactiva y una mayor participación ciudadana. Y el tercero, implica un cambio de mentalidad y de cultura tanto en los funcionarios (interemprededurismo), así como en los líderes políticos y la ciudadanía, basados en los principios de apertura, colaboración y *accountability*.²⁵

Este paradigma, consolidado dentro de la última década, se enmarca en un contexto político social derivado de un debilitamiento institucional y alarmantes escándalos de corrupción, a los que se suma una profunda crisis global causada por la pandemia de Covid-19 (Ziccardi 2020; Rodrigues 2020). Ante este panorama, han incrementado las exigencias en relación con la

²⁵ (Tomado del Curso Internacional de Gobierno Abierto Municipal Edición #10 de la OEA, 2019).

democratización política, el control social sobre la gestión de los recursos públicos y la ampliación de canales de participación ciudadana, para proteger y ampliar la apertura institucional no solo como medida coyuntural para la gestión de la crisis y sus impactos económicos y sociales, sino también como modelo para un nuevo paradigma de modernización institucional basado en la apertura (Rodrigues 2020).

Esto lo ha situado como un referente en la agenda a nivel internacional, ampliando su influencia a gobiernos de distintas regiones y niveles (CLAD 2016; OECD 2015). El aumento de la conformación de plataformas voluntarias y de iniciativas internacionales del más alto nivel ha propiciado la concurrencia de diversos actores como representantes políticos, de organismos internacionales y de organizaciones no gubernamentales, y activistas de la sociedad civil, configurando un ecosistema global de GA bastante dinámico (Rodrigues 2020; Concha y Naser 2012b).

Durante los últimos años se han lanzado varias iniciativas internacionales en soporte del movimiento global de GA, tales como la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda, la Iniciativa para la Transparencia y la Rendición de Cuentas, la Iniciativa Internacional de Contratación Pública Abierta y la Iniciativa de Transparencia para la Industria Extractiva (OECD 2015). Además, el número de leyes nacionales de acceso a la información ha aumentado significativamente, pasó de menos de cinco en 1970, a ciento veintinueve en la actualidad. Las leyes más recientes profundizan en los mecanismos de apelación y sanción más sólidos. Además, se registra una mayor apertura a la participación de actores no estatales en ámbitos como la elaboración de regulaciones y las políticas presupuestarias (Rodrigues 2020).

Asimismo, a iniciativas que se orientan por proponer una mayor atención a las demandas sociales de servicios básicos, una mayor responsabilidad por parte de la Administración Pública en relación con tales necesidades y más apertura de los sistemas de toma de decisiones, se han incorporado estrategias tales como el codiseño, coproducción y cocreación (*citizensourcing*), laboratorios de innovación, equipos multidisciplinarios y multipartícipes y, de externalización masiva (*crowdsourcing*). No obstante, estos avances se encuentran todavía poco explotados y

enfrentan fuertes resistencias culturales (Trigo y Álvarez 2017; Gascó 2017; Pozo 2017; Subirats 2017; Rodrigues 2020).

Por su parte, el modelo de la AGA, catalogado como el más robusto e influyente, ha sido predominantemente *top-down*, en la medida en que los compromisos han sido formulados e implementados desde del alto gobierno empleando la estructura gubernamental para las distintas acciones. No obstante, es fundamental complementar estos esfuerzos con procesos *bottom-up*, incluyendo en los espacios de decisión a la ciudadanía y asegurando que esta agenda se alinee a las diversas reivindicaciones de los grupos sociales (Hernández-Bonivento 2017; Rodrigues 2018a).

Esta necesidad ha dado paso para que la AGA preste especial atención a la implementación del GA en los gobiernos locales; por lo que su programa de gobierno abierto subnacional ha crecido significativamente pasando de 20 a 76 miembros de OGP Local²⁶. En el 2020 se aceptó el ingreso a 56 gobiernos locales de 112 solicitudes en total; esta expansión representa la más grande en la historia de OGP y se produce en un momento crítico en el que las ciudades y las comunidades locales están a la vanguardia de los esfuerzos para responder al Covid-19.²⁷

Para hacer frente a los problemas de la Administración Pública y de la gobernanza, los gobiernos miembros de la AGA adscriben compromisos oficiales que tratan sobre diversas temáticas englobadas en los principios del GA, en los Planes de Acción bianuales. Sin embargo, de acuerdo a los informes del organismo independiente de la AGA, Mecanismo de Presentación de Informes Independiente (IRM por sus siglas en inglés), muchos de estos superan la capacidad o voluntad de ser materializados y no llegan a su consecución (Rodrigues 2020). En este sentido, la vinculación del Estado con las organizaciones de la sociedad civil se convierte en un factor indispensable para la implementación más efectiva de las prácticas de GA (Lieberman, Grin, y Orbea 2017).

²⁶ <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/join-ogp-local-call-for-expressions-of-interest-may-2020/>

²⁷ <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/2020/10/20/el-municipio-del-distrito-metropolitano-de-quito-se-une-una-alianza-global-para-promover-el-gobierno-abierto/>

Actualmente, se han incluido nuevas estrategias para el monitoreo, seguimiento y evaluación (EMSE) de los planes de acción de los gobiernos locales:

Incluir esta estrategia en el proceso de gestión de los planes de acción implica la instrumentalización de un conjunto de herramientas, cuyo empleo permitirá identificar atrasos, realizar ajustes y ejecutar acciones correctivas durante la fase de implementación, contribuyendo a que los resultados del plan de acción sean los esperados (Naser, Fideleff, y Tognoli 2020, 53).

Los principios del GA buscan su materialización en los planes de acción mediante el desarrollo y (re)diseño de las políticas públicas, lo cual supone varios desafíos en el cambio institucional (Cruz-Rubio 2015). Por una parte, se plantea la apertura del gobierno hacia la ciudadanía mediante los datos abiertos *-open data-*, impulsando “la publicación de la información pública en formatos estándar, abiertos e interoperables, facilitando su acceso y permitiendo su reutilización”.²⁸ De manera que, la transparencia puede ser concebida de tres maneras distintas: “como acto unilateral (información organizada y publicada), bilateral suave (información recibida) o bilateral fuerte (información comprendida)”²⁹. De la mano, se promueve la *accountability*, que surge ante la necesidad de frenar el poder estatal y verificar la fidelidad a los objetivos del GA. Para este fin se hace necesaria la existencia de canales institucionales funcionales para presionar y presentar las demandas y, de órganos institucionales capaces de investigar, corregir e incluso, sancionar.³⁰

En cuanto a la noción de colaboración se propone la interacción conjunta entre el Estado, la sociedad civil organizada, la academia y el sector productivo en el desarrollo de iniciativas innovadoras para la atención a los problemas de interés público promoviendo la maximización de valor público (Cruz-Rubio 2015; CEPAL 2018; Chaidez Castaños 2018; ONTSI 2013). Finalmente, el principio de participación plantea el involucramiento de la ciudadanía y de los actores políticos interesados en los asuntos públicos. De modo que, este principio se vincula

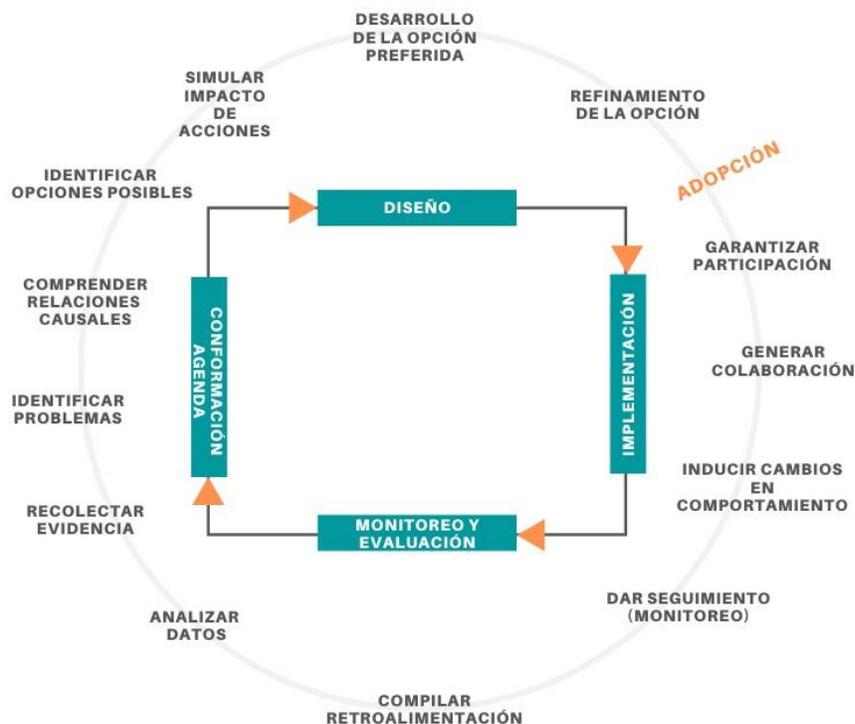
²⁸ (Mila Gascó, Curso Internacional: "¿Abriendo Gobiernos? Diseño e implementación de estrategias e iniciativas de Gobierno Abierto" del CLAD, 2020).

²⁹ (Carlos Rodrigues, Curso Internacional: "¿Abriendo Gobiernos? Diseño e implementación de estrategias e iniciativas de Gobierno Abierto" del CLAD, 2020).

³⁰ (Carlos Rodrigues, Curso Internacional: "¿Abriendo Gobiernos? Diseño e implementación de estrategias e iniciativas de Gobierno Abierto" del CLAD, 2020).

estrechamente con la política de PP, considerada como una de las herramientas más completas en el catálogo del GA al conjugar sus valores y principios (Hernández-Bonivento, Gandur, y Najles 2014; Enrique y Mendoza 2012; Ramírez-Alujas y Dassen 2014; Ramírez-Alujas 2013). El uso del PP constituye un conjunto de técnicas y métodos que implican varios elementos de la participación y la gestión de lo público. Se define como una metodología de administración presupuestaria que involucra a la ciudadanía a lo largo de todo el ciclo de la política; por lo que en los últimos veinte años, se ha convertido en una práctica innovadora y renovadora de la democracia y la calidad del gasto público.³¹

Figura 2.1. Ciclo de políticas del presupuesto participativo



Fuente: Curso Internacional de Gobierno Abierto Municipal Edición #10 de la OEA (2019).

Varios gobiernos subnacionales de distintas regiones del mundo, y especialmente de Latinoamérica, han incorporado en su política de PP principios del GA, a fin de modernizarla y propender a un nivel mayor de involucramiento de la ciudadanía, fortaleciendo la participación ciudadana a nivel local. Se han recogido algunos ejemplos de gobiernos subnacionales de la

³¹ (Tomado del Curso Internacional de Gobierno Abierto Municipal Edición #10 de la OEA, 2019).

región que han cambiado su política de PP afianzando sus objetivos e instrumentos con el paradigma de GA, los cuales se discutirán en el siguiente acápite.

2.4. Casos de presupuestos participativos a partir de la adopción del gobierno abierto en Latinoamérica

Actualmente, existe una creciente tendencia a trasladar el enfoque de GA también a los niveles locales, aprovechando la mayor proximidad con la ciudadanía. Durante las últimas décadas, los procesos de descentralización administrativa que se experimentaron en gran parte de los países latinoamericanos produjeron a un aumento considerable en las responsabilidades y funciones de los gobiernos subnacionales. Este fenómeno se ha dado tanto en países federales como Argentina, México o Brasil, como en los países unitarios como Chile, Colombia, Ecuador o Bolivia (Bianchi, León-Coronado, y Perini 2017; Trigo y Álvarez 2017).

A pesar de los múltiples obstáculos y desafíos, el vínculo entre el GA y el renovado papel de los gobiernos locales en la región latinoamericana se ha traducido en diversas estrategias de interacción entre las municipalidades, la ciudadanía y los demás sectores sociales y productivos en la toma de decisiones de sus territorios. La implementación de ciertos mecanismos institucionales de parte de los gobiernos empiezan progresivamente a consolidarse como escenarios de participación e interacción social y de colaboración entre actores para la consecución de metas (Hernández-Bonivento, Gandur, y Najles 2014; Hernández-Bonivento 2017).

Existe una necesidad creciente de establecer nuevas prácticas en los gobiernos locales con una base institucional que potencie las oportunidades de proximidad con la comunidad y de colaboración en el territorio. La formación en gobernanza de los funcionarios públicos locales, así como brindarles el impulso, la apertura y los medios para exponer y desarrollar nuevas iniciativas, prácticas y procesos, podría contribuir a configurar un gobierno local cada vez más abierto y participativo (Hernández-Bonivento 2017). Adicional, el GA reconoce que ni las instituciones ni las administraciones públicas son ya el único actor con capacidad de influir en los procesos de gobernabilidad y que, por tanto, deben promoverse espacios de participación para ciudadanos y organizaciones corresponsables y comprometidos con sus territorios (Gascó 2017).

Las experiencias innovadoras, como los PP, en muchos casos han llegado a implementarse de manera muy diversa y compleja, lo que no siempre ha resultado positivo. No obstante, se destaca de estas prácticas el uso intensivo de las TIC, que han permitido canalizar y difundir con mayor facilidad la información y que han dado acceso a la arena política a miles de ciudadanos, que pueden exponer sus necesidades e incluso, participar activamente en dar soluciones innovadoras a problemas de interés público (Gascó 2017; Welp y Ramírez 2011; Solis 2017; Trigo y Álvarez 2017).

En un contexto que pretende una mayor presencia multiactoral, no puede distanciarse de la realidad, dictando políticas o leyes solo desde una oficina. Al formular políticas públicas se debe considerar integralmente a los actores implicados, e impulsar las prácticas de colaboración y coproducción, de manera que se garantice una mayor sostenibilidad al proceso de producción de las políticas (Babino 2017). Estas iniciativas, normalmente, tienen que ver con la implementación de mecanismos de participación ciudadana, como los PP, que forman parte de todo el proceso de descentralización por el que han pasado los países latinoamericanos a partir de los años 90. La existencia de estos procesos supone mayores facilidades a la hora de implementar el GA, en tanto ya han generado conocimientos, experiencia en el gobierno y la ciudadanía y, hasta algunos hasta han desarrollado plataformas tecnológicas, con las que la ciudadanía se ha familiarizado (Bianchi, León-Coronado, y Perini 2017; Naser 2018).

Aunque no existe una sola metodología o procedimiento para poner en marcha estos ejercicios participativos, sí existe una característica común en todos los procesos de la política de PP. Esta radica en la posibilidad de un diálogo sostenido entre la ciudadanía y los funcionarios gubernamentales a través de espacios de deliberación pública como asambleas, donde, mediante un proceso de deliberación, la población pueden determinar el destino de parte de recursos públicos para la atención de las prioridades identificadas, principalmente sobre infraestructura de servicios básicos, pero también en materias tales como medio ambiente, seguridad, y desarrollo social.

Antes de la última oleada de acogida de miembros de OGP Local, únicamente existían seis gobiernos subnacionales latinoamericanos adscritos. Todos estos casos contaban anterior a su

inscripción con una política de PP, pero como miembros, establecieron compromisos de “modernización” o cambio de esta política al adoptar al GA como principio rector de su gestión. A continuación se exponen los casos de Buenos Aires, La Libertad, Nariño, São Paulo y Jalisco, además se presenta el caso de Madrid, el cual sentó un precedente y orientó a la mayoría de estos gobiernos locales en la renovación de su política de PP. Asimismo, en la tabla 2.2 se puede apreciar a manera de resumen, los cambios dispuestos en cada uno de estos gobiernos subnacionales.

Todos los casos mencionados, excepto el gobierno de Jalisco y São Paulo, utilizan la aplicación CONSUL, que es software de código abierto. Al momento, esta es la herramienta de participación ciudadana más completa para el desarrollo de las iniciativas orientadas hacia un gobierno más abierto, transparente y democrático.

En concreto, para el portal de los PP, esta plataforma permite el seguimiento y evaluación de las propuestas por parte de la institución y de la ciudadanía, mediante el uso de las TIC, con el objetivo de ampliar el alcance y la efectividad del control de los procesos. Estos se dividen en tres fases principales: 1) la formulación de las propuestas, 2) apoyo ciudadano y, 3) la evaluación de las propuestas y votación final. En algunas ciudades, como en Madrid por ejemplo, en la primera fase, cualquier ciudadano puede formular su propuesta de acuerdo a la escala a realizarse y los demás ciudadanos podrán verla en la página para conocer de qué trata, debatir sobre ella, compartirla en redes sociales y votar por ella.

A estas propuestas se les asigna un monto y cada ciudadano podrá votar por el número de propuestas hasta alcanzar el presupuesto final asignado a cada sector. El seguimiento y evaluación de las propuestas ganadoras podrán ser monitoreadas por la ciudadanía desde la página de cada propuesta. Además, los proyectos realizados en cada sector, así como el presupuesto gastado y su georreferenciación se constan la página³². Las propuestas que no son viables tienen a disposición el informe técnico de inviabilidad en conformidad a la transparencia del proceso. Actualmente, esta plataforma es utilizada por 35 países, 135 Instituciones (entre municipios y academia) y 90 millones de ciudadanos a nivel mundial.

³² <https://consulproject.org/es/#>

Decide Madrid

En Madrid, España, las elecciones municipales de 2015 dieron un giro a la situación política con la entrada de los nuevos partidos políticos (Podemos y Ciudadanos) y la formación de una candidatura ciudadana, Ahora Madrid. El Partido Popular fue el ganador, pero el pacto de investidura por la candidatura ciudadana resultado de la confluencia de Ganemos Madrid con Podemos y el PSOE le dieron la Alcaldía a la candidata de Ahora Madrid, Manuela Carmena. Uno de los puntos establecidos en el pacto era la implementación del PP, proyecto que los dos partidos postulaban en sus programas electorales (Nebot 2018).

El nuevo gobierno municipal organizó el Ayuntamiento en nueve áreas separando la participación ciudadana en dos áreas: el Área de Coordinación Territorial y Asociaciones, encargado de la participación colectiva y, el Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto, que promueve la participación individual (Nebot 2018).

El 22 de febrero de 2016 la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid aprueba las directrices para el desarrollo de los PP, basándose en el Art. 27 del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana. A partir de entonces se inicia, mediante la plataforma web de GA, el procedimiento de audiencia pública sobre el PP correspondiente al ejercicio 2017.

Según Pablo Soto, Concejal de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto, El modelo que instauran es:

El que está ahora mismo extendiéndose por toda Europa y más allá, bueno, es el modelo de PP que está llevando a cabo París por ejemplo, Reikiavik, Grenoble o Nueva York, en el cual, pues, cualquier persona o colectivo hace una propuesta de nueva inversión (Nebot 2018, 274).

El caso del PP de Madrid es un modelo mixto, en que se utilizan tanto medios presenciales, como *online*, estos últimos han tenido más promoción. La web de GA del Ayuntamiento de Madrid, incorpora en ella la plataforma Decide Madrid, donde se pueden encontrar varios apartados, dedicados a distintos temas: debates, propuestas, procesos sectoriales y principalmente los PP (Nebot 2018).

Este portal ha surgido como un espacio para fomentar la participación de la ciudadanía en la generación de ideas para mejorar la gestión de la ciudad como parte de una de las iniciativas del pilar de participación de GA. Dentro de este, se encuentra una página dedicada especialmente a los PP, desde el año 2016. Este mecanismo permite que la ciudadanía decida de forma directa en qué se gasta una parte del presupuesto municipal. Cualquier persona empadronada en Madrid mayor de 16 años puede proponer un proyecto de gasto que se preselecciona en una fase de apoyos ciudadanos, ya sea para toda la ciudad como para algún distrito en concreto.

Los proyectos se presentan a través de la web de Decide Madrid, en las Oficinas de Atención a la Ciudadanía o en los Foros Locales. Estos son cargados en la página de Decide Madrid para que la ciudadanía pueda verlos y votar. Además, se contacta con los autores o autoras de proyectos similares para ofrecerles la posibilidad de presentar sus proyectos de manera conjunta.

Este mecanismo promueve que la ciudadanía exprese sus propuestas, las que más apoyo y número de votos tengan serán evaluadas para llevar a cabo los proyectos a partir del año siguiente. Los PP se dividirán en dos partes. El 70% se destinará a proyectos localizados en los distritos, y el 30% a proyectos para toda la ciudad. El presupuesto de cada distrito es directamente proporcional a su número de habitantes e inversamente proporcional a su renta per cápita (Madrid 2020).

Nariño

El Departamento de Nariño, Colombia, ha tenido en sus municipios varios procesos de participación, transparencia y rendición de cuentas. La adopción del GA de Nariño ha promovido la implementación de un sistema de PP que permite llegar a la mayoría de ciudadanos. El principal objetivo es poder contar con tecnologías sociales y estrategias de comunicación que permitan desarrollar estos procesos también en territorios marginados (Prado 2020).

El primer proceso de PP en Nariño se realizó en el periodo de 1995-1997, durante el gobierno Antonio Navarro Wolf, nombrado “Cabildo Abierto”. Posteriormente, entre 2008 y 2011, él mismo propuso la iniciativa “Adelante Nariño” para implementar la política de PP. Esto, mediante la réplica de la experiencia exitosa de los Cabildos Abiertos de Pasto, pero ahora a nivel departamental. En los años siguientes, entre 2012 y 2015, el gobernador Raúl Delgado construyó

el plan de gobierno “Nariño Mejor” de manera participativa conformando reuniones a nivel subregional, poblacional y temático con alrededor de 10.000 personas. Estos procesos han propiciado mayores facilidades para la implementación del GA, de acuerdo a la generación de conocimiento de la dinámica y de plataformas tecnológicas.

En la misma línea, para el periodo de 2016 a 2019 en el periodo del gobernador Camilo Romero se creó la Secretaría TIC Innovación y Gobierno Abierto y el lanzamiento oficial del “Gobierno Abierto de Nariño – GANA”. Los pilares de esta estrategia son el GA, la economía colaborativa, la apertura de la información pública y la innovación social; yendo más allá del gobierno electrónico y creando estrategias más eficaces de acercamiento a la población. Asimismo, se conformó el denominado “Kit Anticorrupción” con trece herramientas que incluyen una plataforma de datos abiertos, una plataforma de presupuesto y contratación abierta, declaraciones juramentadas, varias herramientas de rendición de cuentas, una plataforma y una estrategia analógica de PP (Secretaría Tic 2018).

Nariño ha sido reconocido por la AGA, como un ejemplo en Latinoamérica por el desarrollo de la plataforma GANA. Se destacan estrategias como los GANA Municipales en los cuales la ciudadanía puede votar virtualmente para elegir proyectos de inversión o la publicación de datos por las distintas dependencias de la Gobernación en temas de salud, TIC, hacienda, cultura, género e inclusión, infraestructura, agricultura, ambiente, paz, entre otros (Desarrollo 2020).

Esta estrategia es pionera en Colombia en cuanto al desarrollo de PP a través de votación directa. De manera innovadora, se desarrolló una plataforma virtual vinculante de decisión que funciona con una red local, por lo tanto no se necesita tener conexión a internet, lo que permite su implementación incluso en lugares apartados del departamento y conocer en tiempo real el avance y resultado de las votaciones. Sin embargo, todavía existe un distanciamiento entre el sector público y el sector privado, la academia y la ciudadanía general, debido, principalmente a la falta de comunicación y el desconocimiento de qué son y qué suponen las acciones de GA (Secretaría Tic 2018).

