

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2017-2019

Tesis para obtener el título de maestría de investigación en Políticas Públicas

La participación ciudadana en la agenda nacional de Ecuador y en la agenda local del Distrito
Metropolitano de Quito 1990 - 2017

Gabriela Estefanía Vaca Corrales

Asesora: María Belén Albornoz

Lectores: Gaudys L. Sanclemente e Isarelis Pérez Ones

Quito, enero de 2023

Dedicatoria

El camino recorrido en este trayecto de mi vida lo dedico a Dios por su infinita bondad; a mi madre Ana María, por su amor incondicional; a mi padre Marcelo, por su apoyo espiritual; a Karen, Marcelo y Miguel Ángel, por impulsarme a cumplir mis sueños; a Felipe, mi compañero de vida, por su apoyo y amor absoluto, a mi pequeña Isabella, el motor de mi vida, mi más grande tesoro.

Así mismo, mi profundo agradecimiento con FLACSO, por abrirme sus puertas y brindarme la oportunidad de crecer personal y académicamente; con mis maestros que se constituyeron en guías durante este trayecto y de manera especial con mi tutora de tesis María Belén Albornoz, a quien admiro en gran medida por su calidez y humildad para compartir su conocimiento.

Índice de contenidos

Resumen	VII
Introducción.....	1
Capítulo 1 . ¿Qué son las políticas públicas?	4
1.1. Enfoques teóricos.....	5
1.1.1. El diseño de políticas públicas.....	6
1.1.2. Instrumentos de política pública.....	7
1.1.3. El cambio de la política pública.....	7
1.1.4. Enfoque de redes de política pública.....	12
1.1.5. Modelo dialéctico de Marsh y Smith.....	15
1.2. Metodología y métodos de la investigación.....	20
1.2.1. Selección del caso de estudio	21
Capítulo 2 . Red y Contexto	25
2.1. Primera etapa de análisis (1990-2006)	32
2.1.1. Democracia y neoliberalismo como antecedente para la Descentralización y la Participación Ciudadana en Ecuador.....	32
2.1.2. Descentralización y Participación Ciudadana en el Contexto Local	37
2.2. Conclusiones preliminares de la primera etapa de análisis: La descentralización como punto de partida para la participación ciudadana.....	50
Capítulo 3 . Estructura y Agencia.....	53
3.1. Segunda etapa de análisis (2007-2017).....	54
3.1.1. Descentralización, Buen Vivir, Participación Ciudadana y Planificación Estratégica en un contexto Nacional	54
3.1.2. Las ideas programáticas de la Descentralización, del Buen Vivir, de la Participación Ciudadana y de la Planificación Participativa permean la red de política en un contexto Local.....	67
3.2. Conclusiones preliminares de la segunda etapa: Descentralización y Participación Ciudadana en un contexto Nacional y Local (2007 – 2017).....	83
Capítulo 4 . Red y resultado	85
4.1. Relación dialéctica: redes de política y resultado de la primera etapa de análisis 1990-2006	87
4.2. Relación dialéctica: redes de política y resultado de la segunda etapa de análisis 2007 – 2017.....	91

4.3. Posiciones, agrupaciones e ideas compartidas por los actores durante la primera y segunda etapa del trabajo de investigación	97
Conclusiones.....	102
Hallazgos	103
Comportamiento de la hipótesis	106
Listade siglas y acrónimos.....	107
Lista de referencias	109

Lista de ilustraciones

Figuras

Figura 2.1 Red correspondiente a la primera etapa (1990 – 2006).....	47
Figura 3.1 Red correspondiente a la segunda etapa (2007 – 2017).....	79
Figura 4.1 Red correspondiente a la primera etapa (1990 – 2006).....	97
Figura 4.2 Red correspondiente a la segunda etapa (2007 – 2017).....	98

Tablas

Tabla 1.1 Criterios para la selección del caso	23
Tabla 2.1 Nodos correspondientes a la primera etapa (1990 – 2006)	41
Tabla 2.2 Estadísticas de la red de la primera etapa (1990 – 2006)	47
Tabla 3.1 Nodos correspondientes a la segunda etapa (2007 – 2017).....	72
Tabla 3.2 Estadísticas de la red de la segunda etapa (2007 – 2017).....	80
Tabla 4.1 Estadísticas de las redes	98

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Gabriela Estefanía Vaca Corrales, autora de la tesis titulada “La política de participación ciudadana en la agenda nacional de Ecuador y en la agenda local del Distrito Metropolitano de Quito”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Políticas Públicas 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 Commons3.0 Ecuador (CC BY-NC-NDEC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, enero de 2023



Firmado digitalmente por:
GABRIELA
ESTEFANIA VACA
CORRALES

Gabriela Estefanía Vaca Corrales

Resumen

El modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000) con ideas sustantivas de Kisby (2007), así como la tipología de los tres tipos de cambio propuesta por Hall (1993) se constituyen en la guía del presente trabajo de investigación. De acuerdo con ello, esta tesis se desarrolla sobre la base de la pregunta ¿Cómo la idea de la participación ciudadana permea en la agenda de la política nacional y local e influye en el cambio de la política? La hipótesis sostiene que, en la década de los 90 la idea de la participación ciudadana permea en la agenda nacional y local del Distrito Metropolitano de Quito debido a la adopción de la idea de la descentralización, con el fin de afrontar la crisis del Estado, por falta de legitimidad política (Peters 2018).

Sobre la base de ello, el objetivo del presente trabajo de investigación ha sido Identificar el proceso de inserción de la idea de la participación ciudadana en la agenda nacional y local del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) desde 1990 hasta 2006 y describir cómo cambia en un periodo de tiempo comprendido entre 2007 y 2017. En tal virtud, se ha dividido el análisis en dos etapas de estudio, la primera comprendida entre 1990 y 2006 y la segunda, entre 2007 y 2017.

En este sentido, entre 1990 y 2006, el contexto ideacional se vio influenciado por la idea de la descentralización y por la idea de la participación ciudadana. Estas, permearon el contexto nacional y local del Distrito Metropolitano de Quito, en medio de la adopción de políticas neoliberales diseñadas por el Banco Mundial y por el FMI, con el fin de afrontar la crisis del Estado, por falta de legitimidad política. Conforme a ello, durante la etapa de estudio en mención se ha evidenciado cambios de la política de primer y segundo orden, como un proceso de ajuste de la misma (Hall 1993).

Respecto de la segunda etapa comprendida entre 2007 y 2017, las ideas programáticas de la descentralización y de la participación ciudadana se mantienen; sin embargo, aparecen dos ideas programáticas nuevas que permean la segunda red de política, estas son, el buen vivir y la planificación participativa. En este contexto, el Estado retoma la rectoría de la política pública y define a través de la Constitución y del COOTAD las funciones, competencias y recursos para los distintos niveles de gobierno.

De acuerdo con ello y a la tipología de los tres tipos de cambio de Hall (1993) durante la segunda etapa de estudio se evidencia un proceso de cambio de política de participación ciudadana de tercer orden, en virtud de los cambios simultáneos en los tres componentes que intervienen en la modificación de la política (en la calibración del instrumento, en los instrumentos en sí mismos y en la jerarquía de los objetivos), conllevando cambios en términos del discurso político asociados con un "cambio de paradigma".

Introducción

A partir de la década de los 90, el contexto nacional e internacional se caracterizó por la búsqueda de iniciativas institucionales y ciudadanas que profundicen la práctica democrática a través de una mayor incidencia de la ciudadanía (organizada o no) en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas, más allá de los procesos electorales.

En tal virtud, en América Latina, el proceso de la Revolución Bolivariana planteo una serie de cambios progresistas, que promovían la lucha social y la conciencia social en medio de una crisis económica de nivel mundial.

En Ecuador, la crisis económica de los años 90 generó la necesidad de trabajar en torno a estrategias de ajuste económico, demandando de reformas que afianzaran la gobernabilidad, mediante la modernización del aparato público, el mejoramiento de la justicia, la descentralización y el desarrollo de políticas focalizadas para los sectores vulnerables (afectados por las políticas macroeconómicas).

En este sentido, durante la primera etapa de estudio (1990 – 2006) las ideas de la descentralización y de la participación social se insertan desde un ámbito internacional, en medio de un contexto neoliberal, caracterizado por una retórica anti política que promovía la idea de que los paradigmas tradicionales de la democracia liberal debían modificarse mediante el establecimiento de formas alternativas de participación.

Conforme a ello, se ha identificado a los actores, eventos e instrumentos que configuraron la red de política de la etapa en mención, la cual se caracterizó por el diseño de los siguientes instrumentos de política:

- Ley de Modernización en 1993;
- Ley del Distrito Metropolitano de Quito en 1993;
- Ley Especial para la Descentralización del Estado y de Participación Social en 1997
- La Constitución de 1998
- Ordenanza 046 del Municipio de Quito;
- Plan Equinoccio siglo 21 (Quito hacia el 2025);
- Ordenanza No.187, en 2006.

Posteriormente, en la segunda etapa de estudio (2007-2017), se evidencia que el contexto (económico, político y social) condujo a la modificación de la red, como resultado de la interacción entre diferentes tipos de actores, eventos e instrumentos que modifican la política de acuerdo con las orientaciones y objetivos comunes que circulan dentro de la estructura. En este sentido, se identifica que el nuevo proyecto político otorga como resultado un Gobierno Central fuerte que organiza el territorio con el apoyo de la desconcentración del ejecutivo.

Pregunta de investigación

¿Cómo la idea de la participación ciudadana permea en la agenda de la política nacional y local e influye en el cambio de la política?

Objetivo General

Identificar el proceso de inserción de la idea de la participación ciudadana en la agenda nacional y local del DMQ desde 1990 hasta 2006 y, describir cómo esta cambia en el periodo de tiempo comprendido entre 2007 y 2017.

Objetivos Específicos

1. Describir el contexto histórico de las ideas programáticas a nivel internacional e identificar cómo estas se insertan en el contexto nacional y local en el periodo comprendido entre 1990 y 2006.
2. Identificar las ideas programáticas que se insertan entre 2007 - 2017 y determinar los actores, eventos e instrumentos que configuran la segunda red de política.
3. Analizar cómo cambia la política durante las dos etapas de estudio en un contexto nacional y local del DMQ.

Hipótesis

En la década de los 90 la idea de la participación ciudadana permea en la agenda nacional y local del DMQ debido a la adopción de la idea de la descentralización, con el fin de afrontar la crisis del Estado, por falta de legitimidad política (Peters 2018).

Estructura de la investigación

El presente trabajo de investigación consta de cinco capítulos, durante el primer capítulo se introduce al lector en el mundo de las políticas públicas, planteando el estado de arte teórico. Así mismo, se da a conocer la metodología de estudio y se realiza la selección del caso de acuerdo al método de estudio de caso de George y Bennett (2005).

Posteriormente, en el segundo capítulo se realiza un análisis del contexto internacional en torno a los procesos de descentralización, con el fin de identificar de acuerdo al modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000) (específicamente en lo concerniente a la relación dialéctica entre red y contexto), cómo permean las ideas de la descentralización y de la participación ciudadana desde un ámbito internacional en un contexto nacional - local durante la primera etapa de estudio (1990 – 2006). De igual manera se identifica el tipo de cambio de la política de acuerdo a la tipología de Hall (1993).

En el tercer capítulo se busca determinar cómo cambian las ideas programáticas e inciden en la agenda y estructura (mediante el análisis de la relación interactiva entre la estructura y la agencia durante la segunda etapa de análisis del presente trabajo de investigación 2007 - 2017), para lo cual, se rastrean las instituciones, los instrumentos y los actores que permiten institucionalizar la participación ciudadana. Posteriormente, se identifica el tipo de cambio de la política, de acuerdo con la tipología de Hall (1993).

En el cuarto capítulo se realiza el análisis de la relación dialéctica entre la red y el resultado (de las dos etapas de estudio); además, se recurre a la tipología de cambio de Hall (1993) con el fin de analizar el tipo de cambio de la política de participación ciudadana en un contexto nacional y local del DMQ.

Finalmente, en el quinto capítulo se plantean las conclusiones y se corrobora la hipótesis planteada para el presente trabajo de investigación.

Capítulo 1 . ¿Qué son las políticas públicas?

Para el desarrollo del presente capítulo, se introduce al lector en el mundo de las políticas públicas, se aborda el diseño de las políticas con Peters (2018), el enfoque de redes con Sanz (2003), Hecló (1978) y Knoke (1993). De igual manera, se cita a Marsh y Smith (2000), quienes se centran en tres relaciones dialécticas dadas entre la estructura y agencia, redes y contexto y, las redes y el resultado de la política. Así mismo se aborda a Kisby (2007) con el objetivo de entender cómo y a través de quien las ideas logran influenciar a los actores clave para el proceso de formulación de la política pública; además, bajo los aportes de George y Bennett (2005), se realiza la selección del caso de estudio.

En inglés la palabra política tiene tres traducciones. La primera “politics”, hace referencia al juego político diario que permite conseguir poder e influencia y generar alianzas en medio de un conflicto. Éste tiene que ver con las interacciones de actores que buscan controlar el poder político en la sociedad. La segunda traducción es la de “polity” y, tiene que ver con la estructura política institucional (ley, organizaciones de Estado, estructura). Finalmente “policy”, es el resultado de una interacción política e introduce al investigador dentro del ámbito de estudio de “Public policy” o políticas públicas (Fontaine 2015).

El análisis en términos del ciclo de las políticas públicas surgió con el aporte de Lasswell hace más de 70 años, quien otorgó una conceptualización a la “ciencia de las políticas” con el fin de mejorar el proceso de toma de decisiones. Laswell contribuyó de manera relevante en la ciencia política a través de lo que denominó “proceso de toma de decisiones”, identificando el origen de las políticas mediante una guía de actos colectivos. El autor planteó al ciclo de las políticas en términos de un desarrollo lineal, con las etapas de Inteligencia, Promoción, Prescripción, Invocación, Aplicación, Terminación y Evaluación (De Leon 1997).

Dicho planteamiento ha servido de guía pedagógica y heurística para el surgimiento de nuevas teorías. No obstante, Jones (1984) simplificó la propuesta de Laswell en cinco etapas:

1. Formulación o identificación del problema (elaboración de la agenda).
2. Evaluación de posibles soluciones.
3. Toma de decisión y explicación a otras agencias del Estado.

4. Ejecución o implementación de la política (para llevar a cabo los planteamientos de la etapa anterior).
5. Evaluación de resultados.

Cabe mencionar que, el contexto en el que se produjo la institucionalización de las políticas públicas estuvo anclado a una época de crecimiento económico que se prolongaría hasta 1970 en medio de la optimización del gasto público y de la reconstrucción de la infraestructura de los países damnificados tras la Segunda Guerra Mundial:

(...) el análisis de las políticas dotaba a los gestores y ejecutores de las políticas con elementos de juicio para tomar decisiones idóneas, dar un seguimiento a su ejecución y eventualmente evaluar sus impactos, puesto que gobernar por las políticas era más sistemático que gobernar por el sentido común (...) (Fontaine 2015, 8).

1.1. Enfoques teóricos

Varios enfoques teóricos han sido agrupados conforme a las siguientes categorías: tradicionales y racionalistas, neoinstitucionalistas, cognitivistas e interpretativistas. Los enfoques tradicionales y racionalistas se posicionan desde el paradigma positivista, idealizando la racionalidad de los individuos para explicar lo social (Marsh y Furlong 2010).

Más adelante, con el paradigma post positivista o del realismo crítico, se asumió que no todos los hechos podían ser explicados de manera objetiva; con ello, surgió el enfoque de las teorías institucionalistas, el mismo que en un inicio se centraba únicamente en el análisis de las instituciones formales del Estado y que en 1984, sería denominado por March y Olsen como neo-institucionalismo, mediante la inclusión del análisis de las instituciones no formales (Torres 2015).

El enfoque neo-institucionalista se centra en explicar las dinámicas sociales mediante el análisis del rol de las instituciones tanto formales (que comprenden normativas, leyes y reglas que rigen a la sociedad y que están inscritas de manera formal por la estructura organizacional del Estado) como no formales (que incluyen creencias, principios, así como valores de la sociedad) (Marsh y Furlong 2010). Dicha visión ha sido abordada principalmente por la teoría de redes que parte

de la existencia de múltiples actores en la definición, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Por otro lado, el enfoque cognitivista resalta la importancia de las ideas y el proceso de aprendizaje en la formulación de las políticas públicas, sostiene que las ideas pueden generar cambios en las políticas e influir en el diseño de estas y en la selección de sus instrumentos (Kisby 2007). Finalmente, el enfoque interpretativista defiende una postura post empiricista, otorgando importancia a los contextos, a los saberes locales, a las opiniones de la ciudadanía, al rol de las ideas, a los factores cognitivos, retóricos o inclusive estáticos (Marsh y Furlong 2010).

1.1.1. El diseño de políticas públicas

De acuerdo con Howlet y Giest (2013) el diseño de políticas se ha conceptualizado como un verbo, haciendo referencia al proceso de formulación de políticas públicas; o como un sustantivo, debido a la descripción del contenido de estas. Lo que tienen en común es que los dos se constituyen en un deseo por mejorar las consecuencias de la política pública; no obstante, difieren en la concepción de lo que podría considerarse como "bueno", con políticas públicas formuladas desde perspectivas muy diferentes.

Para Peters (2018) el diseño de las políticas permite describir el proceso mediante el cual se otorga respuestas a los problemas públicos, sin embargo, el período contemporáneo se ha constituido en el mejor y el peor de los tiempos, debido a la gran cantidad de información y evidencia para construir buenas políticas públicas. Pese a, la desconfianza en el sector público y la falta de voluntad de varios formuladores de políticas para aceptar la información disponible hace que el diseño de políticas sea casi imposible en algunos entornos.

El autor sostiene que en su mayoría los diseñadores o analistas buscan crear una plantilla para la política con un plan (implícito o explícito), con el fin de guiar la intervención y permitir desarrollar un modelo de evaluación. Dicha perspectiva con enfoque top down para la formulación de políticas suele ser común para los tomadores de decisiones, pero se convierte en un instrumento poco funcional para actores externos, puesto que, la concepción mecanicista del proceso podría conducir a errores graves, ya que los seres humanos y sus comportamientos suelen variar, por lo cual se debe incluir medios para crear incentivos

suficientes o desincentivos con el fin de lograr un nivel adecuado de cumplimiento, considerando que dicho proceso es político y que se encuentra influenciado por una política partidista con múltiples partidos políticos o por una política organizacional impulsada por agencias dentro de la burocracia (Peters 2018).

En tal virtud, se recomienda pensar en una perspectiva evolutiva y adaptativa que aplique un rango diferente de sensibilidades ligadas al entorno político y social en el que la política debe funcionar, contemplando que el diseño inicial de política estará sujeto a modificaciones en medida en que esta se va implementando, con el fin de que funcione en el mundo real.

1.1.2. Instrumentos de política pública

Un modo de gobernanza se refleja en la preferencia de un gobierno por un estilo de políticas públicas a través de sus instrumentos (Fontaine 2015, 81). De acuerdo con Peters (2018) en su mayoría los instrumentos son híbridos y ayudan a materializar las políticas. Para Howlett (2005) los instrumentos de política son técnicas de gobierno que involucran el uso de la autoridad estatal para influir en el comportamiento del individuo y en la sociedad, puesto que, los hacedores de políticas tienen una enorme caja de herramientas a su disposición, y deben decidir qué instrumento o combinación de instrumentos seleccionarán para alcanzar sus objetivos políticos (Peters 2018, 100).

Desde el punto de vista de Howlett y Ramesh (2003) los instrumentos se dividen en dos tipos, por un lado se encuentran los sustantivos, que están relacionados directamente a la producción y satisfacción de necesidades y, tienen incidencia directa en los resultados. Por otro lado, se encuentran los procedimentales que afectan en los procesos que luego derivan en resultados.

1.1.3. El cambio de la política pública

El cambio de política pública produce la transformación de esta, como resultado de un proceso social y político que ocurre en un período de tiempo determinado. Para abordar dicho fenómeno es fundamental entender que la toma de decisiones en lo público se encuentra influida por la manera en que se interpreta la realidad, en consecuencia, es importante construir un marco teórico con base en las diferentes elecciones epistemológicas y teóricas

con el fin de definir qué es el cambio de las políticas públicas, qué características tienen las formas de cambio y, cómo ocurre dicho fenómeno (Cruz 2012).

Respecto de la discusión teórica de nivel meso, existen varios enfoques para estudiar el cambio de política pública. De acuerdo con Fontaine (2015), estos pueden organizarse en tres grupos:

- El enfoque racionalista, que está conformado por teorías que se basan en la racionalidad, aunque limitada, de los actores y en los procesos de toma de decisiones.
- Los enfoques cognitivistas, que ponen el acento en la representación de los problemas y en los discursos legitimadores de toma de decisiones.
- Los enfoques institucionalistas, que se encauzan en las instituciones formales e informales dentro del proceso de la política pública.

Sobre la base de ello, se presenta la discusión teórica que hace referencia a la ubicación del problema, en función de los tres tipos de enfoques analíticos del cambio de política pública.

Enfoque racionalista

Incrementalismo

El enfoque incremental parte de una visión conservadora, está basado en el método de ensayo y error en pequeños pasos, buscando evitar fallas al escoger políticas que impliquen cambios drásticos y profundos. Los primeros trabajos en torno a este tema se remontan a Lindblom (1959), quien estudio los cambios marginales de la política pública, mediante el análisis de alteraciones graduales de la misma, que no se alejaban drásticamente de la situación inicial. Dicha postura es conocida por los autores de la ‘vieja ortodoxia’, la cual posteriormente es superada por los trabajos que analizan el cambio de política como consecuencia de un cambio de paradigma.

La ‘nueva ortodoxia’ u ‘ortodoxia postincremental’, surge con el aporte de Howlett y Cashore (2019), quienes trascienden el énfasis en los cambios incrementales y paradigmáticos,

incluyendo el análisis en la reconfiguración de la política a nivel de fines y medios, proponiendo mecanismos alternativos que generan cambios paradigmáticos.

Marco de la Corriente Múltiple

John Kingdon (1995) planteó el Modelo de la Corriente Múltiple, con el fin de determinar cómo se introducen los problemas en la agenda pública y, cómo se deciden las soluciones de los mismos. Para esto asumió una confluencia de tres corrientes: los problemas, las soluciones o alternativas de política pública y la política. Sostuvo que cada uno de ellos se conceptualiza independientemente del otro, con su propia dinámica y en distintos puntos críticos del tiempo, confluyendo en una “ventana de oportunidad”.

El autor sostiene que las ventanas de oportunidad política pueden darse por el cambio de un nuevo gobierno o por nuevos ciclos presupuestarios. Así mismo, manifiesta que este puede generarse por cuestiones impredecibles como eventos naturales, crisis económicas, etc. Por su parte, Capano (2009) sostiene que el marco de la corriente múltiple adopta una lógica no lineal, otorgando relevancia al azar y al comportamiento individual en la generación del cambio.

Marco del Equilibrio Puntuado

La expresión Equilibrio Puntuado se originó en 1972 en el campo de la biología evolutiva, mediante una explicación alternativa y crítica al Darwinismo y a la “selección natural”, la cual entiende la evolución de las formas de vida como una larga cadena de cambios graduales. En las ciencias políticas el Equilibrio Puntuado comenzó a utilizarse en la década de los noventa como una manera alternativa de entender la historia electoral estadounidense.

La Teoría del Equilibrio Puntuado (PET, por sus siglas en inglés) surgió en reacción al modelo incrementalista. Ésta es una teoría sobre la dinámica de las políticas mediante la cual se enfatiza en los mecanismos que producen los cambios. Su argumento central se encuentra en la estabilidad creada por la preferencia de las instituciones a mantenerse adheridas (institutional stickiness), por la brecha que posteriormente se produce entre las preferencias institucionales del status quo y por los productos observados en las políticas, en virtud de la nueva información que se va acumulando.

True, Jones, y Baumgartner (2007) sostienen que la PET se caracteriza por procesos políticos desarrollados en períodos de estabilidad y que son interrumpidos por cambios drásticos que se alejan del pasado y de las variaciones marginales, como consecuencia de un cambio en la percepción de los problemas. Por su parte Fontaine (2015) argumenta que los cambios incrementales y radicales se deben a la interacción de las instituciones políticas con los procesos de toma de decisiones con racionalidad limitada. Dicho marco se ha centrado en el establecimiento de la agenda, y hace hincapié en la importancia del marco institucional para influir en la dinámica de la política y en el proceso del cambio.

Enfoque cognitivista

Marco de las Coaliciones Promotoras

El Marco de las Coaliciones Promotoras (ACF - Advocacy Coalition Framework) presenta una visión del rol de las comunidades de política conformadas por actores estatales y no estatales que comparten valores y creencias, y que compiten entre sí empleando sus recursos y estrategias para alcanzar el dominio sobre un tema propuesto (Sabatier y Weible 2007). Este marco es usado para explicar el cambio de política en períodos mayores a diez años, porque así lo exige la comprensión del aprendizaje. Además, incorpora el enfoque ideacional lo que supone un papel central de las ideas, valores y creencias.

El Marco de las Coaliciones Promotoras hace una distinción entre factores externos e internos del subsistema de la política. Dentro de dicho subsistema, identifica coaliciones promotoras en las que unos subconjuntos de actores defienden propuestas de políticas en ese campo, cabe mencionar que el aprendizaje orientado a las políticas de los miembros de esas coaliciones es un aspecto importante del cambio y puede alterar aspectos secundarios del sistema de creencias de la coalición. Regularmente los cambios en los aspectos nucleares de una política son resultado de perturbaciones en factores no cognitivos externos al subsistema, tales como las condiciones macroeconómicas o el ascenso de una nueva coalición gobernante en el sistema (Sabatier y Weible 2007).