En este caso, se puede observar que la política de PP ha seguido los mismos objetivos de instalar un gobierno más abierto y participativo desde su implementación, por tanto a lo largo del tiempo, no se ha evidenciado un cambio de segundo o tercer orden. No obstante, con la adopción del paradigma de GA ha sido claro el cambio a nivel instrumental, de primer orden, sobre el recurso de Organización, mediante la creación de la Secretaría TIC Innovación y Gobierno Abierto y el lanzamiento de GANA. Asimismo, se puede constatar un cambio en el recurso de Nodalidad, de acuerdo al uso intensivo de las TIC y hasta la creación de la red local de votación, que no precisa de internet para su funcionamiento. El recurso de Tesoro también se ha calibrado, aumentando el presupuesto en el rubro de participación ciudadana. Ha pasado de casi 1.500 millones de pesos establecidos en el plan plurianual de inversión (PPI) de 1995-1997 a 132,8 billones de pesos en el PPI de 2018. Gran parte de la inversión se ha destinado al desarrollo de los otros dos recursos, como la implementación de dispositivos de información y la creación de la nueva Secretaría (Rodrigues 2018b).

Buenos Aires

Después del año 1996 en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, se implementaron mecanismos de democracia semidirecta en diferentes modalidades. Sin embargo, todos ellos tuvieron un alcance más o menos acotado tanto en el ámbito gubernamental como en la ciudadanía. El surgimiento de los PP se dio en el transcurso del año 2002, en el marco de una gran crisis social, económica, política e institucional. En este contexto de una profunda pérdida de legitimidad, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA) decidió poner en práctica la política de PP, contemplado en el artículo 52 de la Constitución de la Ciudad y los Art. 9 y 29 de la Ley No. 70 de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público (de la Mota et al. 2004).

Bajo este contexto, el GCABA llevó a cabo un encuentro con los vecinos en cada barrio de la ciudad, quienes se incorporaron tanto desde las organizaciones comunitarias como individualmente, construyendo los fundamentos de esta herramienta participativa. El proceso hizo partícipes a cerca de 10.000 habitantes en el primer año de gestión. Sin embargo, en este primer año de ejecución se produjeron algunos problemas, como en la conformación de la matriz del presupuesto y a la metodología de participación. De acuerdo a las experiencias de fortalezas y

debilidades de las distintas ejecuciones, se ha incorporado una serie de modificaciones que se orientan a ampliar y consolidar el PP y garantizar la superación paulatina del proceso, mejorando la metodología de participación y la priorización de las demandas de la ciudadanía (BA 2020).

A partir de la adopción del paradigma del GA en el año 2016, el GCABA dispone el fortalecimiento del PP y realiza el lanzamiento de la iniciativa “BA Elige”. Esta es una plataforma online por medio de la cual la ciudadanía puede proponer y elegir ideas para mejorar tanto los barrios y comunas, como sobre un proyecto para la ciudad, a una escala más amplia. El uso de las TIC, mediante la página web y las redes sociales, ha incrementado el alcance complementado con la participación en el territorio, para que la ciudadanía decida sobre la inversión de una parte de presupuesto.

El proceso cuenta con cuatro etapas que giran en torno a la creación de propuestas, la etapa de apoyo, el análisis de las mismas y la votación de los mejores proyectos a ser realizados en el siguiente año. El GCABA asume la decisión como vinculante y ejecuta aquellos proyectos que resulten ganadores en las 15 comunas que la conforman. La distribución de los presupuestos por comuna se realiza en forma proporcional a su población e inversamente proporcional a su renta per cápita. Esta iniciativa surgió en colaboración con el Ayuntamiento de Madrid para su diseño ya que se utilizó la plataforma de software libre de Decide Madrid para impulsar los procesos de participación ciudadana. Esta alianza entre Madrid y Buenos Aires se consolidó por el acercamiento de las dos ciudades como pioneras en el Programa de Gobiernos Locales de la AGA.

Al igual que en el caso de Nariño, se puede constatar un cambio en la política de PP con la adopción del GA y la entrada como miembro de OGP Local. Este cambio es significativo en cuanto a la innovación y al uso de las TIC. En este sentido, se demuestra una calibración en el instrumento de nodalidad o información para que los PP sean manejados en territorio pero se complementan con un mayor alcance mediante la plataforma en línea.

La Libertad

Desde la década de los 80 y los 90 en Perú, se han realizado prácticas participativas sobre el planeamiento y la ejecución presupuestaria de acuerdo al contexto de la autonomía municipal en diversas localidades del país. En varios gobiernos subnacionales se empezó a implementar la política de PP sin que se haya establecido una normativa, sino por voluntad política y social de las autoridades y organizaciones de la sociedad civil. En el marco de la Ley No. 28056 publicada en agosto del 2003, y su reglamento vigente aprobado por el Art. 2 del Decreto Supremo No. 142-2009-EF publicado en el 2009, devenidas de la transición democrática y el proceso de descentralización, se generó un escenario favorable para el desarrollo del PP (Cruz y Linares 2015).

En cuanto al desarrollo del proceso de PP en La Libertad, se tienen datos en el portal de Transparencia del gobierno, desde el año 2011, el cual se ejecutó en 2012. La asignación presupuestaria para ese año alcanzó los 119, 176, 273 de soles. Este se realizó de acuerdo con el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), que es el documento rector del desarrollo regional y también establece los objetivos estratégicos de la comunidad en concordancia con los planes sectoriales y nacionales. La institución encargada de coordinar, monitorear y garantizar el desarrollo del proceso dentro del ámbito regional es el Consejo de Coordinación Regional. Por su parte, el Gobierno Regional organiza los mecanismos de coordinación presupuestaria en materia de gastos de inversión con los gobiernos locales. Luego de identificada la cartera de proyectos y teniendo en cuenta los costos totales, se asigna el monto a cada uno de los proyectos, de acuerdo con la asignación presupuestaria del PP.³³

De igual manera, el Gobierno Regional La Libertad ha promovido la iniciativa “Decide La Libertad” con el objetivo de construir una región más abierta, transparente y colaborativa. Esta se enfoca en el desarrollo de la política de PP, donde la ciudadanía, empadronada y mayor de 18 años, puede decidir de forma directa a qué proyectos de inversión destinar una parte del presupuesto regional. La asignación presupuestaria dispuesta para el año 2019 fue de 30, 727,475 soles y para el 2020 fue de 6, 313,440 soles, lo cual muestra una importante disminución en el

³³ <https://www.regionlalibertad.gob.pe/transparencia/participacion-ciudadana-l/presupuesto-participativo/proceso-de-presupuesto-participativo-2012/2358-ordenanza-regional-n-001-2011-gr-ll-cr-y-directiva/file>

último año, posiblemente provocado por la pandemia del Covid-19. Y en contraste con el año 2011, la brecha es aún mayor, en el primer año la asignación es notablemente mayor. Este es un caso extraño, puesto que en los demás casos, como en el de Quito, por ejemplo, la situación es completamente contraria, con el pasar de los años la asignación presupuestaria va en aumento.

El uso de las TIC ha permitido que más ciudadanos puedan participar y plantear propuestas para toda la región, provincias o distritos, registrándose en la plataforma Decide La Libertad. La plataforma se encuentra dentro del portal de Gobierno Abierto del cabildo, en la sección de participación ciudadana. Lo que demuestra también un cambio de la política desde que se empezó a implementar directrices de GA con una calibración a nivel instrumental del recurso de Nodalidad, puesto que se persiguen los mismos objetivos. No obstante, existe un detrimento en la calibración del recurso de Tesoro, lo cual puede comprometer el desarrollo de los PP. Aunque se espera, que la inversión aumente con el fin o menguamiento, al menos, de la crisis sanitaria.

São Paulo

Desde las dos últimas décadas del siglo 20 y la primera del presente siglo, Brasil pasó por profundas transformaciones sociales y políticas. La participación ciudadana, a pesar de que inicialmente fue prohibida por razones de seguridad nacional, fue intensa en el período de transición a la democracia. Una vez consolidado el nuevo régimen, se convirtió, primero, en una práctica cotidiana de las poblaciones urbanas en su relación con los poderes constituidos y, en un segundo momento, en un derecho incluido en la Constitución y en las leyes tanto federales como municipales (Pires y Pineda-Nebot 2013; Spyer 2018).

Las experiencias de PP se encuentran entre las pioneras de participación ciudadana en los procesos de decisión de los gobiernos, llegando a convertirse en el referente brasileño de más de tres décadas de innovación institucional democrática.

Las diversas innovaciones institucionales y las prácticas participativas con la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, han contribuido a la transición y consolidación democrática y a la mejora de la gestión pública, también a nivel mundial, como se señaló anteriormente (Pires y Pineda-Nebot 2013; Goldfrank 2006; Lema 2005; Cortês 2003; Avritzer 2008).

A partir del 2001, se han implementado diversos procesos de PP en varios municipios del Estado de Sao Pablo, Brasil, como prácticas de innovación en la gestión pública. No obstante, recién en octubre de 2018, dos años después de haber ingresado como miembro de OGP Local el gobierno subnacional de São Paulo, realizó una consulta pública *online* para que la ciudadanía pueda votar sobre el compromiso de institucionalización del PP, mediante el Consejo de Participación Municipal y de la sociedad civil en las 32 subprefecturas, creando reglas y procedimientos estándar que incluyen boletines impresos y virtuales y un sitio web para que la ciudadanía pueda realizar el seguimiento sobre el gasto ejecutado por sector y proyecto.

Asimismo, plantea la creación de un registro público de organizaciones y ciudadanos para la difusión de información en cuanto a acciones y discusiones del PP. Este compromiso ha sido establecido en el Segundo Plan de Acción de São Paulo; puesto que, es relevante para los principios de la Alianza como objetivo de mejora de los mecanismos de participación y control social del presupuesto gubernamental. Además, contribuye a la difusión de la información, promoviendo el fortalecimiento de la transparencia y los datos abiertos.

Este caso expone una particularidad en la medida en que, siete años más tarde de implementados los PP en diversas localidades del Estado de São Paulo, se realiza una consulta popular para institucionalizar la política de PP dotándola de una normativa y de procesos determinados que los regulen. Esto demuestra un cambio de primer orden, en cuanto a la calibración del recurso de Autoridad y en el de Organización; puesto que, la estructura institucional se eleva al nivel estatal por encima del municipal.

Jalisco

El artículo 11 de la Constitución Local de Jalisco, México, reconoce diferentes instrumentos de participación social, en el acápite VII se encuentra el PP, para lo cual se proyectará anualmente en el presupuesto de egresos al menos el quince por ciento para inversión pública.

Hasta antes de esta reforma, la legislación jalisciense sólo tenía consideradas como figuras de participación ciudadana la iniciativa popular, el plebiscito, el referéndum y las candidaturas independientes. Ahora se han incluido el GA, la ratificación constitucional, la iniciativa popular

municipal, la revocatoria de mandato, la consulta popular, la contraloría social, el cabildo abierto, las juntas municipales y los PP³⁴. Según este Código, el PP busca una mejor distribución de los recursos públicos y de las decisiones en materia de obras de infraestructura física y cultural, así como de acciones que repercutan en la mejora de las condiciones de vida de la población en los ámbitos local y regional (Cañez-Cota, Beret-Rodríguez, y Balderas-Torres 2018).

Los PP se implementan en Jalisco a partir del año 2009, con el surgimiento del partido Movimiento Ciudadano que buscaba la generación de decisiones de interés común más participativas, así como un mecanismo para incrementar la confianza de los ciudadanos hacia el gobierno. Plantea que la ciudadanía pueda elegir entre varias propuestas de una lista de obras identificadas previamente en el Plan Municipal de Desarrollo, de manera que determinen cuáles son las necesidades más prioritarias para atender en los municipios con mayores carencias (Cañez-Cota, Beret-Rodríguez, y Balderas-Torres 2018).

En el ámbito estatal, en 2015 surge la Estrategia Vamos Juntos (EVJ), impulsada por el Gobierno de Jalisco del Partido Revolucionario Institucional, como respuesta a una crisis de legitimidad de los gobernantes. En ciertas localidades, la sociedad se cuestionaba la capacidad del gobierno para resolver sus problemas más urgentes y la situación fue agravada por la inseguridad pública causada por el crimen organizado. En este sentido, lo que más preocupó al gobierno de Jalisco fue que la ciudadanía tenía más confianza en los cárteles del narcotráfico que en el gobierno, sobre todo en las regiones con mayor pobreza y desigualdad (Cañez-Cota, Beret-Rodríguez, y Balderas-Torres 2018).

Las instituciones a cargo de la implementación de la política de PP son la Dirección de Participación Ciudadana, en colaboración con la Dirección de Obras Públicas y la Dirección de Planeación Institucional. La EVJ realiza talleres con el fin de recoger las demandas ciudadanas hasta convertirlas en propuestas que se someten a votación. La estrategia dispone de un presupuesto anual de 400 millones de pesos destinados a distintos municipios y regiones de Jalisco. Esta estrategia se orienta hacia la formación de una ciudadanía activa para restablecer los

³⁴ <https://www.congreso.jalisco.gob.mx/boletines/jalisco-cuenta-ya-con-las-figuras-de-presupuesto-participativo-revocacion-de-mandato>

escenarios de diálogo y los acuerdos para la ejecución de acciones, programas y proyectos en los municipios de Jalisco.³⁵

Una evaluación de la EVJ detectó que el punto débil está en la instrumentación de las obras públicas la restricción presupuestaria para mantener un ritmo de inversión adecuado y atractivo para los habitantes. En los municipios no metropolitanos de Jalisco es común que la consulta sólo se lleve a cabo el primer año de gobierno, debido a que el Gobierno municipal se compromete a ejecutar varias obras en distintas localidades y no posee recursos propios para responder a los compromisos, sino que tiene que gestionarlos con los gobiernos estatal y federal (Cañez-Cota, Beret-Rodríguez, y Balderas-Torres 2018).

El aumento de la complejidad de los problemas ha permitido la colaboración con actores públicos, privados y sociales para construir soluciones más creativas y dar lugar a iniciativas de GA. En este sentido, desde su adopción, la política de PP ha tenido un impacto en el recurso de Organización incluyendo a nuevos actores. Asimismo, el presupuesto de inversión ha aumentado, por lo que también se puede evidenciar una calibración en el recurso de Tesoro de la política.

Quito

La política de PP en Quito, Ecuador, se implementó en 2010, es decir al menos tres años más tarde de ser instituida en la Ordenanza de Participación Ciudadana y casi dos años después de ser establecida en la Constitución de la República. En este caso, la voluntad política jugó un rol fundamental para que los PP se ejecutaran en todo el Distrito Metropolitano. Después de tres años de implementación, la siguiente Administración acoge los principios del GA para su gestión, sin todavía formar parte de OGP Local. De manera que, el PP pasa a ser el mecanismo más reconocido para el pilar de participación debido a su anterior acogida y a su potencial de desarrollo en el involucramiento ciudadano.

Con la sanción de la Ordenanza Metropolitana No. 102 en 2016, se lanza la plataforma “Quito Decide” como un espacio digital de participación ciudadana para proponer ideas, acceder a

³⁵ https://vamosjuntos.jalisco.gob.mx/sites/default/files/archivos-vm/pagina-basica/lineamientos_presupuesto_participativo_2018.pdf

información sobre mecanismos participativos, tales como Casas Somos Quito, ofertas de voluntariado Distrital y los PP para incidir y decidir sobre la gestión y planificación de la ciudad. La dinámica de PP se mantiene en el sentido en que, es un proceso por el cual la ciudadanía forma parte del análisis, discusión y decisión respecto a un porcentaje del presupuesto municipal para decidir qué obras y proyectos sociales, en función de los lineamientos del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT), se realizarán en sus barrios, a través de las Asambleas Parroquiales de Presupuestos Participativos (APPP).

Uno de los cambios que se puede visualizar a breves rasgos es la calibración del recurso de Tesoro, donde el monto de los presupuestos, que ahora no podrá ser inferior al 60% del presupuesto zonal de inversión, aumentó en más del 20%. De igual manera, existe una calibración en el recurso de nodalidad, donde para facilitar el seguimiento y control ciudadano, la información sobre las obras y proyectos implementados son difundidos a través de esta plataforma³⁶. Este es un caso particular que merece una profundización en su estudio, el cual será abordado en el siguiente capítulo.

³⁶ http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/?page_id=3251

Tabla 2.2. Políticas de PP y el cambio a partir de la institucionalización del GA

Gobierno Local	Implementación de PP	Cambio de la política con la institucionalización del GA	Datos generales
Ayuntamiento de Madrid (Miembro de OGP Local desde 2016)	<p>-Tuvo un antecedente de PP con la implementación de los Planes Especiales de Inversión y los Planes de Barrio, como un modelo de participación territorial y con actores colectivos (2003).</p> <p>-En tres distritos de la ciudad (Arganzuela, Tetuán y Usera) se desarrolló un plan piloto de PP (2015).</p>	<p>Aprobación del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana, donde se establecen las directrices para el desarrollo de los PP (febrero de 2016).</p> <p>Cualquier persona puede ver los proyectos en la web de “Decide Madrid” en cuanto se presentan. Además, se contacta con los autores o autoras de proyectos similares para ofrecerles la posibilidad de presentar sus proyectos de manera conjunta, mediante modelos como el <i>crowd</i> para estructurar y maximizar el potencial de la inteligencia colectiva.</p>	<p>En 2019 se estableció la Oficina de Presupuestos Participativos, integrada por personal técnico tras ver las necesidades de ediciones anteriores.</p>
Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Miembro de OGP Local desde 2016)	<p>-La política de PP se estableció en 2001, en el artículo 52 de la Constitución de la Ciudad y los artículos 9 y 29 de la ley n° 70 de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público. -En 2002 se implementó el Plan de Prioridades Barriales.</p> <p>-En 2003 se instauró el Consejo del PP.</p>	<p>“BA Elige” es una iniciativa que propone una evolución de la participación ciudadana, para que a través de diferentes etapas, se propongan y elijan ideas que ayuden a mejorar los barrios, las comunas y la Ciudad de BA.</p> <p>Se creó la plataforma online para que los ciudadanos tengan un mayor acceso para proponer y elegir proyectos.</p>	<p>Utilización de la plataforma de “Decide Madrid” para el lanzamiento de “BA Elige”. La vinculación con el Ayuntamiento de Madrid dentro del programa piloto de entidades subnacionales incidió en el diseño de la iniciativa BA Elige.</p>
Gobierno Regional La Libertad (Miembro de OGP Local desde 2016)	<p>El gobierno subnacional de La Libertad, adoptó la política de PP en 2003, con el fin de que los ciudadanos decidan de forma directa en qué se gasta una parte del presupuesto regional.</p>	<p>Para participar y plantear propuestas para toda la región, provincias o distritos hay que registrarse en “Decide La Libertad”, esta se encuentra dentro del portal de Gobierno Abierto del cabildo, el cual también cuenta con las plataformas online de Participación, Transparencia y Datos Abiertos 2017.</p>	<p>La institucionalización como política pública de los PP en el Perú se dio entre los años 2002 y 2003.</p>

Gobernación de Nariño (Miembro de OGP Local desde 2018)	El primer espacio de PP en el departamento de Nariño se realizó en el periodo de 1995-1997, durante el gobierno Antonio Navarro Wolf, bajo el nombre de "Cabildo Abierto". Entre 2008 y 2011, se implementaron estrategias de PP, a través de la política "Adelante Nariño".	En el periodo de 2016 a 2019 se implementa la política de " GANAs Municipales ", estrategia de PP donde la ciudadanía durante una jornada de votación, prioriza y elige los proyectos. Desarrollo de una plataforma virtual vinculante de decisión que funciona con una red local, la cual no necesita tener conexión a internet y, permite conocer en tiempo real el avance y resultado de las votaciones.	El gobernador de Nariño ha establecido la estrategia "Nariño Corazón del Mundo" basado en tres pilares fundamentales de trabajo: Gobierno Abierto, Innovación Social y Economía Colaborativa.
Prefectura de São Paulo (Miembro de OGP Local desde 2016)	El PP fue una de las propuestas de campaña del PT al Ayuntamiento de São Paulo, el proceso de participación popular en las deliberaciones sobre el presupuesto público municipal comenzó en el primer año de gobierno en 2001, y se creó la Coordinación del PP (COP).	En el Segundo Plan de Acción de São Paulo para la AGA, se ha contemplado el compromiso de institucionalización del PP a través del Consejo de Participación Municipal, que incluye: boletín (impresos y virtuales) y sitio web de lenguaje amigable con el ciudadano sobre el gasto ejecutado y propuesto por sector y proyecto.	Tiene como objetivo contribuir a la calificación de la información del presupuesto, siendo relevante para el fortalecimiento y expansión, transparencia, acceso a la información.
Gobierno del Estado de Jalisco (Miembro de OGP Local desde 2016)	La política de PP surge en 2009, con el auge del partido Movimiento Ciudadano y su estrategia de generar decisiones públicas más participativas y plurales.	El " Presupuesto Ciudadano " busca ser una explicación sencilla sobre las asignaciones de recursos y acciones para el ejercicio del gasto público. En 2015 nace la " Estrategia Vamos Juntos " (EJV) la cual promueve la participación ciudadana, comunitaria y social en las acciones de gobierno, para restablecer los escenarios de diálogo, consenso y acuerdos para la ejecución. Se han incorporado en el discurso público conceptos como la transparencia y el gobierno abierto, los cuales han incidido en la creación de portales web para su implementación.	Los presupuestos participativos realizados a diferentes escalas de gobierno han tenido distintas intensidades, desde constituir las bases para el mecanismo de asignación del presupuesto público, hasta prácticas específicas para el mejoramiento de las condiciones de vida de comunidades locales.
Municipio del Distrito	-En Quito, la política de PP se instaura en el 2006, y se ejecuta en	Se ha implementado la plataforma " Quito Decide ", que es un espacio digital de	-En Ecuador, la Constitución de la República de 2008, dentro su

<p>Metropolitano de Quito (Miembro de OGP Local desde 2020)</p>	<p>2010 bajo la Ordenanza No. 187, en el Art.59B, que señala que las Administraciones Zonales establecerán el 40% del total de presupuesto de inversión para la ejecución de PP. -En la Resolución de Alcaldía No. 107 de 2006, con la que se expide el Reglamento del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del MDMQ, que determina en sus artículos 45 y 46 la priorización de las obras del PP.</p>	<p>Participación Ciudadana para la que la ciudadanía proponga ideas, se informe y acceda a otros mecanismos participativos. Dentro de ella está la pestaña de PP, con el fin de facilitar la difusión de la información para un mejor seguimiento y control ciudadano sobre las actas y proyectos implementados de PP. Se crea la comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto. La Ordenanza Metropolitana N° 102 (2016), señala un aumento en la asignación de recursos a los PP, ahora es de al menos el 60% del presupuesto zonal de inversión destinada a la ejecución de obra pública y proyectos sociales.</p>	<p>Sección tercera de la Participación en los diferentes niveles de gobierno, en el artículo 100, numeral 3, se establece que se conformarán instancias de Participación, como la elaboración de PP. -La plataforma virtual se creó en colaboración con el Ayuntamiento de Madrid, la cual proveyó del software CONSUL para la adaptación del sistema.</p>
---	--	---	--

Fuente: Información extraída de Ayuntamiento de Madrid 2019; Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2019; Gobernación de Nariño 2019; Prefeitura do São Paulo 2019; Gobierno del Estado de Jalisco 2019, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2019; Constitución de la República de Ecuador; Ordenanza Metropolitana 102; de la Mota et al. 2004; Pineda 2018; Dávila y Elguera 2007; Vitale 2004; Ayala 2014.

A partir de un análisis inductivo de los casos sobre los seis gobiernos locales considerados y de la revisión de literatura teórica sobre gobierno abierto, se han podido destacar los siguientes tipos de cambios que pueden sufrir los presupuestos participativos cuando se enmarcan en una estrategia general de gobierno abierto de acuerdo a la inclusión y promoción de sus pilares.

Tabla 2.3. Cambios de la política de PP a partir de la adopción del paradigma de GA

Participación	Colaboración	Transparencia	Innovación
Apertura para proponer proyectos de parte de ciudadanos comunes no-organizados	Colaboración entre ciudadanos para proponer y ejecutar sus proyectos de manera conjunta	Visualización de la información sobre los montos presupuestarios ejecutados por obra de manera virtual	Creación de un portal web diseñado para la postulación de proyectos
Proponer y decidir sobre los proyectos que serán ejecutados	Apoyo de las redes de gobiernos locales	Votación abierta sobre los proyectos y visualización mediante mecanismos virtuales	Capacitación y difusión sobre el proceso de PP mediante plataformas virtuales
Vinculación de la ciudadanía durante todo el proceso de la política, desde su formulación hasta el monitoreo y evaluación	Maximización del potencial de inteligencia colectiva	Fortalecimiento de rendición de cuentas y control ciudadano sobre las actas y proyectos mediante plataformas virtuales	Creación de plataforma de votación virtual sin necesidad de conexión a internet

Fuente: Información extraída del trabajo investigativo.

Con la adopción del paradigma de GA como un nuevo modelo de gestión en estos gobiernos locales, se ha podido visualizar de manera general que se han experimentado cambios de primero y segundo orden en los distintos casos de la política de PP. De acuerdo a los cambios de primer orden, se puede evidenciar que la implementación del GA en la política de PP busca retomar instrumentos y técnicas preexistentes para reinterpretarlos, recalibrarlos y reintegrarlos bajo su propio marco normativo y cognitivo, lo que dispone un cambio de segundo orden. En el sentido en que los objetivos de la política también han sido restablecidos con ciertos ajustes que se conjugan con los principios del GA.

En cuanto al último caso revisado, el de Quito, se propone analizar los cambios que el GA ha generado en la política de PP; siendo que Quito adoptó el modelo de GA antes de ingresar a la OGP Local, al contrario de los demás casos analizados. Asimismo, este caso despierta interés en estudiar al ser el primer gobierno subnacional de Ecuador que acoge el GA y puede aportar experiencia para otros gobiernos a nivel local.

Capítulo 3

Presupuestos participativos en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

3.1. Presupuestos participativos en Ecuador

En Ecuador la experiencia de los PP arranca a mediados de los años noventa en el marco de la influencia regional de izquierda y su rol como implementador de nuevos mecanismos participativos. Desde el acceso de las organizaciones indígenas al poder local (1996-1997), con el surgimiento del movimiento político Pachakutik, se gesta en el país una corriente de gobiernos municipales alternativos que impulsan la innovación democrática de la gestión pública a través de instrumentos como el PP. Uno de los casos emblemáticos es el de Cotacachi, que surgió en esos años y se mantiene vigente. De allí en adelante se desarrollaron experiencias similares en distintos municipios gestionados por fuerzas políticas de diverso signo (Ramírez y López 2018). La Asamblea Constituyente del 2008 abrió una ventana de oportunidad política, permitiendo que las fuerzas políticas alternativas establecieran con más fuerza la participación ciudadana. En ese contexto propicio para la ampliación de derechos y cambios democratizantes, se incluyen en el Art. 100 instancias de participación ciudadana que promueven un mayor diálogo y deliberación de la sociedad, como las audiencias públicas, las veedurías, las asambleas, los cabildos populares, los consejos consultivos, los observatorios y la silla vacía; así como la intervención de la ciudadanía para elaborar planes y políticas mediante la implementación de los PP con el fin de fortalecer la transparencia, la *accountability* y promover la formación ciudadana (Chela 2014; Duque y Carneiro 2011).

La promoción de la democratización del Estado y el fortalecimiento de la confianza de parte de la sociedad en el gobierno han intentado ser impulsados mediante instrumentos de democracia directa, mecanismos legislativos y jurídicos de participación, e instituciones participativas (Duque y Carneiro 2011). De este modo, la Constitución ha instituido innovaciones como la definición de la planificación de manera participativa, garantizando la intervención de individuos y colectividades (Arts. 278 y 279). La instauración de esta estructura participativa fue complementada con la creación de la Función de Transparencia y Control Social como el “cuarto poder” del Estado (Art. 204), así como la promulgación de la Ley del mismo nombre, dictada en el 2013. Asimismo, dispone la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control

Social (CPCCS), con el objetivo de fomentar una cultura participativa impulsar y dar seguimiento a la implementación de los dispositivos de participación ciudadana y control social, entre ellos la política de PP ha sido uno de los más importantes (Chela 2014).

Con la incorporación del concepto de democracia participativa en la Constitución y el establecimiento de los mecanismos de participación y de control social, el papel de la ciudadanía como actor en la democracia se fortalece con la obtención de más derechos amparados por la Ley. Se pretende que su acción no se limite a la elección de autoridades, sino que se extienda a participar en la toma de decisiones y al control social de la gestión pública (Quito 2016).

La política de PP ha sido establecida en distintos cuerpos legales y se distan los principios rectores desde el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) mediante el Art. 100 de la Constitución, el Art. 304 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Art. 64 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC). Se define al PP como una herramienta de participación ciudadana de tipo local, multisectorial y distributiva; ya que, permite a la ciudadanía incidir o tomar decisiones referentes a una parte de los presupuestos públicos a nivel local, a través de un proceso de consulta y diálogo entre la comunidad y las autoridades.

En el año en 2010, la promulgación de tres cuerpos legales complementó el proceso de institucionalización de la participación ciudadana en el país: la Ley Orgánica de Participación Ciudadana³⁷ (LOPC), el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización³⁸ (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas³⁹ (COPFP). Las tres normativas contribuyeron a la vigente regulación de los PP, además la instauración del PP en estas leyes nacionales y en la misma Constitución le permite a la política tener un sostén legal que asegura, de cierto modo, su permanencia en el tiempo, lo que hace a la política menos vulnerable a la voluntad de la autoridades (Chela 2014).

³⁷ Registro Oficial Suplemento 175 de 20 de abril de 2010, última modificación el 11 de mayo de 2011.

³⁸ Registro Oficial Suplemento 206 de 22 de marzo del 2018, derogó la Ley de Plusvalía.

³⁹ Registro Oficial Suplemento 306 de 22 de octubre de 2010, última modificación el 12 de septiembre de 2014.

La LOPC surge con el objetivo de garantizar el ejercicio de derechos de participación, crear instrumentos y procedimientos de deliberación pública en los diferentes niveles, con el fin de democratizar las relaciones entre el Estado y la ciudadanía (SGCTP 2015). Se enfoca en el ejercicio participativo en el ámbito subnacional, puesto que el gobierno tiene una relación más próxima con la ciudadanía, haciéndola más efectiva. En este sentido, plantea la creación de un conjunto articulado de mecanismos, procedimientos e instancias que coordinen el ejercicio participativo en los gobiernos locales (Chela 2014). Dentro de ella, se insta a incluir los PP en sus sistemas de participación ciudadana, de acuerdo con su propia arquitectura institucional. A pesar de la existencia de un marco normativo nacional, los gobiernos locales son responsables de su diseño y puesta en marcha (Ramírez y López 2018).

Por su parte, el COOTAD dispone este conjunto de instancias como el Sistema de Participación Ciudadana para impulsar el involucramiento ciudadano en el diseño y ejecución los PP, los planes de desarrollo, la inversión pública, el desarrollo territorial, las dinámicas de rendición de cuentas y el control social (Chela 2014). Define a la participación ciudadana como principio constitutivo del ejercicio de autoridad pública de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) (Ramírez y López 2018). Asimismo, plantea que la construcción e implementación de una ordenanza debe establecer los procedimientos institucionales, instrumentos y mecanismos de participación en concordancia con la Constitución y la LOPC (SGCTP 2015).

Finalmente, el COPFP determina que las entidades a cargo de la planificación del desarrollo y de las finanzas públicas deben coordinar los mecanismos que garanticen la participación en el funcionamiento de los sistemas. Específicamente, señala en el Art.8 que cada nivel de gobierno definirá los procedimientos para la formulación de los PP de acuerdo con el marco de sus competencias y prioridades dispuestas en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial local (PDOT) (Ramírez y López 2018).

En la gobernanza multinivel en algunos campos políticos se pueden proponer directrices y objetivos políticos por parte de los niveles superiores, pero no pueden establecer los instrumentos que se utilizarán. En otros casos, el sistema es más jerárquico y a los niveles inferiores de gobierno se imponen incluso los instrumentos; sin embargo, su efectividad depende de los estilos

de implementación (Capano y Howlett 2020). Cada uno de los gobiernos locales ha implementado la política de PP de acuerdo a su contexto y a su capacidad recursiva, desarrollando diferentes metodologías, criterios de distribución, montos ejecutables, fases y grados de institucionalización (Chela 2014).

En Ecuador, en varios casos el PP fue el mecanismo precursor en la gestión participativa. Este se configuró como un proceso innovador para la gestión pública que promueve la incorporación de nuevos actores al debate público, fortaleciendo la organización social (Chela 2014). Asimismo, ha impulsado una redistribución de los recursos hacia los grupos más vulnerables a través de criterios de discriminación positiva para la ejecución de proyectos (Ruiz 2007). A pesar de que la implementación del PP en los gobiernos locales es mandatoria en Ecuador, no todos lo han gestionado. Algunos gobiernos que han emprendido este proceso son los municipios de Quito, Cayambe, Colta, Cuenca, Cascales, Guamote, Ibarra, Montúfar, Otavalo, Suscal, Pelileo, Píllaro, Pindal, Quijos y Taisha; igualmente las provincias de Chimborazo y Orellana.

No obstante, existe un nivel de debilidad en ciertos GAD en cuanto a la implementación y elaboración del PP, además de una escasa prioridad en la participación ciudadana (Pilay 2015). Una investigación realizada en el cantón 24 de Mayo, Manabí, se pudo concluir que,

Si bien se evidencia un esfuerzo considerable de los gobernantes por implementar este nuevo sistema, pero en los hechos se mantienen las viejas prácticas de elaborar los presupuestos, en donde, un grupo de técnicos especialistas en la materia se reúnen para, según su mejor criterio y con el aval de las autoridades municipales deciden, en qué obra y sector se invertirán los recursos con los que cuentan (Pilay 2015, 73).

3.2. Antecedentes de los procesos de participación ciudadana en Quito

En Latinoamérica la línea de la urbanización y los intereses del mercado han sido las guías de la trayectoria, teniendo como respaldo las intervenciones públicas mismas que generaron procesos de especulación inmobiliaria. Producto de ello, se ocasionó la ocupación informal y precaria en áreas periféricas, dejando de lado políticas orientadas al derecho a la ciudad, a la centralidad y a la vivienda. Ante esto Duque y Carneiro afirman que:

El tejido socioespacial se caracteriza por déficits de inclusión, por desigualdades y procesos de especialización de la pobreza, por la precariedad ambiental y por la marginalización e informalidad asociadas a los procesos de exclusión. Tales problemas constituyen temas de reivindicación de los movimientos sociales urbanos (Duque y Carneiro 2011, 76).

En el caso de Quito, la migración del campo a la ciudad por la búsqueda de mejores condiciones de vida, ocasionó un crecimiento desmedido que fue ocupando las periferias de la ciudad por asentamientos informales. En consecuencia, durante las últimas cinco décadas se tejió un intenso proceso de conformación de la organización barrial, en los ámbitos social y territorial, en busca de la reivindicación de los derechos a la ciudad y a la vivienda. Un estudio elaborado por CIUDAD demuestra que entre 1970 y 1978 surgieron sobre todo las cooperativas de vivienda, las cuales representan el 21% del total de organizaciones legalizadas. En la década siguiente, se formaron mayoritariamente comités pro-mejoras o comités barriales que concentran el 71% de las organizaciones de este tipo (Barrera 2004).

Hasta 1993, Quito tuvo la figura administrativa de cantón, pero a fines de ese año se lo reconoció como Distrito Metropolitano por su particular condición demográfica y política. Para lograr una mejor gestión administrativa y operativa se dividió el territorio en 7 Administraciones Zonales (AZ), las cuales a su vez, están subdivididas en 32 parroquias urbanas y 33 rurales. El alcance aumentó y con ello, el gobierno local asumió nuevas competencias en cuanto al suelo, transporte, contaminación ambiental y participación ciudadana (Chela 2014).

En cuanto a la competencia de participación ciudadana, cuatro años más tarde, se creó el Sistema de Gestión Participativa (SGP) para el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), producto de la consulta urbana Quito, a cargo del Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas (PGU) y del Centro de Investigaciones CIUDAD. El SGP se instaura en la Ordenanza No. 046, sancionada en 1997, y la Ordenanza de Concejo, “De sus Comisiones y de la Participación de la Comunidad”, con el propósito de institucionalizar la participación ciudadana de forma permanente en la gestión municipal.

Se destaca la creación de varias instancias de participación para afianzar el diálogo entre el gobierno local y la ciudadanía en cuatro niveles territoriales: a) los Cabildos Zonales y Sociales

como instancias de participación en cada zona metropolitana; b) las Asambleas Parroquiales con el mayor número de organizaciones sociales; c) las Juntas Parroquiales de elección popular y; d) los Cabildos Barriales y Municipales para la participación barrial de las áreas urbanas, suburbanas y las comunas (Chela 2014; Barrera 2004; Quito 1997).

En el año 2006, la Ordenanza No. 046 es reemplazada por la No. 0187 del “Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social” (SGP-RC). Esta normativa reestablece el modelo participativo como un conjunto de instancias, procedimientos, instrumentos operativos y mecanismos para impulsar la participación ciudadana, la implementación de un subsistema de rendición de cuentas para facilitar el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía.

En las instancias territoriales participativas se mantienen los Cabildos Zonales y las Asambleas Parroquiales y se aumentan los Cabildos Sectoriales, que se conforman por delegados de los comités barriales, comunas, organizaciones de mujeres, niños, jóvenes y de personas de los grupos minoritarios de cada sector de las AZ. Asimismo, se conforman los Comités de Gestión Participativa y el Consejo Ciudadano del Plan Estratégico. En esta misma Ordenanza se plantea el uso obligatorio del sistema de información *Contratanet*, para transparentar los procesos precontractuales y contractuales públicos de las empresas, fundaciones y corporaciones metropolitanas del MDMQ, pero no se ha encontrado información al respecto.

Además, en el Art. 1 (59B) se instituye la política del PP Zonal que expone que, “las AZ establecerán un porcentaje de su inversión (...) en función de las prioridades fijadas por la comunidad. Este porcentaje no será menor del 40% del total del presupuesto de inversión de la AZ respectiva” (Quito 2006, 11). Los delegados de los Cabildos Sectoriales y de las Asambleas Parroquiales son los encargados de priorizar los programas a partir de la asignación del PP, en los distintos sectores y parroquias, respectivamente. Del mismo modo, en la Resolución de Alcaldía No. 107 de 2006, con la que se expide el Reglamento del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del MDMQ, determina en sus Art. 45 y 46 la priorización de las obras de PP.

El MDMQ ha implementado la política de PP como buena práctica en su gestión a manera de propiciar un involucramiento de la ciudadanía más activa en la toma de decisiones de los asuntos de interés colectivo, en sus parroquias y, en concreto, en sus barrios para lograr solventar sus necesidades y generar mejores condiciones de vida para la población. El desafío de esta política es mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la incidencia de la participación ciudadana en la planificación.

La voluntad política es un factor fundamental para la implementación de una política, sobre todo de esta índole, que involucra directamente a la ciudadanía en la ejecución presupuestaria municipal. La llegada del Dr. Augusto Barrera a la Alcaldía marcó varios hitos relevantes para el reordenamiento y reestructuración del MDMQ, debido a su amplia trayectoria como cientista social y su trabajo en temas de desarrollo social y participación ciudadana; entre ellos se destaca la construcción del primer SGP. Su gestión se orientó por el fortalecimiento a los procesos participativos, logrando finalmente materializar la política de PP, y su implementación lo consolidó como el principal mecanismo de participación ciudadana de la ciudad (Chela 2014).

La presente investigación se enfoca en el análisis de la implementación del PP en el MDMQ. Si bien desde la Ordenanza No. 046 ya se hacía alusión a una forma de manejo participativo del presupuesto municipal, y en la Ordenanza No. 0187 incluso se establece el porcentaje mínimo a asignarse a la política de PP, fue recién a partir del año 2010 que esta llega a ejecutarse. Adicional, en la siguiente Administración, a finales del 2014, se presenta un factor importante que, para efectos de la investigación representa el punto de inflexión del cambio de la política de PP al incorporarse un nuevo marco normativo de GA que orienta la gestión del municipio.

3.3. Trayectoria de los presupuestos participativos en Quito

La idea de la participación como un ejercicio de construcción de ciudadanía, es un proceso conflictivo, pero que la gente sepa cómo funciona el municipio, cómo se hace una obra y cómo se contrata es muy bueno, porque la gente aprende y eso permitió avanzar en ciertos niveles de control social, era una ayuda a la Administración.⁴⁰

⁴⁰ (Entrevista a Augusto Barrera, Exalcalde del MDMQ, Quito. 2020).

Entre los ejes de acción de la Alcaldía de Augusto Barrera, la redistribución equitativa de los recursos estatales y la promoción del rol activo de la ciudadanía en la toma de decisiones de los asuntos públicos, se erigen como los más importantes. Su experiencia en las organizaciones de la sociedad civil y la academia fueron la base para llevar a la mesa de discusión temas de participación ciudadana, destacando los PP como uno de los mecanismos por excelencia del manejo participativo del presupuesto municipal (Hidalgo 2017). Desde su gestión como Concejal, se vinculó al debate de la implementación de los PP, considerado como una de las prioridades del programa de PGU de América Latina.⁴¹

La Ordenanza No. 187 del MDMQ de 2006 fue innovadora al implementar el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social (SGP – RC), ya que buscaba cambiar el modelo de participación tradicional mejorando la previsión de los servicios municipales y el manejo de los recursos. No obstante, el proceso de construcción del SGP, fue un proceso con un enfoque más vertical, *top-down*; puesto que, las reuniones realizadas con la sociedad civil no generaban deliberación, aunque las demandas sí eran tomadas en cuenta (SGCTP 2015).

De otra parte, el SGP plantea una desconcentración de los procesos donde las AZ gestionan los procesos de incidencia en el desarrollo y la política sectorial, y se encargan de la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana y de resolución de conflictos (SGCTP 2015). Entre ellos, los PP configuran un nuevo modo de acercamiento entre el gobierno local y las organizaciones sociales para atender las demandas puntuales de los barrios y transparentar el gasto público (ver anexo 2) (Hidalgo 2017).

El Art. 45 de la Ordenanza No. 0187 establece la regulación del PP Zonal y dispone la asignación del 40% del monto total de inversión del MDMQ a los proyectos de PP y establece la base jurídica para implementar las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP). Mediante las APP “la ciudadanía analiza, discute y decide sobre un porcentaje del presupuesto que se invertirá en su parroquia” (Guía Metodológica de las APP - 2010, 3). Además, este ejercicio pretende disminuir

⁴¹ (Entrevista a Augusto Barrera, Exalcalde del MDMQ, Quito, 2020).

las desigualdades sociales, priorizando las obras más necesarias y otorga un mayor puntaje a las parroquias más excluidas.

De modo que, las formas de discusión, la priorización y la definición de obras de PP, fueron de los principales temas a tratar para su reglamentación. El COOTAD incidió en la reducción de las temáticas de las APP, lo que a su vez disminuyó el monto presupuestario, pues se quitaron los fondos relacionados a las competencias de salud, seguridad social, educación y vivienda.

Para distribuir el presupuesto asignado en cada parroquia se determinó un conjunto de criterios técnicos. El primero de ellos era determinado por el nivel de inclusión social y prioriza a las parroquias que tienen un mayor número de habitantes. Este criterio a lo largo de los años cambió la forma de ponderación, ya que en el ejercicio del 2010 tuvo un peso específico del 60%, mientras en las APP del 2011, 2012 y 2013 tuvo un valor del 40%. Cabe señalar que este criterio en los cuatro años de su utilización benefició a los espacios consolidados que se caracterizaban por estar más densamente poblados y mejor atendidos, sobre los territorios periféricos y rurales, que tienen menos población, pero mayor cantidad de problemas y demandas (Hidalgo 2017). El segundo se definía como un criterio para evaluar la equidad. El propósito del mismo era reconocer la heterogeneidad del MDMQ, en cuanto a las necesidades básicas insatisfechas para luego asignar mayor cantidad de presupuesto a estos espacios. El indicador de este criterio es el de Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El valor asignado en el 2010 era del 20 %, y desde el 2011 hasta el 2013 fue del 40% del valor total. El nuevo porcentaje hace que este criterio tenga un peso específico importante como mecanismo de inclusión social.

El tercero fue denominado como un criterio de gestión, y lo que prioriza es la atención sobre las zonas dispersas. El indicador es la densidad demográfica. El valor asignado desde el 2010 hasta el 2013 es del 20%. Aunque con este indicador se quiere solventar los problemas de los espacios rurales, el porcentaje asignado es bajo, proporcional a su incidencia en el territorio.

Se desarrolló un manual sobre todo el proceso de los PP como material formativo para quienes asistían a la escuela de formación y para los líderes barriales (ver anexo 3) (Hidalgo 2017). De manera que, en las APP la dinámica sea más eficiente y transparente, los temas tratados son: 1)

Rendición de cuentas de la AZ en torno a las APP; 2) Presentación de las demandas de la comunidad; 3) Priorización presupuestaria / criterios de ejercicio y puntuación; 3) Presentación de obras priorizadas y; 4) Suscripción del acta de acuerdos (Hidalgo 2017).

El conocimiento e involucramiento de la ciudadanía mediante esta herramienta busca la construcción de una gestión pública más transparente (Ver anexo 4). De acuerdo al Art. 59, los responsables de controlar el cumplimiento de la ejecución presupuestaria son los directivos y funcionarios responsables de las AZ, que además, están obligados a rendir cuentas sobre la discusión, decisión y ejecución del PP zonal, con el objetivo de erradicar la discrecionalidad y el clientelismo.

Tabla 3.1. Instrumentos utilizados para la implementación de PP en el periodo 2010-2014

	Objetivo	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Sustantivos	<i>Alterar el comportamiento del actor social</i>	-	Regulación gubernamental directa: Leyes (establecimiento de la política de PP en la Constitución Política, en el COOTAD, en la LOPC y en la Ord. No. 187).	Instrumentos financieros basados en efectivo (Asignación presupuestaria del 40% del total de inversión de las AZ).	Departamentos de línea: Directos: formas de organización de gobierno que proporcionan servicios públicos (Coordinación jerárquica de la SCTP).
	<i>Monitorear el comportamiento del actor social</i>	Consultas y comisiones Algunas consultas tienen la intención de movilizar a los actores de red (Administración Zonal y Cabildo Sectorial para obras de infraestructura de servicios básicas).	Regulación gubernamental indirecta: Regulación profesional delegada Transferencia de autoridad para ciertas prácticas autorregulatorias (Coordinación con las empresas municipales para la ejecución de obras con PP).	El MDMQ asignará un presupuesto y recursos específicos para la capacitación a organizaciones, dirigentes y funcionarios para la difusión y promoción del SGP-RC.	Instrumentos no estatales y de base societales: Arreglos gubernamentales que involucran a la participación comunitaria (Participación en el Cabildo Sectorial).
Procedimentales	<i>Promover redes sociales</i>	Legislación gubernamental digital y otras iniciativas La ejecución de proyectos que implica contratación de obras se registrará por los principios de transparencia, publicidad de acuerdo a la LCP y las normas del sistema CONTRATANET.	Redes de políticas e instrumentos de movilización: Activación selectiva o movilización de actores de políticas a través de un reconocimiento especial (Cabildo Sectorial).	Instrumentos financieros de creación de redes de políticas: Pueden ser usados para crear departamentos o para facilitar la interacción de una estructura de redes más coherente (Incentivos a promotores del SGP-RC).	Instrumentos de gestión de red: Agencias de personal o central (ejecutiva): Creadas como medios para dirigir otras agencias administrativas, ligadas al ejecutivo político (creación de las AZ, Cabildos Zonales y Cabildos Sectoriales).
	<i>Restringir redes sociales</i>	Propaganda: Diseño de campañas informativas del SGP a través de unidades desconcentradas de comunicación y diálogo social de las AZ.	Consulta pública, grupos de interés: Las élites o los grupos de interés más involucrados (Limitación de la participación en la Asamblea de PP).	. Eliminación de fondos y financiamiento	Revisiones gubernamentales, comisiones y consultas: Los directivos de las AZ están obligados a rendir cuentas sobre el PP (discusión, decisión y ejecución).