Enfoques Discursivos

De acuerdo con Schmidt y Radaelli (2006) el discurso es uno de los factores que permiten explicar el cambio de la política pública. El enfoque discursivo se ubica dentro del institucionalismo discursivo y representa una forma de neo institucionalismo. Por discurso no se entiende únicamente la estrategia de comunicación, se trata de una visión amplia, que vincula a las políticas públicas con su entorno social y las dota de significado, su importancia radica en la capacidad para incidir y moldear nuevas estructuras institucionales, conjuntos de ideas, reglas, y valores.

El discurso permite superar el dilema entre estructura y agencia para explicar la dinámica del cambio haciendo énfasis en cómo los actores pueden replantear o reforzar sus ideas, intereses, instituciones y cultura. Este incide en el cambio de política pública de manera ex ante a través de las ideas entorno al problema y la formulación de política, alterando la percepción de los actores y sus preferencias, mejorando sus capacidades institucionales para el cambio, puesto que, una situación no adquiere el rango de problema público, a menos que los actores sociales otorguen características negativas a dicha situación. Asimismo, puede influir de manera ex post, mediante la legitimación de las decisiones ya tomadas, puesto que los problemas son contruidos socialmente (Schmidt y Radaelli 2006).

Enfoque institucionalista

Tres Tipos de Cambio

El concepto de formulación de políticas como aprendizaje social (dentro de las teorías de Estado) es planteado por Hugo Hecló (1978), quien sostiene que la incertidumbre constituye una fuente de la política cuando los hombres se cuestionan colectivamente qué hacer. Dicho concepto fue adoptado por los teóricos del estado, quienes enfatizan en el papel de las ideas para la formulación de políticas y para el cambio de las mismas. Por su parte Hall (1993) argumenta que las ideas e instituciones se refuerzan mutuamente, asume la existencia de tres componentes que intervienen en la modificación de una política, los cuales determinan el tipo de cambio, estos son:

- La calibración del instrumento,
- Los instrumentos, y;
- La jerarquía de los objetivos.

Dentro de su postulado, Hall (1993) contribuyó a superar el enfoque de la 'vieja ortodoxia', haciendo referencia a tres tipos de cambio, con el fin de otorgar una respuesta a la interrogante planteada para determinar cómo se modifican las ideas detrás de las políticas, estos son:

- Procesos de cambio de política de primer orden, que se producen cuando los instrumentos son ajustados en función de la experiencia y de los nuevos conocimientos. Estos responden a decisiones técnicas, manteniendo los instrumentos de política y los objetivos generales intactos.
- Procesos de cambio de política de segundo orden, que se generan cuando los instrumentos de política, así como el entorno, se modifican en respuesta a la experiencia; sin embargo, los objetivos generales de la política siguen siendo los mismos. Dicho proceso ajusta las políticas sin cuestionar los términos generales de un paradigma político dado.
- Procesos de cambio de política de tercer orden, que se producen cuando se generan cambios simultáneos en los tres componentes que intervienen en la modificación de una política, es decir, en la calibración del instrumento, en los instrumentos en sí mismos y en la jerarquía de los objetivos. Dicho proceso conlleva cambios radicales en los términos del discurso político asociados con un "cambio de paradigma".

1.1.4. Enfoque de redes de política pública

La tradición dominante en las ciencias sociales ha planteado modos de explicación científica a partir de modelos causales, que generalmente son aplicados en estructuras macro (sociales o económicas), o de modelos intencionales que permiten otorgar explicaciones micro (centradas en la conducta individual); sin embargo, al constituirse el enfoque de redes en una perspectiva a nivel meso, éste contribuye a explicar las causas y consecuencias de los resultados de la política de forma dinámica, mediante el análisis del contexto y de las relaciones entre los actores (Sanz 2003).

En un inicio, los aportes de Heclo (1978), plantearon el estudio de los llamados “triángulos de hierro” como uno de los primeros elementos desarrollados para entender las interacciones entre segmentos de la sociedad y el Estado, mediante la articulación del Ejecutivo, del Congreso y de grupos de interés en varios programas. No obstante, los investigadores de los triángulos de hierro identificaron que el dirigir la búsqueda de actores incidentes en el ámbito de la política hacia un grupo reducido de personas con poder producía la pérdida de varias figuras con capacidad de influencia en las decisiones políticas.

Por tal razón, se vio la necesidad de ampliar la investigación, otorgando un papel relevante a las “redes de asuntos” o “issue networks”, dichas redes permitieron entender el ambiguo tejido de las políticas sociales, en donde los participantes entran y salen permanentemente de la red. A diferencia de los triángulos de hierro, las redes de asuntos incluyen participantes internos y externos al gobierno, en donde no prima el interés económico, sino un compromiso intelectual o emocional. El análisis de las redes de asuntos otorga la posibilidad de estudiar las políticas públicas desde una perspectiva que tiende a ser pluralista, debido a dos tendencias fundamentales: la expansión de las responsabilidades estatales y el aumento de la complejidad de los asuntos públicos; sin embargo, la entrada y salida de participantes genera inestabilidad en las redes (Heclo 1978).

Por su parte, Rhodes (1997) habla sobre las ‘comunidades de política’, redes caracterizadas por la estabilidad en sus relaciones, mediante la continuidad de una membresía altamente restrictiva y una interdependencia vertical basada en la responsabilidad. Dichas comunidades de política tienen un alto grado de interdependencia vertical y articulación horizontal limitada.

En el análisis de redes se contempla el hecho de que los actores participan de los sistemas sociales que a su vez los conectan con otros actores, generando influencias en los comportamientos de los demás. Por lo cual, el estudio de redes busca identificar, medir y probar hipótesis sobre las formas estructurales y los contenidos sustantivos de las relaciones entre agentes. Desde la perspectiva de Sanz (2003) el análisis de redes se constituye en un método de acercamiento a las estructuras sociales que surgen como producto de diversas formas de relación, mediante un conjunto específico de métodos y técnicas.

Sanz (2003) sostiene que los principios de red ofrecen un marco teórico perceptivo, el cual permite unir varios niveles de análisis (personal, organizativo, sistémico), otorgando una

descripción completa de la actividad política y de sus consecuencias, superando explicaciones más fragmentarias. Durante los años sesenta se consolidó el esfuerzo por aplicar una formalización matemática a las intuiciones y desde entonces la teoría de grafos se ha convertido en el fundamento para el desarrollo del análisis de redes. Por lo tanto, esta debe ser vista como un conjunto de técnicas con una perspectiva metodológica compartida antes que como un nuevo paradigma en las ciencias sociales.

Como expresa Knoke (1993), los elementos básicos de la red son los actores sociales y las relaciones. El análisis de redes proporciona una descripción completa de la actividad política y de sus consecuencias, superando otro tipo de explicaciones caracterizadas por la fragmentación. De acuerdo con ello, la proposición central de la perspectiva de red es la conceptualización de la estructura social como un patrón perdurable de relaciones entre los actores sociales, en donde el patrón de vínculos y no vínculos entre actores identifican las posiciones básicas dentro de un sistema social y de la estructura global.

La parte operativa de la red se visibiliza en la combinación de actores y sus relaciones, las mismas que definen las distintas posiciones en una estructura social y la forma en que dichas posiciones interactúan entre sí. Por lo cual, las conexiones dinámicas, así como los vínculos entre los actores permiten aprehender una imagen más precisa del proceso causal en un sistema social que no se basa únicamente en las covariaciones de los atributos de los actores (Knoke 1993).

El objetivo central del análisis de redes es obtener una mejor explicación de los fenómenos sociales mediante el estudio de las relaciones que se producen entre actores. Por ello, es fundamental el análisis de las posiciones centrales, periféricas, conectivas y otras posiciones espaciales que puedan estar ocupadas por diversos actores colectivos o conjuntos de acciones, puesto que, la estructura de la red tiene importantes implicaciones para la resolución de conflictos de políticas.

Así, por ejemplo, las estructuras polarizadas permiten identificar grandes divisiones con la existencia de pocos o ningún miembro en común que pueda incidir como mediador de disputas. De igual manera, otro tipo de distribuciones sugieren la capacidad de un sistema para negociar y llegar a un compromiso para la resolución de un conflicto. Asimismo, los

actores que reaparecen en membresías superpuestas suelen identificarse como los posibles intermediarios de soluciones.

Sobre la base de ello, se determina que el enfoque de redes resulta de gran utilidad para analizar y explicar fenómenos complejos del proceso de las políticas públicas. De acuerdo con Knoke (1993), este enfoque permite realizar una descripción completa de la “actividad política y de sus consecuencias”, puesto que otorga la posibilidad de estudiar la conducta de los individuos a nivel micro, así como los patrones de relaciones de la estructura de la red a nivel macro, y las interacciones entre los dos niveles. La importancia del análisis de redes es que la explicación de los fenómenos sociales mejoraría analizando las relaciones entre actores (Sanz 2003).

1.1.5. Modelo dialéctico de Marsh y Smith

Marsh y Smith (2000) centran la atención tanto en la estructura como en la agencia, presentan un avance importante en el enfoque institucional al enfatizar la importancia de grupos de presión y actores informales dentro del proceso de formulación de políticas. Los autores en mención no prestan mayor atención al papel de las ideas para la formulación de políticas públicas; sin embargo, Berman (1998) sostiene que las ideas proporcionan una parte importante del contexto en el que se elaboran las políticas, aunque los científicos políticos prefieran estudiar cosas que pueden ver, medir y contar, argumentando que las ideas suelen ser vagas, amorfas y encontrarse en constante evolución.

Existen varias interpretaciones para el término “dialéctico”, Marsh y Smith (2000) sostienen que dicho término se refiere a la relación interactiva entre dos variables, en donde la una afecta a la otra en un proceso continuo e iterativo. El modelo dialéctico de política se implementó para analizar los procesos de transformación de la red y la relación entre las redes de política y los resultados de política. Según dicho modelo, el resultado de política se constituye en la variable dependiente, mientras que la red de políticas y los actores que la conforman representan la variable independiente.

El modelo dialéctico pone énfasis en la capacidad explicativa de las redes de política y en las relaciones interactivas que se dan en el proceso de formulación de las políticas públicas; está conformado por los siguientes elementos: el contexto, las habilidades innatas, el aprendizaje

de los actores, sus habilidades y recursos, la estructura de la red, su interacción y finalmente los resultados de política. El modelo dialectico establece las siguientes relaciones interactivas:

1) “la estructura de la red y los agentes que operan dentro de ella”; 2) “la red y el contexto en el cual opera; y, 3) “la red y el resultado de política” (Marsh y Smith 2000).

Operativización de las redes de política

Las propiedades estructurales de las redes inciden en el investigador al momento de plantearla pregunta, recolectar datos y desarrollar métodos analíticos. La forma más directa para el estudio de una estructura social es el análisis de los patrones de relaciones que conectan o vinculan a sus miembros. Por ser un constructo relacional, el análisis de red busca las estructuras profundas en donde las descripciones se basan en los conceptos de los vínculos que unen a los actores (personas, grupos, organizaciones o clusters de vínculos).

El análisis estructural y de redes se fundamenta empíricamente, en la creación de la matriz de relaciones, que posteriormente es utilizada en la construcción del grafo. Para el análisis relacional, el material básico es la construcción de la matriz que liga a los actores entre sí.

Frente a la forma tradicional de las variables, para llevar a cabo análisis de redes hay que transformar los datos disponibles en una forma relacional, que por lo general tiene la forma de matriz (Sanz 2003).

Si los actores se describen como nodos y sus relaciones como líneas entre pares de nodos, el concepto de red social pasa de ser una metáfora a una herramienta operativa analítica que utiliza un lenguaje matemático de la teoría de grafos, de las matrices y del álgebra relacional. Cabe mencionar que, es posible construir varios tipos de redes, las más comunes suelen ser las redes de modo-uno (aquellas en las que todos los actores pertenecen a un único conjunto); un caso particular de redes de modo-dos, son las denominadas redes de afiliación, (caracterizadas por tener un único conjunto de actores y un conjunto de eventos) (Sanz 2003).

Red y contexto

La red es el resultado del contexto en el que esta se encuentra y puede cambiar debido a factores endógenos y exógenos como los económicos, ideológicos, políticos y los basados en el conocimiento. Marsh y Rhodes (1992) sostienen que el análisis de la relación dialéctica entre la red y el contexto permitirá entender como las redes afectan los resultados de política, puesto que, el estudio del contexto otorga una explicación de los cambios producidos en la red y estos a su vez, de los cambios o resultados en las políticas públicas.

El contexto grande en el que funcionan las redes incide sobre la red, por lo cual, la relación de la red con el contexto permite entender como las redes de política son el resultado de estructuras exógenas. El contexto político y la forma en que éste funciona se inserta en las dinámicas de la red, consiguiendo modificar el curso de la política (aunque no totalmente, puesto que se mantienen los núcleos de ideas programáticas) incidiendo en las decisiones dentro de la estructura de una manera diferente debido a las variaciones exógenas (Marsh y Smith 2000).

De acuerdo con ello, se considera relevante el estudio concerniente al contexto de política ya que en éste confluyen instituciones políticas con niveles de poder más grandes que la red, con más recursos y capacidad para incidir en la toma de decisiones. Cabe mencionar que, los actores públicos y privados que forman parte de la arena política se encuentran restringidos por las reglas de juego de la red (nivel meso) y por rasgos distintivos de la histórica configuración del sistema político (nivel macro) y del contexto más general en el que están insertos.

Creencias programáticas - contexto ideacional, el rol de las ideas

El debate de las ideas se genera sobre la base de la sociología y conduce al análisis de la historia universal con el objetivo de identificar cómo éstas adquieren relevancia, cómo impactan en la sociedad y cuál es su relación con las acciones. El papel de las ideas en la política pública ha sido estudiado por varios autores, entre ellos Kisby (2007) con su enfoque “ideacional”, complementando la propuesta de análisis elaborada por Marsh y Smith (2000), con el fin de analizar la importancia que adquieren las ideas que rodean a una red.

El autor sostiene que la incidencia de las ideas en los actores afecta en los resultados de las políticas, por lo cual, sugiere analizarla normativa y sustantivamente, con el fin de determinar

si ésta tiene consistencia o no con las ideas adquiridas exógena o endógenamente. A demás, plantea la necesidad de indagar en el por qué y cómo se formuló una política, para lo cual, resulta relevante analizar los factores ideacionales, (el contexto ideacional) dentro del cual operan los actores clave, así como la influencia de las creencias programáticas en los actores que forman parte de la red.

A diferencia del modelo de Marsh y Smith (2000) que considera a las redes de políticas como variables independientes y a los resultados de las políticas como variables dependientes, el enfoque ideacional de Kisby (2007) sostiene que las creencias programáticas se constituyen en las variables independientes, las redes de políticas en las variables intermedias y los resultados de las políticas en las variables dependientes. El autor resalta la importancia de los grupos para institucionalizar y estabilizar las ideas que corresponden a intereses colectivos, sostiene que las instituciones tienen que protegerlas, conservarlas y propagarlas mediante garantías legales o espacios privilegiados en medios de comunicación para su posterior estabilización.

Las creencias programáticas cobran vida propia cuando son asumidas por los miembros de una red de políticas y su posible influencia en los resultados debe analizarse empíricamente. Dicho análisis debe contemplar las interacciones entre las creencias programáticas, las redes de políticas y los resultados de las políticas. Para examinar el impacto de las ideas y de las redes de políticas en el proceso de formulación es necesario identificar a los miembros clave de la red, las creencias programáticas que los motiva, las ideas que comparten e identificar cuándo y cómo la red influenciada por las ideas de sus miembros incide en el proceso de formulación de políticas. Para establecer el impacto de las creencias programáticas en los resultados de políticas es necesario determinar su contenido sustantivo y normativo, con el fin de comprobar si es coherente o no con las creencias programáticas que aparentemente motivan a los miembros de la red (Kisby 2007).

Estructura y agencia

Marsh y Smith (2000) sostienen que cualquier enfoque que haga hincapié exclusivamente en la estructura o en la agencia tiene graves limitaciones. Argumentan que las relaciones dentro de la red son estructurales, ya que definen el rol de los actores, establecen los temas de discusión y trabajan de acuerdo con un conjunto de reglas que restringen, limitan u otorgan

una oportunidad a sus miembros dentro de la estructura organizacional, además, refleja los conflictos pasados, la cultura, los valores y el poder organizativo de quienes toman las decisiones.

La red permite identificar la institucionalización de las relaciones de poder dentro de la misma red. Los resultados no pueden explicarse únicamente por referencia a la estructura de la red, éstos provienen de las acciones de los sujetos que calculan estratégicamente sus decisiones.

De acuerdo con Marsh y Smith (2000) los agentes eligen opciones políticas, negocian, discuten y rompen redes, por ello, la relación entre la red y su contexto es determinante para explicar el cambio tanto en las redes como en los resultados, por lo tanto, cualquier explicación del cambio debe enfatizar el papel de los agentes, ya que el contexto más amplio dentro del cual opera la red afecta los intereses y las acciones de los miembros de la misma.

Redes y resultados

Una agenda nunca es fija, ésta puede ser cambiada de manera inesperada a raíz de algún evento, situación o información nueva, además el proceso no es simple e idéntico, puesto que los actores tienen a su disposición varias estrategias en función de sus posibilidades, posiciones, recursos e intervenciones (Roth 2014, 125).

De acuerdo con Marsh y Smith (2000), el cambio de la red y el consiguiente cambio de política se genera en función de factores endógenos o exógenos. Por su parte, Marsh y Rhodes (1992) sostienen que la mayoría de los cambios en la red son el resultado de factores exógenos (económicos, ideológicos, políticos y aquellos basados en el conocimiento), puesto que, a medida que cambia el entorno externo, éste puede afectar los recursos y los intereses de los actores dentro de una red.

Para comprender cómo las redes afectan los resultados, se debe reconocer que existe una relación dialéctica entre la red y el contexto más amplio en el que se ubica y considerar que esta refleja estructuras exógenas (de clase y género), por lo cual, es probable que la estructura de las redes denote el patrón más amplio de desigualdad estructurada. Las redes de políticas son estructuras que no pueden tratarse como dadas, es necesario explicar su origen y una parte clave para hacerlo es mostrar cómo se inscriben con otras divisiones estructurales.

Cabe mencionar que la velocidad del cambio está claramente influenciada por la capacidad de la red para mediar y minimizar el efecto de dicho cambio. Las redes a menudo se enfrentan a la incertidumbre externa, lo cual afecta la estructura de la red, las interacciones de la red y los resultados políticos.

De acuerdo con Marsh y Smith (2000) los resultados de las políticas afectan directamente la forma de la red de política al menos de tres formas:

- Primero, un resultado de política particular puede conducir a un cambio en la membresía de la red o en el equilibrio de recursos dentro de ella.
- Segundo, los resultados de las políticas pueden tener un efecto sobre la estructura social más amplia, lo que debilita la posición de un interés particular en relación con una red determinada.
- Tercero, los resultados de las políticas pueden afectar a los agentes en su proceso de aprendizaje.

1.2. Metodología y métodos de la investigación

El desarrollo de esta investigación acoge una postura que parte del realismo crítico, por lo cual se adopta el enfoque de redes de política, el mismo que ofrece un marco teórico perceptivo que permite unir varios niveles de análisis, con el fin de explicar cómo el contexto, actores y sus relaciones, inciden en un determinado resultado de política, correspondiendo en este caso, al cambio de la política.

Desde el punto de vista teórico, el enfoque de redes de política se centra en estudiar a los actores que forman parte de la estructura de la red, sus patrones de interacción, y el entorno en el que se desenvuelve. Mientras que desde el punto de vista metodológico incorpora elementos cualitativos y cuantitativos para rastrear, caracterizar y analizar a las redes y a sus miembros con forme a sus posiciones.

En este sentido, la metodología que se aplica está enfocada en estudiar las ideas programáticas como variables independientes. Para ello, se ha seleccionado al modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000) con ideas sustantivas de Kisby (2007), el cual, se constituye en una guía para analizar cómo cambian las ideas programáticas e inciden en la agenda, tomando en consideración que, a partir de la década de los 90 el contexto se caracterizó por la búsqueda de iniciativas institucionales y ciudadanas que profundicen la práctica democrática a través de una mayor incidencia de la ciudadanía (organizada o no) en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas, más allá de los procesos electorales.

Así mismo, se busca analizar (como variable dependiente) el cambio de la política nacional y local de la participación ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito, en un periodo de tiempo comprendido entre 1990 y 2017, periodo de tiempo en el cual, convergen agendas y estrategias internacionales, nacionales y locales, con el fin de implementar un modelo de gestión local participativo, que promueva espacios de mayor interacción y discusión, para lo cual, se abordará la teoría de los tres tipos de cambio de Hall (1993).

Para la recolección y análisis de información se combina métodos de investigación cualitativa y cuantitativa. En relación con la metodología cualitativa se realiza la revisión bibliográfica y el análisis de documentos oficiales y no oficiales, con el objetivo de identificar el contexto en el que se desarrolla la política, sus hitos históricos y el tipo de relaciones mantenidas. Para ello, se selecciona un caso de estudio, con el fin de verificar modelos teóricos mediante un análisis empírico, puesto que, la investigación planteada es deductiva.

Asimismo, mediante una metodología cuantitativa basada en la teoría de grafos de Wasserman y Faust (1994) se grafica a los actores como nodos y a sus relaciones como aristas, con el fin de observar la posición de los actores y sus agrupaciones, puesto que, conforme a Sanz (2003) el análisis estructural y de redes se fundamenta empíricamente en la creación de la matriz de relaciones, que posteriormente es utilizada en la construcción del grafo, el cual se realizará con el programa Gephi 0.9.2, con el objetivo de calcular indicadores estadísticos e identificar la densidad, centralidad, cercanía e intermediación de las redes y de sus miembros.

1.2.1. Selección del caso de estudio

El estudio de caso constituye el subconjunto de los métodos cualitativos que pretenden generalizaciones progresivas y acumulativas sobre la vida social y que buscan desarrollar y aplicar estándares claros para juzgar si algunas generalizaciones caben en el mundo social (George y Bennett 2005).

El estudio de caso se define en torno a un episodio histórico que el investigador selecciona para su análisis. Conforme a ello, la selección del caso de estudio se realizó considerando tres criterios:

- Primer criterio: Cumplir con los atributos de la descentralización (autonomía política, administrativa y financiera) como condicionantes del proceso. Lo cual se sustenta mediante el planteamiento de Burbano (2003), quien sostiene que la existencia de un proyecto autonómico busca la repartición del poder desde el gobierno central hacia los gobiernos locales, con el fin de favorecer un proceso democrático y participativo; y, por Carrión (2007) quien considera a la descentralización como un proceso que otorga equilibrio al interior del Estado con fines democráticos.
- Segundo criterio: El número de habitantes¹ del cantón a ser estudiado, puesto que, el concentrar un mayor número de población implica cambios estructurales y administrativos con el objetivo de mejorar las condiciones de gobernabilidad, lo cual supone la implementación de instrumentos democráticos de participación ciudadana para la toma de decisiones.
- Tercer criterio: Mínimamente la formulación de un instrumento de participación ciudadana durante los años 90, tomando en consideración el periodo de investigación del presente documento (1990 – 2017).

En virtud de ello, conforme al primer criterio de selección del caso, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (2010b), determina la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio, con el fin de

¹ De acuerdo con datos del último Censo de Población y Vivienda del INEC y a la proyección decrecimiento poblacional al 2020 (Instituto Nacional de Estadística y Censos 2010).

garantizar autonomía política, administrativa y financiera. Por lo tanto, se identifica a cualquier cantón del país como un ámbito de estudio adecuado.

Respecto del segundo criterio para la selección del caso, conforme a datos del último Censo de Población y Vivienda del INEC y a la proyección de crecimiento poblacional al 2020, los cinco cantones con un mayor número de población en Ecuador son, Quito con 2.781.641 habitantes, Guayaquil con 2.723.665 habitantes, Cuenca 636.996, Santo Domingo 458.580 y Ambato 387.309. En este sentido, se evidencia que Quito cumple con el segundo criterio de selección del caso.

En referencia al tercer criterio para la selección del caso de estudio, la revisión bibliográfica ha permitido identificar que en 1993 el Municipio de Quito formuló la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito. Dicho instrumento de política fue aprobado por el congreso, con el fin de ampliar las competencias del Municipio en términos de suelo, tránsito y ambiente, e incluyó la participación comunitaria para la identificación de necesidades.

En este sentido, el DMQ se constituye en un ámbito de estudio adecuado, puesto que, cumple con los tres criterios de selección de caso.

Tabla 1.1 Criterios para la selección del caso

Casos	Autonomía política, administrativa y económica	Población	Instrumentos de política pública formulados (90's)
Distrito Metropolitano de Quito	1	1	1
Guayaquil	1	1	0
Cuenca	1	0	0
Santo Domingo de los Tsachilas	1	0	0
Ambato	1	0	0

Fuente: Datos tomados de la investigación.

Para la selección del caso de estudio se utilizó la siguiente metodología:

- Para el primer criterio se identifica con el número 1 a aquellos cantones que gozan de autonomía política, administrativa y económica; y, con el número 0 a aquellos que no cuenten con dichos atributos.

- Para el segundo criterio se identifica con el número 1 a aquellas ciudades que tengan un número mayor a 1.000.000 de habitantes y con el número 0 a las ciudades con una población menor a 1.000.000 de habitantes.

- Para el tercer criterio se identifica con el número 1 a aquellos cantones que hayan diseñado mínimamente un instrumento de participación ciudadana durante los años 90, tomando en consideración el periodo de investigación del presente documento (1990 – 2017) y, con el número 0 aquellos no hayan formulado mínimamente un instrumento durante 1990.

Capítulo 2 . Red y Contexto

El desarrollo del presente capítulo parte de Marsh y Smith (2000) quienes asumen el cambio de la red por influencia de factores endógenos y exógenos (económicos, ideológicos y políticos) y debido al influjo de otras redes, las cuales se relacionan dialécticamente a la estructura y sus interacciones, puesto que, el contexto grande en el que funciona la red tiene autoridad sobre la misma, es decir, esta no funciona dentro de una bola de cristal que la haga impermeable a las variaciones del contexto político.