Fuente: Información extraída de la Ordenanza No. 0187 y entrevistas.

La siguiente Administración, a cargo de Mauricio Rodas, impulsó la reforma a la Ordenanza Metropolitana No. 0187 para fomentar la participación activa de la ciudadanía mediante los mecanismos de participación ciudadana y control social. El Plan Metropolitano de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial (PMDOT) 2015-2025, aprobado por el Concejo Metropolitano el 13 de febrero de 2015, plantea para el desarrollo del tema específico de la participación ciudadana el eje de “Quito Ciudad Solidaria y Ciudad Inteligente” (SGCTP 2015).

Uno de los elementos rectores de la Alcaldía de Rodas fue la adopción del paradigma de GA sugerido desde la Secretaría General de Planificación del MDMQ con Carolina Pozo a la cabeza, que buscaba la implementación de buenas prácticas sobre innovación y lucha contra la corrupción. Además, se conforma la Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto, misma que replantea la ordenanza de participación ciudadana.

El proceso de reforma a la Ordenanza Metropolitana No. 0187 reunió en una serie de diálogos a autoridades municipales, organizaciones de la sociedad civil y líderes barriales para abordar conceptos, mecanismos y, en general, la normativa vigente sobre el tema de participación ciudadana en Quito, de donde surgió la necesidad de actualización de dicha ordenanza para introducir dispositivos que permitan una mayor inclusión de los actores sociales.

Se llevó a cabo un total de 22 talleres en las nueve AZ (...). Se tomó en cuenta a las zonas urbanas y rurales de Quito y participaron alrededor de 174 barrios, más de 20 parroquias, 20 comunas y 16 sectores representativos de la ciudadanía (SGCTP 2015, 22).

Los resultados sustraídos de estos talleres subrayan que el 34,8% de los participantes consideran que la participación ciudadana en el MDMQ es débil, destacando factores como la desconfianza en los procesos de participación o la falta de capacitación hacia los ciudadanos sobre la Ordenanza. Asimismo, el 18,8% manifiestan que existen problemas de representatividad con la dirigencia barrial y considera que es importante que se renueve cumplido su ciclo de función. Otro punto a destacar es que el 11,7% da cuenta de que, a pesar del aumento de presupuesto, el monto asignado en los PP es muy limitado. Además, en 8% de participantes indica que existe desconfianza en las autoridades locales por el incumplimiento a los ofrecimientos y un 4%

sostiene que los conocimientos se concentran en los líderes y dirigentes y no son socializados en los barrios (SGCTP 2015).

En este contexto, se plantea el establecimiento de un gobierno más abierto que brinde un acceso real a los ciudadanos para participar con sus ideas, fomentando el ejercicio de la democracia participativa y la cogestión, así como la implementación de canales de comunicación más efectivos entre la ciudadanía y el Municipio (SGCTP 2015). De modo que, en la reforma a la Ordenanza se establece, “(...) generar espacios de participación ciudadanía canalizados a través de los mecanismos de Participación Ciudadana: PP, Veedurías Ciudadanas, Silla Vacía y Rendición de Cuentas” (SGCTP 2015, 25). De manera que, la Ordenanza pueda constituir un elemento para otorgar operatividad a estos espacios de participación, por ejemplo, a través de la conformación de la Asamblea de Quito, asambleas barriales, parroquiales y zonales.

En 2015, entre los temas más abordados en los debates fue el PP, y se catalogó como uno de los más utilizados porque ha generado resultados exitosos, debido a la apropiación del mismo y por la priorización y ejecución de obras. En este sentido, fue recurrente el manifiesto del aumento del presupuesto por lo menos al 50% y la definición del porcentaje de asignación para obra social y desarrollo productivo. Además, se planteó la necesidad de una mayor presencia institucional en el territorio, específicamente en los barrios, mediante más espacios de participación, capacitación y escuelas de formación ciudadana (SGCTP 2015).

A partir de estas reuniones, se concretó que cada año la comunidad decida sobre al menos el 60% del presupuesto zonal de inversión que se destinará tanto a la ejecución de obra pública, como a programas y proyectos sociales, de acuerdo a los plazos establecidos en la tabla 3.4 (MDMQ 2019a). Diego Hidalgo⁴² explica el proceso de construcción de la propuesta de la ordenanza que se llevó a cabo durante el año 2015, realizando un diagnóstico participativo a nivel barrial y de las organizaciones civiles; además se llevaron a cabo 11 asambleas para la validación de la nueva Ordenanza No. 102.

⁴² (Entrevista a Diego Hidalgo, Exdirector Metropolitano de Participación Ciudadana del MDMQ, Quito 2020).

Por su parte, con Daniela Chacón como Vicealcaldesa del MDMQ se da paso a la revocatoria de la Ordenanza No. 0187 y en marzo del 2016, el Concejo Metropolitano de Quito sancionó la Ordenanza Metropolitana No. 102, la cual fue aprobada por unanimidad. Esta busca promover y regular el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social (SMPCCS) del MDMQ. Este se convirtió en una práctica innovadora, ya que al crear el sistema de asambleas ciudadanas y normar de manera efectiva el mecanismo de PP (Capítulo II). Al articular estos dos mecanismos de participación ciudadana se logró el empoderamiento de la ciudadanía desde la planificación hasta el seguimiento en la ejecución de los presupuestos, estableciendo mecanismos de participación directa y fortaleciendo los espacios de encuentro, planificación, deliberación, concertación y toma de decisiones.⁴³

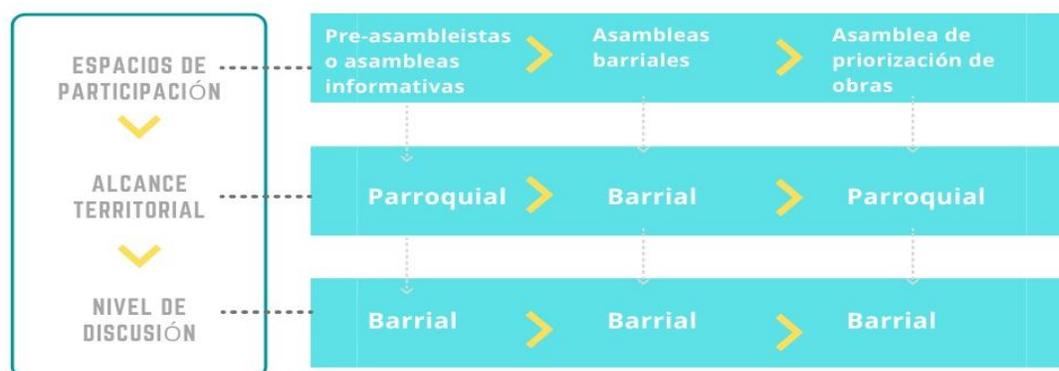
Sus principales objetivos se orientan al desarrollo de formas de gobierno electrónico, democracia digital inclusiva y participación ciudadana por medios digitales. Asimismo, busca el fomento de la gobernabilidad en el DMQ, a través de un efectivo control social sobre la gestión pública del Municipio y la promoción de procedimientos para la participación en la elaboración, discusión y decisión de los PP (Quito 2016). Diego Cevallos⁴⁴, resume claramente la trayectoria de la normativa en materia de participación en el MDMQ (ver anexo 5).

La administración de la política de PP se divide en tres niveles jerárquicos. En primer lugar está la Alcaldía, como guía principal de los procesos de participación ciudadana del MDMQ. Segundo, como ente rector de esta política está la Secretaría Coordinación Territorial y Participación Ciudadana (SCTP), la cual establece los lineamientos generales y las etapas del ciclo de la política. Esta se vincula con la Secretaría General de Planificación (SGP) para que la información pueda ser cargada y difundida mediante la plataforma Quito Decide. Y en tercer lugar, se encuentran las AZ que, por medio de las Coordinaciones de Gestión Participativa, se encargan de operativizar los proyectos de PP (Chela 2014).

⁴³ (Entrevista a Elena Guerrero, Exsecretaria del Consejo Consultivo del MDMQ, Quito, 2020).

⁴⁴ (Entrevista a Diego Cevallos, Exsecretario del Consejo Metropolitano del MDMQ, Quito 2019).

Figura 3.1. Espacios, alcances y niveles de participación ciudadana del PP



Fuente: Información extraída de Chela (2014).

La designación por parroquia debe realizarse tomando en cuenta población, densidad poblacional y NBI (SGCTP 2018). Los puntajes adjudicados a la priorización de obras, programas y proyectos se basan en los criterios detallados en las tablas siguientes, mismos que han tenido una pequeña variación porcentual en comparación con la Administración de Barrera: población, pobreza y densidad demográfica. Las obras que alcanzaron puntajes importantes, pero no los suficientes para ser ejecutados ese año, se tienen presentes para el siguiente año de gestión de la política de PP, como explica Verónica Suárez⁴⁵, Directora de Comunicación de la SGCTP (ver anexo 6).

Tabla 3.2. Criterios para la distribución territorial del presupuesto participativo

Criterio de igualdad: Población		
Definición	Indicador	Peso
Conjunto de habitantes de un lugar.	Número de Habitantes	40%
Criterio de equidad: Pobreza		
Definición	Indicador	Peso
Se reconoce la heterogeneidad en las condiciones de vida en el DMQ. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la población de la zona o barrio.	Porcentaje de hogares con NBI	30%
Criterio de gestión: Densidad demográfica		
Definición	Indicador	Peso
Densidad y cantidad poblacional en relación a la distribución espacial.	Densidad Poblacional	30%

Fuente: Información extraída de la SGCTP (2018).

⁴⁵ (Entrevista a Verónica Suárez, Directora de Comunicación de la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación del MDMQ. Quito. 2020).

Tabla 3.3. Criterios de priorización de obra pública, proyectos y programas sociales

Criterio	Parámetros	Valor sobre 15
Corresponsabilidad o gestión compartida	Tiene	3
	No tiene	2
Acuerdo entre barrios o sectores	Existe	1
	No existe	2
Intervención municipal	No ha recibido obra pública, programas o proyectos sociales municipales en los últimos 2 años	3
	No ha recibido obra pública, programas o proyectos sociales municipales en el último año	2
	Ha recibido obra pública, programas o proyectos sociales municipales en el último año	1
Número de sectores beneficiados	Beneficia a 5 o más sectores o barrios	3
	Beneficia de 2 a 4 sectores o barrios	2
	Beneficia a un solo sector o barrio	1
Equidad e igualdad	Beneficia directamente a Grupos de Atención Prioritaria (adulto mayor/niños, niñas y adolescentes/mujer embarazada/persona con discapacidad/situación en movilidad humana/defensores animales y naturaleza)	4
	No beneficia directamente a Grupos de Atención Prioritaria	1

Fuente: Información extraída de la SGCTP (2018).

El SMPCCS crea el sistema de asambleas ciudadanas y lo interrelaciona con el PP para fortalecer los mecanismos de participación directa y los espacios de encuentro, planificación, deliberación, concertación y toma de decisiones (ver anexo 7). El ejercicio de la planificación participativa se ejecuta a través de las siguientes instancias: 1) Asamblea Barrial; 2) Asamblea Parroquial (urbana o rural); 3) Asamblea Zonal y; 4) Asamblea del MDMQ. Se enfoca en tratar de solventar la crisis de representatividad y legitimidad de dirigentes barriales y, sobre todo, de la ejecución de las obras solicitadas por la ciudadanía, mediante la articulación de los distintos tipos de asambleas ciudadanas siguiendo las fases detalladas en la tabla 3.4 (Quito 2016).

Cada año se realizan Asambleas Parroquiales de PP en las 65 parroquias del DMQ y se estableció que las actas de Asamblea y de priorización de obras, programas y/o proyectos sociales, sean publicadas en la página web de Gobierno Abierto de Quito, en el portal de Quito Decide específicamente. Elena Guerrero comenta que, “en las Asambleas Parroquiales a partir del diagnóstico del barrio y del reconocimiento de las principales demandas, se identifica la

priorización de PP a nivel parroquial, para entrar en el proceso de estudios de prefactibilidad técnica, económica y jurídica”⁴⁶. Como resultado, desde el 2014 hasta 2018, la ciudadanía ha decidido mediante los PP la ejecución de alrededor de USD 132 millones de dólares. En contraste con la inversión en obra pública, en cuanto a los PP, realizada en los cinco años de gestión de la Alcaldía de Barrera que alcanzó alrededor de USD 38 millones de dólares. La mayor ejecución presupuestaria se dio en el año 2019, donde la ciudadanía decidió sobre más de USD 28 millones de dólares a ser invertidos (MDMQ 2019b).

Tabla 3.4. Fases de Presupuestos Participativos

Fase	Descripción	Fecha
Ingreso de solicitudes	La ciudadanía en general, las asambleas barriales u otras organizaciones podrán ingresar la propuesta en la AZ respectiva para discutirla en la APP.	02 de enero de 2021 - 31 de marzo de 2021
Estudios de Prefactibilidad	El comité técnico será el responsable de coordinar el análisis de pre-factibilidad económica, técnica y jurídica del proyecto de PP puesto en consideración.	01 de abril de 2021 - 30 de junio de 2021
Reuniones Informativas	Previo a las APP, las AZ convocarán a la ciudadanía a una reunión informativa para presentar el informe de pre-factibilidad y la información necesaria.	01 de julio de 2021 - 31 de julio de 2021
Asamblea de Presupuestos Participativos	En las APP los representantes de las asambleas parroquiales de PP y de las comunas o comunidades priorizarán las obras a realizarse y se establecerán los convenios de gestión compartida/corresponsabilidad.	01 de agosto de 2021 - 15 de septiembre de 2021
Resultados	Anuncio de resultados de los proyectos a realizar en el año siguiente.	16 de septiembre de 2021 - 30 de diciembre de 2021

Fuente: Información extraída de Quito Decide (2021).

Existen unas fichas técnicas que la ciudadanía puede descargarse y llenarla para pedir la obra, hay unos criterios técnicos, como quién registra, o qué asamblea registra. Si bien el proceso de selección de obras es a través de una asamblea ciudadana, la inscripción puede hacerla cualquier ciudadano, sin ser necesariamente dirigente barrial.⁴⁷

Para la fase de estudios y de ejecución de las obras, programas y/o proyectos sociales, se conforman comités ciudadanos de seguimiento conformados por 5 personas en cada una de las 65 Asambleas Parroquiales de PP. Se reúnen cuatrimestralmente para evaluar los avances, realizar

⁴⁶ (Entrevista a Elena Guerrero, Exsecretaria del Consejo Consultivo del MDMQ, Quito, 2020).

⁴⁷ (Entrevista a Verónica Suárez, Directora de Comunicación de la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación del MDMQ, Quito, 2020).

aportes, y de manera corresponsable, apoyar a la municipalidad a mantener informado al resto de ciudadanía sobre los procesos de ejecución de los PP (ver anexo 8).

El objetivo de los PP es dar la oportunidad a la ciudadanía de ser partícipes en la elaboración de políticas y la prestación de servicios, así como controlar y verificar la gestión y su adecuado cumplimiento; en lugar de limitarse a ser simples receptores de políticas y servicios, incluso cuando el acceso a la información se facilita mediante el uso de sistemas en línea y electrónicos (Solis 2017).

En este sentido, la adopción del paradigma de GA en el MDMQ ha intentado fortalecer la política de PP, en línea con el pilar de participación y promueve su innovación para hacerla más efectiva. En el siguiente acápite se abordará la inserción del GA en la agenda de Quito.

3.4. Gobierno Abierto en Quito

La velocidad e intensidad de los cambios sociales y la ampliación de los horizontes de la globalización y de las TIC abren nuevas vías de incidencia para la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil, actores privados y organismos internacionales (Babino 2017). El crecimiento de las demandas sociales hacia el Estado y la exigencia de su debido cumplimiento y actuación, han dado pie para que la apertura del gobierno se constituya como un paradigma a nivel mundial. La implementación de este paradigma requiere principalmente de tres variables claves: voluntad política, institucionalidad y capacidad de gestión.

La voluntad política es fundamental para iniciar un proceso de incorporación de iniciativas de GA. Es necesario generar estrategias a corto, mediano y largo plazo para abrir gobiernos históricamente cerrados. Estas estrategias deben convertirse en políticas públicas para lograr su implementación y su sostenibilidad en el tiempo, lo que las liga estrechamente a una voluntad política clara y a un equipo técnico y dinámico. Así lo menciona Jazmín Campos, “es difícil coordinar cuando hay autoridades que entran y autoridades que salen. Por eso también la sociedad civil se empoderó un poco más y ellos impulsaron la experiencia de Quito”⁴⁸.

⁴⁸ (Entrevista a Jazmín Campos, Directora Metropolitana de Gestión de la Información, Quito 2020).

La implementación de las iniciativas de GA, ha presentado varias limitaciones en cuanto a factores presupuestarios, conflictos organizacionales y divulgación; sin embargo, contó con el apoyo político necesario:

El diseño de la política, especialmente en la parte de facilitar el acceso a la información pública lo iniciamos en el año 2013 en la Administración del Alcalde Augusto Barrera.

En la Alcaldía de Mauricio Rodas existió el apoyo político y colaboración de las dependencias municipales por lo que fue la administración en la que se obtuvieron importantes logros, los principales obstáculos que se presentaron fueron la falta de recursos económicos ya que existía medidas de austeridad y la falta de un plan de comunicación y apoyo por parte de la Secretaría de Comunicación del Municipio para que las acciones de GA sean conocidas por la ciudadanía.⁴⁹

Carolina Ponce, concuerda con que la voluntad política ha sido fundamental para la implementación del GA. En el sentido en que, en el MDMQ el Alcalde que es el Ejecutivo, también preside el Legislativo que es el Concejo. Si es que no existe un consenso, se presenta un choque de visiones, de voluntades y de representaciones políticas que pueden dificultar el proceso. De hecho, en el caso de la actual Alcaldía, de Jorge Yunda, el conocimiento y empoderamiento de los concejales y funcionarios ha sido muy complicado en cuanto al tema de GA que ya había despegado con Rodas, lo cual ha entorpecido el proceso de implementación. Pues, si los concejales no exigen el cumplimiento de las políticas de GA, el Alcalde continuará ignorando el tema.⁵⁰

La institucionalización de este paradigma debe implicar la garantía de una adecuada implementación con los recursos suficientes y los mecanismos de control social, que permitan su sostenibilidad; mediante la instauración de una normativa, ya sea nacional o local. La implementación de la misma requiere de buenas prácticas, un liderazgo proactivo y un intenso trabajo al interno de los gobiernos (Rodrigues 2018b; Trigo y Álvarez 2017; Subirats 2017). Sin embargo, el rol de los funcionarios también es primordial para fomentar una cultura de gobierno abierto que permita generar las condiciones de institucionalidad y voluntad política necesarias para que la fórmula funcione (interempredurismo). De manera que, se logre diseñar un

⁴⁹ (Entrevista a Elena Guerrero, Exsecretaria del Consejo Consultivo del MDMQ, Quito, 2020).

⁵⁰ (Entrevista a Carolina Ponce, Directora del Área de Gobierno Abierto de FCD, Quito, 2020).

modelo de gobernanza donde los proyectos de transparencia, participación y colaboración sirvan para mejorar la gestión municipal y generar beneficios directos en las vidas de la ciudadanía (Pozo 2017).

En el caso del MDMQ, ya se han realizado avances importantes en materia legislativa:

Las estrategias de GA implementadas en el MDMQ, la exposición detallada de logros alcanzados por el MDMQ, la entrega de Ordenanzas Metropolitanas: N° 101 que Regula la Gestión de la Información en el MDMQ; N° 102 Sistema de Participación Ciudadana; y, N° 184 de Gobierno Abierto y la coordinación con la Dirección de Transparencia de la Presidencia de la República como parte del grupo de autoridades y funcionarios que participaron en el planteamiento de los compromisos del Plan Nacional de Gobierno Abierto.⁵¹

Elena Guerrero, cuenta que para la implementación del paradigma de GA se acogieron las estrategias que la Organización de Estados Americanos (OEA) recomienda para los gobiernos subnacionales y se adaptaron a la dinámica y características del MDMQ⁵². En septiembre de 2014 se implementó la primera plataforma de datos abiertos en el MDMQ con tecnología Junar, solamente cuatro meses después iniciada la Administración del nuevo Alcalde, la utilización de estos dispositivos innovadores de transparencia proactiva facilita el intercambio de datos, la provisión de información relevante a la ciudadanía y a los entes de control y promover el pilar de colaboración con la ciudadanía y el sector privado. Además, la creación del Consejo Consultivo de GA dio paso para que los ciudadanos accedan a los proyectos de ordenanzas municipales, el proceso de debate y puedan comentar directamente en la plataforma (Pozo 2017).

En la misma línea, con el objetivo de integrar el sistema de presupuestos en una plataforma general de participación y con la intención de maximizar la acción política ciudadana se creó el portal Quito Decide, como una adaptación de la plataforma Decide Madrid. Esta plataforma se forma como un espacio digital de participación ciudadana de manera que la ciudadanía pueda proponer ideas, informarse y acceder a más mecanismos participativos. Su acogida ha sido tal,

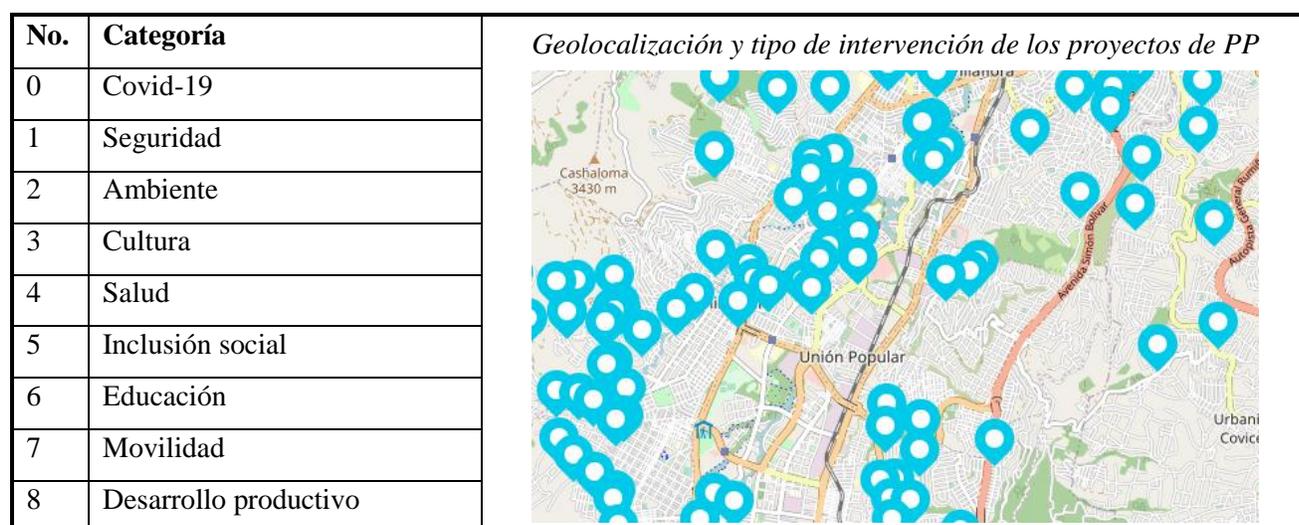
⁵¹ (Entrevista a Elena Guerrero, Secretaria del Consejo Consultivo del MDMQ, Quito, 2020).

⁵² (Entrevista a Elena Guerrero, Secretaria del Consejo Consultivo del MDMQ, Quito, 2020).

que ha logrado expandirse en instituciones de más de 50 ciudades y regiones alrededor del mundo, entre ellas Quito (Decide Madrid 2019).

Dentro de la plataforma Quito Decide se encuentran los portales de Ideas Ciudadanas, Votaciones, Colaboración Normativa, Casas Somos, Voluntariado y Presupuestos Participativos. De manera que, la ciudadanía pueda decidir y aportar para el desarrollo de la ciudad. Con el objetivo de ampliar la difusión de información y a manera de impulsar el control social, dentro del portal de PP se encuentran las fases y se señala la que está en curso del proceso de PP del año actual. Asimismo, se detallan los presupuestos asignados en cada AZ y desagregados por parroquias, estos pueden ser localizados geográficamente en el mapa del MDMQ.⁵³ La SGCTP establece que “(...) los montos por parroquia van entre USD 500.000,00 a USD 3'000.000,00 según el tamaño de la parroquia y con estos montos de techo presupuestario, la ciudadanía en la asamblea parroquial vota por la lista de obras”⁵⁴. Los proyectos se dividen en 13 categorías, ahora incluida la categoría para iniciativas respecto al manejo del Covid-19. La categoría de participación ciudadana se subdivide en varios segmentos de construcción de infraestructura, como se muestra en la figura 3.2 Cabe señalar que, en la anterior Ordenanza, No. 187, únicamente se establecía la realización de obras referentes a solventar problemas de necesidades básicas tales como: agua, alcantarillado, vías, parques y alumbrado público.

Figura 3.2. Categorías y geolocalización de proyectos de PP en el MDMQ



⁵³ <http://www.decide.quito.gob.ec/budgets>

⁵⁴(Entrevista a Verónica Suárez, Directora de Comunicación de la SCTPC del MDMQ, Quito, 2020).

9.0.	Competitividad	
9.1.	Transparencia	
9.2.	Territorio y hábitat	
9.3.	Participación ciudadana	

Fuente: Información extraída de Quito Decide (2020).

La contribución de las experiencias de otras ciudades fue fundamental para obtener el apoyo y la preparación necesaria para la construcción del GA en Quito. Diego Cevallos,⁵⁵ Carolina Pozo⁵⁶ y Carlos Vayas⁵⁷ comentan que al no tener el apoyo del gobierno nacional ni la intención de adherirse a la AGA en el periodo de Rafael Correa, debieron buscar la colaboración de otras ciudades como Ciudad de México, São Paulo, Buenos Aires y Madrid, las cuales se mostraron interesadas en la experiencia de Quito y brindaron su ayuda en temas de capacitación para la innovación.

En cuanto al proceso de implementación de la plataforma, Diego Hidalgo comenta que al contactarse y contar la experiencia de Quito, el Ayuntamiento de Madrid accedió a brindarles capacitación y la plataforma, la cual se lanzó el 1 de octubre del 2018, gracias también a la voluntad política del entonces Alcalde⁵⁸. A pesar de la implementación efectiva de la plataforma, la falta de promoción de la misma y de voluntad de las autoridades siguientes aparecen como factores limitantes para su desarrollo y uso. Al respecto, Daniela Chacón⁵⁹ y Daniel Barragán comentan que la comunicación no fue adecuada. De acuerdo a que la brecha digital es amplia y la cobertura de internet en Quito sigue siendo baja, este recurso debió ser complementado con otros canales en terreno, como la exhibición de carteles con la información en las oficinas de las AZ y con los líderes de las juntas parroquiales, con quienes el Municipio tiene una buena red de

⁵⁵ (Entrevista a Diego Cevallos, Exsecretario del Concejo Metropolitano, Quito 2020).

⁵⁶ (Entrevista a Carolina Pozo, Exsecretaria de Planificación del MDMQ, Quito 2020).

⁵⁷ (Entrevista a Carlos Vayas, Exdirector General de Seguimiento y Evaluación de Proyectos del MDMQ, Quito, 2020).

⁵⁸ (Entrevista a Diego Hidalgo, Exdirector Metropolitano de Participación Ciudadana del MDMQ, Quito, 2020).

⁵⁹ (Entrevista a Daniela Chacón, Exconcejala del MDMQ, Quito, 2019).

comunicación ⁶⁰ (ver anexo 9). Al contrario, Diego Hidalgo expresa que este proyecto surgió, justamente, a manera de complemento de la gestión en territorio (ver anexo 10).⁶¹

Hasta la fecha, la mayor parte de las investigaciones se ha centrado en los recursos y las capacidades estatales y ha prestado menos atención a las capacidades y competencias de la sociedad civil, como los grupos de presión, los cabilderos y otras personas activas en el proceso de políticas, que también son importantes para el funcionamiento y el éxito y el fracaso de combinaciones de políticas específicas, especialmente en aquellas que involucran altos niveles de colaboración o coproducción (Capano y Howlett 2020). En el caso de Quito, la participación de las organizaciones de la sociedad civil fue uno de los motores para la implementación del GA tanto a nivel nacional como subnacional.

Daniela Chacón, detalla y resume el proceso normativo para la implementación del GA en Quito y el fortalecimiento de los mecanismos de participación en la ciudad, como la implementación de la herramienta de Silla Vacía, la cual está establecida en la Constitución, pero no se había instituido en el MDMQ (ver anexo 11). El uso de este mecanismo por parte de Marcelo Espinel, Director de Proyectos de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD), como miembro de la sociedad civil organizada permitió la aprobación por unanimidad la implementación del GA en el cantón y su posterior implementación:

Aprovechamos el tener una relación con medios de comunicación para generar presión sobre los concejales y mi el rol al ejercer la silla vacía se basaba en discursos sobre transparencia, rendición de cuentas y participación. La Ordenanza se aprobó con unanimidad. A un inicio, se oponían a la constitución del Consejo Consultivo e incluso decían que ellos debían aprobar el Plan de Gobierno Abierto. Fue algo muy difícil pero se logró, la voluntad existía, pero solo parcialmente.⁶²

En este contexto, el intento por insertar un nuevo paradigma de gobernanza en la gestión de un gobierno local fue complejo debido a la falta de conocimiento sobre el mismo y la falta de interés

⁶⁰ (Entrevista a Daniel Barragán, Profesor de la Universidad de los Hemisferios y miembro del Grupo Núcleo de la creación del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto en Ecuador, Quito, 2019).

⁶¹ (Entrevista a Diego Hidalgo, Exdirector Metropolitano de Participación Ciudadana del MDMQ, Quito, 2020).

⁶² (Entrevista a Marcelo Espinel, Director de Proyectos de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo, Quito, 2020).

en su implementación por los cambios que requiere para su ejecución. En consecuencia, uno de los compromisos del Plan de Acción 2019-2021 es la capacitación tanto a los funcionarios de los GAD, como a la academia y a la ciudadanía sobre los principios del GA, sus objetivos e instrumentos.

El gobierno de Lenín Moreno como Presidente de la República, manejó un discurso de transparencia y lucha contra la corrupción perpetuada en la década anterior, con la Presidencia de Rafael Correa. Por lo que, las iniciativas impulsadas bajo el paradigma de GA resultaron precisas para aterrizar su discurso. Su voluntad política permitió que las organizaciones de la sociedad civil puedan plantear en su agenda el proceso de ingreso de Ecuador a la AGA. Oscar Uquillas, Subsecretario de la Administración Pública y Transparencia de Ecuador, resalta el rol de las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de nuevos procesos de participación que aboguen por la colaboración entre varios actores para el mejoramiento de la gobernanza:

En el caso de FCD desde el 2014, pero también de otras organizaciones como Grupo Faro, Esquel, Fundapi que son parte del Grupo Núcleo, desde sus distintas aristas han tratado temas como la participación, la colaboración pública, la transparencia, el acceso a la información, el GA a nivel subnacional y a nivel del Estado central. Las organizaciones de la sociedad civil han permitido justamente que podamos avanzar de manera acelerada y decidida en ingresar a la AGA y, posteriormente, a elaborar nuestro Plan de Acción. Incluso, nos han capacitado a la administración pública, para que nosotros también podamos impulsar el proceso.⁶³

Gracias al importante rol de los actores tanto de las organizaciones de la sociedad civil como de funcionarios públicos, que han aplicado el interemprededurismo, Ecuador ingresó como miembro de la AGA en el año 2018, lo que dio paso a que Quito pudiera ingresar también dos años más tarde. A pesar de que Quito había desarrollado mayores avances en cuanto a la implementación de iniciativas de GA e, incluso, colaboró en todo el proceso de adhesión de Ecuador, la AGA no permite que gobiernos subnacionales sean miembros de OGP Local sin que los gobiernos locales lo sean antes (ver anexo 12).

⁶³ (Entrevista a Oscar Uquillas, Subsecretario de la Administración Pública y Transparencia, Quito, 2020).

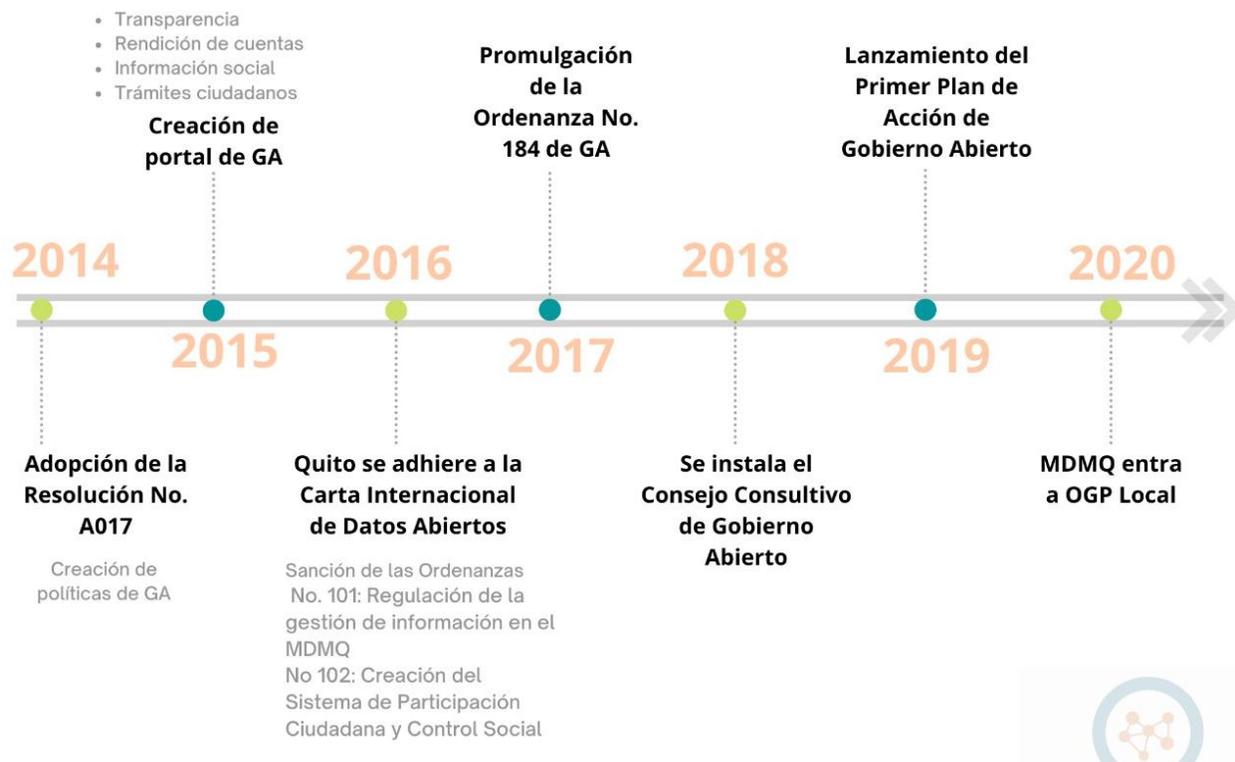
Desde el 2014 MDMQ ha llevado a cabo acciones enmarcadas en este modelo de gestión como la adopción de la Resolución No. A17 para la creación de políticas de GA en el mismo año. En el 2015 se plantea como un objetivo del PMDOT la creación de un portal de GA como mecanismo de transparencia, rendición de cuentas, información social y trámites ciudadanos. Un año más tarde, Quito se adhiere a la Carta Internacional de Datos Abiertos y sanciona la Ordenanza No. 101 que Regula la Gestión de Información en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la Ordenanza Metropolitana No. 102 que crea el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social. En el 2017 se promulga la Ordenanza No. 184 de Gobierno Abierto. En el 2018 se logró instalar el Consejo Consultivo de Gobierno Abierto. Finalmente, lanzó su Primer Plan de Acción de GA en el 2019.

El Concejo Consultivo de GA liderado por la Secretaría General del MDMQ puso en marcha el proceso de co-creación del Primer Plan de Acción de GA de Quito, de acuerdo a las propuestas de los consejeros consultivos y con la validación técnica de los funcionarios de distintas áreas del Municipio. Este Plan cuenta con 10 compromisos que promueven el trabajo conjunto entre organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y representantes del sector productivo junto a diferentes entidades municipales.

El 20 de octubre de 2020 Quito logró ser parte de OGP Local respondiendo a los esfuerzos realizados desde 2014 en la ciudad. El trabajo multisectorial conjunto fue el impulsor de que otras circunscripciones del país pudieran acoger el modelo de GA, en consecuencia el GAD de Santo Domingo de los Tsáchilas también fue seleccionado para ser miembro de la AGA en la misma fecha. De un grupo de 112 solicitudes fueron admitidos 55 nuevos miembros locales para unirse a OGP Local, provenientes de 32 países.⁶⁴

⁶⁴ <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/2020/10/20/el-municipio-del-distrito-metropolitano-de-quito-se-une-una-alianza-global-para-promover-el-gobierno-abierto/>

Figura 3.3. Línea de tiempo de implementación del GA en el MDMQ



Fuente: Información extraída de (Planificación 2019; MDMQ 2019b).

Ahora, para poder incidir efectivamente, el GA debe enfrentar un sistema complejo de problemas en distintos niveles de abstracción: macro del sistema político, meso del sector institucional y micro de la organización específica (Rodríguez 2020). Para facilitar la adopción de este paradigma, varios gobiernos toman iniciativas y políticas que ya se encontraban en desarrollo y las adaptan agregando nuevos instrumentos o calibrándolos. De manera que, se tiende a cambiar los instrumentos, manteniendo los objetivos ya establecidos o se reorientan los objetivos hacia el GA, pero se conservan los instrumentos (Michael Howlett, Mukherjee, y Rayner 2014; Rodríguez 2020). Esta se ha convertido en una práctica recurrente en varios gobiernos miembros de la AGA, que incorporan en sus Planes de Acción compromisos con iniciativas preexistentes.

Este es el caso de la política de PP en Quito, que llevaba implementándose cuatro años antes de la adopción del paradigma de GA, ocho años antes del lanzamiento de la plataforma Quito Decide y diez años antes de la adhesión de Quito a la OGP Local. Su trayectoria y la importancia que ha alcanzado en temas de participación e involucramiento ciudadano, lo ha constituido como uno de

los ejes principales de la plataforma Quito Decide, la utilización de las TIC ha facilitado la difusión de la información para un mejor seguimiento y control ciudadano sobre las actas, obras y proyectos implementados de PP; mediante la cual se plantea que mayor parte de la ciudadanía pueda participar en este proceso (ver anexo 13) (Caffarena 2017). En el siguiente acápite se analizará la manera de adopción del GA y su incidencia en el cambio de la política de PP en el MDMQ.

3.5. Identificación de los cambios en la política de presupuestos participativos en el MDMQ

El tiempo marca la diferencia en la forma en que evolucionan las políticas. La secuencia temporal de los elementos de las políticas es un componente crucial del diseño y la evolución de la combinación de políticas. Los instrumentos de política pueden volverse altamente institucionalizados y generar retroalimentaciones tanto positivas como negativas a lo largo del tiempo, que afectan significativamente el funcionamiento y reforma de los conjuntos de políticas (Capano y Howlett 2020).

Para los fines de esta investigación, la temporalidad definida para analizar el cambio de la política de PP comprende 10 años. El primer lapso concurre en la Administración a cargo de Augusto Barrera, ya que fue en este periodo de gobierno donde se inició la ejecución de la política de PP. El segundo, corresponde a la Administración de Mauricio Rodas, puesto que se marcó un punto de inflexión al adoptar un nuevo paradigma de gestión, donde se impulsan nuevas normas de efecto para la apertura del gobierno, como la transparencia, la innovación, la colaboración y la participación de la ciudadanía, que estarían generando este cambio incorporando una mayor democratización. En función del modelo anidado desarrollado por Howlett y Cashore para rastrear el tipo de cambio ocurrido en una política, se expondrán dos partes: las metas o fines y objetivos por un lado, y los instrumentos por el otro.

3.5.1. Cambios de segundo y tercer orden

El cambio de tercer orden, se configura de acuerdo a la abstracción de alto nivel haciendo referencia a los fines de políticas, es decir a los tipos de ideas generales que gobiernan el desarrollo de la política. Estas típicamente varían en concordancia con la naturaleza de un

conjunto en particular de actores, ideas y reglas institucionales. Generalmente, los objetivos gubernamentales de alto nivel y las preferencias de implementación tienden a agruparse en un conjunto de ideas o modos de gobernanza, que en este caso pretenden proveer una mayor democratización con la apertura del gobierno.

Este paradigma, plasmado en las ordenanzas No. 184, 101 y 102 pretenden mejorar el desempeño gubernamental fomentando la transparencia y la gestión de la información en la administración pública, así como la colaboración y participación de la ciudadanía incluyéndola en el desarrollo de soluciones a los problemas de interés público mediante la implementación de plataformas de gestión de información e interacción social. Esto implica definir y crear las herramientas y recursos necesarios para llevarlas a cabo, con el fin de proveer una vida plena y permitir que la ciudadanía desarrolle una mayor conciencia crítica, al tiempo que asuma responsabilidades en la toma de decisiones que le afectarán colectivamente. La construcción de una sociedad más democrática con un gobierno más abierto implica una visión integral de los pilares del GA que se correlacionen entre sí. Pues, en muchos casos, los gobiernos tienden a enfocarse solamente en un pilar o incluso, solo en un dispositivo (Rodrigues 2020).

Estos fines se van afianzando de acuerdo a la determinación de objetivos y mecanismos de políticas. En cuanto a los cambios manifestados de 2° orden, correspondientes a los objetivos de la política de PP en el MDMQ, se combinan ciertos tipos de herramientas con un conjunto de objetivos de la política más o menos generales, tal como el poder ciudadano mediante la participación en la toma de decisiones en planificación y gestión de los asuntos públicos. En este nivel los instrumentos de política, así como su configuración, se alteran en respuesta a una nueva corriente, aunque se pueda decir que la experiencia general sigue siendo la misma (Hall 1993).

En concordancia con el enfoque de cambio de la política sobre los medios o herramientas de las políticas, la lógica instrumental de la política de PP en el MDMQ se basa en el principio de la Ciudadanía Activa, la cual establece acciones que fortalezcan el tejido social mediante la promoción de la cohesión social, corresponsabilidad y construcción colectiva, donde los ciudadanos corresponsables se involucran activamente en la gestión municipal mediante la deliberación colectiva sobre sus problemas, promoviendo proyectos, programas y obras. Esto se

hace efectivo mediante los mecanismos creados, tales como las asambleas barriales, parroquiales y zonales. En la asamblea parroquial se prioriza la ejecución de obras o proyectos. Asimismo, se regula el proceso para que la ciudadanía participe en la planificación, el seguimiento a la ejecución municipal, la fiscalización y evaluación de los proyectos y programas sociales de PP.

Tabla 3.5. Cambios de 3° y 2° orden en la política de PP a partir de la adopción del GA

		Contenido de la política	
		<i>Cambio de 3° orden</i> <i>Abstracción de alto nivel</i>	<i>Cambio de 2° orden</i> <i>Nivel programático de operacionalización</i>
Enfoque del cambio de las políticas	<i>Fines y Medios de las políticas</i>	FINES Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática impulsando el desarrollo local y la democracia participativa.	OBJETIVOS Poder ciudadano mediante la participación en la toma de decisiones en planificación y gestión de los asuntos públicos.
	<i>Medios o herramientas de las políticas</i>	LÓGICA INSTRUMENTAL Ciudadanía Activa, donde los ciudadanos corresponsables se involucren activamente en la gestión municipal a través de la deliberación colectiva sobre sus problemas, promoviendo proyectos.	MECANISMOS Creación de las asambleas barriales, parroquiales y zonales (planificación, seguimiento a la ejecución municipal, fiscalización y evaluación).

Fuente: Información extraída de la Ordenanza No. 101; No. 102 y la Resolución No. A 017.

De acuerdo a los fines de la política de PP se plantea el fortalecimiento de la gobernanza y la gobernabilidad democrática mediante la promoción de la democracia participativa. De manera que, la gestión se vuelva más horizontal con la participación de la ciudadanía en la toma de decisión sobre asuntos de interés colectivo, impulsando el desarrollo local. En este sentido, la lógica instrumental se ancla en la herramienta de ciudadanía activa, que busca la colaboración y corresponsabilidad de la ciudadanía en la deliberación colectiva para proponer soluciones innovadoras y priorizar las obras a ser ejecutadas.

Se puede visualizar una clara correlación con los fines del paradigma de GA, que se orienta por un nuevo modelo de cogestión con y para la ciudadanía, formándola como partícipe del análisis,

discusión y decisión, por lo cual se sostiene, de una parte, en los pilares de participación y colaboración, y en la transparencia, *accountability* e innovación, por la otra. En esta segunda parte, se puede distinguir un redireccionamiento en los objetivos de la política de PP, que plantea un mayor poder ciudadano mediante la participación en la toma de decisiones en planificación con las distintas instancias de asambleas y se implementa el uso de la tecnología e innovación para generar un mayor alcance en cuanto a la transparencia, datos abiertos, rendición de cuentas y al control social de la gestión gubernamental; haciendo públicas las actas de las deliberaciones y promoviendo el seguimiento a la ejecución municipal, fiscalización y evaluación.

3.5.2. Cambios de primer orden

Los cambios de primer orden se basan en la implementación de medidas específicas para atender los requerimientos concretos de la política sobre el terreno, mediante la calibración de los instrumentos de la política. Las calibraciones son aquellas acciones y decisiones contextuales mediante las cuales los formuladores de políticas ajustan la configuración real de los instrumentos de política con respecto al objetivo de interés. Estas involucran acciones clave en la ejecución de políticas cuando fallan las anteriores. Por lo tanto, las calibraciones representan un gran conjunto de decisiones basadas en instrumentos que se efectúan cuando se implementa una política (Capano y Howlett 2020).