Siguiendo a Marsh y Smith (2000), así como a Berman (1998), se determina que hay circunstancias en las que ciertos tipos de ideas (creencias programáticas) se constituyen en variables independientes, por lo cual, se sugiere examinar el posible impacto de dichas creencias programáticas en los resultados de las políticas, mediante un enfoque de red de políticas ideacionales que permita analizar los procesos a través de los cuales las ideas influyen en las políticas.

Sobre la base de ello, el objetivo de este capítulo será analizar el contexto histórico de las ideas programáticas (descentralización y participación ciudadana) desde un ámbito internacional, en torno a la primera etapa de estudio comprendida entre 1990 y 2006, con el fin de determinar cómo estas se insertan en el contexto nacional y local del Distrito Metropolitano de Quito. Para ello, se rastrearán a los actores, eventos e instrumentos que configuran la red de política, posteriormente, se graficará la red utilizando el software Gephi 0.9.2 y se analizarán las medidas de la red para finalmente presentar las conclusiones del capítulo.

La idea de la descentralización desde un contexto internacional

¿Qué es la descentralización?

Borja (2008) sugiere dos antecedentes dentro de los procesos de descentralización, en un primer momento hace referencia a Montesquieu, quien a inicios de la Revolución Francesa destacaba la necesidad de desconcentrar la autoridad política en tres departamentos: ejecutivo, legislativo y judicial, con el objetivo de precautelar la libertad de los gobernados, evitar la concentración de poder y generar un sistema de pesos y contrapesos para evitar los abusos que podrían generarse desde la autoridad. Segundo, habla de la teoría federal, en donde el poder se divide entre el federal que se encuentra en todo el Estado y el autonómico que corresponde a cada circunscripción territorial.

Por su parte, Carrión (2007) sostiene que el Estado es un órgano complejo, compuesto por varios niveles gubernamentales, argumenta que la descentralización surge como una salida frente al agotamiento del Estado centralista, ineficiente, distante, burocrático y monopólico, mediante un proceso de transformación territorial, social y político que demanda del traspaso de funciones desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales, con el objetivo de generar un reparto de poder en los distintos niveles y dotar de autonomía en competencias, funciones, atribuciones recursos y responsabilidades.

La descentralización es un término polisémico; sin embargo, para efectos del presente trabajo de investigación se analiza su importancia como el detonante en los cambios en la estructura del Estado, en el desarrollo de una cultura política y en la inserción de la idea de la participación ciudadana, puesto que, la descentralización no es la desaparición del centro (el poder), sino la construcción de equilibrios de poder (centralidades) al interior del Estado confiriendo autonomía política, económica y administrativa hacia los gobiernos subnacionales, en búsqueda de tres sentidos: acercar el poder a la población, construir nuevos poderes y redistribuir el poder existente (como medio para mejorar la democracia, la calidad de vida y el desarrollo).

La descentralización en Europa

La descentralización involucra la readecuación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, con el fin de posicionar localmente a nuevos actores, en medio de intereses y confrontaciones generadas entre quienes defienden la centralización y la descentralización. En Europa, la descentralización se desarrolló en medio de un proceso de democratización del Estado, con el

fin de distribuir la centralidad mediante la repartición equitativa del poder a través de nuevas formas de representación y participación de la sociedad.

Dicho proceso inició a finales de la década de los cuarenta, después de la segunda guerra mundial, tomando como modelo a Estados Unidos. Los primeros países en empezar con el proceso fueron los más devastados por la guerra (Italia y Alemania), con modalidades distintas de acuerdo con sus contextos.

En Alemania, Estado Federal, la descentralización se llevó a cabo sobre una estructura preexistente, con una tendencia a profundizar las autonomías de los “Landers” o estados. Italia, por su parte, fortaleció la tendencia regional de organización de su Estado. En los dos tipos de organización estatal (federal y unitaria) y en las dos formas de organización territorial (regional y estatal), la descentralización se produjo con un factor común: el fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno (Rivera et al. 2003, 37).

En los años setenta y ochenta se dio paso a un segundo momento para la descentralización:

- En Francia, con los consejos regionales, los departamentos y la ampliación de competencias hacia los gobiernos locales (después de una victoria socialista).
- En Inglaterra, a través de la devolución progresiva de los poderes a Gales, Escocia con la elección de sus primeros parlamentos en 1999.
- En España, después de la dictadura de Franco con un proceso de descentralización desarrollado bajo una clara diferencia histórica, cultural y lingüística.
- La España centralista, católica, monárquica y capitalista.
- La España federal, laica, republicana y socialista.

El segmento intermedio del gobierno adquirió mayor peso con el objetivo de poner fin al minifundismo municipal:

(...) pasando en Inglaterra de 2.000 a 500 municipios; en Francia se promovió la mancomunidad de sus 38.000 municipios; en Alemania se pasó de 24.000 a 3.500 municipios; en Austria 4.000 a 2.300; en Suecia 2.500 a 270. Lo mismo ocurrió en Bélgica, Holanda, Suiza, Dinamarca (...) (Rivera et al. 2003, 39).

En la década de los noventa, se consolidó un movimiento supranacional (conformación de la Unión Europea) mediante un modelo descentralizado de subordinación autonómica y se dio inicio a un proceso de redefinición de la relación local - nacional a través del fortalecimiento de los dos polos, generando complementariedad en la relación global - local, puesto que la globalización demandó de lugares estratégicos para expandirse, por lo cual, lo local buscaría internacionalizarse mediante la generación de condiciones de competitividad que le posicionen de manera favorable en un contexto mundial.

Inicio del proceso de descentralización en América Latina

Para América Latina la década de 1980 estuvo marcada por el estancamiento económico y por altas tasas de inflación, requiriendo la adopción de reformas orientadas hacia el mercado en búsqueda de una apertura comercial, de un ajuste fiscal y de la disminución del tamaño del Estado. La segunda generación de reformas se enfocó hacia la reconstrucción del aparato estatal que hasta el momento se había caracterizado por un modelo social-burocrático (Bresser et al. 1998).

El desafío que trajo consigo la globalización demandó de un cambio en el papel del Estado mediante la implementación de un nuevo proyecto para el sector de comercio exterior, además contempló la importancia del fortalecimiento de la participación de los países de América Latina en el flujo del comercio mundial. El Estado creó las condiciones para trabajar en conjunto con el sector privado, con el objetivo de generar el aumento de la competitividad de las empresas, fundamentado su gestión en la evaluación de la productividad; con ello, se buscó contrarrestar el círculo vicioso del “crecimiento empobrecedor”. De igual manera, se produjo un cambio del papel del Estado en el sector social y en el plano político (Bresser et al. 1998).

La redemocratización dio paso a un modelo gerencial, el cual incluyó la formulación de reglas, con el fin de delinear la actuación de los actores mediante un nuevo vínculo entre los

políticos, los funcionarios públicos y la sociedad. A demás, buscó el perfeccionamiento de la gobernabilidad, mediante el desarrollo de mecanismos de control y transparencia de la administración pública, asegurando eficacia, eficiencia y efectividad, con el objetivo de consolidar de una relación más democrática entre el Estado y la sociedad.

La nueva gestión pública otorgó a la ciudadanía un papel más activo, evitando que su rol se limitara únicamente a la participación mediante el ejercicio del voto popular en época de elecciones, otorgándoles la facultad de intervenir de manera diferente dentro de los problemas cotidianos como la seguridad, la educación, la salud, entre otros. En este sentido, se desarrollaron foros, consultas, asambleas, consultas virtuales o radiales y se diseñaron instrumentos participativos innovadores, así, por ejemplo, se hace referencia al desarrollo de los presupuestos participativos en Porto Alegre, siendo esta la primera experiencia en América Latina desarrollada mediante el ejercicio de una democracia participativa.

Paralelamente, se debatió sobre la importancia de posicionar lo local mediante un proceso de descentralización. La primera etapa conocida como “la municipalización”, se caracterizó por la transferencia de recursos y competencias hacia los municipios con una ampliación de la base social (mediante la participación y la representación), no obstante, el debilitamiento de lo nacional produjo un robustecimiento del nivel intermedio (provincia, departamento o región). En la segunda etapa del proceso de descentralización se otorgó mayor relevancia a lo intermedio como enmienda a la excesiva importancia que se había otorgado a lo local.

Mientras que en una tercera etapa se produjo un reflujo del proceso, en tal virtud, Venezuela cambió de ritmo por el énfasis puesto en la Reforma Política; Colombia por el conflicto militar; Ecuador por la aguda crisis económica; Bolivia por el cambio de gobierno y la burocratización del proceso (Rivera et al. 2003, 44-45).

Con la redemocratización de América Latina, el proyecto de descentralización adquirió relevancia, las primeras evidencias de ello fueron visibles mediante reformas legales dentro de los textos constitucionales de Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1979-91), Ecuador (1979-95-98) y Perú (1979). Adicionalmente, se formularon leyes secundarias con el fin de impulsar algunas propuestas, evitando una legislación uniformista al reconocer la diversidad dentro de la unidad:

(...) En Brasil se delegó a los Estados la capacidad de crear municipios y regiones metropolitanas. En Venezuela se definió nacionalmente las características municipales según criterios de población, desarrollo económico y localización geográfica. En Ecuador en 1992 se instauró el Régimen Especial con la aprobación de la Ley del Distrito Metropolitano para aquellos municipios que superaran el millón de habitantes y, a partir de la Reforma Constitucional de 1998, para las zonas con condiciones étnicas, naturales y demográficas que lo amerite (Rivera et al. 2003, 47).

La propuesta de descentralización se generó mediante un esquema de intermediación entre el nivel nacional y local, rompiendo con una marcada bipolarización, con el fin de fortalecer a las sociedades regionales mediante un proceso de autonomía política, económica y administrativa, impidiendo el clientelismo interestatal, generando una mayor demanda de nivel local y promoviendo la participación y la representación mediante la elección de autoridades.

Experiencias en participación ciudadana en América Latina – Presupuestos participativos en Porto Alegre

El caso de Porto Alegre, capital del Estado de Río Grande do Sul, Brasil se constituyó en el pionero para el desarrollo de Presupuestos Participativos a nivel global, mediante la construcción de nuevos métodos de inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la gestión pública a través de una dinámica de cogestión. La Constitución federal de 1998 adoptada por la Asamblea Constituyente, definió al régimen brasileño como una democracia representativa y participativa, con el fin de institucionalizar la participación ciudadana en la gestión pública.

A demás, se desarrolló una propuesta de desconcentración, la cual buscaba generar un equilibrio de poder mediante la transferencia de responsabilidades y atribuciones hacia los estados y municipios. De esta manera, la experiencia de Porto Alegre se constituyó en el punto de partida de una descentralización política y administrativa, mediante la cual el estado de Río Grande do Sul aumento sus municipios de 224 a 497 y fomentó el desarrollo de mecanismos de participación directa e indirecta.

Para el desarrollo del presupuesto participativo fue necesario crear un entramado institucional que asegurara la relación entre instancias de participación popular, la estructura del gobierno

municipal y la legislatura local. Dicho proceso fue diseñado mediante la incorporación de etapas que serían desarrolladas de acuerdo con tiempos previamente establecidos durante cada año. Los presupuestos participativos han sido considerados como un mecanismo de justicia distributiva, el objeto de su creación fue conseguir equilibrio en el ejercicio del poder político con espacios que otorgaran equidad en la toma de decisiones (Corona 2004).

Aportes para América Latina desde Organismos Multilaterales

A partir de los años 80 la ola neoliberal dio paso a la adopción de políticas de ajuste económico diseñadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), con el objetivo de administrar la crisis de la deuda. El FMI estuvo encargado de redirigir la intervención del Estado en todas sus formas, mientras que el papel del Banco Mundial se centró en el desarrollo de los programas dirigidos hacia los más pobres (Millet y Toussaint 2005).

Se aplicó una misma receta económica a escala planetaria, la misma que no contempló la heterogeneidad de los contextos. La refinanciación de deudas antiguas por las instituciones financieras internacionales se constituyó en un medio para forzar a los países en vías de desarrollo a pagar sus deudas, otorgando al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial la facultad para obligar a las naciones deudoras a reorientar su política macroeconómica conforme a intereses internacionales, impidiendo el desarrollo de una política nacional independiente. La adopción de los preceptos del FMI fue la garantía para acceder a préstamos provenientes de instituciones multilaterales y bilaterales, haciendo imposible rechazar las medidas correctivas del Fondo.

A partir de los años 90 la nueva gestión pública se desarrolló mediante enfoques gerenciales y de reforma del estado, otorgando un rol más activo a ciudadanas y ciudadanos en la gestión pública; mientras que los organismos multilaterales de desarrollo y cooperación técnica desplegaron una nueva tendencia participativa, a través de la ejecución de programas de capacitación y financiamiento de proyectos de desarrollo local (González 2005).

De acuerdo con ello, el Banco Mundial se constituyó en un actor relevante para la transformación de varias políticas impulsadas por el Estado; además, institucionalizó la participación como un instrumento para la gestión de los gobiernos seccionales. Cerca del año

2000 el Banco Mundial sostenía que uno de los desafíos más importantes seguía siendo la reducción de la pobreza, en tal virtud diseñó estrategias y programas de superación de la pobreza para la región, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población. En ese sentido se otorgó a la ciudadanía un papel más activo en el control de los procesos, además se insertó mecanismos de consulta y evaluación social en los distintos niveles de la política.

Por su parte, desde 1972 el Banco Interamericano de Desarrollo promovió la participación ciudadana como instrumento para el desarrollo de sus políticas, este incluyó dentro de sus principales objetivos la reducción de la pobreza y la promoción de equidad social en América Latina y el Caribe debido a las crisis económicas, desastres naturales y desigualdad salarial. Además, buscó determinar las causas de la pobreza, las estrategias adecuadas para la reducción de esta y para la promoción de equidad social. Sus acciones fueron visibles en varias agendas de desarrollo de países prestatarios, mediante la incorporación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el proceso de formulación y ejecución de estrategias a través de grupos consultivos en cada representación del Banco (Jarque 2004).

2.1. Primera etapa de análisis (1990-2006)

2.1.1. Democracia y neoliberalismo como antecedente para la Descentralización y la Participación Ciudadana en Ecuador

En la década de los setenta la redemocratización de América Latina se caracterizó por generar una nueva forma de proximidad entre la política y la ciudad, buscando superar la relación clientelar construida por los partidos políticos. La idea de la descentralización, adquirida desde un contexto internacional dio paso a la formulación de políticas para la ciudad, otorgando a los gobiernos locales un papel importante que generaría un cambio en la gestión local.

Con la aprobación de una nueva Constitución en 1979 se reconocieron tres niveles de gobierno y se restableció el régimen democrático en el Ecuador, dando inicio a procesos electorales en todos los niveles del Estado. Los gobiernos subnacionales recuperaron su autonomía política mediante la elección popular de alcaldes y prefectos, así como de otras autoridades locales. Con ello, los municipios ampliaron su radio de influencia y jurisdicción territorial, lo cual les permitió constituirse en un eje hegemónico del gobierno de la ciudad, lo

cual significó la participación de un proceso de recentralización (posicionamiento) e internacionalización (cosmopolización) de la ciudad, es decir, un gobierno contrario al tradicional municipio de servicios (Rivera et al. 2003).

En 1982, con la crisis de la deuda y los programas de ajuste estructural que condicionaron los intentos de descentralización, las elites renunciaron a su proyecto de reactivación de la producción, como se había realizado en la etapa desarrollista, trasladando los costos de la crisis a los sectores populares e indígenas. Una corriente neoliberal fue adoptada durante los sucesivos gobiernos de este período, empezando por el de Roldós y Hurtado (1979-1984), León Febres Cordero (1984-1988), Rodrigo Borja (1988-1992) y Sixto Durán Ballén (1992-1996), modificando la relación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, colocando a este último en el centro de la organización de la sociedad.

La ola neoliberal dio paso a una profunda crisis que desencadenó en golpes de estado a los gobiernos de Bucaram (1997), Mahuad (2000) y Gutiérrez (2005), lo que permite evidenciar que el proceso de descentralización y la voluntad legislativa de desarrollar un enfoque de participación social y ciudadana se generó en medio de un contexto de pérdida de credibilidad por parte de la ciudadanía hacia las instituciones representativas, así como de desconfianza hacia los partidos políticos y de una retórica anti política que promovía la idea de que los paradigmas tradicionales de la democracia liberal debían modificarse mediante el establecimiento de formas alternativas de participación.

Todo ello generó un cambio en la concepción de participación que hasta entonces se reflejaba únicamente en época electoral mediante el ejercicio del voto popular. Se debatió la importancia de la participación como un instrumento necesario para la toma de decisiones. Se justificaron las movilizaciones al considerarlas como formas de participación no institucionalizada que tenían como fin la revocatoria del mandato, bajo el justificativo de que éstas se constituían en un dictamen plebiscitario en contra de gobernantes que han traicionado las expectativas del pueblo (Montufar 2004).

Los ex Presidentes Rodrigo Borja (1988-1992) y Sixto Durán (1992-1996) dieron paso a un proceso de reforma estructural para el Estado Ecuatoriano en medio de un contexto de crisis de la deuda, de la implementación de la segunda generación de reformas y del retorno

democrático. De acuerdo con ello, se pueden destacar cinco hitos que dan cabida a la participación en el contexto nacional:

- Programa de desarrollo municipal (1990)
- Ley de modernización del Estado (1993)
- Ley de régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (1993)
- Ley de descentralización y participación social (1997)
- Constitución (1998)

El Programa de Desarrollo Municipal (PDM), fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del Banco del Estado en 1990. El objetivo de dicho programa fue modernizar a los gobiernos seccionales y crear un marco adecuado para la descentralización, mediante el fortalecimiento de la autonomía financiera, administrativa y técnica de los Municipios y Consejos Provinciales.

En este contexto, se promovió el paso de un sistema de transferencias directas del gobierno central a otro en el que las inversiones descentralizadas fueran invertidas a través de préstamos. Se buscó fortalecer a los gobiernos locales y prepararlos para su nuevo rol dentro del proceso de descentralización, de acuerdo con ello, el proyecto incluyó un programa de capacitación y aunque el componente de fortalecimiento de capacidades locales generó resultados positivos, tuvo serios problemas de continuidad durante la administración y posterior caída del presidente Bucaram.

Con la ley de Modernización (aprobada por iniciativa del gobierno de Sixto Durán-Ballén) se visibilizó la participación mediante un enunciado de coparticipación en la gestión pública. Se desmontaron los obstáculos que el régimen tenía para modernizar y privatizar; por ello, con el fin de otorgar “eficiencia, agilidad y productividad” se dio paso a la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, puertos, trenes, aeropuertos y servicio postal mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual. Asimismo, se dio paso a la exploración y explotación de los recursos naturales, a través de empresas públicas, mixtas o privadas. Esto se planteó a través del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), órgano administrativo encargado

de dirigir, coordinar y supervisar los procedimientos establecidos por dicha ley (Barrera y Unda 1998).

Cabe mencionar que durante esta primera fase el gobierno suscribió con el Banco Mundial y con el BID préstamos para impulsar programas sociales con componentes de desconcentración, participación y atención de servicios de educación y salud, tales como EBPRODEC, PRODESEC, FASBASE. Los actores de este proceso fueron los gobiernos nacionales del ex Presidente Rodrigo Borja y del ex Presidente Sixto Durán-Ballén, el CONAM, el Banco del Estado y la banca multilateral. Los actores locales fueron el Municipio de Quito, líderes políticos regionales, la Asociación de Municipalidades (AME) y el Consorcio De Gobiernos Autónomos Provinciales Del Ecuador (CONGOPE).

Por otro lado, la Ley de régimen para el Distrito Metropolitano de Quito fue un proyecto diseñado por el Municipio de Quito y aprobado por el congreso. Dicha Ley permitió ampliar las competencias del Municipio en términos de suelo, tránsito y ambiente, otorgando ventajas en cuanto a una mejor organización de forma desconcentrada en la ciudad, incluyendo la participación comunitaria para la identificación de necesidades, así como el financiamiento de proyectos, planificación de estos, ejecución y mantenimiento de obras y servicios. Sin embargo, no se amplió el concepto de participación ciudadana, por lo cual, fue necesario esperar a la formulación de ordenanzas para una materialización de la misma en el ejercicio gubernamental (Barrera y Unda 1998).

Más adelante y en medio de un contexto de crisis económica, social y política, los actores locales y las fuerzas regionales demandaron una política de autonomías, así como la posibilidad de construcción de formas de gobierno autónomo en las provincias de la costa y en una de la Amazonía; se crearon las condiciones para que permanezca latente una posibilidad de autonomías étnicas; sin embargo, no fue posible concretar dichas consultas en términos institucionales debido a la postura de las Fuerzas Armadas, los sindicatos y la burocracia, quienes no apoyaban una posible fragmentación del país a través de las autonomías.

En el discurso se abordaron las ideas de racionalización, autogestión financiera, modernización, descentralización, participación ciudadana y eficiencia generadas en el marco de la segunda generación de reformas, evidenciando además el contenido contradictorio entre

el uso y el significado de los términos por parte de actores contrapuestos como son los organismos internacionales, intelectuales, neoliberales, así como líderes de la sociedad civil e indígenas que lucharon por sus derechos.

De acuerdo con Barrera y Unda (1998) en 1997 la diputada Susana Gonzales del Azuay planteó un proyecto de ley (Ley de Descentralización) para trasladar de forma progresiva funciones, atribuciones y responsabilidades desde el Ejecutivo hacia los gobiernos seccionales autónomos; además, contemplaba transferir un porcentaje del presupuesto del gobierno central hacia los gobiernos locales (70% a los municipios, 30% a los gobiernos provinciales).

Par el efecto se manejó un criterio de volumen poblacional, favoreciendo a las provincias y municipios con mayor población. Dicho proyecto se puso en debate en el marco del golpe de estado al gobierno del entonces presidente Abdalá Bucaram, no obstante, varios actores se encontraron en desacuerdo, dando como resultado una propuesta de ley contradictoria, que consagró una visión fiscalista.

La Ley de Descentralización estableció un sistema voluntario para los gobiernos locales y obligatorio para el gobierno central, en el cual la descentralización se manejaría bajo convenios, tras la iniciativa de los gobiernos locales (lo que se denominó “descentralización a la carta”). Cabe mencionar que dicho diseño amenazó con generar disparidades e inequidades territoriales de gran nivel, debido a la desigual capacidad de unos u otros Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En 1997, bajo el mandato de Fabián Alarcón (presidente del Congreso, nombrado presidente interino ante la declaración de juicio político iniciado contra el ex Presidente Bucaram) el Congreso Nacional aprobó la Ley Especial para la Descentralización del Estado y de Participación Social, dando paso a la desconcentración del Estado, mediante la delegación del ejercicio de ciertas facultades hacia los Gobiernos Seccionales. Finalmente promovió la participación social en el ámbito de la gestión pública a través de principios de democracia, equidad social y de género, pluralismo, respeto y reconocimiento a los valores de los pueblos indígenas, negros y grupos étnicos (Barrera y Unda 1998).

En 1998, en medio de una crisis política se adoptó la décimo novena carta magna de la República del Ecuador durante el gobierno interino de Fabián Alarcón, después del golpe de Estado en contra de Abdalá Bucaram, en medio de un contexto de pugna de las elites, de la

presencia de actores políticos en un sistema atomizado y de la creciente presencia de los movimientos sociales (sobre todo del movimiento indígena). La carta magna integró conceptos neoliberales en relación con la reforma estatal, pero también integró ciertas demandas de los movimientos sociales del período.

Una de las reformas que se planteó fue la descentralización, asumiéndola como la transferencia de poder por la vía de los recursos y competencias de la administración central a las entidades del régimen seccional autónomo, y la desconcentración, a partir de la delegación que hace la administración central al régimen seccional dependiente. Con la Constitución de 1998 se otorgó a los gobiernos locales la posibilidad de solicitar varias competencias al Gobierno Central, el mismo que reservó para su dominio cuatro áreas específicas: la seguridad interna, la seguridad externa, el manejo económico-monetario y la gestión de la política; sin embargo, los únicos Municipios que otorgaron resultados a partir de este modelo fueron Quito, Guayaquil y Cuenca (Carrión 2007)

La Constitución incluyó como principio la no existencia de transferencia de competencias sin transferencia de recursos, ni transferencia de recursos sin las correspondientes competencias, aunque ello no se aplicó en aquel periodo. A demás, resaltó la inclusión de la participación mediante mecanismos de democracia directa como la consulta, el referéndum y la revocatoria de mandato. Asimismo, otorgó reconocimiento a los derechos colectivos de los pueblos indígenas (se reconocieron regímenes especiales como las Circunscripciones Territoriales indígenas) y afroecuatorianos. En el ámbito político reconoció las elecciones en todos los niveles para autoridades locales y destacó la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos para procesos de elección popular y para formar parte del sector público. De igual manera, reconoció más de 700 juntas parroquiales como entidad estatal con vocales electos, cuyas actividades serían la planificación, participación y la veeduría (Asamblea Nacional Constituyente 1998).

2.1.2. Descentralización y Participación Ciudadana en el Contexto Local

En la década de los setenta la redemocratización de América Latina se caracterizó por generar una nueva forma de proximidad entre la política y la ciudad buscando superar la relación clientelar construida por los partidos políticos. Se privilegió la adopción de modelos administrativos basados en la transferencia de competencias a los entes locales mediante la

incorporación de elementos políticos encaminados hacia la construcción de una gobernabilidad democrática a través de la elección de gobiernos subnacionales, a través de la promoción de la idea de la participación ciudadana, buscando paliar la ineficiencia de la gestión centralizada.

La idea de la descentralización dio paso a la formulación de políticas para la ciudad, otorgando al municipio un papel principal que produjo un cambio en la gestión local. Al adquirir nuevas competencias, los municipios ampliaron su radio de influencia y jurisdicción territorial, esto les permitió constituirse en un eje del gobierno de la ciudad, lo cual significó participar de un proceso de recentralización e internacionalización de la ciudad (Rivera et al. 2003).