Las políticas tienen tanto un elemento sustantivo que comprende los arreglos técnicos de alternativas que potencialmente pueden resolver el problema de política en cuestión, como un componente procedimental que implica todos los procesos y actividades necesarios para coordinar las actividades de los actores de política encargados de formular, tomar decisiones y administrar las alternativas (Michael Howlett 2018, 2019h; Michael Howlett, Vince, y Del Río 2017; Jordan y Turnpenny 2015; Capano y Lippi 2017).

Los instrumentos sustantivos pueden alterar o afectar las acciones y el comportamiento de los ciudadanos hacia los objetivos del gobierno, así como otros aspectos de la actuación de la formulación de políticas, incluido el establecimiento de objetivos (Michael Howlett 2005, 2019h, 2019g). De otro lado, los instrumentos de implementación de procedimientos son una parte importante de las actividades gubernamentales destinadas a alterar la interacción de las políticas

dentro de los subsistemas de políticas. Es decir, los actores de las políticas se distribuyen en varios tipos de redes de políticas. Como componente esencial de la gobernanza moderna, la gama de instrumentos de políticas procedimentales comprende, generalmente, al menos la mitad de la caja de herramientas de la que los gobiernos seleccionan para la resolución de los problemas de políticas (Capano y Howlett 2020; Howlett 2019g).

De acuerdo a la metodología desarrollada por Howlett y Cashore (2019e, 2019c, 2019a, 2019d) para identificar el cambio de una política a nivel instrumental de acuerdo a los recursos NATO (Hall 1993; Hood y Margetts 2013), se ha clasificado según su naturaleza sustantiva o procedimental a los instrumentos utilizados por el gobierno del MDMQ de los cuales se ha rastreado algún tipo de cambio a lo largo de la implementación de la política, a partir de la adopción del paradigma de GA en la gestión municipal.

Instrumentos sustantivos

Dentro de los instrumentos sustantivos para alterar el comportamiento social se ha detectado un cambio en los cuatro recursos.

Nodalidad

En el recurso de nodalidad se implementaron nuevos canales de información, por medios digitales y se creó la plataforma Quito Decide, a manera de fortalecimiento de la transparencia y *accountability*. Asimismo, se creó la Escuela de Gobernanza para poder capacitar a mayor parte de la ciudadanía en temas de participación ciudadana, sobre todo enfocada a los PP. La Ordenanza No. 102, establece que es obligatoria no solo la difusión de los mecanismos, sino la formación ciudadana como tal.

A su vez, estos instrumentos se han combinado con otros para el monitoreo del comportamiento social. De acuerdo a las consultas o comisiones, se establece la creación de las asambleas ciudadanas, de modo que el ejercicio de la planificación participativa se ejecuta de manera coordinada, gradual y secuencial a través de las siguientes instancias: 1) Asamblea Barrial; 2) Asamblea Parroquial (urbana o rural); 3) Asamblea Zonal y; 4) Asamblea del DMQ, con la intención de movilizar a más actores de red.

Autoridad

En cuanto a la autoridad para la regulación gubernamental directa se estableció la Resolución No. A 017 y sancionaron tres Ordenanzas, la No. 184, No. 101 y la No.102, derogando la No.187. Estas incidieron directamente en la adecuación de los demás recursos. Además, la regulación profesional delegada sigue manteniendo la misma estructura con la contratación de empresas municipales para la ejecución de las obras de PP en la red territorial establecida. El Art. 16 de la Ordenanza No. 106 establece que le corresponde al Alcalde, Concejales, las comisiones del Concejo Metropolitano, la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción, secretarías, empresas públicas, administraciones zonales y sus respectivos funcionarios, implementar los mecanismos de participación ciudadana y control social.

Tesoro

En cuanto al recurso de tesoro, se calibró un instrumento financiero basado en efectivo, aumentando la asignación presupuestaria del 40% al 60% de los PP para la realización de más obras, programas y proyectos en las parroquias. Sin embargo, el presupuesto sigue siendo bajo; normalmente cada año como presupuesto total se destina un promedio de USD 26'000.000,00. Ahora, por la crisis sanitaria, este ha disminuido, incidiendo en rubros como la difusión de información. “Los recursos son un límite, no es que hay mucho presupuesto, más bien este año se ha recortado un montón por la pandemia”.⁶⁵

Organización

Sobre el recurso de organización se ha dispuesto la calibración del instrumento incorporando a la Secretaría General de Planificación en el proceso de transparencia de los PP y se coordina bajo la dirección de la SCTP a manera de “departamentos en línea”. En la Secretaría General de Planificación hay una persona que está a cargo de administrar la página web de Gobierno Abierto, y dentro de ella la plataforma de Quito Decide y su portal de PP, y en la SCTP también hay una persona de informática, que se encarga de estar en contacto directo para actualizar la carga de actas, de asambleas y la demás información necesaria.

⁶⁵ (Entrevista a Verónica Suárez, Directora de Comunicación de la SCTP del MDMQ, Quito, 2020).

De acuerdo a los instrumentos no estatales y de base societales se prevén arreglos gubernamentales que involucran a la participación comunitaria en todos los tipos de las asambleas y se brinda el acompañamiento por parte de funcionarios del municipio, sobre todo de parte de la SGCTP, en todo el proceso de la política de PP, que va desde el planteamiento de los problemas y necesidades a ser solventadas hasta la evaluación, control y fiscalización de los proyectos ejecutados. Las asambleas parroquiales se han establecido para la priorización de proyectos de PP, parten del diagnóstico del barrio y reconocimiento de las principales demandas y se conforman comités ciudadanos de seguimiento en cada parroquia, los cuales se reúnen cuatrimestralmente para evaluar los avances y realizar aportes, que son socializados comunitariamente.

Instrumentos procedimentales

De otra parte, los instrumentos procedimentales buscan promover las redes sociales o restringirlas, de acuerdo al caso.

Nodalidad

En cuanto a la promoción de las redes sociales, el recurso de nodalidad ha experimentado, posiblemente el mayor cambio de primer orden. Para la libertad de información y legislación gubernamental digital, se han implementado las iniciativas del portal de GA que contiene la plataforma virtual de datos abiertos, la plataforma de Quito Decide que publica las actas de las asambleas, las etapas en las que se encuentra el proceso de PP, el monto ejecutado por parroquia y la georreferenciación de las obras gestionadas. Esto con base en las Ordenanzas No. 101 y No. 102 que promueven la transparencia.

Autoridad

De acuerdo al recurso de autoridad, para la promoción de las redes de políticas e instrumentos de movilización para la activación selectiva o movilización de actores de políticas a través de un reconocimiento especial, la Ordenanza No. 102 plantea la selección de 5 personas como representantes del Comité de Seguimiento quienes se involucran en todo el ciclo de la política de PP. Lo que demuestra una activación selectiva de ciertos actores quienes, a su vez, movilizan a

otros actores de la política para que las obras planteadas sean prioritarias y, así gestionadas y su ejecución no se vea comprometida.

Tesoro

Sobre el recurso de tesoro, también se puede detectar un cambio. El instrumento financiero de creación de redes de políticas, mismo que puede ser usado para facilitar la interacción de una estructura de redes más coherente, ha sido calibrado en función de que la Ordenanza No. 0187 en el Art. 1 (59D), exponía que, “El MDMQ asignará un presupuesto y recursos específicos para la capacitación a organizaciones, dirigentes y funcionarios para la promoción que asegure el funcionamiento del SGP-RC”, pero la Ordenanza No. 102 dispone la creación concreta de la Escuela de Gobernanza para la capacitación a los líderes barriales. Este instrumento empleado se ha combinado con el de organización como un instrumento de gestión de red. De manera que, los funcionarios municipales de la SGCTP y las autoridades de las AZ puedan tener un acercamiento más efectivo con los dirigentes barriales para la coordinación del proceso de la política de PP. Finalmente, la restricción de las redes sociales se propicia en muchos casos cuando las élites o los grupos de interés son más involucrados que el público en general, de cierto modo esto se producía en la Administración de Barrera, Diego Hidalgo comenta que, “se limitaba la participación a la consulta de PP solo a quienes residían en el barrio en que se realizaría la obra”⁶⁶. Al contrario, en la Administración de Rodas, se impulsó la reforma para que en la Ordenanza No. 102 y en el instructivo de PP se reconociera como participante habilitado con voz y voto de las asambleas a cualquier ciudadano que mantuviera algún tipo de vínculo con el barrio en cuestión.

Organización

El único recurso empleado para la restricción de redes sociales es el de organización, en cuanto al establecimiento de revisiones gubernamentales, fuerzas especiales ad hoc, comisiones y consultas. Se plantea la creación de las Asambleas de PP, donde la comunidad discute sobre la priorización de las obras junto con la información de los funcionarios de la SCTP. Los representantes realizan una evaluación en los proyectos de PP de acuerdo a informes técnicos que

⁶⁶ (Entrevista a Diego Hidalgo, Exdirector Metropolitano de Participación Ciudadana del MDMQ, Quito 2020).

brinden un puntaje sobre la priorización de obras y el nivel de factibilidad, esto limita la opinión de las redes sociales sobre la decisión de qué proyecto debe realizarse según su parecer.

En conclusión, a partir de la adopción del paradigma de gobierno abierto en la gestión del MDMQ, se reforma la ordenanza de participación ciudadana e incluso se la nombra “Ordenanza de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto”. Con ella se intentan implementar los pilares del gobierno abierto (participación, transparencia y colaboración), enfocándose sobre todo en las dos primeras. Para su implementación, los recursos de autoridad y organización han debido experimentar grandes cambios, a manera de establecer los instrumentos correspondientes a los cambios de objetivos planteados. Esto ha derivado en el aumento del presupuesto de inversión de proyectos de PP (tesoro) y se implementa la iniciativa de Quito Decide (nodalidad) con su plataforma virtual, en cuanto a la adaptación de la política PP.

Tabla 3.6. Grados de calibración de los instrumentos y niveles de institucionalización de cada uno en la política de PP en Quito

		Calibración			
		Grado de coerción requerido para la efectividad	Direccionalidad en la entrega vs al uso de intermediarios	Automaticidad o uso de la implementación de estructuras existentes vs la creación de unas nuevas	Visibilidad en el presupuesto y actividades de revisión de políticas
Institucionalización del cambio de la política de PP	Capacidad de estabilidad y continuidad de implementación en un periodo extenso	X		X	X
	Existencia de procesos decisionales que permiten su fortalecimiento	X	X	X	X
	Atracción de actores que intervengan en la arena de la política interactuando con sus diversos intereses		X	X	X

Fuente: Información extraída de (Capano y Howlett 2020).

Ahora ha habido una convergencia hacia la medición de la intensidad de las políticas en términos del nivel de coerción involucrado en los instrumentos y sus calibraciones. Este enfoque de la intensidad ha permitido medir el desarrollo de la dinámica de las políticas en términos de equilibrio entre los diferentes instrumentos de política, así como el cambio en la intensidad y, por lo tanto, ayuda a evaluar la cantidad de recursos, esfuerzo y actividades invertidos en los instrumentos adoptados (Capano y Howlett 2020).

De acuerdo a la tabla 3.6 se puede dilucidar el tipo de calibración que han requerido los instrumentos de la política, tanto sustantivos como procedimentales, de la política de PP para la institucionalización de los cambios en los mismos. En primer lugar, para que exista una estabilidad y continuidad de la política ha habido un grado de coerción alto para su efectividad implementando un proceso más técnico y riguroso para los procesos de la política. En cuanto a ello, se ha implementado la plataforma virtual Quito Decide, dentro del portal de GA manejado por la Secretaría de Planificación del DMQ, que exige que todas las actas de las asambleas, el monto presupuestario y la localización geográfica de cada uno de los proyectos sean subidos y actualizados para que toda la ciudadanía pueda conocer y controlar el debido proceso. Asimismo, se ha aumentado el monto presupuestario para la ejecución de más proyectos de PP.

En segundo lugar, se han llevado a cabo procesos decisionales que han permitido el fortalecimiento de la política de PP como herramienta fundamental para la consecución del principio de participación del GA. Este ha tenido un grado de coerción medio, en la medida en que fue complicada la adopción de este paradigma y en concreto, la cesión de un mayor poder de decisión y participación a la ciudadanía con un presupuesto más alto para que disponga y priorice las obras a ejecutar. Del mismo modo, hubo un mayor uso de intermediarios, ya que ahora el equipo de GA de la Secretaría General de Planificación debe coordinar acciones con la SCTP.

En tercer lugar, la atracción de actores que intervienen en la arena de la política interactuando con sus diversos intereses, también se configuró como un cambio importante. En un primer momento, las organizaciones de la sociedad civil tuvieron un rol muy significativo para la adopción del GA. Y en concreto sobre la política de PP, se dispuso la ampliación de la base de participantes en la implementación de esta política; lo cual también requirió un alto grado de coerción para su

efectividad puesto que hubo muchos opositores tanto en el Concejo de la Alcaldía como en las organizaciones barriales constituidas históricamente. En este sentido, se conformaron nuevas estructuras, como las Asambleas Barriales y se delinearon otros aspectos para establecer un mayor orden. Se realizaron actividades de revisión de la política, instituyendo cambios mediante procesos técnicos para disminuir los conflictos de intereses.

Tabla 3.7. Cambio de instrumentos en la política de PP a partir de la adopción del paradigma de GA

Recursos de gobierno utilizados principalmente					
	Objetivo	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Sustantivos	<i>Alterar el comportamiento del actor social</i>	-	Regulación gubernamental directa: Leyes (establecimiento de la política de PP en la Constitución Política, en el COOTAD. La adopción del GA, cambió la Ordenanza No. 187 a la Ordenanza No.102).	Instrumentos financieros basados en efectivo (Asignación presupuestaria del 40% del total de inversión de las AZ, con la adopción del GA aumentó la asignación al 60%).	Departamentos de línea: Directos: formas de organización de gobierno que proporcionan los bienes y servicios más públicos (Coordinación entre la SCTP y la SGP para el manejo del portal Quito Decide).
	<i>Monitorear el comportamiento del actor social</i>	Consultas y comisiones Algunas consultas tienen la intención de movilizar a los actores de red (Creación de las Asambleas Ciudadanas, a partir de la Ordenanza No.106).	Regulación gubernamental indirecta: Regulación profesional delegada Transferencia de autoridad para ciertas prácticas autorregulatorias a entidades no o quasi gubernamentales (Coordinación con las empresas municipales para la ejecución de los proyectos de PP).	-	Instrumentos no estatales y de base societales: Arreglos gubernamentales que involucran a la participación comunitaria (Participación comunitaria en las Asambleas, acompañamiento en todo el proceso de la PPP).
Procedimentales	<i>Promover redes sociales</i>	Libertad de información y legislación gubernamental electrónica o digital y otras iniciativas Datos abiertos y gobierno electrónico (Creación de la plataforma virtual de Quito Decide y dentro de ella la de PP, donde se pueden visualizar los proyectos realizados y sus montos y las actas de	Redes de políticas e instrumentos de movilización: Activación selectiva o movilización de actores de políticas a través de un reconocimiento especial (Se selecciona a 5 personas como representantes del Comité de Seguimiento, involucrados en todo el ciclo de la política de PP).	Instrumentos financieros de creación de redes de políticas Pueden ser usados para crear departamentos o para facilitar la interacción de una estructura de redes más coherente (La Ordenanza No. 0187 en el Art. 1 (59D), expone que, “El MDMQ asignará un presupuesto y recursos	Instrumentos de gestión de red: Agencias de personal o central (ejecutiva): Creadas como medios para dirigir otras agencias administrativas, ligadas al ejecutivo político (creación de la Escuela de Gobernanza).

		las asambleas de PP, a cargo de la SGP bajo la Resolución No. A017. *Cursos virtuales de capacitación sobre GA) (ver anexo 14).		específicos para la capacitación a organizaciones, dirigentes y funcionarios para la promoción que asegure el funcionamiento del SGP-RC”. La Ord. No. 106 dispone la creación de la Escuela de Gobernanza para la capacitación a los líderes barriales) (ver anexo 15).	
Restringir redes sociales	. Propaganda . Supresión de información -	Consulta pública, grupos de interés y conferencias de consenso: En muchos casos las élites o los grupos de interés son más involucrados que el público en general (En la Ord. No. 0187 se limitaba la participación a la consulta de PP solo a quienes eran propietarios en los barrios. En la Ord. No. 102 se amplió la participación a toda la ciudadanía que tenía cualquier tipo de vínculo con el barrio.).	. Eliminación de fondos y financiamiento	Establecimiento de revisiones gubernamentales, fuerzas especiales ad hoc, comisiones y consultas: Creación de las Asambleas de PP, donde la comunidad discute sobre la priorización de las obras junto con la información de los funcionarios de la SCTP. Los representantes realizan una evaluación en los proyectos de PP.	

Fuente: Información extraída de la Ordenanza No. 187; Ordenanza No. 102; Entrevistas a actores clave.

Conclusiones

Las conclusiones obtenidas de esta investigación, respondiendo a la hipótesis planteada de que la incorporación e institucionalización del paradigma de GA ha producido un cambio en cuanto a la calibración de ciertos instrumentos en la política de PP, se pueden agrupar en tres partes.

En primer lugar, sobre la institucionalización del GA en el MDMQ, el enfoque teórico en el que se enmarca esta investigación, el neoinstitucionalismo sociológico, permite dar cuenta de cómo las ideas y/o paradigmas no transforman políticas por sí solas, sino solo cuando se anclan en sistemas de normas y reglas, así como los intereses de los actores que son instaurados institucionalmente y responden a una lógica de lo adecuado (Olsen 2007; March y Olsen 2006). En este sentido, las normas se enmarcan en las instituciones que determinan la acción y la manera en que estas analizan el cambio de las políticas (Lowndes y Roberts, 2013).

La variedad de impulsores ideacionales puede ser una de las causas para iniciar un cambio o institucionalizar una política. Por ejemplo, con el tiempo, pueden surgir nuevos paradigmas, ideas o marcos, pero es posible que los más antiguos y las combinaciones de herramientas asociadas con ellos no se disuelvan, sino que como en este caso, cambien a nivel de calibraciones instrumentales que permitan el fortalecimiento de la política anclada en cierto modo al paradigma (Capano y Howlett 2020). Un gobierno puede institucionalizar un orden secuencial de las lógicas de la acción, de manera que, las diferentes fases sigan diferentes lógicas y las bases de la acción cambien a lo largo del tiempo de una forma predecible (March y Olsen, 2006). La coherencia de las instituciones y los órdenes políticos varían con el tiempo a través de procesos de institucionalización, desinstitucionalización y reinstitucionalización (Olsen 2007).

De acuerdo a la noción de paradigma, esta se hace compatible con los elementos de base neoinstitucional en los estudios de políticas, en la medida en que captura la idea de las creencias establecidas, valores y actitudes que recaen sobre el entendimiento de los problemas públicos (Hall, 1993; Howlett, Ramesh, y Perl, 2009a). Las ideas impregnadas en los actores son evocadas para apoyar u oponer opciones particulares de políticas. De este modo, el concepto de subsistemas de políticas permite capturar la interacción entre actores, ideas e instituciones en la

formulación de políticas (Howlett et al., 2009b). Los paradigmas brindan una guía general a los formuladores de políticas porque sus dimensiones tanto normativa como cognitiva estructuran los objetivos que persiguen. Como señaló Hall (1993), también afectan las consideraciones de las herramientas apropiadas y las calibraciones de los instrumentos considerados necesarios para lograr esos objetivos (Capano y Howlett 2020).

Un punto analítico clave es cómo la solución adoptada puede ser un verdadero impulsor de un resultado perseguido, capaz de activar los mecanismos adecuados para lograr un objetivo (Capano y Howlett 2020). Una comprensión de medios-fines de la formulación de políticas impregna la información de la investigación sobre la selección de instrumentos de política. Esta orientación instrumental es significativa porque se espera que los formuladores de políticas que operan de acuerdo con sus restricciones basen sus acciones en análisis lógicos, basados en el conocimiento y en la evidencia (Capano y Howlett 2020).

En este sentido, la adopción del paradigma de GA desde finales del año 2014 ha ido colocando en la agenda diversas iniciativas que permitan su institucionalización, respondiendo a un concepto de una nueva forma de entender la democratización en la gestión local. Bajo esta premisa, los fines a los que apunta la Administración de la Alcaldía de Barrera, concuerdan con la modernización de la institucionalidad municipal, con la incorporación de tecnologías de la información que faciliten a la ciudadanía el acceso a los servicios y permitan el ejercicio de una gestión transparente a través de la participación ciudadana y un adecuado control social, priorizando los recursos de inversión para el desarrollo de políticas públicas que contribuyan a mejorar la calidad de vida la ciudadanía⁶⁷. Los cuales se han mantenido en su esencia en relación a los planteados por la Administración de Rodas.

Por su parte, en materia normativa se han tenido grandes avances, ya que se logró sancionar la Resolución Administrativa No. A 017, dando el primer paso para la adopción del GA, respaldada en la Constitución de la República, la LOTAIP, la LOPC e incluso en el hecho de que hasta

⁶⁷ Información extraída de Testimonio de un Compromiso Cumplido, documento de rendición de cuentas de la Alcaldía de Augusto Barrera.

entonces, 54 países y 20 gobiernos subnacionales se habían suscrito la AGA, lo que mostraba la pertinencia por ser de trascendencia mundial.

En este contexto, gracias al interemprededurismo y a la gestión de las organizaciones de la sociedad civil, se impulsó la construcción y promulgación de las Ordenanzas Metropolitanas No. 101 y No. 102. Asimismo, la adhesión de Ecuador a la OGP y de Quito a OGP Local han demostrado de cierto modo la institucionalización del paradigma con su inscripción normativa y con esfuerzos de iniciativas de promoción del modelo de gestión de GA. De manera que, más allá de la voluntad política, este paradigma se ha mantenido por dos periodos de Administración. En segundo lugar, el proceso de selección de instrumentos de política, así como el de evaluar los efectos de las opciones adoptadas, depende de los recursos y capacidades a disposición de los gobiernos. Con respecto a los recursos, Christopher Hood (1983) ha mostrado que los instrumentos de política utilizan cuatro recursos principales para diseñar y ejecutar políticas: nodalidad, autoridad, financiación y organización (NATO) (Capano y Howlett, 2020). Algunos de los instrumentos de cada uno de estos recursos de la política de PP debieron ser cambiados y calibrados para que conjuguen con los objetivos y fines, de manera que la institucionalización de estos cambios, permita que se destaque como una herramienta por excelencia de acuerdo a los principios del GA.

A partir de la institucionalización del cambio en los instrumentos tanto sustantivos como procedimentales, se puede visualizar que el diseño los mismos individualmente y en conjunto, presentó un mayor peso en el recurso de autoridad con el asentamiento de las normas. En consecuencia, el recurso de nodalidad o información experimentó un mayor cambio, ya que con la implementación de la plataforma Quito Decide se fortaleció el principio de transparencia del proceso que implican los PP. En cuanto a la parte organizativa, esta no ha mostrado un funcionamiento idóneo, puesto que aún la participación es moderada y entre las instituciones también se muestran intermitencias. En este caso, se ha demostrado que la capacidad presupuestaria ha sido una limitante para una correcta implementación de la política tanto para la ejecución de obras, como para la promoción de la participación de la ciudadanía para que más personas conozcan y se involucren en el proceso de la política de PP. Así como, para la ampliación de la capacitación.