Dicho proceso no fue homogéneo ya que unos municipios tuvieron mayor dinamismo que otros, debido a su ubicación en la red urbana nacional e internacional o porque lograron un posicionamiento favorable en la coyuntura. Al interior de la administración municipal se produjeron cambios con distinta intensidad y bajo lógicas de gestión diferentes. (Carrión 2007) hace referencia a dos de ellas, en primer lugar, habla de un municipio empresarial-moderno que define al alcalde como Gerente, quien desarrolla un modelo de gestión bajo principios de eficiencia con la dotación de servicios mediante un modelo privatizador que sataniza el modelo público. También presenta el modelo democrático – participativo que designa al alcalde como jefe de Gobierno e incorpora la participación dentro del esquema de gobernabilidad.

Con la movilización de Pachakutik como fuerza electoral durante los años 90, este se posicionó como un actor relevante en el escenario político, mediante la lucha por la tierra, e iniciativas en torno al desarrollo. Pachakutik entro al escenario político con el apoyo de una amplia red de comunas indígenas, así como por asociaciones, juntas de agua, grupos productivos, mujeres y organizaciones de seguro campesino. Su propuesta de plurinacionalidad interpeló al poder y reivindicó su derecho a gobernar, lo cual a su vez le permitió ganar las elecciones en varios Municipios en 1996. Dicho resultado fue posibles gracias a la experiencia previa de los indígenas en la gestión del desarrollo, en la capacidad de establecer alianzas, de tomar iniciativas, así como de conocer y manejar la problemática local. Aquello reflejó la credibilidad de varios líderes provenientes de una elite indígena, quienes se

han legitimado con la movilización y con su rol como educadores y dirigentes sociales (Santillana 2005).

En el año 2000 se amplió el radio de acción de los indígenas hacia los Consejos Provinciales y hacia las Juntas Parroquiales, accediendo al poder central en alianza con el ex Presidente Lucio Gutiérrez, del cual se alejaron pocos meses después. En las elecciones de octubre del 2004, siendo oposición, Pachakutik ratificó su control de Municipios, Juntas Parroquiales y Consejos Provinciales logrando la adhesión de un 8% del electorado nacional. Cabe mencionar que, el crecimiento logrado desde el 96 se detuvo a comienzos del nuevo siglo. Sin embargo, una de sus fortalezas ha sido el impulsar procesos participativos en torno al desarrollo local (Santillana 2005).

Para efectos del presente documento de investigación, se ha identificado que en 1966 el Municipio de Quito estuvo normado por la Ley de Régimen Municipal, emitida el 27 de enero del año en mención, ésta establecía como competencia Municipal la satisfacción de necesidades para la convivencia humana a través de un sistema centralizado, que no otorgaba un papel activo a la ciudadanía dentro de la gestión pública; sin embargo, con la promulgación de la Ley del Distrito Metropolitano de Quito el 27 de diciembre de 1993 se pudo desarrollar normas enfocadas hacia la resolución oportuna de problemas locales. Dicho proyecto amplió las competencias del Municipio en términos de suelo, tránsito y ambiente, otorgando ventajas en cuanto a una mejor organización de forma desconcentrada en la ciudad. A demás, incluyó la participación comunitaria para la identificación de necesidades, así como el financiamiento de los proyectos, planificación de los mismos, ejecución y mantenimiento de obras y servicios (Barrera y Unda 1998).

Sobre la base de ello, se desarrolló un proceso de descentralización de las empresas de agua potable y alcantarillado, de obras públicas, rastro, aseo, transporte y salud. A demás se promovió un proceso de desconcentración que dio paso al funcionamiento de cuatro administraciones zonales (Zona Metropolitana Iñaquito o Anansaya - norte, Zona Metropolitana Yavirac – centro, Zona Metropolitana Irimsaya – sur y Zona Metropolitana Turubamaba - sur), permitiendo mayor cercanía entre los usuarios y los servicios municipales y propiciando la integración y participación de la ciudadanía en la identificación de necesidades, planificación de los proyectos, ejecución y mantenimiento de obras y servicios (Saldarriaga 1998).

En medio de un contexto de políticas neoliberales y de acuerdo con lo estipulado en la Constitución de 1998, durante la primera Administración Municipal de Paco Moncayo (2000-2004) se trabajó con base a la idea de la democracia participativa, a partir de la inserción de la idea de la descentralización desde un ámbito internacional, con el objetivo de fortalecer los gobiernos locales mediante la distribución de poder. De acuerdo con ello, en enero del 2001 el Consejo Metropolitano de Quito sancionó la ordenanza 046 con el fin de institucionalizar la participación ciudadana en la toma de decisiones, lo cual permitía la inserción de ciudadanas y ciudadanos en el ámbito de la gestión pública mediante una propuesta inicial del Sistema de Gestión Participativa (SGP):

(...) La propuesta inicial del SGP atendía a todos los aspectos de un modo intersectorial, incluyendo conceptos de igualdad de género, equidad étnica, generacional y ambiental. No obstante, no incluía la rendición de cuentas y el control social. El SGP buscaba promover la inserción de la comunidad en el gobierno local, reforzar una administración completa, descentralizada y deslocalizada en el territorio del Distrito, conseguir alianzas público privadas para proyectos prioritarios de desarrollo, reforzar la transparencia, la responsabilidad y el control continuo por parte de la comunidad, y establecer acuerdos estratégicos con universidades, ONGs y otros agentes urbanos (...) (Verdesoto et al. 2009, 201).

A demás, se formuló el Plan Equinoccio siglo 21 (Quito hacia el 2025), en el cual se discutía la importancia de la participación ciudadana como instrumento clave dentro de la gestión local. Dicho Plan se desarrolló en medio de un contexto de globalización y de la idea de la ciudad-región como nuevo actor dentro de la política interna e internacional, considerando que las ciudades que no logran incorporarse dentro de las demandas de la globalización quedarían marginadas de los procesos de desarrollo (Gallegos et al. 2004).

En consecuencia, el Plan Equinoccio Siglo 21 (Quito hacia el 2025) (2004), se consolidó como el proyecto base para la gestión de la Administración de Paco Moncayo y se proyectó como un instrumento de trabajo para futuras administraciones. A demás, la construcción de este instrumento contó con el aporte de varios representantes de la sociedad civil, lo cual le otorgó legitimidad social.

En el 2006 se sancionó la Ordenanza No.187 mediante la cual se creó el SGP, derogando la Ordenanza Metropolitana No. 046, publicada en el registro Oficial No. 240, de 9 de enero del

2001. En dicho instrumento se concibió la idea de la participación ciudadana como un elemento que construiría ciudadanía mediante la implementación de un espacio de dialogo entre la población y los actores del gobierno local (MDMQ 2006).

De acuerdo con ello, se expidió el reglamento que facilitaría la implementación del SGP y permitiría consolidar la democracia mediante la prestación eficiente de servicios públicos para disminuir la pobreza a través del ejercicio de la ciudadanía. Entre los mecanismos de participación que ha permitido implementar el SGP se encuentran: Asambleas Cantonales, Comités Consultivos, Presupuestos Participativos (siendo este uno de los más reconocidos en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito) Veedurías Ciudadanas, planificaciones participativas, comités por derechos, rendiciones de cuentas, entre otros (Verdesoto et al. 2009).

Entre los actores con capacidad de incidencia en la toma de decisiones a través del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social se encontró al Movimiento de Mujeres con una participación desde 1997, mediante la creación de la Red Distrital Contra la Violencia Intra-familiar y de Género y posteriormente mediante el Cabildo Metropolitano de Mujeres (CMM), la población adulta mayor, el Concejo Metropolitano de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (COMPINA), el Consejo Metropolitano de Discapacidades (COMEDIS), grupos juveniles, el movimiento indígena, la población afro quiteña, ONGs, universidades, organizaciones comunitarias, así como agentes de cooperación internacional (Verdesoto et al. 2009).

De acuerdo con ello, y en función de la investigación realizada durante la primera etapa de análisis (1990-2006), a continuación, se presentan los nodos encontrados (en la Tabla 2.1). Además se identifica si estos corresponden a actores e instrumentos gubernamentales, actores internacionales, miembros de la sociedad civil, academia o actores privados. De igual manera, en la Figura 2.1 se grafica el tipo de relaciones mantenidas entre los nodos.

Tabla 2.1 Nodos correspondientes a la primera etapa (1990 – 2006)

Nodo	Descripción	Roles	Tipo
SD	Sixto Durán	A finales de su periodo administrativo se da inició un proceso de reforma estructural del Estado Ecuatoriano.	Actores e instrumentos gubernamentales

FA	Fabián Alarcón	Bajo el mandato del ex Presidente Fabián Alarcón, el Congreso Nacional aprobó la Ley Especial para la Descentralización del Estado y de Participación Social (1997).	Actores e instrumentos gubernamentales
JM	Jamil Mahuad	Durante su periodo Administrativo se promueve la Ley del Distrito Metropolitano de Quito el 27 de diciembre de 1993. Durante su periodo presidencial se adoptó la Constitución de 1998.	Actores e instrumentos gubernamentales
PM	Paco Moncayo	Durante su periodo Administrativo se diseñó el Sistema de Gestión Participativa, se aprobaron las Ordenanzas 046 y 187 y se formuló el Plan Equinoccio siglo 21 (Quito hacia el 2025).	Actores e instrumentos gubernamentales
CMQ	Consejo Metropolitano de Quito	Aprobación de las Ordenanzas No.187 y No. 046.	Actores e instrumentos gubernamentales
CN	Congreso Nacional	Aprobó la Ley Especial para la Descentralización del Estado y de Participación Social (1997).	Actores e instrumentos gubernamentales
LMDE	Ley de Modernización del Estado	Con la Ley de Modernización del Estado (aprobada por iniciativa del gobierno de Sixto Durán-Ballén) se visibilizó la participación mediante un enunciado de coparticipación en la gestión pública.	Actores e instrumentos gubernamentales
LEDEPS	Ley Especial para la Descentralización del Estado y de Participación Social	Con la Ley Especial para la Descentralización del Estado y de Participación Social, se dio paso a la desconcentración del Estado, mediante la delegación del ejercicio de ciertas facultades hacia los Gobiernos Seccionales.	Actores e instrumentos gubernamentales
CONS	Constitución de 1998	Décimo novena carta magna de la República del Ecuador adoptada durante el gobierno interino del Ex Presidente Fabián Alarcón. A partir de ella se promueve la descentralización y la participación ciudadana.	Actores e instrumentos gubernamentales

LDMQ	Ley del Distrito Metropolitano de Quito	Adoptada el 27 de diciembre de 1993, mediante ella se pudo desarrollar normas enfocadas hacia la resolución eficaz y oportuna de problemas a nivel del gobierno local.	Actores e instrumentos gubernamentales
OM046	Ordenanza Metropolitana 046	Sancionada por el Consejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito en enero de 2001, con el fin de institucionalizar la participación ciudadana en la toma de decisiones.	Actores e instrumentos gubernamentales
PEXXI	Plan Equinoccio Siglo XXI	Proyecto base para la gestión de la Administración de Paco Moncayo y para futuras administraciones. Se consolidó en medio de un contexto de globalización de la economía y la cultura, la sociedad del conocimiento y la ciudad-región como nuevo actor de la política interna e internacional.	Actores e instrumentos gubernamentales
OM187	Ordenanza Metropolitana 187	Adoptada en el 2006 permitió la creación del Sistema de Gestión Participativa (SGP).	Actores e instrumentos gubernamentales
SGP	Sistema de Gestión Participativa	Se creó con el objetivo de impulsar la participación ciudadana y comunitaria en la definición y ejecución de planes, proyectos, programas y políticas de la municipalidad.	Actores e instrumentos gubernamentales
PDM	Programa de Desarrollo Municipal	Programa de Desarrollo Municipal, PDM (1990) fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo a través del Banco del Estado. El objetivo del programa en mención fue modernizar los gobiernos seccionales y crear un marco adecuado para la descentralización.	Actores e instrumentos gubernamentales

AME	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas	La Asociación de Municipalidades recibió capacitación como parte del Programa de Desarrollo Municipal (PDM), el cual tenía como fin fortalecer a los gobiernos locales y prepararlos para su nuevo rol dentro del proceso de descentralización.	Actores e instrumentos gubernamentales
FODESEC	Fondo de Desarrollo Seccional	Con el Programa de Desarrollo Municipal, PDM (1990) se generaron cambios en el marco legal del Fondo de Desarrollo Seccional.	Actores e instrumentos gubernamentales
FODEPRO	Fondo de Desarrollo Provincial	Con el Programa de Desarrollo Municipal, PDM (1990) se generaron cambios en el marco legal del Fondo de Desarrollo Provincial.	Actores e instrumentos gubernamentales
CONAM	Consejo Nacional de Modernización del Estado	El Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM es un órgano administrativo encargado de dirigir, coordinar y supervisar los procedimientos establecidos en la Ley de Modernización del Estado, así como de la ejecución de las políticas de descentralización y desconcentración.	Actores e instrumentos gubernamentales
CONGOPE	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador	La misión del CONGOPE es propender al fortalecimiento institucional de los Gobiernos Provinciales en su gestión, a través de proponer, diseñar políticas, brindar servicios técnicos de calidad y establecer redes de cooperación nacional e internacional, que faciliten el ejercicio de sus competencias al servicio de la comunidad.	Actores e instrumentos gubernamentales
FAR	Fuerzas Armadas	En medio de un contexto de crisis económica, social y política, los actores locales y las fuerzas regionales demandaron una política de autonomías, así como la posibilidad de construcción de formas de gobierno autónomo en las provincias de la costa y en una de la Amazonía; sin embargo, no fue posible concretar dichas consultas en términos institucionales debido a la postura de las Fuerzas Armadas.	Actores e instrumentos gubernamentales

BE	Banco del Estado	El Bando del Estado fue uno de los actores principales con la Ley de Modernización.	Actores e instrumentos gubernamentales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	El Banco Interamericano de Desarrollo financió el Programa de Desarrollo Municipal, a través del Banco del Estado.	Actores internacionales
BM	Banco Mundial	Potenció las relaciones con las ONGs y el desarrollo de los programas dirigidos hacia los más pobres mediante políticas de ajuste económico.	Actores internacionales
FMI	Fondo Monetario Internacional	Mediante la implementación de políticas de ajuste económico modificó la intervención del Estado en todas sus formas.	Actores internacionales
MPP	Movimiento Plurinacional Pachakutik	Nuevo frente político denominado que se constituye en un punto de quiebre dentro de la historia ecuatoriana y cambia el mapa de representación política del país. Actores que inciden en la toma de decisiones dentro del Sistema de Gestión Participativa.	Miembros de la sociedad civil
RDVIG	Red Distrital Contra la Violencia Intrafamiliar y de Género	Actores que inciden en la toma de decisiones dentro del Sistema de Gestión Participativa.	Miembros de la sociedad civil
CMM	Cabildo Metropolitano de Mujeres	Actores que inciden en la toma de decisiones dentro del Sistema de Gestión Participativa.	Miembros de la sociedad civil
AM	Adultos Mayores	Actores que inciden en la toma de decisiones dentro del Sistema de Gestión Participativa.	Miembros de la sociedad civil
COMPINA	COMPINA	Concejo Metropolitano de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Actores que inciden en la toma de decisiones dentro del Sistema de Gestión Participativa.	Miembros de la sociedad civil
COMEDIS	COMEDIS	Consejo Metropolitano de Discapacidades. Actores que inciden en la toma de decisiones dentro del Sistema de Gestión Participativa.	Miembros de la sociedad civil

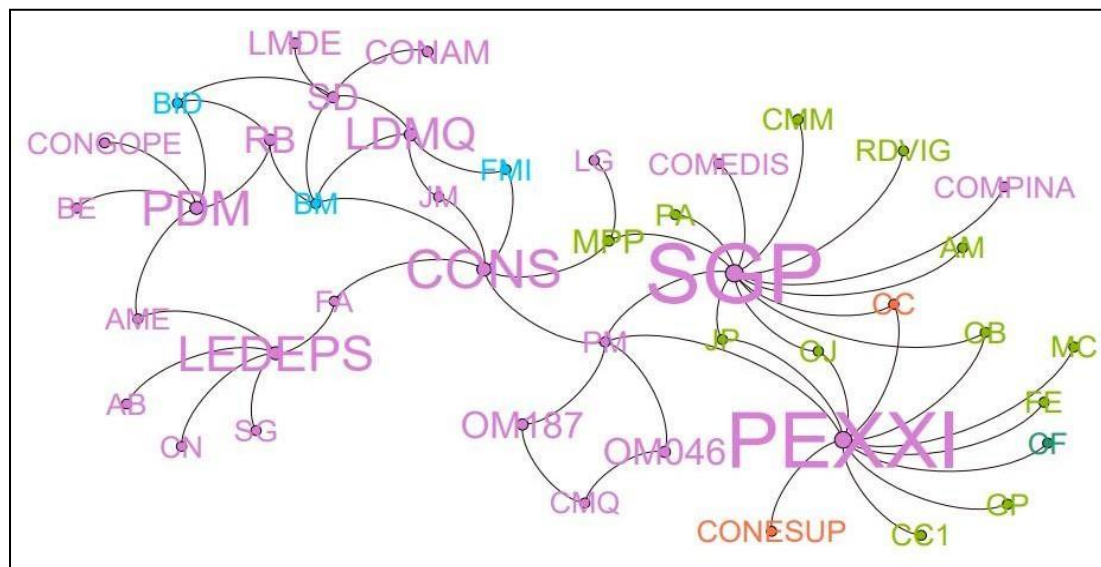
PA	Población Afro Quiteña	Actores que inciden en la toma de decisiones dentro del Sistema de Gestión Participativa.	Miembros de la sociedad civil
FE	Fundación Esquel	Intervino en la formulación del Plan Quito Siglo 21 (Quito hacia el 2025).	Miembros de la sociedad civil
CC1	Consejo de Cámaras	Intervino en la formulación del Plan Quito Siglo 21 (Quito hacia el 2025).	Miembros de la sociedad civil
JP	Juntas Parroquiales	Intervino en la formulación del Plan Quito Siglo 21 (Quito hacia el 2025). Actores que inciden en la toma de decisiones dentro del Sistema de Gestión Participativa.	Miembros de la sociedad civil
OB	Organizaciones Barriales	Intervino en la formulación del Plan Quito Siglo 21 (Quito hacia el 2025). Actores que inciden en la toma de decisiones dentro del Sistema de Gestión Participativa.	Miembros de la sociedad civil
OJ	Organizaciones de Jóvenes	Intervino en la formulación del Plan Quito Siglo 21 (Quito hacia el 2025). Actores que inciden en la toma de decisiones dentro del Sistema de Gestión Participativa.	Miembros de la sociedad civil
SG	Susana Gonzales	Planteó un proyecto de ley (Ley de Descentralización) para transferir de forma progresiva un porcentaje del presupuesto del gobierno central hacia los gobiernos locales (70% a los municipios, 30% a los gobiernos provinciales).	Miembros de la sociedad civil
CC	Comunidad Científica	Intervino en la formulación del Plan Quito Siglo 21 (Quito hacia el 2025).	Academia
CONESUP	Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada	Intervino en la formulación del Plan Quito Siglo 21 (Quito hacia el 2025).	Academia
CF	Comunidad Financiera	Intervino en la formulación del Plan Quito Siglo 21 (Quito hacia el 2025)	Actores Privados

Fuente: Elaborado por la autora

En la tabla precedente se ha identificado a los nodos de la primera etapa de análisis, de estos el 53, 65% pertenecen a Actores e instrumentos gubernamentales, el 7,31% a actores

internacionales, 31,70% son miembros de la sociedad civil, el 4,87% miembros de la academia y el 2,43% actores privados.

Figura 2.1 Red correspondiente a la primera etapa (1990 – 2006)



Fuente: Elaborado por la autora

Nota: Tipos de actores: ● Actores e instrumentos gubernamentales ● Actores internacionales

● Miembros de la sociedad civil

● Academia ● Actores Privados

Tabla 2.2 Estadísticas de la red de la primera etapa (1990 – 2006)

Tipo	Estadísticas	1990 - 2006	Explicación
Estructura	Nodos	45	Representan a los actores de la red.
	Aristas	54	Representan las relaciones que establece los actores dentro de la red.
	Densidad	0,55%	Da cuenta del nivel de interconexión de la red. Resulta del cociente entre las relaciones reales y las potenciales.
	Autoridad	SGP = 53% PEXXI = 46% PM = 28% JP = 21% OB = 21 % OJ = 21 % CC = 21% CONS = 17%	Permite determinar la importancia del nodo dentro de la red.

Posición de los actores	Intermediación	CONS = 475,50 PM = 382,13 SGP = 316,33 PEXXI = 267,33 BM = 231,16 LEDEPS = 151,33	Esta medida identifica a los actores que sirven como puente para conectar las relaciones entre unos y otros actores. Estos actores constituyen intermediarios para el acceso a recursos de unos actores.
	Cercanía	CONS = 39% PM = 39% SGP = 34% PEXXI = 33% BM = 32% FA = 31% FMI = 29% LEDEPS = 26%	Es la distancia media que un actor tiene respecto a los demás actores. Es la capacidad del actor para conectar con los demás.
	Excentricidad	CONS = 4 BM = 4 FA = 4 LEDEPS = 5 PM = 5 SGP = 6 PEXXI = 6 PDM = 6 OF = 7 BE = 7 JP = 7 OB = 7 OJ = 7	Permite medir, en pasos, la distancia de un nodo respecto al nodo más alejado de la red.
	Centralidad	SGP = 100% PEXXI = 87% PM = 65% CONS = 48%	Es una medida de la importancia que toma un nodo dentro de la red, se basa en sus conexiones. Permite conocer las relaciones locales de los actores con sus cercanos.

Fuente: Elaborado por la autora

A partir de la tabla que precede, a continuación, se presenta el análisis de las estadísticas:

Densidad

Dentro del primer periodo de análisis comprendido entre 1990 y 2006 la red muestra una interconexión baja. La densidad se ubicó en 0,55%, lo cual denota que los actores no lograron el mayor número de relaciones posibles. Esto se explica en virtud de que la red no persiguió los mismos objetivos de política y registra un bajo nivel de interacción.

Autoridad

Tomando en consideración que la autoridad permite determinar la importancia del nodo en la red, dentro de la primera etapa de análisis identificada entre 1990 y 2006 se observa un peso importante en los instrumentos diseñados por el gobierno local, tales como el SGP con el 53% y el PEXXI con el 46%. De igual forma, se identifica actores relevantes en el ámbito local como PM con el 28%.

Intermediación

Esta medida identifica a los actores que sirven como puente para conectar las relaciones entre unos y otros actores. En el periodo comprendido entre 1990 y 2006 instrumentos como la Constitución de 1998, el Sistema de Gestión Participativa, el Plan Equinoccio siglo XXI, y actores como Paco Moncayo y el Banco Mundial tuvieron un rol importante dentro de la red puesto que sirvieron como puente para que otros actores puedan llegar y conectar con otros actores más alejados, quienes permiten viabilizar conexiones para aprobar el diseño y selección de los instrumentos y también son la conexión que tienen otros para poder influir en el diseño.

Cercanía y excentricidad

Es la distancia media que un actor tiene respecto a los demás actores. La cercanía es la capacidad del actor para conectar con los demás. En la primera red, algunos actores cuyos porcentajes de cercanía fueron altos tuvieron la capacidad de alcanzar a más actores dentro de la red, corresponde a los que menos pasos tienen que dar para alcanzar al actor más lejano, estos fueron PM (39%, 5), BM (32%, 4), FA (31%, 4).

Centralidad

La centralidad denota la importancia que toma un nodo dentro de la red, basado en sus conexiones. Permite conocer las relaciones locales de los actores con sus cercanos. En el primer periodo (1990-2006), los actores con mayor centralidad local fueron PM (65%) y la CONS (48%).

Relación dialéctica: redes de política y contexto

2.2. Conclusiones preliminares de la primera etapa de análisis: La descentralización como punto de partida para la participación ciudadana

Marsh y Smith (2000) identifican a la red de política como la variable independiente y al resultado de la política como la variable dependiente. El modelo ideacional de Kisby (2007) busca complementar la propuesta de análisis elaborada por Marsh y Smith (2000), con el objetivo de analizar la importancia de las ideas que rodean a una red. De acuerdo con modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000) con ideas sustantivas de Kisby (2007), este trabajo de investigación identifica como variable independiente a las ideas y como variable dependiente al cambio de la política.

La relación dialéctica entre la red y el contexto (estructural dado por las instituciones e ideacional dado por las ideas programáticas compartidas por los actores) permite evidenciar que la dependencia interactiva se produce a lo largo de la primera etapa, correspondiente al periodo identificado entre 1990 y 2006. En dicha etapa, las ideas programáticas de la descentralización y de la participación ciudadana permean la red de política nacional y local desde un contexto internacional, mediante la adopción de políticas neoliberales diseñadas por el Banco Mundial y por el FMI, otorgando al primero la potestad para potenciar las relaciones con las ONG y al segundo la facultad para modificar la intervención del Estado en todas sus formas.

En Ecuador, la crisis económica de los años 90 generó la necesidad de trabajar en torno a estrategias de ajuste económico, lo cual debilitó al Estado ecuatoriano y demandó de reformas que apuntalaran la gobernabilidad, incluyendo la modernización del aparato público, el mejoramiento de la justicia, así como, la descentralización y el desarrollo de políticas focalizadas para los sectores vulnerables que se habían visto afectados por las políticas macroeconómicas.

Si bien la idea de la descentralización se inserta desde un ámbito internacional, mediante la voluntad legislativa de desarrollar un enfoque de participación social, esto se produce en medio de un contexto neoliberal y de la pérdida de credibilidad por parte de la ciudadanía hacia las instituciones representativas, así como de desconfianza hacia los partidos políticos y de una retórica anti política que promovía la idea de que los paradigmas tradicionales de la

democracia liberal debían modificarse mediante el establecimiento de formas alternativas de participación. La crisis económica generó golpes de estado a los gobiernos de Bucaram (1997), Mahuad (2000) y Gutiérrez (2005).

Con el fin de determinar cómo se insertan a nivel nacional y local del Distrito Metropolitano de Quito, las ideas programáticas de la descentralización y de la participación ciudadana, se ha identificado a los actores, eventos e instrumentos que configuraron la red de política en la primera etapa de estudio (1990 – 2006). En tal virtud, se ha evidenciado la importancia que adquirió la idea programática de la participación ciudadana mediante la aprobación de la Ley de Modernización (1993), durante el periodo del ex Presidente Sixto Durán-Ballén. Dicha Ley derribo los obstáculos que el régimen tenía para privatizar, profundizando el proceso de reforma neoliberal del Estado. De igual manera, a nivel local durante el periodo administrativo de Jamil Mahuad, ex alcalde de Quito, se aprobó la Ley del Distrito Metropolitano de Quito (1993), la cual permitió identificar cómo las ideas programáticas permean el contexto local.

Así mismo, durante el mandato del ex Presidente Fabián Alarcón, se aprobó la Ley Especial para la Descentralización del Estado y de Participación Social (1997). Dicha ley tuvo como objetivo el impulsar un proceso de descentralización, mediante la transferencia definitiva de funciones, atributos, responsabilidades, y recursos financieros hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos (descentralización a la carta). Así mismo, se evidenció que, la Constitución de 1998 reconoció los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos y resalto la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos para procesos de elección popular y para formar parte del sector público (Constitución 1998).

De igual forma, a nivel local, el ex Alcalde de Quito, Paco Moncayo (2000-2004) adoptó varios instrumentos durante su administración, con el fin de fortalecer al gobierno local. De acuerdo con ello, en enero del 2001 el Concejo del Distrito Metropolitano de Quito sancionó la ordenanza 046 con el fin de dar inicio al proceso de institucionalización de la participación ciudadana en la toma de decisiones, mediante la inserción de la ciudadanía en el ámbito de la gestión pública a través de una propuesta inicial del Sistema de Gestión Participativa.

Así mismo, en el 2004, durante la administración de Paco Moncayo, el Municipio de Quito formuló el Plan Equinoccio siglo 21 (Quito hacia el 2025), instrumento que denota la

importancia de la idea programática de la participación ciudadana. A demás, mediante la sanción de la Ordenanza No.187 (2006) se creó el SGP.

Las ideas programáticas de la descentralización y de la participación ciudadana se insertaron desde un nivel internacional en un escenario nacional de retorno a la democracia, evidenciando que, el contexto (económico, político y social) puede conducir a la configuración o a la modificación de una red de política pública, tomando en consideración que la red de política se configura como resultado de una interacción entre diferentes tipos de actores, eventos e instrumentos que modifican la política de acuerdo a las orientaciones y objetivos comunes que circulan dentro de la estructura.

Los actores, eventos e instrumentos identificados tanto a nivel nacional como local evidencian la importancia de los grupos para institucionalizar y estabilizar las ideas que corresponden a intereses colectivos (Kisby 2007). Si bien las ideas programáticas de la descentralización y de la participación ciudadana permearon el ámbito nacional y local, no se logró institucionalizar la participación ciudadana, en virtud de que los actores no compartían los mismos intereses.

Capítulo 3 . Estructura y Agencia

La estructura hace énfasis en el estudio de las instituciones ya que éstas definen el rol de los actores, así como los patrones de su comportamiento; además, establecen los temas de discusión y trabajan con un conjunto de reglas que restringen u otorgan una oportunidad a sus miembros dentro de la estructura organizacional, puesto que, cuando el actor toma acción dentro de un contexto estructurado, éste se encuentra aportando conocimiento estratégico al contexto y por tanto ese conocimiento estratégico como el contexto estructurado ayudan a dar forma a la acción del agente (Marsh y Smith 2000).

La red permite identificar la institucionalización de las relaciones de poder dentro de la misma red. Los resultados no pueden explicarse únicamente por referencia a la estructura de la red, éstos provienen de las acciones de los agentes que calculan estratégicamente sus decisiones y que interpretan y negocian las limitaciones u oportunidades. De acuerdo con Marsh y Smith (2000) cualquier explicación del cambio debe enfatizar el papel de los agentes, reconociendo al mismo tiempo que el contexto más amplio dentro del cual opera la red afecta los intereses y acciones de los miembros de esta.

De igual manera, se debe resaltar el papel de las ideas programáticas, las cuales consolidan y estructuran las subredes de política. Los agentes adquieren un papel importante en virtud de que los resultados de la política se definen por las acciones que éstos asumen, puesto que son quienes escogen opciones de política, negocian, discuten y disuelven redes, afectando intereses y acciones de los miembros de esta (Marsh y Smith 2000).

Sobre la base de ello y, considerando que las relaciones dentro de la red son estructurales, el presente capítulo tiene por objetivo identificar las ideas programáticas que se insertan en un periodo de tiempo comprendido entre 2007 y 2017, con el fin de determinar los actores, eventos e instrumentos que configuran la segunda red de política a partir del contexto, ideas programáticas, recursos y habilidades, recurriendo al modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000). Para ello, se analizará las soluciones elevadas a la agenda de política en un contexto nacional y local, tomando en consideración que los resultados de la política provienen de las acciones de los agentes que calculan estratégicamente sus decisiones.

Posteriormente, se elaborará un grafo con el objetivo de identificar las posiciones, agrupaciones e ideas compartidas por los actores. Además, se analizará en términos políticos las estadísticas que se derivan de la red (densidad, centralidad, intermediación, cercanía y excentricidad).

Finalmente se presentará las conclusiones del capítulo con el análisis de la relación dialéctica entre estructura y agencia.

3.1. Segunda etapa de análisis (2007-2017)

3.1.1. Descentralización, Buen Vivir, Participación Ciudadana y Planificación Estratégica en un contexto Nacional

Con el fin de identificar las soluciones elevadas a la agenda de política durante la segunda etapa de estudio, comprendida entre 2007 y 2017 en un contexto nacional y local, se considera brevemente el contexto de América Latina, el mismo que estuvo marcado por el triunfo de la Revolución Cubana y que trajo consigo una ola de luchas de izquierda en el continente. A partir de 1991 Cuba emprendió un proyecto de país en contracorriente al neoliberalismo, caracterizándose en adelante por su influencia ideológica dentro de la región, mediante la búsqueda de desarrollo económico para la satisfacción de necesidades.

A demás de Cuba, los triunfos de candidatos presidenciales en Latinoamérica fueron los de Hugo Chávez en Venezuela (1998, 2000 y 2006), Luis Lula da Silva en Brasil (2002 y 2006), Néstor Kirchner en Argentina (2003), Martín Torrijos en Panamá (2004), Tabaré Vázquez en Uruguay (2004), Evo Morales en Bolivia (2005), Michelle Bachelet en Chile (2006), Daniel Ortega en Nicaragua (2006), Rafael Correa en Ecuador (2006), Cristina Fernández en Argentina (2007), Álvaro Colom en Guatemala (2007), Fernando Lugo en Paraguay (2008) y Mauricio Funes en el Salvador (2009) (Regalado 2009).

De acuerdo con (Regalado 2009) Venezuela, Bolivia y Ecuador encabezaron un proceso de transformación radical del status quo a través de sus constituyentes. Rodas (2009) manifiesta que, los procesos constituyentes han recuperado en su contenido importantes anhelos sociales, así como modificaciones en favor de determinadas agrupaciones que habían sido preteridos. El autor sostiene que los gobiernos progresistas en América Latina surgieron en torno a

contextos caracterizados por las luchas populares libradas durante toda su historia, la lucha en defensa de los derechos humanos, así como por el aumento de conciencia, organización y de la movilización social y política.

De igual forma, argumenta que el discurso contemplo la importancia de la integración regional, no solamente desde una visión de intercambio comercial o aduanero, sino como un proceso de unidad de los pueblos, con el fin de defender los recursos naturales regionales y de favorecer el desplazamiento de los trabajadores, de los empleados y de los subempleados, con la perspectiva estratégica de construir regionalmente redes económicas y empresariales, con el fin de favorecer acciones comunes. Así mismo, manifiesta que se concibió la idea de que la región debería integrar a sus fuerzas políticas y sociales, en virtud de su importancia para gobernar sin cohesiones regionales (Rodas 2009).

Durante la segunda etapa de análisis del presente trabajo se describirá los instrumentos de la agenda nacional y local del DMQ en un periodo comprendido entre 2007 y 2017, tomando en consideración que un instrumento de política se constituye en un medio o un conjunto de medios para conseguir un objetivo (Fontaine 2015). En tal virtud y considerando que la incidencia de las ideas en los actores afecta en los resultados, así como en la consolidación y estructuración de las subredes, se analiza normativamente la política, con el fin de determinar si ésta tiene consistencia o no con las ideas adquiridas exógena o endógenamente (Kisby 2007), puesto que, conforme a Marsh y Smith (2000) la red permite identificar la institucionalización de las relaciones de poder dentro de la misma red.

De acuerdo con ello, en Ecuador con el ascenso al poder del ex Presidente Rafael Correa (2007-2017), el Estado retomó la rectoría de la política pública y se produjo un cambio importante en las relaciones entre el centro y la periferia, entre el Estado central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. En consecuencia, la Constitución de 2008 y el COOTAD (2010b) definieron las reglas de juego en cuanto a funciones, competencias y recursos para los distintos niveles administrativos. Asimismo, la Asamblea de Montecristi determinó a la participación ciudadana como un eje transversal en las políticas públicas del Estado, lo cual permite identificar que en la nueva red de política se mantiene la participación ciudadana como segunda idea programática articulando múltiples actores para el diseño de varios instrumentos.

La Asamblea Nacional que concibió como eje transversal a la idea programática de la participación ciudadana designó presidente de aquella Función a Fernando Cordero, dicho Cuerpo Colegiado tuvo como labor la construcción de la Constitución de la República del Ecuador (2008) o norma jurídica suprema vigente, la cual reemplazó a la Constitución de 1998 y cambió el modelo estatal, pasando de un Estado social a un Estado constitucional de derechos y justicia. La Constitución de la República del Ecuador (2008) planteó un nuevo enfoque, otorgando a las ciudadanas y ciudadanos el derecho de participar de manera protagónica en la toma de decisiones, en la formulación de políticas y en la gestión de los asuntos públicos, mediante la articulación de un sistema de participación con asambleas de la sociedad civil, consejos de planificación, presupuesto participativo, silla vacía y otros mecanismos.

El nuevo modelo político determinó al Estado como el responsable de garantizar la satisfacción de necesidades básicas para la consecución del Buen Vivir (Asamblea Nacional 2008). Es así como el buen vivir se constituye en la tercera idea programática del presente trabajo de investigación y se inserta dentro de la segunda red de política. En adelante, dicha idea adquiere relevancia en el diseño de instrumentos de política, a nivel nacional y local.

Además, se creó la Función de Transparencia y Control Social y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, con el fin de institucionalizar la participación ciudadana, de articular los procesos de participación, de despolitizar los órganos de control y de fomentar la participación social en los asuntos de interés público. La nueva Constitución consagró múltiples principios sobre la participación ciudadana, conforme a ello, la Asamblea Nacional aprobó 30 leyes, entre ellas, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (LOPCCS) (2010a) y el COOTAD (2010b).

La Constitución de Montecristi modificó la relación de fuerza entre el Estado central y los gobiernos locales, con ello, el orden de la nueva secuencia cambió, en virtud de que la reforma estatal tuvo como eje predominante la descentralización. No obstante, la descentralización tuvo lugar de forma subordinada a la desconcentración. Mientras los actores nacionales priorizan la descentralización administrativa y posteriormente, la descentralización fiscal, para finalmente ceder poder o autonomía subnacional; los actores locales optan por nominar a sus autoridades para que estas puedan posteriormente expresar sus demandas fiscales y administrativas (Batallas 2013).

Para continuar con el análisis, es preciso determinar la diferencia entre desconcentración y descentralización. La primera asegura la prestación de servicios en distintas zonas de un determinado territorio y supone la transferencia de funciones entre órganos de una misma organización; mientras que, la descentralización presume la transferencia de funciones de una organización a otra, es decir, que ésta existe en la medida en que haya dos organizaciones o entidades independientes, en las cuales una traspasa sus funciones a la otra. La descentralización produce una transformación de las relaciones entre lo local y lo nacional, en virtud de la innovación en cuanto a las relaciones con la sociedad civil, debido a la expansión de la capacidad infraestructural del Estado (Bastidas, Burbano, y Ortiz 2017).

Así mismo, el COOTAD (2010b) hace referencia al “Sistema Nacional de Competencias”, el mismo está compuesto por un conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionadas con el ejercicio de competencias que le son conferidas a cada nivel de gobierno, además, mediante dicho instrumento se clasifican las competencias como exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales.

En su Art. 5, el COOTAD (2010b) describe a la autonomía política como la capacidad de para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, bajo las competencias y facultades que vayan asumiendo de forma concurrente. No obstante, (...) poco o casi nada se ha hecho por emprender un fortalecimiento institucional, financiero y político de los GADs, en cuyo caso, cualquier entrega de competencias sufriría serios inconvenientes (Batallas 2013, 7).

En tal virtud, aunque los instrumentos diseñados para el efecto no hayan otorgado los resultados esperados, dentro de la segunda etapa de análisis se identifica en gran medida la conservación de la primera idea programática (la descentralización). La importancia de dicha idea radica en el diseño de nuevos instrumentos como parte del proyecto político del gobierno de la Revolución Ciudadana, con el fin de contar con una distribución equitativa en el territorio como mecanismo de repartición de poder político y administrativo.

Respecto de los deberes y atribuciones del presidente de la República, el Art. 147 de la Constitución, numerales 3, 5 y 6 determinan (...) dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización,

regulación y control, así como crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación (Asamblea Nacional 2008, 75).

La nueva Constitución (2008) amplió y renovó el marco participativo de la normativa anterior tanto en derechos, como en organización social, intervención en política pública local y nacional e introdujo varias innovaciones en términos de la relación sociedad civil-estado, tanto en la planificación, como en los consejos de derechos, así como en la rendición de cuentas y en el control social. De acuerdo con ello, inició un proceso de reforma institucional de la Función Ejecutiva, con el fin de recuperar su incidencia en los diferentes sectores, mediante la ampliación de las facultades esenciales del Gobierno Central a través de la planificación, de la redistribución y del rediseño territorial.

La Constitución de (2008) determinó la necesidad de contar con un “Plan Nacional de Desarrollo”, instrumento que contemplaría el nuevo modelo de desarrollo del Ecuador. En virtud de ello, se conformó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) como parte de la estrategia del gobierno para recuperar el rol estatal de regulación, planificación y redistribución, dicha Secretaría lideró la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010 (SENPLADES 2007), bajo la dirección de Fander Falconí, como Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, de René Ramírez, como Coordinador General del Plan Nacional de Desarrollo y de Jorge Orbe en su calidad de Gerente del Plan Nacional de Desarrollo. Este instrumento se diseñó como parte del proyecto político del Gobierno de la Revolución Ciudadana, como directriz para el diseño e implementación de política pública con una visión de desarrollo, tomando como base las ideas programáticas de la participación ciudadana, del buen vivir y de la descentralización.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (2007) propuso un “cambio en el modo de Estado” estableciendo una agenda en la que se incorporaron conceptos como el de desarrollo sostenible y equitativo. De igual forma, definió una nueva lógica de procesos locales de planificación, buscando potencializar la organización autónoma de los diversos segmentos de la sociedad civil y promoviendo la participación ciudadana en los procesos de planificación, gestión y control ciudadano.

En este sentido, el presente trabajo de investigación ha permitido corroborar el postulado de Marsh y Smith (2000), quienes sostienen que los agentes adquieren un papel importante

cuando comparten las mismas ideas de política, puesto que, conforman subredes de política. Los actores que formaron parte del diseño de dichos instrumentos fueron el Centro de Investigaciones Sociales del Milenio (CISMIL), la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), el Banco Central de Ecuador (BCE), Servicio de Rentas Internas (SRI), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2010), los mismos que como se verificará más adelante participan también del diseño de otros instrumentos de política, en virtud de que comparten las mismas ideas e intereses.

El Estado fortaleció sus capacidades de rectoría y planificación institucional mediante un despliegue infraestructural que estableció el predominio de la función ejecutiva (planificación, control de las empresas estratégicas y un amplio marco de competencias privativas) sobre el espacio. Dicho esquema se consolidó mediante una reforma institucional del ejecutivo, el cual se redibujó territorialmente de forma (...) vertical en zonas, distritos y circuitos que inciden en campos como la educación, salud, inclusión social, justicia, entre otros (Bastidas, Burbano, y Ortiz 2017, 138).

En este sentido, se ha identificado como cuarta idea programática del presente trabajo de investigación a la planificación participativa, la cual se inserta con fuerza durante la segunda red de política y se convierte en la base del diseño de varios instrumentos de nivel nacional y local.

Por otro lado, la Asamblea Constituyente otorgó una nueva concepción de la estructura del Estado Ecuatoriano, cambiando el concepto y contenido de los anteriores tres poderes tradicionales y estableciendo cinco Funciones del Estado:

- Función Ejecutiva.
- Función Legislativa.
- Función Judicial.
- Función Electoral.
- Función de Transparencia y Control Social.

Como parte de la Función de Transparencia y Control Social está el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, entidad autónoma que tiene como objetivo promover el ejercicio de los derechos de participación y de control social de lo público, la lucha contra la corrupción, la promoción de la transparencia y organizar procesos de designación de las autoridades de la Defensoría del Pueblo, de la Contraloría General del Estado y de las Superintendencias, además de tener influencia en la designación de ciertas autoridades de la función electoral y judicial.

La creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social responde al mandato constitucional que garantiza la democracia participativa (Asamblea Nacional 2008).

De igual forma, la Constitución (2008) dispuso al órgano legislativo la creación de una ley que regule la descentralización territorial y el sistema de competencias. Sobre la base de ello, se diseñó el COOTAD (2010b), con Fernando Cordero Cueva en su calidad de presidente de la Asamblea Nacional. Mediante dicho instrumento se dio paso a la creación del Consejo Nacional de Competencias (CNC), institución responsable de la administración, fuentes de financiamiento y de la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial, colaborando para que GADs asuman sus competencias (Batallas 2013).

El COOTAD (2010b) estableció la organización político-administrativa del Estado Ecuatoriano en el territorio y determinó el régimen de los diferentes niveles de GADs y de los regímenes especiales con el fin de garantizar la autonomía política, administrativa y financiera de los mismos. En este sentido, se generaron importantes cambios en la organización administrativa del Estado, estableciendo seis niveles de GADs: Consejos Regionales, Consejos Provinciales, Consejos Metropolitanos, Consejos Municipales, las Juntas Parroquiales y los nuevos organismos que regulen la gestión de los territorios indígenas y afroecuatorianos.

La Constitución (2008) y el COOTAD (2010b) dieron paso a la construcción de instrumentos que permitieron institucionalizar la participación ciudadana. El gobierno nacional se constituyó en el actor principal, mediante la búsqueda de una reorganización del sistema de competencias del Estado, a través de una transferencia gradual de éstas hacia los GADs. Cabe mencionar que, la sección cuarta del capítulo tercero de dicho código en su Art.302, sostiene

que, los GADs (...) reconocerán toda forma de participación ciudadana sea individual o colectiva incluyendo aquellas que se generan en las organizaciones de base (...) (Asamblea Nacional 2010b, 97). De esta forma se evidencia que la idea programática de la descentralización cobra fuerza durante la segunda etapa de análisis y otorga como resultado un Gobierno Central fuerte que organizó el territorio con el apoyo del ejecutivo (Arboleda 2018).

En tal virtud, las funciones de los municipios se anclaron al ámbito de la planificación del desarrollo, del ordenamiento territorial, del control sobre el uso y ocupación del suelo, de la vialidad urbana, de los servicios públicos, del tránsito y del transporte, de la infraestructura física, del patrimonio, de catastros, de control de ríos, lagos y lagunas, de la explotación de materiales pétreos, de bomberos y del registro de la propiedad (Asamblea Nacional 2010b). Lo cual permite evidenciar cómo permean las ideas programáticas en un contexto local, en virtud de que los agentes comparten las mismas ideas e intereses tanto nivel nacional como local (Marsh y Smith 2000).

En cuanto a lo fiscal, se definió la asignación del presupuesto en función de la población, de las necesidades básicas insatisfechas, de logros de niveles de vida, del esfuerzo fiscal y administrativo, así como del cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo, estableciéndose obligatorio las transferencias de un 15% de ingresos permanentes y no menos del 5% de los ingresos no permanentes del Estado central (Asamblea Nacional 2010b).

Posteriormente, se diseñó el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013 (2009), conforme al lineamiento de René Ramírez Gallegos, como Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo. Dicho instrumento fue aprobado por el Consejo Nacional de Planificación y evidencia procesos de construcción participativa, además, establece un Régimen de Desarrollo, con el objetivo de conducir al país hacia la consecución del buen vivir, estableciendo para ello el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

De conformidad con el Decreto Ejecutivo No. 1577 de 11 de febrero (2009), el Consejo Nacional de Planificación, ejerció la rectoría del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, dictando lineamientos, políticas y herramientas y, realizando un seguimiento al estado de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. El Decreto en mención determinó la conformación de dicho Sistema, tomando en consideración el carácter

mandatario del Estado en la planificación del desarrollo, de acuerdo con lo que la Constitución (2008) establece, para ello, se determinó a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, como Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Mediante el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa se impulsó una nueva cultura de participación ciudadana en todos los asuntos públicos, con el fin de involucrar a la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas. De acuerdo con ello y conforme al Art. 279 de la Constitución (2008), el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa se organizó en Consejos de Planificación, los cuales establecieron relaciones de complementariedad entre sí y con el sistema de planificación, mediante la vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo y los GADs, éstos a su vez, presididos por el Consejo Nacional de Planificación, integrado por distintos niveles de gobierno (Asamblea Nacional 2008).

El Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013 (2009) planteó nuevos retos dentro del proyecto político de la Revolución Ciudadana, mediante la construcción de un Estado Plurinacional e Intercultural para alcanzar el buen vivir de la ciudadanía. A diferencia del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (2007), en el Plan Nacional del Buen Vivir se amplió el concepto del “Socialismo del Buen Vivir”, por el Sumak Kawsay o Buen Vivir, que se constituye en:

(...) la consecución del desarrollo y el florecimiento de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El buen vivir presupone que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez; valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a un otro) (Ramírez 2008, 387).

En tal virtud, se evidencia que en el Ecuador la idea programática del buen vivir, cobra mayor importancia para el diseño de instrumentos de política, tomando en consideración que para Howlett (2005) los instrumentos de política son técnicas de gobierno que involucran el uso de la autoridad estatal para influir en el comportamiento del individuo y en la sociedad. En este sentido, a nivel nacional se promovió la idea de que el Buen Vivir (...) permitiría la aplicación de un nuevo modelo económico cuyo fin no sea los procesos de acumulación material, mecanicista e interminable de bienes, sino que incorpore a los actores que

históricamente han sido excluidos de las lógicas del mercado capitalista (...) (SENPLADES 2009, 24).

Por ello, las orientaciones éticas del Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013 (2009) se expresaron en cinco dimensiones: justicia social y económica, justicia democrática y participativa, justicia intergeneracional e interpersonal, justicia transnacional y justicia como imparcialidad. Dicho Plan difiere del Plan Nacional de Desarrollo 2007 (2007) en virtud de que éste incorporó una perspectiva territorial a partir de los planes provinciales.

El objetivo 10 del Plan en mención plantea el garantizar el acceso a la participación pública y política sobre la base de la Constitución (2008), la cual fortaleció el enfoque de participación como un eje transversal, facultando a las personas y colectividades para incidir en la toma de decisiones dentro de la planificación, presupuestos, gestión, control y evaluación de las políticas públicas (SENPLADES 2009).

Entre los actores que formaron parte de la construcción de éste instrumento están el Ministerio Coordinador de Seguridad, el Ministerio Coordinador de Política Económica, el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, el Ministerio Coordinador de Patrimonio, el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, la Asociación de Municipalidades del Ecuador, el Consejo de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador, el Consejo de Partición Ciudadana y Control Social, el Centro de Investigaciones Sociales del Milenio (CISMIL), El Instituto Nacional de Pre inversión (INP), El Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC), el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Consejos Nacionales para la Igualdad, organizaciones sociales, pueblos y Nacionalidades, sectores productivos, Ciudadanía y sociedad civil en general participante en veedurías, talleres, y mesas de discusión del Plan (SENPLADES 2009).

Por su parte, otro de los instrumentos diseñados durante la segunda etapa de estudio fue la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010a), la misma que fue sancionada el 20 de abril de 2010, con Fernando Cordero Cueva, como presidente de la Asamblea Nacional. Dicha Ley regula las atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y tiene por objeto garantizar el ejercicio de derechos de participación, crear instrumentos y procedimientos de deliberación pública en los diferentes niveles del Estado, fomentar el

ejercicio de la democracia participativa, democratizar relaciones entre Estado y ciudadanos y fomentar la promoción de deberes y derechos.

A demás, instauró mecanismos de democracia directa como referéndums y la consulta popular, ya existentes en la constitución de año 1998, de igual manera, implementó uno nuevo, la revocatoria del mandato. Así mismo, en su Art. 4 sostiene que La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (Asamblea Nacional 2010a, Registro Oficial Suplemento 175:4).

El objetivo de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010a) fue normar el ejercicio individual y colectivo de la participación en los procesos de toma de decisión, así como de deliberación dentro del ámbito de la gestión pública, garantizando la democracia participativa; lo cual, permite evidenciar la importancia de la idea programática de la participación ciudadana dentro de la segunda red de para el diseño de instrumentos de política.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010a) otorga a la ciudadanía la facultad de fiscalización a través de las veedurías ciudadanas. Entre los mecanismos de control social está la Rendición de Cuentas, aplicada para los gobiernos locales y para todo aquel que maneje recursos públicos, con el fin de que las autoridades electas puedan dar a conocer los resultados de su respectiva gestión. De igual manera, se cuenta con veedurías, mediante las cuales la ciudadanía puede conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de autoridades públicas (Asamblea Nacional 2010a).