Es necesario comprender la interacción entre objetivos e instrumentos, antiguos y recientemente adoptados. Los gobiernos diseñan políticas para alcanzar metas específicas, es decir, para cambiar la calidad del desempeño de las políticas abordadas. Si bien el vínculo entre los instrumentos de política y sus resultados es indirecto y limitado dado que el desempeño de las políticas está co-impulsado por muchos otros factores, sigue siendo el caso que el método principal a través del cual los gobiernos pueden dirigir sus objetivos es mediante la implementación de los instrumentos.

Finalmente, la tercera conclusión deriva en que la adopción del paradigma de GA sí incidió en un cambio en la política de PP en el MDMQ, este fue de primer y segundo orden. Puesto que, los objetivos de la política se modificaron en cierta medida al incorporar nuevos conceptos como el de ciudadanía activa, que buscaba una mayor participación de la ciudadanía y de una forma más horizontal. Además, por el principio de transparencia y rendición de cuentas se implementaron nuevas herramientas que modificaron el proceso de la política. En este sentido, se propició un cambio de primer orden, calibrando los instrumentos existentes de acuerdo a los recursos disponibles por el gobierno.

Anexos

1. Tabla de tipología de los instrumentos de política según los recursos del Estado

	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización	Fuentes
Alterar	Asesoría y formación sobre la priorización de proyectos	Regulación, cargos y permisos	Gasto público	Administraciones Zonales, empresas públicas y juntas parroquiales	-Secretaría De Coordinación Territorial y Participación Ciudadana: Patricio Ubidia, Verónica Sánchez, Diego Hidalgo -Dirección Metropolitana de Participación Ciudadana -Secretaría General de Planificación -Carolina Pozo: Exsecretaria de Planificación del MDMQ -Daniela Chacón: Exconcejal del MDMQ -Oscar Uquillas: Subsecretario de Transparencia de la Presidencia de la República -Augusto Barrera: Exalcalde MDMQ
Controlar	Informes, convocatorias y registros	Consultas y procesos	Contratos y presupuestos	Seguimiento de obras	-Secretaría De Coordinación Territorial y Participación Ciudadana: Patricio Ubidia, Verónica Sánchez, Diego Hidalgo -Dirección Metropolitana de Participación Ciudadana -Secretaría General de Planificación -Elena Guerrero: Exdirectora de Gestión de la Información del MDMQ -Carlos Vayas: Exdirector de Planificación MDMQ
Promover	Convocatoria a las Asambleas Participativas y reuniones, información sobre contratación, mayor presupuesto y su seguimiento	Agilizar procesos, certificación, tratados y acuerdos	Mayor financiamiento para la intervención pública	Conversatorios para un mayor involucramiento y conocimiento para la ciudadanía	-Secretaría De Coordinación Territorial y Participación Ciudadana: Patricio Ubidia, Verónica Sánchez, Diego Hidalgo -Dirección Metropolitana de Participación Ciudadana -Secretaría General de Planificación -Marcelo Espinel: Subdirector Fundación Ciudadanía y Desarrollo -Carolina Ponce: Fundación Ciudadanía y Desarrollo -Dirigentes de las juntas parroquiales y juntas barriales

Limitar	Supresión de la información	La cantidad de trámites	Supresión de financiamiento	Plazos, administración y obstrucción	<ul style="list-style-type: none"> -Secretaría De Coordinación Territorial y Participación Ciudadana: Patricio Ubidia, Verónica Suárez -Dirección Metropolitana de Participación Ciudadana -Secretaría General de Planificación -Daniel Barragán: Profesor UDH / Miembro Consejo Consultivo de Gobierno Abierto del MDMQ -Marcelo Espinel: Subdirector Fundación Ciudadanía y Desarrollo
----------------	-----------------------------	-------------------------	-----------------------------	--------------------------------------	---

Fuente: Adaptado de (Howlett y Cashore 2009; Hood 2007)

2. “Logramos el tercer año fue constituir ya no solamente asambleas barriales y parroquiales, sino asambleas zonales, para hacer la discusión de la problemática e intervenciones de la zona. Para la definición de los presupuestos de las administraciones y de las propias empresas cada vez teníamos más presente el hecho de que debíamos invertir más en aquellas zonas más carenciales. Ahí hay un conflicto redistributivo desde el punto de vista espacial, que me parece que es una cosa que quedó a medias, era como una especie de indicador de inversión con equidad territorial, este sería un primer elemento”⁶⁸.
3. “Se estableció una metodología, incluso se consiguió una especie de escuela y un material formativo. Teníamos unas cartillas que se entregaban a cada persona para poder gestionar adecuadamente todo el proceso participativo, para que los elementos de información funcionen. Luego se establecía una formalidad en las APP, esto es otra cosa muy importante, cada asamblea se instalaban con acta, con orden del día, con una matriz, por ejemplo de jerarquización y de proyección de las obras, después estaba la parte resolutive”⁶⁹.
4. “Un elemento de calibración institucional importante, fue la relectura territorial de la gestión de las empresas, porque inicialmente lo que teníamos es que el ámbito de participación era básicamente el ámbito del recurso de AZ que es el presupuesto municipal consolidado, pero luego fuimos incorporando las intervenciones básicamente de la EMAAP, que son súper importantes, porque son todos los temas de agua y saneamiento que son muy fuertes”⁷⁰.
5. “considerando los siguientes criterios se hace una asignación parroquial, se considera: a) el índice de necesidades básicas insatisfechas, es decir el índice de vulnerabilidad de la parroquia, b) la densidad poblacional, el número de habitantes y así mismo se hace c) una evaluación, si es que esta parroquia ya ha participado en el mecanismo de presupuestos participativos antes o si es la primera vez, porque al ser un monto límite que todavía no es muy grande en comparación al presupuesto municipal, sigue siendo bajito, es un monto importante, pero que implica la idea de garantizar la mayor equidad en el número de personas o en las personas que acceden a este mecanismo. Lo que se quiere, dando esta

⁶⁸ (Entrevista a Augusto Barrera, Exalcalde del MDMQ, Quito, 2020).

⁶⁹ (Entrevista a Augusto Barrera, Exalcalde del MDMQ, Quito, 2020).

⁷⁰ (Entrevista a Augusto Barrera, Exalcalde del MDMQ, Quito, 2020).

especie de priorización a gente que antes no haya accedido a este tipo de mecanismos es justamente que barrios que nunca han ganado en una asamblea puedan acceder el siguiente año”⁷¹.

6. “Los representantes ciudadanos que estaban en la asambleas barriales pasan a representar al barrio pero en la asamblea parroquial y son en las asambleas parroquiales donde se vota por qué obras o proyectos quiere la ciudadanía que se ejecuten, porque digamos que por cada zonal ingresaron 200 pedidos de obra y los 200 tiene validación técnica, pre clasificaron pero cada parroquia tiene un presupuesto límite de acuerdo a los criterios, normalmente cada año el presupuesto está en un promedio de USD 26'000.000,00 en total para presupuesto participativo)”⁷².
7. El municipio no interviene en cómo se organiza una asamblea ciudadana o barrial. El municipio asesora, indica los requisitos o las formas de hacerlo, o el número mínimo para conformar una asamblea (que es de 30 personas), pero hasta ahí. O sea ya los dirigentes que la ciudadanía elija o la gente que conforma la asamblea es un tema independiente de la ciudadanía, el municipio no intercede en esta libertad organizativa que tiene la ciudad. Aún es palpable en este mecanismo la implicación de la votación, en la elección a través de asambleas ciudadanas todavía hay mucha concentración de poder en ciertas asambleas. Porque los dirigentes, en muchos casos, siguen ahí varios años y el barrio no logra organizarse con nuevas dirigencias. Esta equidad del poder en cuanto a asambleas es algo que todavía falta trabajar, falta capacitar mucho a la ciudadanía, en formar líderes responsables, pero también jóvenes que es súper importante⁷³.
8. “La Ordenanza No. 102 sustituyó a la Ordenanza No. 187 que es el Sistema de Participación de la época de Paco Moncayo. Y en marzo del 2019 se derogó la Ordenanza No. 102 porque sus disposiciones fueron incorporadas en la codificación del Código Municipal que se expidió en la Ordenanza Metropolitana No. 001. Es decir, la Ordenanza No. 001 contiene exactamente las mismas normas de la Ordenanza No. 102 que se derogó”⁷⁴.

⁷¹ (Entrevista a Verónica Suárez, Directora de Comunicación de la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación del MDMQ. Quito. 2020).

⁷² (Entrevista a Verónica Suárez, Directora de Comunicación de la SCTPC del MDMQ. Quito. 2020).

⁷³ (Entrevista a Verónica Suárez, Directora de Comunicación de la SCTPC del MDMQ. Quito. 2020).

⁷⁴ (Entrevista a Diego Cevallos, Exsecretario del Consejo Metropolitano del MDMQ, Quito 2019).

9. “Un paso más se dio, ya con la implementación de una plataforma como la de Madrid, la de Decide Madrid, que eso hizo Diego Hidalgo. Él avanzó con ese tema y creo que lograron implementar una vez antes de que salieran. (...) hace unos meses dije, “qué desperdiciada que está la plataforma Quito Decide”, cuando Yunda sacó en *Twitter*, sobre el logo del Metro Q, podías haber utilizado la plataforma Quito Decide para eso, pero no tienen idea, entonces la plataforma quedó instalada pero realmente no ha tenido uso, no se usa para presupuestos participativos”⁷⁵.
10. “Entramos con el tema de “Quito Decide”, porque yo tenía la idea de que necesitábamos una plataforma de participación ciudadana, porque en nuestras hojas de registro se veía que la edad era muy alta de participación y la edad media del quiteño-quiteña, es de 25 años. A nosotros por tradición nos toca seguir manteniendo un proceso participativo presencial, pero tenemos que llegar a ser un híbrido en algún punto por los jóvenes. (...) hoy por hoy las dinámicas sociales te hacen también que cambien los instrumentos. (...) así que hay que seguir ampliando los canales de participación, no reducir estas líneas, sino que puedan ir por lo digital también”⁷⁶.
11. “Aprobamos un plan de trabajo el cual establecía que se iba a reformar la ordenanza de participación ciudadana, que era una ordenanza que era del año 2008, y que no tenía toda la nueva normativa jurídica que se había creado a partir de la constitución del 2008. Luego pusimos como plan de trabajo la creación de un marco normativo para el gobierno abierto, entonces todo esto ya le da un paso legislativo. En el ejecutivo está la Caro Pozo que tenía esos conocimientos y nos juntamos ella y yo, y ella dijo hagamos una Ordenanza de Gobierno Abierto porque necesitamos el marco normativo, pero ella cedió un paso primero en el municipio, en el ejecutivo que fue como también lo que nos impulsó y nos dio más fuerza, que fue que el Alcalde aprobó una resolución, una Resolución de Alcaldía del 2014, donde el Alcalde establece el mandato de la implementación del gobierno abierto al ejecutivo.
Eso nos pone a nosotros en una situación de reformar ciertas ordenanzas y de establecer un marco jurídico que también le permita a la Secretaría de Planificación y otras Secretarías implementar esa resolución, porque había una serie de limitaciones, ya de

⁷⁵ (Entrevista a Daniela Chacón, Exconcejala y Exvicealcaldesa del MDMQ, Quito, 2019).

⁷⁶ (Entrevista a Diego Hidalgo, Exdirector de Participación Ciudadana del MDMQ, Quito, 2020).

carácter legislativo a nivel de ordenanza que no se resolvían solo con una resolución, entonces ahí empezamos el proceso de construcción de la ordenanza con el apoyo técnico de la Secretaría de Planificación y con el apoyo legislativo de la comisión.

Se buscó que siempre sea un proceso participativo, entonces una de las primeras cosas que impulsamos, y fue la primera vez que se usó la Silla Vacía en la ciudad, porque primero aprobamos la Ordenanza de Participación Ciudadana en la que establecimos las reglas para la implementación de la silla vacía, que era un derecho que ya estaba establecido en la ley de participación ciudadana del 2010, pero que no se había implementado en los gobiernos locales aduciendo que no había normativa la participación del Marcelo Espinel en este caso que fue quien ocupó la silla vacía, fue gravitante en el sentido en que se incluyó una serie de preceptos que fortalecían el rol de la sociedad civil y de la academia en ésta triada del gobierno abierto y el establecimiento del concejo consultivo.

Nosotros hicimos la normativa reglamentaria a nivel local, y eso aprobamos la Ordenanza de Participación Ciudadana y automáticamente empezamos con la discusión de gobierno abierto e impulsamos desde el municipio que se inscribieran organizaciones de la sociedad civil para participar en la silla vacía en la construcción de la ordenanza”⁷⁷.

12. “En esa época veíamos muy difícil la coyuntura del gobierno en entrar, porque decíamos si dependemos del país, eso va a ser imposible. Entonces decidimos impulsar en otras ciudades, como Bogotá y La Paz, que estaban justamente en la misma situación que nosotros por el gobierno nacional no podían entrar, con Madrid, Buenos Aires, que son muy entendidos en este tema, São Paulo, generamos grupos aparte de la Alianza de Gobierno Abierto, donde impulsábamos este tipo de políticas. Entonces ahí compartíamos las experiencias que habíamos generado y luego lo que hicimos fue tratar de impulsar y compartir nuestra experiencia de nivel local al gobierno nacional. Hubo mucho intercambio de conocimientos sobre todo desde la Secretaría de Planificación en esa época con la Secretaría de la Administración Pública de la Presidencia de la República que era la encargada de tratar de impulsar esta política”⁷⁸.

⁷⁷ (Entrevista a Daniela Chacón, Exconcejala del MDMQ, Quito, 2020).

⁷⁸ (Entrevista a Diego Cevallos, Exsecretario del Concejo Metropolitano, Quito 2020).

“Comenzamos más bien a trabajar con los otros gobiernos, trabajamos con el gobierno de Medellín, de Buenos Aires, de Río de Janeiro, de la Ciudad de México, en todos porque eran personas que estaban vinculadas a eso y estaban trabajando en innovación también”⁷⁹.

“Bueno, en México por su coyuntura, obviamente, decidieron ellos comenzar gobierno abierto y lanzar leyes nacionales para que todos los gobiernos locales, los GADs adopten, el portal de México. De los GADs de innovación, el de la Ciudad de México es uno de los que todavía siguen vivos, y de los que más me gusta, porque es el que ha tenido incidencia en adoptar las políticas del gobierno central hacia la ciudad. Eso solo pasó en México, en el resto de países siempre ha sido el gobierno local, como Quito, esfuerzos aislados en los que te comienzas a unir y luego lanzas. La razón para mí es fácil, es la coyuntura; lo difícil es el presupuesto, es imposible”⁸⁰.

13. “A partir del 2016 se le intentó dar este giro técnico al mecanismo de PP porque cuando Rodas coge la Administración, la Secretaría y los equipos técnicos nos comentaron no existía ninguna acta de los resultados de obras de PP en la época de Barrera, no había respaldos. De hecho, la misma ciudadanía te da fe de eso, que no se llegó a hacer un proceso realmente técnico y ordenado donde existían asambleas por parroquias, donde existía esta intención de diversificar el poder. Por eso es que un equipo técnico en el 2016 decide dar este proceso garantizando que exista un acta por cada asamblea en cada parroquia del Distrito. Fue un trabajazo, fue súper difícil porque antes no se realizaba así, en cambio aquí se logra, de cierta manera, garantizar que cada parroquia se lleve su obra y su presupuesto.
14. “Quito se convirtió en la primera ciudad en tener una Ordenanza de Gobierno Abierto y un Plan de Gobierno Abierto, incluso antes de que el gobierno nacional anuncie el ingreso a la Alianza para el Gobierno Abierto. Entonces, políticamente no hay ninguna relación; sin embargo, creo que técnicamente hay una relación grandísima en la experiencia que nosotros adquirimos con FCD, antes de trabajar en lo nacional. FCD actualmente, es el contacto para OGP, en Ecuador van a impulsar el proceso de gobierno abierto, entonces estuvo a nuestro cargo la co-creación del plan nacional, pudimos lograr el financiamiento

⁷⁹ (Entrevista a Carolina Pozo, Exsecretaria de Planificación del MDMQ, Quito 2020).

⁸⁰ (Entrevista a Carlos Vayas, Exdirector General de Seguimiento y Evaluación de Proyectos del MDMQ, Quito, 2020).

con recursos de cooperación internacional y mostrar el componente técnico. Asimismo, esa experiencia en Quito nos ayudó a no cometer los mismos errores a nivel nacional”⁸¹.

15. El tema de difusión es continuo. Nosotros tenemos dos ejes de difusión; el uno que es el ámbito territorial, es decir se realizan socializaciones en barrios, en territorio, a través de los equipos de participación ciudadana de cada administración zonal, ellos convocan a las asambleas barriales o simplemente convocan a la ciudadanía en general en determinado barrio, y se les capacita a los ciudadanos en cómo funciona la Ordenanza y se les enseñan los mecanismos que existen dentro de la Ordenanza de Participación y se explica, sobre todo, el de presupuesto participativo. Por año se están desarrollando aproximadamente unas 200 socializaciones en territorio, y esto siempre va de la mano con una campaña de difusión permanente en redes sociales, en medios de comunicación siempre vamos anunciando. “Hoy se abrió el proceso de PP, acércate a tal zonal, inscribe la obra”. De esta forma vamos comunicando las obras que va inaugurando cada zonal, o se va comunicando; por ejemplo, de manera permanente con una campaña de la plataforma Quito Decide, para comunicarles a los ciudadanos que deseen ver como ver el estado de su obra pueden ingresar aquí al portal para realizar seguimiento.

Con la plataforma de gobierno abierto, hay una persona que está a cargo de administrar la página web y en nuestra Secretaría hay una persona igual que es de informática, que se encarga de estar en contacto directo para que se vayan actualizando la carga de actas, de asambleas o la información que tenga que ser actualizada. Pero sí le damos mucha fuerza a que no se pierdan los canales no solo de difusión en medios de comunicación o en redes sociales, sino sobre todo llegar al territorio. A veces, los recursos son un límite, no es que hay mucho presupuesto, más bien este año se ha recortado un montón por la pandemia. Entonces, decir que tenemos todo este presupuesto para difundir no es así, o sea lo hacemos mucho con recursos propios de la Alcaldía y con lo que la zonal alcanza, porque operativamente tampoco es que hay un montón de funcionarios para que puedan estar en territorio, son equipos chiquitos, que intentan alcanzar y llegar cada vez a nuevos barrios, a nuevos representantes ciudadanos, eso sí se intenta porque la idea es que más gente se una y que más gente conozca⁸².

⁸¹ (Entrevista a Marcelo Espinel, Director de Proyección de FCD, Quito 2020).

⁸² (Entrevista a Verónica Suárez, Directora de Comunicación de la SCTPC, Quito, 2020).

16. Cuando pasa la Ordenanza No. 102, se establece que es obligatorio no solo la difusión de los mecanismos de la ciudadanía sino la formación ciudadana como tal. Desde el 2016 la Secretaría creó un programa que se llama “Escuela de Formación Ciudadana”, donde se les capacita. Me parece que aproximadamente son 80 horas a líderes barriales de cada Administración Zonal y se les capacita en 7 módulos: en emprendimiento, liderazgo, planificación barrial, objetivos de desarrollo sostenible, agendas barriales de desarrollo. Que es para crear un plan de desarrollo afincado en la realidad del lugar y capacitan como a 450 líderes barriales. Claro que son líderes del barrio, pero todavía hay quienes dirigen y hay que seguir incentivando porque nosotros intentamos llegar al territorio y convocar a los ciudadanos a que formen parte de estos procesos, pero a la final no deja de ser un proceso voluntario. Entonces, si bien nosotros convocamos, a la final se terminan inscribiendo los ciudadanos que desean voluntariamente y los recursos nos han permitido que sea un promedio de 450 a 500 personas los que se capacitan, con la finalidad de que esta gente se convierta en replicadora de este conocimiento en sus lugares⁸³.

⁸³ (Entrevista a Verónica Suárez, Directora de Comunicación de la SCTPC, Quito, 2020).

Lista de siglas y acrónimos

AGA. Alianza por el Gobierno Abierto

APP. Asambleas de Presupuesto Participativo

AZ. Asamblea Zonal

BID. Banco Interamericano de Desarrollo

BM. Banco Mundial

CEPAL

COOTAD. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

COPFP. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Pública

CPCCS. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

DMQ. Distrito Metropolitano de Quito

EITI. Iniciativa de Transparencia para la Industria Extractiva

EMSE. Estrategias para el monitoreo, seguimiento y evaluación

EVJ. Estrategia Vamos Juntos

GA. Gobierno Abierto

GAD. Gobiernos Autónomos Descentralizados

GANAN. Gobierno Abierto de Nariño

GCABA. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

IATI. Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda

IRM. Mecanismo de Presentación de Informes Independiente

LOPC. Ley Orgánica de Participación Ciudadana

MDMQ. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

NATO. Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización

NBI. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OCP. Iniciativa Internacional de Contratación Pública Abierta

OEA. Organización de Estados Americanos

ONTSI.

ONU. Organización de las Naciones Unidas

PAGA. Plan de Acción de Gobierno Abierto

PDOT. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PDRC. Plan de Desarrollo Regional Concertado
PGU. Programa de Gestión Urbana
PMDOT. Plan Metropolitano de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial
PP. Presupuestos participativos
PPI. Plan Plurianual de Inversión
SGCTP. Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación
SGP. Secretaría General de Planificación
SGP. Sistema de Gestión Participativa
SGP-RC. Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social
SMPCCS. Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social
TIC. Tecnologías de la Información y Comunicación

Lista de referencias

- Aguilar, Luis. 1992. «Estudio Introdutorio». En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Miguel Ángel Porrúa, Luis Aguil, 15-74. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Allegretti, Giovanni, Patricia García, y Pablo Paño. 2011. *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Centro de. Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA) Edita:
- Annunziata, Rocío. 2011. «“Proximidad”, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina». *Íconos - Revista de Ciencias Sociales* 0 (40): 57.
<https://doi.org/10.17141/iconos.40.2011.446>.
- Avritzer, Leonardo. 2008. «Instituições participativas e desenho institucional: Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático». *Opinio Publica* 14 (1): 43-64. <https://doi.org/10.1590/s0104-62762008000100002>.
- Ayala, Verónica. 2014. «La participación ciudadana en Quito: La experiencia del Presupuesto Participativo en la Administración Municipal Zona Norte Eugenio Espejo, en las parroquias Kennedy y Comité del Pueblo, durante el periodo 2010-2013». Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.
- BA. 2020. «Presupuestos Participativos». Buenos Aires Ciudad. 2020.
https://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/pp/introduccion.php?menu_id=6784.
- Babino, Luis. 2017. «Gobierno abierto: moda u oportunidad». En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, editado por Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, y Daniela Rosales, I, 299-314. Santiago de Chile: CEPAL.
<https://doi.org/10.18356/27b14da4-es>.
- Barrera, Augusto. 2004. «Innovación política y participación ciudadana. El sistema de gestión participativa del DMQ». En *El rostro urbano de América Latina*, 33-57. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100930122940/3p1art1.pdf>.
- Baumgartner, Frank R. 2012. «Ideas and policy change». *Governance: An International Journal of Policy, Administrations, and Institutions* 26 (2): 239-58.
<https://doi.org/10.1111/gove.12007>.
- Bianchi, Matías, Cristian León-Coronado, y Antonella Perini. 2017. *Gobierno abierto en*

- contextos locales. Agendas y desafíos*. Editado por Ignacio Lara. Buenos Aires: Banco de Desarrollo de América Latina-CAF/Asuntos del Sur.
- Bobrow, Davis. 2006. «Policy design: Ubiquitous, Necessary and Difficult». En *Handbook of Public Policy*, editado por Guy Peters y Jon Pierre, First, 75-96. London: SAGE Publications.
- Brugué, Quim. 2013. «Regeneración Democrática: Un marco para desarrollar el gobierno abierto». *Revista para la mejora de la calidad democrática* 3: 21-28.
- Cabannes, Yves. 2004. *Presupuestos Participativos : Marco Conceptual y Análisis de su Contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio Documento Conceptual*. Editado por Jaime Vásquez. UN-Habitat. UN-Habitat.
- Caffarena, Victoria. 2017. «Abriendo Madrid: pasos hacia un gobierno abierto municipal». En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, editado por Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, y Daniela Rosales, I, 379-401. Santiago de Chile: CEPAL. <https://doi.org/10.18356/27b14da4-es>.
- Campbell, John. 1998. «Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy Institutional analysis and the role of ideas in political economy». *Theory and Society* 27 (3): 377-409.
- Cañez-Cota, Antonio, Mariano Beret-Rodríguez, y Arturo Balderas-Torres. 2018. «Experiencias de Presupuestos Participativos Municipales en Jalisco, México». *Cidiglo, Policy Brief Series*. Primera. Guadalajara, México: CIESAS.
- Capano, Giliberto. 2009. «Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem». *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 7-31. <https://doi.org/10.1080/13876980802648284>.
- Capano, Giliberto, y Michael Howlett. 2009. «Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate». *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 1-5. <https://doi.org/10.1080/13876980802648227>.
- . 2020. «The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes». *SAGE Open* 10 (1). <https://doi.org/10.1177/2158244019900568>.
- Capano, Giliberto, y Andrea Lippi. 2017. «How policy instruments are chosen: patterns of decision makers' choices». *Policy Sciences* 50 (2): 269-93. <https://doi.org/10.1007/s11077->

016-9267-8.