Dentro de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010a), se puede destacar los artículos con referentes a la planificación participativa, denotando la importancia de dicha idea programática, es así que el Art. 1 establece: fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública (...) (Asamblea Nacional 2010a, Registro Oficial Suplemento 175:3).

De igual manera, en el Art. 30 se reconoce el derecho de las organizaciones sociales a incidir (...) en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno (Asamblea Nacional 2010a, Registro Oficial Suplemento 175:12-13).

Asimismo, el Art. 55 establece que (...) los espacios de coordinación interministerial promoverán la realización de diálogos periódicos de deliberación sobre políticas públicas intersectoriales para favorecer la participación de organizaciones sociales y ciudadanía especializada en una o varias de las temáticas (Asamblea Nacional 2010a, Registro Oficial Suplemento 175:16).

Finalmente, y a diferencia de los dos planes de desarrollo anteriores, el diseño del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (2013) fue consolidado en medio de una institucionalidad fuerte del gobierno de la Revolución Ciudadana. Este se llevó a cabo bajo la dirección de Pabel Muñoz, como Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo (S) y fue liderado por la SENPLADES, en su condición de Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, de acuerdo al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y aprobado por el Consejo Nacional de Planificación.

El Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017 (2013) se sustentó en la noción del buen vivir, denotando la importancia de dicha idea programática en el diseño de instrumentos de política. Este contó con la participación de técnicos de los distintos Ministerios y Secretarías de Estado, talleres de consulta ciudadana, procesos de diálogo con actores sociales e institucionales y representantes de la academia.

Dicho plan contiene seis dimensiones básicas: Diversificación productiva y seguridad económica, acceso universal a bienes superiores, equidad social, participación social, diversidad cultural y sustentabilidad. Estas dimensiones se concretan a través de 12 lineamientos estratégicos. Además, otorga un rol protagónico a la ciudadanía, argumentando que la participación de la población en la formulación de políticas públicas es un elemento fundamental para la realización de los derechos del buen vivir. Con ello se corrobora la importancia que mantienen las ideas programáticas de la participación ciudadana y de la planificación estratégica en el diseño de instrumentos de política. Así mismo, se denota la idea programática de la descentralización mantiene su relevancia, en el objetivo No. 1 del Plan en mención, puesto que este contempló consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular (SENPLADES 2013).

En tal virtud, dentro del Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017 (2013), se estableció espacios participativos para cumplir con el deber de abrir canales de comunicación entre la ciudadanía y el Estado y, de fortalecer la democracia. En este sentido, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa determinó a la participación ciudadana como parte transversal de su funcionamiento, para lo cual, dispuso la implementación de instancias participativas que promuevan el involucramiento ciudadano en la formulación y evaluación de los planes de desarrollo, dichas instancias son los Diálogos para el Buen Vivir, los Consejos Ciudadanos Sectoriales y la Asamblea Ciudadana del Buen Vivir.

Entre los actores que formaron parte de la construcción de éste instrumento están la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, el Ministro Coordinador de Conocimiento y Talento Humano, el Ministro Coordinador de Seguridad, el Ministro Coordinador de la Política Económica, el Ministro Coordinador de los Sectores Estratégicos, el Ministro Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, el Consejo de Educación Superior, el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), la Asociación de Municipalidades del Ecuador, el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (SENPLADES 2013).

Así mismo se contó con actores de la ciudadanía, entre ellos, Pablo De la Torre, Representante Ciudadano del Consejo Nacional de Planificación - Región Costa, Rosa Maji, Representante Ciudadana del Consejo Nacional de Planificación – Región Sierra, Yojaira Quiñónez, Representante Ciudadana del Consejo Nacional de Planificación – Región Amazónica, Karina Rodríguez, Representante Ciudadana del Consejo Nacional de Planificación – Región Insular, Instituto Nacional de Pre inversión (INP), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Consejos Nacionales para la Igualdad, Gobiernos Autónomos Descentralizados, Organizaciones sociales, pueblos y nacionalidades, sectores productivos, Ciudadanía y sociedad civil en general participante en veedurías, talleres y mesas de discusión del Plan (SENPLADES 2013).

Sobre la base de los instrumentos adoptados a nivel nacional, se consolidó una estructura sectorial de nivel desconcentrado, conforme al nuevo modo de Estado planteado por el gobierno de la Revolución Ciudadana. A nivel local la política de participación ciudadana atravesó un proceso de transformación, en virtud del Art. 100 de la Constitución de 2008 que

sostiene en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos (Asamblea Nacional 2008, 48-49).

3.1.2. Las ideas programáticas de la Descentralización, del Buen Vivir, de la Participación Ciudadana y de la Planificación Participativa permean la red de política en un contexto Local

A nivel local, se evidencia la inserción de las ideas programáticas de la descentralización, del buen vivir, de la participación ciudadana y de la planificación participativa en la segunda red de política, en virtud de que Augusto Barrera (2009- 2014), ex alcalde de Quito compartía las mismas ideas del gobierno de la Revolución Ciudadana. De acuerdo con ello, mediante ordenanza 0171 de 30 de diciembre de 2011 se aprobó el “Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial” (PMOT 2012 - 2022) como instrumento de planificación, con el fin de promover la participación ciudadana, sobre la base del Plan Nacional del Buen Vivir y de los lineamientos establecidos por la SENPLADES, para la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial (MDMQ 2012, 5).

El PMOT 2012 - 2022 se diseñó con el fin de dar cumplimiento a lo determinado en el COOTAD, es decir (...) de trasladar la planificación económica, social y ambiental a la dimensión territorial, formular determinaciones que racionalicen las intervenciones sobre el territorio y orientar el desarrollo y aprovechamiento sostenible del mismo (...) (MDMQ 2012, 5).

De acuerdo con Barrera (2009) los mecanismos de gestión participativa buscan la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad, propiciando la participación, la planificación y el control de la ciudadanía sobre las instancias de gestión pública. El autor sostiene que los instrumentos que propician la participación buscan la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones y aportan en el re-apropiamiento de la esfera pública por parte de la población, dinamizando las relaciones entre el Estado y sociedad. En virtud de ello, el PMOT 2012 - 2022 se constituyó en la directriz para la gestión del Distrito Metropolitano de Quito.

El PMOT 2012 - 2022 contempló siete objetivos estratégicos. En el eje 7: Quito Participativo, Eficiente, Autónomo y Democrático se promueve la generación de espacios de interlocución, concertación y autogestión entre actores de los sectores público, privado y de organizaciones comunitarias y sociales (MDMQ 2012, 172).

Con ello, se evidencia que la idea de la participación ciudadana permeó la red de política a nivel local como un componente estratégico y transversal en todos los ejes de desarrollo de la ciudad.

Barrera (2009) argumenta que los procesos de innovación participativa traen consigo cambios en las variables formales, institucionales y procedimentales, propios de los gobiernos locales, puesto que, lo local aparece como el ámbito privilegiado para construir este tipo de experiencias por sus implicaciones político-institucionales. A demás, se habla del “experimentalismo institucional” es decir, de nuevos diseños institucionales, donde lo público se convierte en el espacio adecuado para la reconfiguración de las relaciones sociedad - Estado.

Entre los actores que formaron parte de la construcción del PMOT 2012-2022 están Augusto Barrera, ex Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, René Vallejo, ex Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda Nathalia Novillo, Secretaria General de Planificación, Patricia Sarsoza, Secretaria General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, Ramiro Morejón, Secretario de Ambiente, Pablo Cobos, Presidente ASOJUPAR, Verónica Aguilar, Representante Ciudadana, Eduardo Cadena, Representante Ciudadano, Pepe Claudio, Representante Ciudadano. A demás, se contó con la participación de Organizaciones Sociales, Organizaciones barriales, Comités de seguridad, Organizaciones de jóvenes, Organizaciones de mujeres, Academia, Gremios, Sectores Productivos, Sectores Empresariales, Representantes de las Juntas Parroquiales, Organizaciones no gubernamentales (MDMQ 2012).

Sobre la base de ello, durante el periodo administrativo de Augusto Barrera, se trabajó en una reestructuración institucional, reproduciendo la estrategia aplicada a nivel nacional, en virtud de que los procesos de innovación participativa demandan de cambios en las variables formales, institucionales y procedimentales (Barrera 2009).

Como principio fundamental para su accionar, Barrera argumenta que, el Distrito Metropolitano de Quito debe ser y será el ejemplo del buen vivir para el país. Ciudad de prosperidad, igualdad, armonía con la naturaleza (Barrera 2014, 156). De acuerdo con ello, a nivel local se modificó la estructura municipal y se definió a las Secretarías Generales como responsables de la coordinación y gestión estratégica y a las Secretarías Sectoriales como encargadas de una rectoría temática.

La Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, como unidad rectora, encargada de garantizar la participación ciudadana, instauró procesos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión, así como asambleas territoriales de rendición de cuentas, presupuestos participativos, mesas sectoriales y escuelas de formación ciudadana (Barrera 2014).

Así mismo, la Administración Municipal implementó un modelo de gestión desconcentrado, a través del fortalecimiento de servicios de las 8 Administraciones Zonales (Administración Municipal Eugenio Espejo, Administración Zonal La Delicia, Administración Zonal Quitumbe, Administración Zonal Tumbaco, Administración Zonal Valle de Los Chillos, Administración Zonal Calderón, Administración Zonal Manuela Sáenz, Administración Zonal Eloy Alfaro) buscando además, el posicionamiento de la idea de la participación ciudadana, mediante la implementación de distintas herramientas diseñadas por parte de la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, con el fin de involucrar a la ciudadanía en el ámbito de la toma de decisiones mediante la planificación participativa.

Posteriormente, durante la Administración de Mauricio Rodas (2014- 2019), tomando como base a la Constitución de la República (2008) y al COOTAD (2010b), que otorga a los gobiernos autónomos descentralizados la facultad de planificación del desarrollo de sus circunscripciones, así como el desarrollo de sus planes de ordenamiento territorial, se construyó el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015 - 2025 (PMDOT 2015-2025), el cual fue aprobado en sesión extraordinaria del Concejo Metropolitano el 13 de febrero de 2015; dicho instrumento contiene las directrices, políticas y objetivos para el DMQ (MDMQ 2015).

Citando a Peters (2018), el diseño de la política surge de un rediseño, el cual otorga la oportunidad de aprender de los esfuerzos pasados mediante la información que se pueda

obtener. En tal virtud, dentro del PMDOT 2015 - 2025, el eje Quito ciudad solidaria involucra ámbitos de desarrollo social, como la educación y la salud, la cultura, la inclusión social, la seguridad, la participación ciudadana y la gobernanza. En su política S2 habla de Fortalecer el tejido social, impulsando su participación en la construcción de políticas públicas y el desarrollo a través de una gobernanza cercana y transparente (MDMQ 2015, 22).

Dicha política busca implementar procesos de participación ciudadana desde la institucionalidad. La coordinación técnica para la construcción del PMDOT estuvo a cargo de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, institución que articulo esfuerzos con la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad, la Secretaría de Ambiente, la Secretaría de Movilidad, la Secretaria de Inclusión Social, la Secretaría de Educación, la Secretaria de Cultura, la Secretaría de Salud, la Fundación Patronato San José, el Instituto Metropolitano de Patrimonio y el Instituto de la Ciudad (MDMQ 2015).

Más adelante, con el fin de contar con una ordenanza que incorpore los principios de los instrumentos implementados por el gobierno central, se reformuló la Ordenanza Metropolitana No. 187 (2006), mediante la cual se estableció el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del Distrito Metropolitano de Quito y cuyos objetivos principales, determinados en el Art.56, fueron: i) Fomentar una planificación territorial participativa ii) La priorización de la inversión y asignaciones del presupuesto participativo; iii) La implementación de un sistema de rendición de cuentas tanto a nivel político como administrativo y iv) La promoción de procesos de control social, bajo principios de Complementariedad; Integralidad; Autonomía Organizativa; Obligatoriedad; Flexibilidad; y, Transparencia.

Mas adelante la sanción de la Ordenanza Metropolitana 102 (2016) sustituyó a la Ordenanza Metropolitana 187 (2006). Esta se formuló sobre la base de un nuevo esquema jurídico, a partir de la promulgación de la Constitución (2008), de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010a) y del COOTAD (2010b). Con la Ordenanza Metropolitana 102 (2016) se establecieron otras formas de participación de la comunidad como: voluntariado social y comunitario; vigilante ciudadano; veedurías ciudadanas; y, rendición de cuentas. Además, se determinó mecanismos de estímulos e incentivos a la participación de la ciudadanía con la

asignación de obras, programas, proyectos y capacitación. Con ello se corrobora que (...) la construcción y el afianzamiento de la institucionalidad democrática, entendida como el conjunto de normas, entidades y mecanismos que aseguran los principios básicos del Estado social de derecho, encuentran en lo local un amplio campo de innovación (Barrera 2009,107).

Así mismo, se decretó la conformación del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social. De acuerdo con el Art. I.3.80., del Código Municipal (2019), éste se encuentra integrado por:

1. Mecanismos de participación ciudadana:
 - a. La Asamblea del Distrito Metropolitano de Quito;
 - b. Las asambleas barriales, parroquiales y zonales;
 - c. El Consejo Metropolitano de Planificación;
 - d. Los consejos consultivos;
 - e. Las audiencias públicas;
 - f. La consulta previa, pre legislativa y ambiental;
 - g. Los cabildos populares; y,
 - h. La silla vacía.

2. Mecanismos de control social:
 - a. Las veedurías ciudadanas;
 - b. Los observatorios; y,
 - c. La rendición de cuentas.

Cabe mencionar que, el derecho a la Silla Vacía es una innovación positiva de la Constitución de 2008 que abre un espacio de participación ciudadana dentro de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Además, conforme al Art. I.3.78, del Código Municipal (...) el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social comprende el conjunto integrado de instancias, procedimientos, instrumentos operativos y mecanismos de la democracia representativa y directa que actúan de manera sistémica, articulada y armónica, de acuerdo a la Constitución de 2008, a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, al COOTAD, con el fin de viabilizar

el ejercicio de los derechos de participación ciudadana y control social (...) (Asamblea Nacional 2019, Ordenanza Municipal 1:86).

Barrera (2009) sostiene que los procesos de innovación política, demandan de cambios en las instituciones y en los procedimientos, en tal virtud y considerando que durante la segunda etapa de estudio se dio inicio a un proceso de reestructuración institucional tanto a nivel nacional como local, con actores que compartían las mismas ideas e intereses a nivel nacional y local, se ha identificado que, aunque el ascenso de Mauricio Rodas a la Alcaldía de Quito representó una ruptura con la Revolución Ciudadana y su incidencia política, en el Distrito Metropolitano de Quito se siguieron implementado mecanismos que partían de ideas insertas en instrumentos diseñados a nivel nacional.

En este sentido y considerando a Peters (2018), quien argumenta que el "arrastre" que viene en la implementación se describe como "adaptación", se puede manifestar que, durante el periodo Administrativo de Mauricio Rodas, la adaptación ha tomado como base instrumentos diseñados a nivel nacional, tales como la Constitución (2008), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010a) y el COOTAD (2010b). No obstante; existen varios criterios sobre su efectividad, sin embargo, debido a la amplitud del tema, el análisis en cuestión será parte de una próxima investigación.

En función del análisis realizado durante la segunda etapa de estudio (2007 y 2017), la Tabla 3.1 contiene los nodos identificados:

Tabla 3.1 Nodos correspondientes a la segunda etapa (2007 – 2017)

Nodo	Descripción	Roles	Tipo
RC	Rafael Correa	Ex Presidente del Ecuador (2007-2017).	Actores e instrumentos gubernamentales
FF	Fander Falconí	Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo.	Actores e instrumentos gubernamentales
RR	René Ramírez	Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo.	Actores e instrumentos gubernamentales
FC	Fernando Cordero Cueva	Ex Presidente de la Asamblea Nacional.	Actores e instrumentos gubernamentales

PMZ	Pabel Muñoz	Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo.	Actores e instrumentos gubernamentales
AN	Asamblea Nacional	Función legislativa dentro de los poderes del Estado.	Actores e instrumentos gubernamentales
PM	Paco Moncayo	Ex Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito (2000-2009).	Actores e instrumentos gubernamentales
AB	Augusto Barrera	Ex Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito (2009-2014).	Actores e instrumentos gubernamentales
MR	Mauricio Rodas	Ex Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito (2014-2019).	Actores e instrumentos gubernamentales
CN	Consejo Metropolitano de Quito	Órgano de legislación fiscalización del Gobierno Autónomo Descentralizado del DMQ.	Actores e instrumentos gubernamentales
CONST	Constitución de 2008	Carta Magna de la República del Ecuador.	Actores e instrumentos gubernamentales
OM102	Ordenanza Metropolitana 102	Surgió como sustitutiva a la Ordenanza Metropolitana 187.	Actores e instrumentos gubernamentales
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010	El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos.	Actores e instrumentos gubernamentales
PNB	Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013	Instrumento al que se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos.	Actores e instrumentos gubernamentales
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017	Instrumento al que se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos.	Actores e instrumentos gubernamentales
PMOT	Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (2012-2022)	Directriz para la gestión del Distrito Metropolitano de Quito	Actores e instrumentos gubernamentales

PMDOT	Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2015 - 2025)	Directriz para la gestión del Distrito Metropolitano de Quito (2015-2025).	Actores e instrumentos gubernamentales
COOTAD	Código orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización	El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera.	Actores e instrumentos gubernamentales
LOPCCS	Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social	Instrumento normativo que garantiza el ejercicio de participación de las ciudadanas y ciudadanos.	Actores e instrumentos gubernamentales
CPPCS	Concejo de Participación Ciudadana y Control Social	Quinto poder del Estado.	Actores e instrumentos gubernamentales
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	Se constituyó en la autoridad nacional de planificación, responsable de diseñar la política de desconcentración y de conformación de niveles administrativos de planificación.	Actores e instrumentos gubernamentales
CNC	Consejo Nacional de Competencias	El Consejo Nacional de Competencias institución responsable de la administración, fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial, colaborando para que los GAD asuman sus competencias enmarcadas en estas aristas.	Actores e instrumentos gubernamentales
SGP	Sistema de Gestión Participativa	Sistema de Gestión Participativa.	Actores e instrumentos gubernamentales
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	Instituto encargado de coordinar, normar y evaluar la producción de la información estadística oficial proveniente del Sistema Estadístico Nacional, mediante la planificación, ejecución y análisis de operaciones estadísticas oportunas y confiables,	Actores e instrumentos gubernamentales

		así como de la generación de estudios especializados que contribuyan a la toma de decisiones públicas y privadas y a la planificación nacional.	
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador	Sistema que provee y difunde información estadística disponible en el país, con el fin de aportar en el diseño y evaluación de las políticas públicas locales.	Actores e instrumentos gubernamentales
BCE	Banco Central de Ecuador	Ente regulador de las políticas monetarias del país.	Actores e instrumentos gubernamentales
SRI	Servicio de Rentas Internas	Institución que se encarga de gestionar la política tributaria.	Actores e instrumentos gubernamentales
(MEF)	Ministerio de Economía y Finanzas	Organismo encargado de diseñar e implementar política económica y financiera, asimismo armoniza la actividad económica nacional para promover el funcionamiento de los mercados.	Actores e instrumentos gubernamentales
MCS	Ministerio Coordinador de Seguridad	Tiene como función velar por la calidad de vida de la sociedad y sus componentes abarcan la seguridad económica, la seguridad sanitaria, la seguridad alimentaria, la seguridad ambiental, la seguridad política, la seguridad personal y la seguridad comunitaria.	Actores e instrumentos gubernamentales
MCPE	Ministerio Coordinador de Política Económica	Se encarga de formular y coordinar una gestión económica integral y evaluación de las políticas en los ámbitos: fiscal, financiero, de mercado de valores y seguros.	Actores e instrumentos gubernamentales
MCPR	Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad	Entidad encargada de generar, coordinar, articular, impulsar y evaluar las políticas, programas, proyectos y estrategias de producción, empleo y competitividad del Consejo Sectorial de la Producción, orientados al cambio de la matriz productiva del Ecuador.	Actores e instrumentos gubernamentales
MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social	El Ministerio Coordinador de Desarrollo Social es una entidad del estado ecuatoriano que se encargada del montaje de espacios inclusivos en la sociedad y en la económico con el fin de construir una ciudadanía participativa, responsable y activa.	Actores e instrumentos gubernamentales

MCPO	Ministerio Coordinador de Patrimonio	Institución encargada de generar políticas públicas para la cultura y patrimonios del Ecuador.	Actores e instrumentos gubernamentales
MCSE	Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos	Esta Entidad Pública del Estado se encarga de aprovechar responsablemente los recursos naturales en beneficio de los ecuatorianos.	Actores e instrumentos gubernamentales
CCPE	Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador	institución especializada en la construcción de capacidades para la gestión pública de los Gobiernos Intermedios Provinciales del Ecuador.	Actores e instrumentos gubernamentales
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador	Instancia asociativa de GADs municipales y metropolitanos.	Actores e instrumentos gubernamentales
CONAGOPARE	Consejo de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador	Instancia asociativa de carácter nacional, pertenece al sector público, posee personería jurídica propia, con autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio; tiene instancias organizativas territoriales desconcentradas.	Actores e instrumentos gubernamentales
INP	Instituto Nacional de Preinversión	La preinversión es la primera fase del ciclo de inversión pública, donde se hacen los diseños del proyecto.	Actores e instrumentos gubernamentales
CNI	Consejos Nacionales para la Igualdad	Promover, impulsar, proteger y garantizar el respeto del derecho de igualdad y no discriminación, a fin de fortalecer la unidad nacional en la diversidad.	Actores e instrumentos gubernamentales
MCCTH	Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano	Ministerio dedicado a la coordinación de las áreas de conocimiento y talento humano en Ecuador, bajo el control y seguimiento de políticas públicas para consolidar la visión de una sociedad de conocimiento equitativo.	Actores e instrumentos gubernamentales
CONGOPE	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador	Institución especializada en la construcción de capacidades para la gestión pública de los Gobiernos Intermedios Provinciales, que promueve la descentralización – autonomía, el cierre de brechas territoriales y el desarrollo sostenible.	Actores e instrumentos gubernamentales
STHV	Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda	Instancia que define las estrategias territoriales que se aplicarán en el Distrito Metropolitano de Quito.	Actores e instrumentos gubernamentales

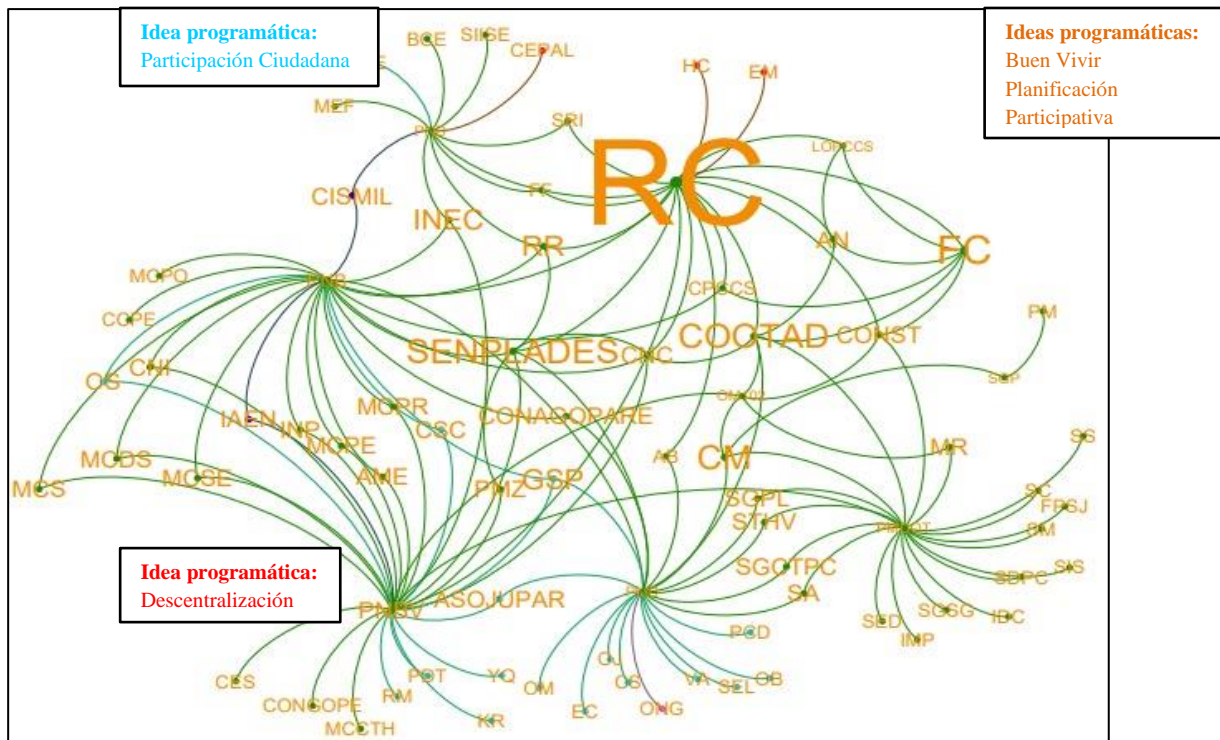
SGPL	Secretaria General de Planificación	Instancia encargada de la planificación estratégica del desarrollo integral del Distrito Metropolitano de Quito.	Actores e instrumentos gubernamentales
SGCTPC	Secretaria General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana	Instancia encargada coordinar y articular la implementación de las políticas municipales, transversalizar las políticas de participación ciudadana y control social en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.	Actores e instrumentos gubernamentales
SA	Secretaria de Ambiente,	Entidad de la gestión ambiental integral en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito.	Actores e instrumentos gubernamentales
SGSG	Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad	Entidad encargada de la seguridad ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito.	Actores e instrumentos gubernamentales
SDPC	Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad	Entidad encargada de la productividad del Distrito Metropolitano de Quito.	Actores e instrumentos gubernamentales
SM	Secretaría de Movilidad	Entidad encargada de la movilidad del Distrito Metropolitano de Quito.	Actores e instrumentos gubernamentales
SIS	Secretaria de Inclusión Social	Entidad encargada de las políticas inclusivas del Distrito Metropolitano de Quito.	Actores e instrumentos gubernamentales
SE	Secretaría de Educación	Entidad encargada de la educación del Distrito Metropolitano de Quito.	Actores e instrumentos gubernamentales
SC	Secretaria de Cultura	Entidad encargada de la cultura del Distrito Metropolitano de Quito.	Actores e instrumentos gubernamentales
SS	Secretaría de Salud	Entidad encargada de la salud del Distrito Metropolitano de Quito.	Actores e instrumentos gubernamentales
FPSJ	Fundación Patronato San José	Ente encargado de ejecutar programas sociales capaces de defender y restituir los derechos de la población más vulnerable.	Actores e instrumentos gubernamentales
IMP	Instituto Metropolitano de Patrimonio	Institución vinculada al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que se ocupa de la gestión, rescate y conservación del patrimonio arquitectónico del Distrito Metropolitano de Quito.	Actores e instrumentos gubernamentales
IDC	Instituto de la Ciudad	La corporación social sin fines de lucro, dedicada al análisis aplicado de los procesos urbanos contemporáneos.	Actores e instrumentos gubernamentales
CES	Consejo de Educación Superior	Entidad autónoma del gobierno ecuatoriano, de derecho público, con personería jurídica. Su sigla es	Actores e instrumentos gubernamentales