- CEPAL. 2018. «Un gobierno abierto centrado en el ciudadano». En *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*, editado por Alejandra Naser, ILPES, 19-39. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chaidez Castaños, Melissa. 2018. «El Gobierno Abierto en México: ¿Un nuevo modelo de Gobernanza?» *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, n.º 24 (noviembre). <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2016.24.57768>.
- Chela, Mirian. 2014. «La compleja democratización de la Gestión Pública: El caso del presupuesto participativo de la Administración Zonal Calderón, Quito». *Instituto de Altos Estudios Nacionales*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- CLAD. 2016. «Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto». *Reforma y Democracia*. Bogotá, Colombia.
- Concha, Gastón, y Alejandra Naser. 2012a. «Datos abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región». *CEPAL - Serie Gestión Pública* 74. http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/Datos_Abiertos_Un_Nuevo_Desafio_Gobiernos.pdf.
- . 2012b. «El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad». *Santiago de Chile: CEPAL*, 134. http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/stories/2011/ACTUALIDAD/NOTICIAS/INTERNACIONAL/noticia_cepil.pdf%0Ahttp://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/46119/P46119.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_.
- Córdova, Marco. s. f. «La incidencia de la gobernanza en el diseño de las políticas de reconstrucción post- desastres. Análisis comparado en América Latina Marco Córdova», n.º 2010.
- . 2017. «El neoinstitucionalismo como paradigma científico». *Mundos plurales* 4 (1): 9-46. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2017.3049>.
- . 2018a. «El análisis de instrumentos de políticas públicas». En *Gobernanza y políticas públicas: La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito*, Flacso Ecu, 85-140. Quito y Bogotá: Flacso Ecuador y Universidad del Rosario. <https://doi.org/dx.doi.org/10.12804/th9789587841336>.

- . 2018b. «El campo disciplinar de las políticas públicas». En *Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito*, Editorial, 1-34. Bogotá.
<https://doi.org/10.12804>.
- Cortês, Rosa. 2003. «Resenha: Experiências de orçamento participativo no Brasil—Período de 1997 a 2000». *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* 4 (1/2).
<https://doi.org/10.22296/2317-1529.2002v4n1-2p147>.
- Couto, Barbara, y Rodrigo Carmona. 2018. «El Presupuesto Participativo en Argentina. Innovación en términos político-institucionales y de participación ciudadana». *Desenvolvimento em Questão* 16 (43): 234. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2018.43.234-262>.
- Cruz-Rubio, César. 2011. «Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica». *Administración y Desarrollo* 39 (54): 99-118. <https://doi.org/10.22431/25005227.139>.
- . 2012. «La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas». *Andamios. Revista de Investigación Social* 9 (20): 279-3221.
- . 2015. «¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual». *¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual*, n.º 8: 37-53.
<https://doi.org/10.20318/economia.2016.2475>.
- Cruz, Genaro A Aguilar, y Estuardo Oliver Linares. 2015. «Diseño de una estrategia de participación ciudadana en los presupuestos municipales de la Región La Libertad». *Revista Ciencia y Tecnología* 11 (1): 71-83.
- Dahl, Robert. 2004. «La democracia». *Post Data* 10 (edición 2004): 11-55.
- Dávila, Segundo, y Roberto Elguera. 2007. *Experiencias de gestión local y presupuesto participativo. Aportes a la participación, la gobernabilidad y la gestión pública*. Editado por María-Luz Pérez. Lima: USAID; CARE.
- Desarrollo, Observatorio Regional de Planificación para el. 2020. «Portal GanaDatos y promoción del Gobierno Abierto en el Departamento de Nariño». 2020.
<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/modalidades/portal-ganadatos-y-promocion-del-gobierno-abierto-en-el-departamento-de-narino>.
- Duque, Flavia, y Ricardo Carneiro. 2011. «Democracia y diseños institucionales participativos en

- las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasilera contemporánea». *Íconos - Revista de Ciencias Sociales* 15 (2): 71-87. <https://doi.org/10.17141/iconos.40.2011.447>.
- Enrique, Rafael, y Valenzuela Mendoza. 2012. «El fortalecimiento de las capacidades institucionales como vía para implementar un Gobierno Abierto». *Politai: revista de Ciencia Política* 3 (5): 125. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14130/14746>.
- Font, Joan, Ismael Blanco, Ricard Gomá, y Marina Jarque. 2012. «Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica». En *Participación ciudadana en las políticas públicas*, editado por Manuel Canto, Grupo edit, 56-104. México. <http://www.eap.df.gob.mx/BBAP/4-Participación Ciudadana.pdf>.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos. Barcelona: Flacso Ecuador.
- Garson, David. 1992. «De la ciencia de políticas al análisis de políticas». En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Miguel Ángel Porrúa, Luis Aguil, 149-79. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Gascó, Mila. 2014. «Qué es el gobierno abierto (y qué no lo es)». En *Guía práctica para abrir gobiernos*, First, 9-22. Madrid: Goberna América Latina, Escuela Política y Alto Gobierno.
- . 2017. «Las claves para abrir gobiernos: una mirada desde la burocracia». En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, editado por Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, y Daniela Rosales, I, 283-97. Santiago de Chile: CEPAL. <https://doi.org/10.18356/27b14da4-es>.
- Goldfrank, Benjamin. 2006. «Los procesos de “Presupuesto Participativo” en América Latina: Éxito, fracaso y cambio». *Revista de Ciencia Política* 26 (2): 3-28.
- Hall, Peter A. 1993. «Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain». *Comparative Politics* 25 (3): 275. <https://doi.org/10.2307/422246>.
- Harguindéguy, Jean-Baptiste. 2015. «¿Cómo cambian las políticas públicas?» En *Análisis de políticas públicas*, Editorial, 199-209. Madrid.
- Hernández-Bonivento, José. 2017. «Gobernanza abierta a nivel local: teoría y práctica en América Latina». En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, editado por Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, y Daniela Rosales, I, 341-51. Santiago de Chile: CEPAL. <https://doi.org/10.18356/27b14da4-es>.
- Hernández-Bonivento, José, María Gandur, y Julián Najles. 2014. «Gobierno Municipal Abierto

- en América Latina: de la Proximidad Administrativa a la Acción Colaborativa». New York City. <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/default.asp>.
- Hernández, José. 2016. «Diseño institucional para el gobierno abierto municipal: propuesta de medición y análisis del caso chileno». *DAAPGE* 27: 101-28.
- Hidalgo, Patricia. 2017. «Democracia participativa, proximidad y capacidad organizativa: El caso de las Asambleas de Presupuesto Participativo del Distrito Metropolitano de Quito 2010 - 2013». Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Hood, Christopher. 1983. *The Tools of Government*. Editado por Colin Fudge and Robin Hambleton. *The Tools of Government*. First. London: The Macmillan Press Ltd. https://doi.org/10.1007/978-1-349-17169-9_3.
- . 2007. «Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades». *Governance* 20 (1): 127-44.
- Hood, Christopher, y Helen Margetts. 2013. *The Tools of Government in the Digital Age*. Editado por Colin Fudge y Robin Hambleton. *Public Policy and Politics*. Second. New York: Palgrave Macmillan.
- Howlett, M., y M. Ramesh. 2002. «The policy effects of internationalization: A subsystem adjustment analysis of policy change». *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 4 (1): 31-50. <https://doi.org/10.1080/13876980208412669>.
- Howlett, Michael. 2005. «What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles». En *Designing Government: From Instruments to Governance*, editado por Pearl Eliadis, Margaret Hill, y Michael Howlett, 31-50. Ontario: McGill-Queen's University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.cttq938d.6>.
- . 2009. «Governance Modes , Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design». *Policy Sciences* 42 (1): 73-89. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>.
- . 2011. «Revisiting Policy Design: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design Studies Michael». En *General Conference of the European Consortium for Political Research (ECPR)*, 1-32. Burnaby: Simon Fraser University.
- . 2018. «Matching policy tools and their targets: Beyond nudges and utility maximisation in policy design». *Policy and politics* 46 (1): 101-24. <https://doi.org/10.1332/030557317X15053060139376>.

- . 2019a. «Authoritative implementation tools». En *The Policy Design Primer: Choosing the Right Tools for the Job*, First, 61-79. New York: Routledge.
- . 2019b. «Basic concepts and vocabulary». En *The Policy Design Primer: Choosing the Right Tools for the Job*, First, 3-13. New York: Routledge.
- . 2019c. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Second. New York: Routledge.
- . 2019d. «Financial implementation tools». En *The Policy Design Primer: Choosing the Right Tools for the Job*, First, 80-96. New York: Routledge.
- . 2019e. «Information-based implementation tools». En *The Policy Design Primer: Choosing the Right Tools for the Job*, First, 97-111. New York: Routledge.
- . 2019f. «Organizational implementation tools». En *The Policy Design Primer: Choosing the Right Tools for the Job*, First, 33-60. New York: Routledge.
- . 2019g. «Systematically studying policy design: the logic of tool use». En *The Policy Design Primer: Choosing the Right Tools for the Job*, First, 15-29. New York: Routledge.
- . 2019h. *The policy design primer: choosing the right tools for the job*. Second. New York: Routledge.
- Howlett, Michael, y Benjamin Cashore. 2007. «Re-Visiting the New Orthodoxy of Policy Dynamics: The Dependent Variable and Re-Aggregation Problems in the Study of Policy Change». *Canadian Political Science Review* 1 (2): 50-62.
<http://ojs.unbc.ca/index.php/cpsr/article/view/9>.
- . 2009. «The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem». *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 33-46. <https://doi.org/10.1080/13876980802648144>.
- Howlett, Michael, y Raul P. Lejano. 2013. «Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design». *Administration and Society* 45 (3): 357-81.
<https://doi.org/10.1177/0095399712459725>.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee, y Jeremy Rayner. 2014. «The Elements of Effective Program Design: A Two-Level Analysis». *Politics and Governance* 2 (2): 1-12.
<https://doi.org/10.17645/pag.v2i2.23>.
- Howlett, Michael, M. Ramesh, y Anthony Perl. 2009a. «Patterns of Policy Change». En *Studying Public Policy*, Third, 198-211. Oxford: Oxford University Press.

- . 2009b. «The Policy Context». En *Studying Public Policy*, Third, 50-91. Oxford: Oxford University Press.
- . 2009c. «Understanding Public Policy: Theoretical Approaches». En *Studying Public Policy*, Third, 17-49. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, Michael, Joanna Vince, y Pablo Del Río. 2017. «Policy Integration and Multi-Level Governance: Dealing with the Vertical Dimension of Policy Mix Designs». *Politics and Governance* 5 (2): 69-78. <https://doi.org/10.17645/pag.v5i2.928>.
- Ingram, Helen, y Anne Schneider. 1990. «Behavioral Assumptions of Policy Tools». *The Journal of Politics* 52 (2): 510-29. <https://doi.org/10.2307/2131904>.
- Jordan, Andrew J., y John R. Turnpenny. 2015. «The tools of policy formulation: Actors, capacities, venues and effects». *The Tools of Policy Formulation: Actors, Capacities, Venues and Effects*, n.º June: 1-301. <https://doi.org/10.4337/9781783477043>.
- la Mota, Leandro de, Victoria Ortiz de Rozas, Sidonie Porterie, y Hernán Seiguer. 2004. «El Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires. Reflexiones en torno a nuevas prácticas estatales y societarias». En *Segundo Congreso Nacional de Sociología y VI Jornadas de Sociología de la UBA*, 0-25. Buenos Aires.
- Lascoumes, Pierre, y Patrick Le Galès. 2007. «Introduction: Understanding public policy through its instruments - From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation». *Governance* 20 (1): 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>.
- Lasswell, Harold. 1992. «La orientación hacia las políticas». En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar, 79-103. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lema, Gonzalo. 2005. «El presupuesto participativo como definición de políticas públicas». En *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 1-7. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.
- Liberman, Alejandro, Eduardo Grin, y Tomás Orbea. 2017. «Gobierno abierto para una gestión inclusiva y robusta (transparente, participativo y colaborativo)». En *Ciudad, gobierno local y gobernanza democrática para el desarrollo sostenible*, editado por Nelson de Freitas, 69-105. Caracas: CLAD.
- <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/8287/0090403.pdf?sequence=1&isAllo>

wed=y.

- Linder, Stephen H., y B. Guy Peters. 1984. «From social theory to policy design». *Journal of Public Policy* 4 (3): 237-59. <https://doi.org/10.1017/S0143814X0000221X>.
- Lowndes, Vivien, y Mark Roberts. 2013. *Why institution matter. The New Institutionalism in Political Science*. Editado por Guy Peters, Jon Pierre, y Gerry Stoker. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Madrid, Decide. 2020. «Decide Madrid». Presupuestos Participativos. 2020. <https://decide.madrid.es/presupuestos>.
- March, James, y Johan Olsen. 1984. «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life». *The American Political Science Review* 78 (3): 734-49. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107300361.005>.
- . 2006. «The Logic of Appropriateness». En *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Michael Moran, Martin Rein, y Robert Goodin, 689-708. New York: Oxford University Press.
- MDMQ. 2019a. «Quito Decide». Presupuestos Participativos. 2019. <http://www.decide.quito.gob.ec/budgets>.
- MDMQ, Secretaría General de Planificación. 2019b. *Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto MDMQ*. Quito, Ecuador.
- Montecinos, Egon. 2012. «Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil». *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 53: 61-96.
- Naser, Alejandra. 2018. «Plan de gobierno abierto». *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, 286. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/S1700687_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y.
- Naser, Alejandra, Verona Fideleff, y Joaquín Tognoli. 2020. «Monitoreo, seguimiento y evaluación de un plan de acción local de gobierno abierto». En *Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto*, 53-82. Santiago de Chile: CEPAL.
- Nebot, Carmen Pineda. 2018. «El presupuesto participativo de Madrid: luces y sombras». *Revista de Gestão e Secretariado* 9 (1): 265-92. <https://doi.org/10.7769/gesec.v9i1.687>.
- OECD. 2015. «Contexto del gobierno abierto en América Latina». En *Gobierno Abierto en*

- América Latina*, First, 27-42. Paris: OECD.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1787/9789264225787-4-es>.
- Olsen, Johan P. 2007. «Understanding Institutions and Logics of Appropriateness: Introductory Essay». *ARENA Working Papers*, n.º 13: 1-16.
- ONTSI. 2013. «Estudio sobre Objetivos , Estrategias y Actuaciones Nacionales e Internacionales en materia de Gobierno Abierto Modelo general de desarrollo y perspectivas de futuro en España».
- Peters, Guy. 1999. *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Editorial. Barcelona: Continuum International Publishing Group Inc.
- . 2005. «Policy Instruments and Policy Capacity». En *Challenges to State Policy Capacity*, editado por M. Painter, 73-91. Palgrave Macmillan.
https://doi.org/10.1057/9780230524194_5.
- Pilay, Félix. 2015. «Presupuesto participativo para una efectiva participación ciudadana». *ECA Sinergia* 6 (6): 69-76. https://doi.org/10.33936/eca_sinergia.v6i1.230.
- Pineda, Carmen. 2018. «El presupuesto participativo de Madrid: luces y sombras». *Revista de Gestão e Secretariado* 9 (1): 265-92. <https://doi.org/10.7769/gesec.v9i1.687>.
- Pires, Valdemir, y Carmen Pineda-Nebot. 2013. «Presupuesto Participativos (PPs) e Instituciones Participativas (IPs) en Brasil: Criterios (y marco) para la evaluación de experiencias y casos». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 317: 261-80.
<https://doi.org/10.24965/real.vi317.10102>.
- Planificación, Secretaría General de. 2019. *Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito.
- Pozo, Carolina. 2017. «Gobierno abierto y laboratorios de innovación pública: el caso del municipio de Quito». En *El tránsito del gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, editado por Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, y Daniela Rosales, I, 403-21. Santiago de Chile: CEPAL. <https://doi.org/10.18356/27b14da4-es>.
- Prado, Medialab. 2020. «Medialab Prado». GANA Municipales. 2020. <https://www.medialab-prado.es/proyectos/40900/description>.
- Pressman, Jeffrey, y Aaron Wildavsky. 1984. *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Editado por Jerry Mccaffery. Third. Berkeley: University of California Press.

- Quito, Concejo Metropolitano de. 1997. *Ordenanza Metropolitana No. 046. Participación de la Comunidad*. Distrito Metropolitano de Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- . 2006. *Ordenanza Metropolitana No. 0187. Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social*. Distrito Metropolitano de Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- . 2016. *Ordenanza Metropolitana No. 102. Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social*. Quito: Ordenanzas Metropolitanas.
- Racines, Daniela. 2018. «Análisis de la participación ciudadana en los presupuestos participativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales». Pontificia Universidad Central del Ecuador.
- Ramírez-Alujas, Álvaro. 2013. «Gobierno Abierto en la encrucijada: El cara y sello de la experiencia Latinoamericana en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto». *Documento para su presentación en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España), 23 y 24 de septiembre 2013*. Álvaro.
- Ramírez-Alujas, Álvaro, y Nicolás Dassen. 2014. «Vientos de cambio: El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe». *BID, Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Ramírez, Franklin, y Mariela López. 2018. *El Presupuesto Participativo en el Municipio de Ambato (2014-2017)*. Quito: Vínculos Universidades y Sociedad Civil (UnOS).
- Ramos Alderete, José Luis. 2018. «Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership): surgimiento, evolución e inserción de América Latina». *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, n.º 26 (noviembre): 40. <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2017.26.59969>.
- Rodriguez, Carlos. 2018a. «Gobierno abierto por otras vías: análisis del caso de Quito, Ecuador (2014-2018)», 1-20.
- . 2018b. «La influencia del alcalde y la sociedad civil en la institucionalización del presupuesto participativo: análisis del caso de Pasto, Colombia (1995-2016)». FLACSO Ecuador.
- . 2020. «El gobierno abierto desde la perspectiva del diseño de políticas públicas». En

- Gobierno Abierto: Estrategias e iniciativas en Iberoamérica*, 21-66. CLAD.
<https://doi.org/10.29327/523696.1-1>.
- Roth, André-Noël. 2010. «Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos». En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, editado por André-Noël Roth, 1.^a ed., 15-65. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- . 2014. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones. Bogotá: CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango.
- Ruiz, Lucía. 2007. «Marco conceptual sobre presupuesto participativo». *Ciudad-EED/PDDL-Intercoperation*, 27.
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100930122940/3p1art1.pdf>.
- Sabatier, Paul. 2007. «The Need for Better Theories». En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul Sabatier, 2.^a ed., 3-20. United States: Westview Press.
<https://doi.org/10.4324/9780367274689>.
- Secretaría Tic, Innovación y Gobierno Abierto. 2018. *Política pública de gobierno abierto de Nariño*. Colombia.
- Sewerin, Sebastian, Daniel Béland, y Benjamin Cashore. 2020. «Designing policy for the long term: agency, policy feedback and policy change». *Policy Sciences* 53 (2): 243-52.
<https://doi.org/10.1007/s11077-020-09391-2>.
- SGCTP. 2015. «Pensamiento estratégico sobre la participación ciudadana». Quito: Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana del MDMQ.
<https://www.oidp.net/docs/repo/doc126.pdf>.
- . 2018. *Instructivo de Presupuestos Participativos 2017-2018*. Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación. Distrito Metropolitano de Quito.
<http://www.quito.gob.ec/index.php/secretarias/secretaria-de-coordinacion-territorial-y-participacion>.
- Solis, Roberta. 2017. «¿En qué consiste un gobierno abierto?» En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, editado por Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, y Daniela Rosales, I, 85-99. Santiago de Chile: CEPAL.
<https://doi.org/10.18356/27b14da4-es>.
- Spyer, Juliano. 2018. *Panorama social: Mídias sociais no Brasil emergente*.
<https://doi.org/10.2307/j.ctv550d07.6>.

- Subirats, Joan. 2017. «Innovación social, cambio tecnológico y gobierno abierto: la coproducción de políticas públicas». En *Desde el gobierno abierto al Estado en América Latina y el Caribe*, editado por Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, y Daniela Rosales, 191-205. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://doi.org/10.18356/27b14da4-es>.
- Trigo, María, y Verónica Álvarez. 2017. «El tránsito del gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe». En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, editado por Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, y Daniela Rosales. Santiago de Chile: CEPAL. <https://doi.org/10.18356/27b14da4-es>.
- Turnbull, Nick. 2008. «Harold Lasswell's 'problem orientation' for the policy sciences». *Critical Policy Studies* 2 (1): 72-91. <https://doi.org/10.1080/19460171.2008.9518532>.
- Vera Martinez, Curtberto Martin. 2016. «Los datos abiertos y el plan de acción de gobierno abierto en México 2013-2015 open data and open government in Mexico 2013-2015». *Nóesis* 27 (54). <https://doi.org/10.20983/noesis.2018.2.1>.
- Vitale, Denise. 2004. «Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo». *Observatório dos Direitos do Cidadão*, 1-104.
- Welp, Yanina, y Franklin Ramírez. 2011. «Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina». *Íconos - Revista de Ciencias Sociales* 15 (2): 11-20.
- Wu, Xun, M. Ramesh, Michael Howlett, y Scott Fritzen. 2010. «Policy evaluation». En *The Public Policy Primer*, First, 82-99. Abingdon: Routledge.
- Ziccardi, Alicia. 2020. «Las ciudades: la gobernabilidad y la participación ciudadana». En *Ciudades Latinoamericanas. La cuestión social y la gobernanza local*, editado por María Mercedes Di Virgilio, 1.ª ed., 369-88. Buenos Aires: CLACSO.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2009. «How Politics Matter When Policies Change: Understanding Policy Change as a Political Problem». *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 97-115. <https://doi.org/10.1080/13876980802648300>.