		CES y su función es ser el organismo planificador, regulador y coordinador del Sistema Nacional de Educación Superior de la República del Ecuador.	
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe	La Comisión Económica para América Latina y el Caribe es el organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas responsable de promover el desarrollo económico y social de la región.	Actores internacionales
HC	Hugo Chávez	Ex Presidente de Venezuela.	Actores internacionales
EM	Evo Morales	Ex Presidente de Bolivia.	Actores internacionales
ASOJUPAR	Asociación de Juntas Parroquiales Rurales de Quito	Asociación de Juntas Parroquiales Rurales de Quito	Miembros de la sociedad civil
VA	Verónica Aguilar	Representante Ciudadana.	Miembros de la sociedad civil
EC	Eduardo Cadena	Representante Ciudadano.	Miembros de la sociedad civil
PCD	Pepe Claudio	Representante Ciudadano.	Miembros de la sociedad civil
OB	Organizaciones barriales	Organizaciones barriales.	Miembros de la sociedad civil
CS	Comités de seguridad	Comités de seguridad.	Miembros de la sociedad civil
OJ	Organizaciones de jóvenes	Organizaciones de jóvenes.	Miembros de la sociedad civil
OM	Organizaciones de mujeres,	Organizaciones de mujeres.	Miembros de la sociedad civil
GSP	Gremios, Sectores Productivos	Gremios, Sectores Productivos.	Miembros de la sociedad civil
SE	Sectores Empresariales	Sectores Empresariales.	Miembros de la sociedad civil
PDT	Pablo De la Torre, Representante Ciudadano del Consejo Nacional de Planificación - Región Costa	Pablo De la Torre, Representante Ciudadano del Consejo Nacional de Planificación - Región Costa.	Miembros de la sociedad civil
RM	Rosa Maji, Representante Ciudadana del Consejo Nacional de Planificación – Región Sierra	Rosa Maji, Representante Ciudadana del Consejo Nacional de Planificación – Región Sierra.	Miembros de la sociedad civil
YQ	Yojaira Quiñónez, Representante Ciudadana del Consejo Nacional	Yojaira Quiñónez, Representante Ciudadana del Consejo Nacional de Planificación – Región Amazónica.	Miembros de la sociedad civil

	de Planificación – Región Amazónica		
KR	Karina Rodríguez, Representante Ciudadana del Consejo Nacional de Planificación – Región Insular	Karina Rodríguez, Representante Ciudadana del Consejo Nacional de Planificación – Región Insular.	Miembros de la sociedad civil
IEE	Instituto de Estudios Ecuatorianos	Organización no Gubernamental. Su trabajo se ha concentrado en el apoyo y fortalecimiento de los movimientos sociales (indígenas, campesinos, mujeres, trabajadores, ecologistas).	Miembros de la sociedad civil
OS	Organizaciones sociales	Se denomina organización social a todos aquellos grupos conformados por un conjunto de personas que comparten opiniones, valores, visiones de mundo, intereses e inquietudes, con el fin de planificar estrategias para lograr objetivos y metas, en beneficio de un grupo de personas o comunidad.	Miembros de la sociedad civil
CSC	Ciudadanía y sociedad civil	Ciudadanía y sociedad civil.	Miembros de la sociedad civil
ONG	Organizaciones no gubernamentales	El término ONG, se utiliza para identificar a organizaciones que no son parte de las esferas gubernamentales.	Organización No Gubernamental
CISMIL	Centro de Investigaciones Sociales del Milenio	Son centros de investigación cuyas líneas de acción tienen como objetivo el desarrollo de la investigación científica y tecnológica de excelencia.	Academia
IAEN	Instituto de Altos Estudios Nacionales	La Universidad de Posgrado del Estado cumple con la misión de formar, capacitar y brindar educación continua, principalmente, a las y los servidores públicos.	Academia

Fuente: Elaborado por la autora

Figura 3.1 Red correspondiente a la segunda etapa (2007 – 2017)



Fuente: Elaborado por la autora

Nota: Tipos de actores: ● Actores e instrumentos gubernamentales ● Actores internacionales ●

Miembros de la sociedad civil ● Organización no gubernamental

Tabla 3.2 Estadísticas de la red de la segunda etapa (2007 – 2017)

Tipo	Estadísticas	2007-2017	Explicación
Estructura	Nodos	79	Representan a los actores de la red
	Aristas	130	Representan las relaciones que establece los actores dentro de la red.
	Densidad	4,2%	Da cuenta del nivel de interconexión de la red. Resulta del cociente entre las relaciones reales y las potenciales.
	Autoridad	PNBV = 40% PNB = 39% RC = 32% SENPLADES = 24% PMD = 23% CNC = 20% COOTAD= 16%	Permite determinar la importancia del nodo dentro de la red.

Posición de los actores	Intermediación	PNBV = 1107,44 PMDOT = 919,46 PMD = 901,74 RC = 717,80 PND = 391,12 COOTAD = 213,88 CN = 188,91	Esta medida identifica a los actores que sirven como puente para conectar las relaciones entre unos y otros actores. Estos actores se constituyen en intermediarios para el acceso a recursos de unos actores.
	Cercanía	PNBV= 52% SENPLADES= 46% RC = 46% PMD= 45% PNB = 45% PMDOT= 44% COOTAD = 43%	Es la distancia media que un actor tiene respecto a los demás actores. Es la capacidad del actor para conectar con los demás.
	Excentricidad	PNBV= 4 SENPLADES= 4 RC = 5 CNC= 5 PND = 6 FF = 6 SIISE = 7 BCE = 7	Permite medir, en pasos, la distancia de un nodo respecto al nodo más alejado de la red.
	Centralidad	PNBV = 100% PNB = 96% RC = 81% PMD = 63% SENPLADES= 59% CNC = 50% PMDOT = 47%	Es una medida de la importancia que toma un nodo dentro de la red, se basa en sus conexiones. Permite conocer las relaciones locales de los actores con sus cercanos.

Fuente: Elaborado por la autora

A partir de la tabla que precede, a continuación, se presenta el análisis de las estadísticas:

Densidad

Dentro del segundo periodo de análisis comprendido entre 2007 y 2017 la red muestra una interconexión fuerte. La densidad se ubicó en 4,2%, lo cual denota que los actores lograron un gran número de relaciones posibles. Esto se explica en virtud de que la red persigue los mismos objetivos de política y registra un alto nivel de interacción. La comunidad de política con actores clave dentro del gobierno central y local comparte las mismas ideas e intereses y persigue los mismos objetivos de política.

Autoridad

Tomando en consideración que la autoridad permite determinar la importancia del nodo dentro de la red, dentro de la segunda etapa de análisis se observa un peso importante en los instrumentos diseñados por los actores del gobierno central, tales como el PNBV = 40%, el PNB = 39%, PMD = 23%, COOTAD= 16%. Así mismo se evidencia la importancia de Rafael Correa dentro de la red RC = 32% y de SENPLADES = 24% y el CNC = 20%. Dichos actores impulsaron una ideología progresista que los llevó a institucionalizar la política de participación ciudadana en un contexto nacional y local del DMQ.

Intermediación

Esta medida identifica a los actores que sirven como puente para conectar las relaciones entre unos y otros actores. En el periodo comprendido entre 2007 y 2017 instrumentos como el PNBV= 1107,44; el PMDOT = 919,46; el PMD = 901,74; el PND = 391,12; el COOTAD = 213,88 y actores como RC = 717,80 y el CN = 188,91 tuvieron un rol importante dentro de la red puesto que sirvieron como puente para que otros actores puedan llegar y conectar con otros actores más alejados. Estos actores permiten viabilizar conexiones para el diseño y selección de los instrumentos y también son la conexión que tienen otros para poder influir en el diseño.

Cercanía y excentricidad

Es la distancia media que un actor tiene respecto a los demás actores. La cercanía es la capacidad del actor para conectar con los demás. Durante la segunda etapa comprendida entre 2007 y 2017 algunos actores e instrumentos cuyos porcentajes de cercanía fueron altos tuvieron la capacidad de alcanzar a más actores o instrumentos dentro de la red, estos fueron PNBV (52%, 4), SENPLADES (46%, 4), RC (46%, 5).

Centralidad

La centralidad es la medida de la importancia que toma un nodo dentro de la red, se basa en sus conexiones. Permite conocer las relaciones locales de los actores con sus cercanos. Durante la segunda etapa comprendida entre 2007 y 2017 los actores e instrumentos con mayor centralidad fueron PNBV (100%), PNB (96%), RC (81%), PMD (63%), SENPLADES (59%), CNC (50%),

PMDOT (47%). Esta medida permite corroborar la importancia de los actores que comparten las mismas ideas e intereses para el diseño de instrumentos de política y para institucionalizar la política de participación ciudadana en un contexto nacional y local del Distrito Metropolitano de Quito.

Relación dialéctica: estructura y agencia

3.2. Conclusiones preliminares de la segunda etapa: Descentralización y Participación Ciudadana en un contexto Nacional y Local (2007 – 2017)

El análisis entre estructura y agencia ha implicado la revisión de la interacción que existe entre la red (estructura) y los actores (agencia). De acuerdo con Marsh y Smith (2000), la relación que se establece es de naturaleza dialéctica, lo cual implica que la red puede alterar el comportamiento de los actores y viceversa. Por su parte, Kisby (2007) argumenta que las ideas tienen una relación interactiva con los resultados de las políticas (que afectan a las redes de políticas y al contexto más amplio dentro del cual se desarrollan las redes y nuevas iniciativas). En este sentido, se ha identificado como ideas programáticas de la segunda red de política a la descentralización, a la participación ciudadana, al buen vivir y a la planificación participativa.

De acuerdo con Kisby (2007), la influencia de las ideas sobre la red se considera como una especie de relación interactiva con los agentes que forman parte de la misma, quienes pueden usar y desarrollar dichas ideas e introducir nuevas ideas pertenecientes a ellos mismos. El autor argumenta que una “comunidad de políticas” (en la que un número relativamente pequeño de actores comparten creencias programáticas similares), tiene menos probabilidades de estar abierta a la influencia de ideas exógenas; mientras que, una “red temática”, con una membresía más numerosa e ideológicamente diversa, está más abierta a la influencia ideacional del exterior; Kisby (2007) sostiene que, cuando se trata de desarrollar las ideas y / o convertirlas en resultados de políticas, es probable que las comunidades de políticas más unidas sean más efectivas que las redes temáticas más difusas.

En tal virtud, se ha podido evidenciar que, el Gobierno de la Revolución Ciudadana, institucionalizó la participación ciudadana, mediante un discurso anti-neoliberalista y en contraposición a la “partidocracia”. El nuevo gobierno planteó la radicalización de la

democracia, mediante el fomento de la participación de la ciudadanía, priorizando su involucramiento en la construcción de la nueva institucionalidad. Cabe mencionar que dicho objetivo se cumplió mediante la redacción de un nuevo texto constitucional por parte de la Asamblea de Montecristi, conformada mayoritariamente por militantes del movimiento político Alianza País.

Se puede identificar que el nuevo proyecto político, otorgó como resultado un Gobierno Central fuerte que organizó el territorio con el apoyo de la desconcentración del ejecutivo. Además, se ha evidenciado que a diferencia del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010 (2007) y del Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013 (2009), la construcción del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (2013) se desarrolló en medio de una institucionalidad consolidada del gobierno de la Revolución Ciudadana.

La red ha permitido identificar la institucionalización de las relaciones de poder dentro de la misma red. Se ha corroborado el planteamiento de Kisby (2007), quien sostiene que una “comunidad de políticas”, en la que un número relativamente pequeño de actores comparten creencias programáticas similares, tiene menos probabilidades de estar abierta a influencias de ideas exógenas, es así que, tanto Rafael Correa, como Fander Falconí, René Ramirez, Pabel Muñoz y Fernando Cordero a nivel nacional, así como Augusto Barrera a nivel local, al compartir las mismas ideas e intereses, se constituyeron en actores relevantes para la institucionalización de la política de participación ciudadana, estableciendo los temas de discusión y trabajando en un conjunto de reglas que restringen, limitan u otorgan una oportunidad a los miembros dentro de la estructura organizacional, lo cual se puede evidenciar mediante la construcción de los diferentes instrumentos descritos durante éste capítulo.

Kisby (2007) sostiene que el impacto de las ideas podría ser evidenciado por medio de las acciones de actores específicos, quienes motivados por creencias programáticas influirían en la política. En este sentido, el autor hace referencia a Berman (1998), quien argumenta la importancia de identificar a los actores y de examinar si su comportamiento corresponde con su adhesión a las ideas o creencias programáticas. En tal virtud, aunque a nivel local, Mauricio Rodas, ex Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito compartía distintas ideas e intereses, los instrumentos de política siguieron diseñándose conforme a las ideas insertas en los mecanismos construidos a nivel nacional.

Capítulo 4 . Red y resultado

De acuerdo con Marsh y Smith (2000), el cambio de la red y el consiguiente cambio de política (concebido como la variable dependiente del presente trabajo de investigación) se produce debido a factores endógenos y exógenos (económicos, ideológicos, políticos y aquellos basados en el conocimiento). Cabe mencionar que el contexto ideacional permite identificar las creencias programáticas de los actores, las cuales inciden en el resultado de la política cuando permean la red.

El modelo dialéctico concibe una relación interactiva entre la estructura de la red, los agentes y los resultados de políticas; sin embargo, las ideas también pueden generar una relación dialéctica con los actores, quienes además modifican las ideas de la red, dependiendo del grado de flexibilidad de ésta, puesto que, una comunidad de política generalmente es más cerrada, dificultando la inserción de nuevas ideas en la red, mientras que, una red de asuntos, con una gran cantidad de actores, puede incorporar nuevas ideas a la red, generando cambios en los resultados de política (Kisby 2007).

Sobre la base de ello, este capítulo tiene como objetivo identificar los cambios experimentados en la red de política durante las dos etapas de investigación, en virtud de la incidencia de factores endógenos y exógenos, tomando en consideración que la variable independiente del presente trabajo de investigación corresponde a las ideas (Kisby 2007).

Para ello, se recurre a la tipología propuesta por Hall (1993), quien hace alusión a los tres tipos de cambio, con el fin de realizar un análisis teórico - empírico de la relación dialéctica entre la estructura de la red y el resultado de las dos etapas de estudio. Posteriormente, se determinará el tipo de cambio de la política y se comparará los grafos de los dos capítulos anteriores, con el objetivo de identificar las variaciones en cuanto a posiciones, agrupaciones e ideas compartidas por los actores.

Finalmente, se presentará las conclusiones del presente trabajo de investigación.

El cambio de la política

Siguiendo a Hall (1993), quien hace referencia al concepto de formulación de políticas como aprendizaje social, basado en gran medida en el trabajo de Hugo Hecló, se concibe al aprendizaje social como un intento premeditado por ajustar los objetivos o técnicas de la política como consecuencia de la experiencia y de la nueva información. El autor argumenta que los teóricos estatales plantean su formulación con tres conclusiones. Primero, en palabras de Sacks conciben que la influencia más importante del aprendizaje es la política anterior. Segundo, manifiestan que los agentes clave en el impulso del proceso de aprendizaje son los expertos en un campo determinado de la política, ya sea trabajando desde la burocracia o como actores intelectuales de la sociedad. Tercero, sostienen que la visión del aprendizaje social enfatiza la capacidad de los estados para actuar de manera autónoma frente a la presión social.

Hall (1993) sostiene que el proceso de aprendizaje puede tomar diferentes formas, lo cual permite determinar los tipos de cambio en la política. De acuerdo con ello, sugiere desagregar el concepto de aprendizaje social, pensando en la formulación de políticas como un proceso que involucra tres variables centrales: los objetivos generales, que guían la política en un campo en particular; las técnicas o instrumentos de política, utilizados para alcanzar esos objetivos; y, la configuración precisa de los instrumentos. Además, propone una descripción más completa del papel que juegan las ideas en el proceso de políticas, con el fin de comprender cómo se lleva a cabo el aprendizaje social, ya que los formuladores de políticas trabajan en torno a un contexto que contiene ideas y estándares que determinan la naturaleza del problema, los objetivos de la política y el tipo de instrumentos que se pueden utilizar para alcanzar los objetivos propuestos.

Cabe mencionar que varios autores se inspiraron en Hall para subrayar la importancia de las ideas en las políticas y demostrar que, en coyunturas particulares, la influencia de los actores que defienden ciertas ideas determina un cambio en el curso de las políticas públicas (Fontaine 2015).

En este sentido, los cambios de primer y segundo orden pueden verse como un proceso de ajuste de las políticas que no cuestionan los términos generales de un paradigma político; sin embargo, el cambio de tercer orden refleja un proceso marcado por cambios radicales en los términos generales del discurso político asociados con un "cambio de paradigma". El autor sostiene que, los cambios de primer y segundo orden no conducen automáticamente a cambios de tercer orden, es decir, que la formulación de políticas puede continuar durante algún tiempo sin precipitar un cambio de paradigma. Por su parte, el cambio de tercer orden puede implicar la acumulación de problemas, la experimentación con nuevos modelos de política, e incluso la falla de la política.

El cambio de paradigma se producirá cuando los partidarios de un nuevo paradigma aseguren posiciones de autoridad sobre la formulación de políticas y sean capaces de reorganizar la organización y los procedimientos operativos estándar del proceso de políticas para institucionalizar el nuevo paradigma (Hall 1993, 81).

Fontaine (2015) sostiene que, un cambio de paradigma se produce en virtud de una confrontación de las posibles explicaciones del mundo, tomando en consideración que dicho proceso pasa por varias etapas. Durante la primera etapa, las explicaciones coexisten, sin que una domine a la otra. En una segunda etapa, se confrontan las virtudes de cada una, generando comunidades y escuelas de política. Finalmente, durante la tercera etapa, una explicación domina a las otras, produciendo la renuncia progresiva hacia las demás e imponiéndose con ello, un paradigma.

4.1. Relación dialéctica: redes de política y resultado de la primera etapa de análisis 1990-2006

De acuerdo con el modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000) con ideas sustantivas de Kisby (2007) existe una relación dialéctica entre la red y el resultado (estructural dado por las instituciones e ideacional dado por las ideas programáticas compartidas por los actores). En tal virtud, dentro del presente trabajo de investigación la variable independiente corresponde a las ideas y la variable dependiente al cambio de la política.

Sobre la base de ello, durante la primera etapa de estudio, el análisis de la red de política evidenció que en el contexto internacional de los años noventa surgió la necesidad de hacer reformas que apuntalaran la gobernabilidad, incluyendo la modernización del aparato público, el mejoramiento de la justicia, la descentralización y el desarrollo de políticas focalizadas para los sectores vulnerables, afectados por las políticas macroeconómicas.

Entre 1990 y 2006, el contexto ideacional influenciado por la idea de la descentralización y por la idea de la participación ciudadana permeó el contexto nacional en medio de la adopción de políticas neoliberales diseñadas por el Banco Mundial y por el FMI. La pérdida de credibilidad por parte de la ciudadanía hacia las instituciones representativas, así como la desconfianza hacia los partidos políticos, generaron una retórica anti política que promovía la idea de que los paradigmas tradicionales de la democracia liberal debían modificarse mediante el establecimiento de formas alternativas de participación.

El rediseño constante de los instrumentos responde al contexto, a los actores y a los resultados de la implementación de una u otra herramienta de política. De acuerdo con ello, se ha destacado ocho instrumentos que dieron cabida a la idea de la descentralización y de la participación ciudadana en el contexto nacional y local del Distrito Metropolitano de Quito:

- Programa de desarrollo municipal (1990)
- Ley de modernización del Estado (1993)
- Ley de régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (1993)
- Ley de descentralización y participación social (1997)
- Constitución (1998)
- Ordenanza municipal 046
- Plan Equinoccio siglo XXI
- Sistema de Gestión Participativa

Con el fin de identificar la relación dialéctica entre la red y el resultado (estructural dado por las instituciones e ideacional dado por las ideas programáticas compartidas por los actores) se describirá rápidamente, la importancia que adquirieron los instrumentos diseñados durante la primera etapa de análisis (1990 – 2006), así como, las instituciones y actores involucrados en su formulación e implementación y las ideas que incidieron en ello. El Programa de

Desarrollo Municipal (1990), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo a través del Banco del Estado, tuvo como objetivos modernizar y fortalecer a los gobiernos seccionales y crear un marco adecuado para la descentralización, mediante el fortalecimiento de la autonomía financiera, administrativa y técnica de los Municipios y Consejos Provinciales.

Por su parte, la ley de Modernización (aprobada por iniciativa del gobierno de Sixto Durán-Ballén) buscó modernizar y privatizar el sector público, con el fin de obtener mejores niveles de “eficiencia, agilidad y productividad” mediante la inserción del sector privado en la prestación de servicios públicos como consecuencia de una profunda crisis económica que atravesaba el país.

Así mismo, durante el periodo administrativo de Jamil Mahuad, ex Alcalde de Quito, se aprobó la Ley del Distrito Metropolitano de Quito (1993), evidenciando cómo las ideas programáticas de la descentralización y de la participación ciudadana permean el contexto local. En tal virtud, se planteó la idea de la desconcentración administrativa y de servicios, con el fin de asegurar formas más eficaces de participación de los habitantes, promoviendo la división del territorio distrital en zonas metropolitanas.

En 1997, durante el periodo político de Fabián Alarcón (Presidente del Congreso, nombrado presidente interino ante la declaración de juicio político iniciado contra el ex Presidente Bucaram) el Congreso Nacional aprobó la Ley Especial para la Descentralización del Estado y de Participación Social, dando paso a la desconcentración del Estado, mediante la delegación del ejercicio de ciertas facultades hacia los Gobiernos Seccionales. Cabe resaltar que con esta Ley se buscó promover la participación social en el ámbito de la gestión pública a través de principios de democracia, equidad social y de género, pluralismo, respeto y reconocimiento a los valores de los pueblos indígenas, negros y grupos étnicos (Barrera y Unda 1998). Además, se consideró relevante el desarrollo de un proyecto de desconcentración del gobierno central, con el fin de involucrar a la ciudadanía en la identificación y gestión de los problemas más relevantes.

En 1998, en medio de una crisis política se adoptó la décimo novena carta magna de la República del Ecuador durante el gobierno interino de Fabián Alarcón, después del golpe de Estado en contra de Abdalá Bucaram. La carta magna integró ciertas demandas de los

movimientos sociales del período. Una de las reformas planteadas fue la descentralización, asumiéndola como la transferencia de poder por la vía de los recursos y competencias de la administración central a las entidades del régimen seccional autónomo, y la desconcentración, a partir de la delegación que hace la administración central al régimen seccional dependiente (Asamblea Nacional 2008).

La Constitución de 1998 resalta la inclusión de la participación mediante mecanismos de democracia directa como la consulta, el referéndum y la revocatoria de mandato. En el ámbito político se reconocieron las elecciones en todos los niveles para autoridades locales y se destacó la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos para procesos de elección popular y para formar parte del sector público (Asamblea Nacional Constituyente 1998).

En el contexto local, el ex Alcalde de Quito, Paco Moncayo (2000-2004) adoptó varios instrumentos, con el fin de fortalecer al Gobierno Autónomo Descentralizado. En enero del 2001 en torno a la adopción de los instrumentos antes detallados, el Concejo del Distrito Metropolitano de Quito sancionó la ordenanza No. 046 con el fin de institucionalizar la participación ciudadana en la toma de decisiones, mediante la inserción de la ciudadanía en el ámbito de la gestión pública a través de una propuesta inicial del Sistema de Gestión Participativa. Con ello se denota que, las ideas de la descentralización y de la participación ciudadana comenzaban a discutirse en los Municipios, como producto de debates generados a nivel internacional y nacional.

En el 2004, la administración de Paco Moncayo, formuló el Plan Equinoccio siglo 21 (Gallegos et al. 2004), instrumento mediante el cual se discutió la importancia de la idea de “la participación ciudadana” como un factor clave dentro de la gestión local, tomando en cuenta que, las ciudades – región habían obtenido un papel protagónico en la nueva economía (adoptando preceptos provenientes de la nueva gestión pública como la eficacia, eficiencia y la participación ciudadana). Más adelante, mediante la sanción de la Ordenanza No.187 (2006) se creó el SGP.

Sobre la base de lo descrito, se evidencia que, durante la primera etapa de estudio comprendida entre 1990 y 2006, los factores endógenos y exógenos (político, económico y social) fungieron como detonante en los cambios de la estructura del Estado, mediante la

inserción de las ideas programáticas de la descentralización y de la participación ciudadana, dando paso al diseño de nuevos instrumentos de política, con el objetivo de promover el establecimiento de formas alternativas de participación ciudadana, buscando recuperar la legitimidad política que el Estado había perdido.

Así mismo, y tomando en consideración que el contexto ideacional estuvo fuertemente influenciado por la idea de la descentralización y por la idea de la participación ciudadana en medio de la adopción de políticas neoliberales diseñadas por el Banco Mundial y por el FMI. Se ha determinado que, los organismos multilaterales de desarrollo y de cooperación técnica adquirieron un papel relevante, debido al despliegue de una nueva tendencia participativa, a través de la ejecución de programas de capacitación y financiamiento de proyectos de desarrollo local, lo cual implicó la cogestión de entidades gubernamentales y del sector privado (González 2005).

De acuerdo con la clasificación realizada con base a la teoría de cambio planteada por Hall (1993) se ha evidenciado la magnitud del cambio de la política. La red de la primera etapa de estudio devela la relación dialéctica entre el contexto, la estructura y el resultado de política, que produce cambios de primer orden, puesto que, aunque la descentralización fue acogida en el marco jurídico e incorporada en la estructuración administrativa del Estado, en la práctica el esquema administrativo siguió funcionando con base al centralismo, consiguiendo una “descentralización a la carta”. Cabe mencionar que, de acuerdo con Hall (1993) el tipo de cambio de primer orden es el menor de todos y comprende un ajuste de los instrumentos para que puedan cumplir con el objetivo de la política.

Así mismo, se identificó cambios de segundo orden, que van más allá y plantean un cambio de instrumentos de acuerdo con los resultados obtenidos por los anteriores. Es decir, se alteraron los instrumentos de la política, sin cuestionar los términos generales del paradigma político y sin alterar la jerarquía de objetivos de la política.

4.2. Relación dialéctica: redes de política y resultado de la segunda etapa de análisis 2007 – 2017

De acuerdo con Kisby (2007) la influencia de las ideas sobre la red produce una especie de relación interactiva con los agentes que forman parte de la misma, quienes pueden usar y

desarrollar dichas ideas e introducir nuevas ideas pertenecientes a ellos mismos. El autor argumenta que una “comunidad de políticas” (en la que un número relativamente pequeño de actores comparten creencias programáticas similares), tendrá menos probabilidades de estar abierta a la influencia de ideas exógenas; mientras que, una “red temática”, con una membresía más numerosa e ideológicamente diversa, estará más abierta a la influencia ideacional del exterior. Kisby (2007) sostiene que cuando se trata de desarrollar las ideas y convertirlas en resultados de políticas, es probable que las comunidades de políticas más unidas sean más efectivas que las redes temáticas más difusas.

En tal virtud, durante el análisis desarrollado en torno a la segunda etapa de estudio (2007 – 2017) se ha evidenciado que, el proceso de la Revolución Bolivariana de América Latina planteo en el contexto una serie de cambios progresistas, que promovían la lucha social y la conciencia social en medio de una crisis económica de nivel mundial. Se planteó la idea de que la revolución sería posible en medida de la existencia de una subjetividad colectiva dispuesta a alterar la historia y orientarla en una perspectiva distinta a la de las clases dominantes, resaltando el caso de Bolivia, Venezuela y Ecuador (Figueroa 2009).

De acuerdo con ello, durante la segunda etapa de análisis, se ha identificado que en Ecuador el desarrollo del poder estatal implicó un cambio importante en las relaciones entre el centro y la periferia, entre el Estado central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. El Estado retomó la rectoría de la política pública y definió a través de la Constitución (2019) y del COOTAD (2010b) las funciones, competencias y recursos para los distintos niveles de gobierno; además, adquirió gran responsabilidad en el desarrollo y en la planificación, por lo cual, conformó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo como parte de una estrategia gubernamental para recuperar el rol estatal de regulación, planificación y redistribución.

Entre los instrumentos diseñados durante la segunda etapa de estudio, en respuesta a los nuevos objetivos de la política, están el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (2007), la Constitución de la República del Ecuador de 2008 (2008), el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 (2009), el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (2013), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010b). La construcción de dichos instrumentos contó con la participación de representantes de la sociedad civil y de instituciones públicas y privadas. De

igual manera, a nivel local, en el Distrito Metropolitano de Quito se resalta la construcción del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2012-2022 (2012), del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025 (2015) y de la Ordenanza Metropolitana 102 (2016).

El Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010 (2007), planteó desafíos técnicos y políticos e innovaciones metodológicas e instrumentales, abarcó una visión de desarrollo hacia la consecución de la idea del buen vivir, lo cual constituyó a dicha idea programática en un eje fundamental para la confirmación de la subred de política. El Plan se construyó con una mirada integradora, bajo un enfoque de derechos y sobre la base de los ejes de sustentabilidad ambiental y de las equidades de género, generacional, intercultural y territorial. Las ideas planteadas en este instrumento generaron una ruptura conceptual con los idearios del Consenso de Washington.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (2007) se propuso un “cambio en el modo de Estado”. Dicho Plan buscó recuperar las capacidades de gestión, planificación, regulación y redistribución del Estado e implementar procesos de descentralización y participación ciudadana. Este se formuló bajo tres orientaciones éticas: la justicia social y económica, la justicia democrática participativa y la justicia intergeneracional. De acuerdo con ello, se evidencia que las ideas programáticas de la descentralización y de la participación ciudadana se mantienen durante la segunda etapa de estudio y se insertan en la segunda red de política.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (2007), implementó la idea del desarrollo de procesos locales de planificación, mediante la participación de la ciudadanía, buscando potencializar la organización autónoma de los diversos segmentos de la sociedad civil y promoviendo una amplia participación ciudadana en los procesos de planificación, gestión y control de la gestión estatal. En tal virtud, se identifica la incorporación de la planificación participativa como cuarta idea programática de este trabajo de investigación.

Otro de los instrumentos que cobró importancia para los objetivos del gobierno de la Revolución Ciudadana fue la Constitución de la República del Ecuador de 2008 (2008), la misma que reemplazó a la Constitución de 1998 (1998). Con la nueva Constitución se buscó re institucionalizar al país y otorgar a la ciudadanía, el derecho de participar de manera

protagónica en la toma de decisiones, en la formulación de políticas y en la gestión de los asuntos públicos.

La Constitución de Montecristi modificó la relación de fuerza entre el Estado central y los gobiernos locales, con ello, el orden de la nueva secuencia cambió, las funciones de los municipios se anclaron al ámbito de la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, del control sobre el uso y ocupación del suelo, de la vialidad urbana, de los servicios públicos, de tránsito y del transporte, de infraestructura física, de patrimonio, de catastros, de control de ríos, lagos y lagunas, de explotación de materiales pétreos, bomberos y registro de la propiedad (Asamblea Nacional 2010b).

Se modificó la estructura del Estado mediante la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como una entidad autónoma, que forma parte de la Función de Transparencia y Control Social. El principal objetivo para su creación fue promover el ejercicio de los derechos de participación y control social de lo público, la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia.

Asimismo, la Constitución de 2008 (2008) dispuso al órgano legislativo la creación de un instrumento de política que regule la descentralización territorial y el sistema de competencias. Sobre la base de ello, se construyó el COOTAD (2010b), mediante el cual, se dio paso a la creación del Consejo Nacional de Competencias (CNC), institución responsable de la administración y de la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.

A demás, se diseñó el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013 (2009), con nuevos retos dentro del proyecto político de la Revolución Ciudadana, en procura de la construcción de un Estado Plurinacional e Intercultural para alcanzar el buen vivir de la ciudadanía. Dentro de dicho instrumento la planificación participativa estableció espacios participativos para cumplir con el deber de abrir canales de comunicación entre la ciudadanía y el Estado, y de fortalecer la democracia.

Así también, el 20 de abril de 2010, se sancionó la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010a), la cual regularía las atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. De igual forma, se construyó el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (2013) con

una institucionalidad consolidada del gobierno de la Revolución Ciudadana, tomando como base la noción del buen vivir.

Cabe mencionar que los instrumentos de nivel nacional fueron diseñados por actores que compartían las mismas ideas e intereses. Siguiendo a Hall (1993), quien hace referencia al concepto de formulación de políticas como aprendizaje social, basado en gran medida en el trabajo de Hugo Hecló, se ha identificado que los nuevos objetivos de la política se plantean tras un proceso de aprendizaje social como consecuencia de la experiencia y de nueva información.

En tal virtud, a nivel local la política también atravesó un proceso de transformación, puesto que Augusto Barrera, ex Alcalde de Quito, compartía las mismas ideas que los actores del gobierno central. En función de ello, se aprobó el PMOT 2012 – 2022 (2012) como instrumento de planificación, buscando una mejor calidad de vida para la población y promoviendo la participación ciudadana, sobre la base del Plan Nacional del Buen Vivir y de los lineamientos establecidos por la SENPLADES. De acuerdo con ello, se evidencia cómo las ideas programáticas permean el contexto local de la red de política.

A demás, se llevó a cabo un proceso de reforma institucional y se desarrolló un modelo desconcentrado de prestación de servicios a la ciudadanía, corroborando la similitud en cuanto a las estrategias aplicadas a nivel nacional.

Posteriormente, durante la Administración de Mauricio Rodas (2014-2019) y tomando como base a la Constitución de la República (2008) y el COOTAD (2010b), se llevó a cabo la construcción del PMDOT 2015-2025 (2015), como instrumento de desarrollo de la ciudad; así mismo, se sancionó la Ordenanza Metropolitana 102 (2016), mediante la cual se estableció otras formas de participación comunitaria.

Sobre la base de lo descrito, se puede evidenciar que, aunque el ascenso de Mauricio Rodas a la Alcaldía de Quito representó una ruptura con Alianza País, generando un cambio en los intereses de la autoridad, el diseño de instrumentos a nivel local se siguió desarrollando sobre la base de los instrumentos diseñados por parte del Gobierno Central y de las ideas de quienes los formularon.

La relación dialéctica red - resultado, permite determinar la importancia de las nuevas ideas e interés de los actores en el desarrollo de nuevos instrumentos de política, evidenciando que, ideológicamente el gobierno de la Revolución Ciudadana se asemejó con otros gobiernos de la región identificados como progresistas de izquierda o pos-neoliberales como el de Venezuela y el de Bolivia.

Después de casi diez años de inestabilidad política e institucional, debido a la existencia de una “red temática”, con una membresía más numerosa e ideológicamente diversa, en el año 2006 el Gobierno de la Revolución Ciudadana, implementa nuevas ideas (descentralización, participación ciudadana, buen vivir y planificación estratégica) como parte de un proceso de aprendizaje, en virtud de la experiencia y de nueva información (Hall 1993). De acuerdo con ello, se llevó a cabo una reforma institucional y territorial, conforme a las nuevas ideas e intereses de actores progresistas.

En tal virtud, y considerando que el cambio de tercer orden implica la acumulación de problemas, la experimentación con nuevos modelos de política e incluso, la falla de la política, se ha identificado que el cambio de paradigma se produce cuando los partidarios de un nuevo paradigma aseguran posiciones de autoridad sobre la formulación de políticas y son capaces de reorganizar la organización y los procedimientos operativos estándar del proceso de políticas para institucionalizar el nuevo paradigma (Hall 1993, 81).

La tipología de los tres tipos de cambio permite evidenciar un proceso de cambio de política de participación ciudadana de tercer orden, producido en virtud de los cambios simultáneos en los tres componentes que intervienen en la modificación de la política, es decir, en la calibración del instrumento, en los instrumentos en sí mismos y en la jerarquía de los objetivos. El “cambio de paradigma” se asocia con el socialismo del siglo XXI, modelo del cual se habló por primera vez en medio de un discurso político del ex Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, el 30 de enero de 2005 (Fonseca 2009).

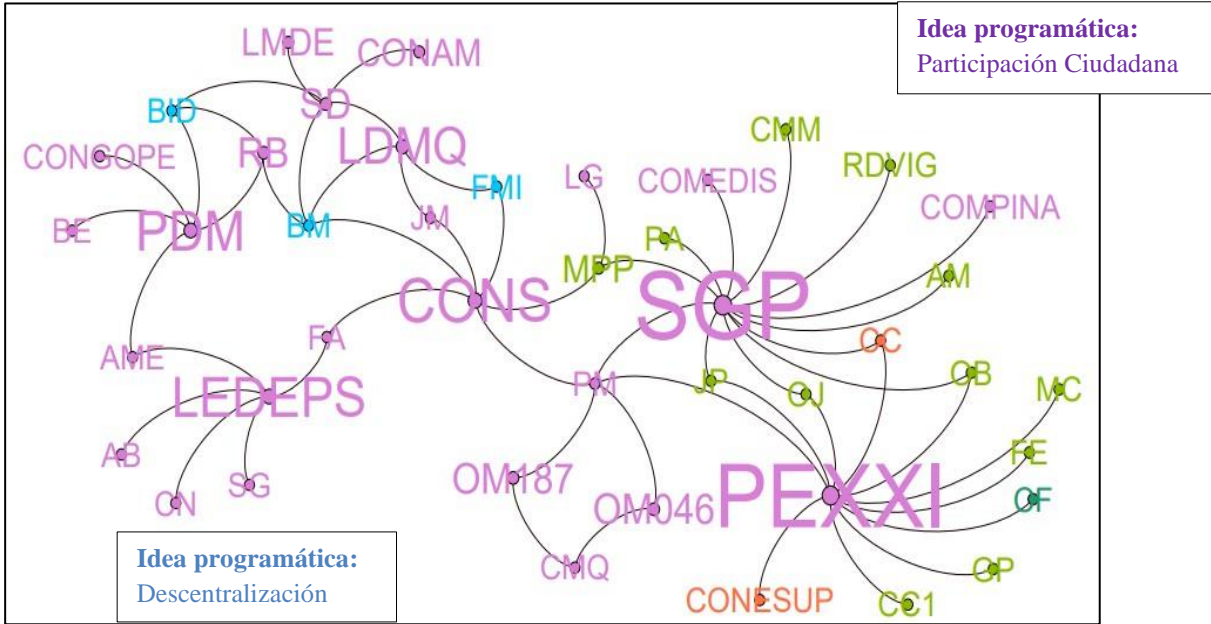
Kisby (2007), sostiene que cuando se trata de desarrollar las ideas y convertirlas en resultados de políticas, es probable que las comunidades de políticas más unidas sean más efectivas que las redes temáticas más difusas. En tal virtud, el “cambio de paradigma” de la política de participación ciudadana, obedece al modelo del socialismo del siglo XXI y a las ideas e intereses de nuevos actores progresistas, quienes plantearon en el discurso la importancia de

la radicalización de la democracia, mediante el fomento de la participación activa de la ciudadanía, priorizando el involucramiento ciudadano en la construcción de la nueva institucionalidad, objetivo que se plasmó en la redacción de un nuevo texto constitucional de 2008 por parte de la Asamblea de Montecristi, conformada mayoritariamente por militantes del movimiento político Alianza País.

En este sentido, y sobre la base del análisis realizado durante la segunda etapa de estudio, se ha identificado que el ascenso de nuevos actores progresistas a la esfera política, la restructuración institucional y territorial, así como el diseño de nuevos instrumentos de política, permitieron institucionalizar la participación ciudadana en medio de un contexto nacional y local del Distrito Metropolitano de Quito.

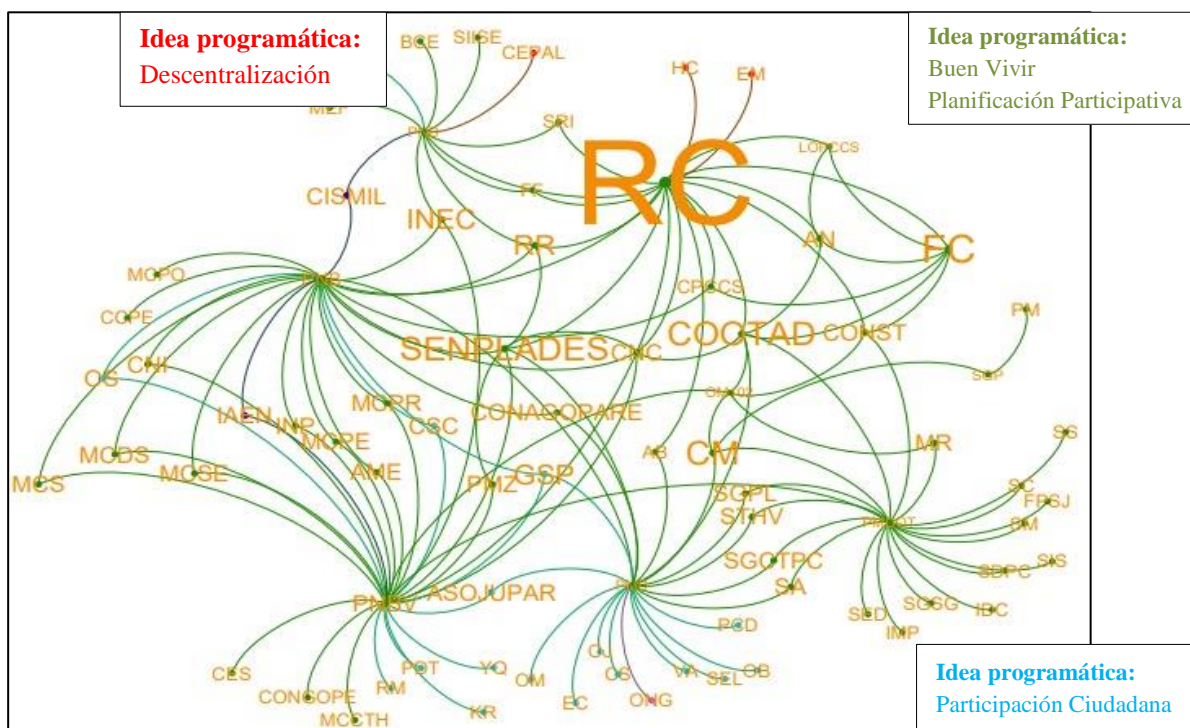
4.3. Posiciones, agrupaciones e ideas compartidas por los actores durante la primera y segunda etapa del trabajo de investigación

Figura 4.1 Red correspondiente a la primera etapa (1990 – 2006)



Fuente: Elaborado por la autora

Figura 4.2 Red correspondiente a la segunda etapa (2007 – 2017)



Fuente: Elaborado por la autora

Tabla 4.1 Estadísticas de las redes

Tipo	Estadísticas	1990-2006	2007-2017	Explicación
Estructura	Nodos	45	79	Representan a los actores de la red
	Aristas	54	130	Representan las relaciones que establece los actores dentro de la red
	Densidad	0,55%	0,42%	Da cuenta del nivel de interconexión de la red. Resulta del cociente entre las relaciones reales y las potenciales.
	Autoridad	SGP = 53% PEXXI = 46% PM = 28% JP = 21% OB = 21 % OJ = 21 % CC = 21% CONS = 17%	PNBV = 40% PNB = 39% RC = 32% SENPLADES = 24% PMD = 23% CNC = 20% COOTAD= 16%	Permite determinar la importancia del nodo dentro de la red.
Posición de los actores	Intermediación	CONS = 475,50 PM = 382,13	PNBV = 1107,44 PMDOT = 919,46	Esta medida identifica a los

		SGP = 316,33 PEXXI = 267,33 BM = 231,16 LEDEPS = 151,33	PMD = 901,74 RC = 717,80 PND = 391,12 COOTAD = 213,88 CN = 188,91	actores que sirven como puente para conectar las relaciones entre unos y otros actores. Estos actores se constituyen en intermediarios para el acceso a recursos de unos actores.
	Cercanía	CONS = 39% PM = 39% SGP = 34% PEXXI = 33% BM = 32% FA = 31% FMI = 29% LEDEPS = 26%	PNBV = 52% SENPLADES = 46% RC = 46% PMD = 45% PNB = 45% PMDOT = 44% COOTAD = 43%	Es la distancia media que un actor tiene respecto a los demás actores. Es la capacidad del actor para conectar con los demás.
	Excentricidad	CONS = 4 BM = 4 FA = 4 LEDEPS = 5 PM = 5 SGP = 6 PEXXI = 6 PDM = 6 OF = 7 BE = 7 JP = 7 OB = 7 OJ = 7	PNBV = 4 SENPLADES = 4 RC = 5 CNC = 5 PND = 6 FF = 6 SIISE = 7 BCE = 7	Permite medir, en pasos, la distancia de un nodo respecto al nodo más alejado de la red.
	Centralidad	SGP = 100% PEXXI = 87% PM = 65% CONS = 48%	PNBV = 100% PNB = 96% RC = 81% PMD = 63% SENPLADES = 59% CNC = 50% PMDOT = 47%	Es una medida de la importancia que toma un nodo dentro de la red, se basa en sus conexiones. Permite conocer las relaciones locales de los actores con sus cercanos.

Fuente: Elaborado por la autora

A partir de la tabla que precede, a continuación, se presenta el análisis de las estadísticas:

Densidad

La densidad da cuenta del nivel de interconexión de la red. Resulta del cociente entre las relaciones reales y las potenciales. De acuerdo con ello, mientras en la primera etapa se identifica una interconexión baja, en el segundo periodo de análisis comprendido entre 2007 y 2017 la red muestra una interconexión fuerte, denotando que los actores lograron un gran número de relaciones posibles. Esto se explica en virtud de que la comunidad de política con actores clave dentro del gobierno central y local comparte las mismas ideas e intereses y persigue los mismos objetivos de política.

Autoridad

Tomando en consideración que la autoridad permite determinar la importancia del nodo dentro de la red, dentro de la primera etapa de análisis identificada entre 1990 y 2006 se observa un peso importante en los instrumentos diseñados por parte del gobierno local, tales como el SGP con el 53% y el PEXXI con el 46%. Mientras que, en la segunda etapa de análisis se observa un peso importante en los instrumentos diseñados por los actores del gobierno central, tales como el PNBV = 40%, el PNB = 39%, PMD = 23%, COOTAD = 16%. Así mismo se evidencia la importancia de Rafael Correa dentro de la red RC = 32%, de SENPLADES = 24% y del CNC = 20%. Dichos actores impulsaron una ideología progresista que los llevó a institucionalizar la política de participación ciudadana en un contexto nacional y local del DMQ.

Intermediación

Esta medida permite identificar a los actores que sirven como puente para conectar las relaciones entre unos y otros actores. En el periodo comprendido entre 1990 y 2006 instrumentos como la Constitución de 1998, el Sistema de Gestión Participativa, el Plan Equinoccio siglo XXI, y actores como Paco Moncayo y el Banco Mundial tuvieron un rol importante dentro de la red puesto que sirvieron como puente para que otros actores puedan llegar y conectar con otros actores más alejados. Por su parte, en el periodo comprendido entre 2007 y 2017 instrumentos como el PNBV = 1107,44; el PMDOT = 919,46; el PMD = 901,74; el PND = 391,12; el COOTAD = 213,88 y actores como RC = 717,80 y el CN = 188,91 tuvieron un rol importante dentro de la red y sirvieron como puente para que otros

actores puedan llegar y conectar con otros actores más alejados, viabilizando conexiones para el diseño de los instrumentos de política.

Cercanía y excentricidad

Es la distancia media que un actor tiene respecto de los demás actores. La cercanía es la capacidad del actor para conectar con los demás. En la primera red, algunos actores cuyos porcentajes de cercanía fueron altos tuvieron la capacidad de alcanzar a más actores dentro de la red, estos son los que menos pasos tienen que dar para alcanzar al actor más lejano, estos fueron PM (39%, 5), BM (32%, 4), FA (31%, 4). Por su parte, durante la segunda etapa comprendida entre 2007 y 2017 algunos actores e instrumentos cuyos porcentajes de cercanía fueron altos tuvieron la capacidad de alcanzar a más actores o instrumentos dentro de la red, estos fueron PNBV (52%, 4), SENPLADES (46%, 4), RC (46%, 5).

Centralidad

La centralidad es la medida de la importancia que toma un nodo dentro de la red, se basa en sus conexiones. Permite conocer las relaciones locales de los actores con sus cercanos. En el primer periodo (1990-2006), los actores con mayor centralidad local fueron PM (65%) y la CONS (48%). Y, durante la segunda etapa comprendida entre 2007 y 2017 los actores e instrumentos con mayor centralidad fueron PNBV (100%), PNB (96%), RC (81%), PMD (63%), SENPLADES (59%), CNC (50%), PMDOT (47%). Esta medida permite corroborar la importancia de los actores que comparten las mismas ideas e intereses para el diseño de instrumentos de política y para institucionalizar la política de participación ciudadana en un contexto nacional y local del Distrito Metropolitano de Quito.

Conclusiones

Kisby (2007) sostiene que, una “comunidad de políticas”, (en la que un número relativamente pequeño de actores comparten creencias programáticas similares), tiene menos probabilidades de estar abierta a la influencia de ideas exógenas; mientras que una “red temática”, con una membresía más numerosa e ideológicamente diversa, estará más abierta a la influencia ideacional del exterior. El autor argumenta que cuando se trata de desarrollar las ideas y convertirlas en resultados de políticas, es probable que las comunidades de políticas más unidas sean más efectivas que las redes temáticas más difusas.

De acuerdo a ello, se ha identificado que si bien en la década de los noventa la idea de la descentralización genera una discusión en torno a la necesidad de insertar en la red de política la idea de la participación ciudadana, incidiendo con ello, en el desarrollo de nuevos instrumentos de política con el fin de fortalecer a los gobiernos locales, en medio de un escenario caracterizado por la adopción de políticas neoliberales diseñadas por Organismos No Gubernamentales, por reformas orientadas a reducir el Estado, por la crisis económica y por la presencia de un sistema político multipartidista, la existencia de una red de asuntos determinada por una gran cantidad de actores, con diferentes ideas dentro de la red, abierta a la influencia ideacional del exterior, generó cambios de primer y segundo orden en la política, de acuerdo a la tipología de Hall (1993).

Por su parte, durante la segunda etapa de estudio se evidenció que el gobierno nacional se constituyó en el actor principal, con actores progresistas que compartían las mismas ideas e intereses. Se ha develado el papel de las ideas programáticas, las cuales no son importantes en sí mismas, sino más bien en la consolidación y estructuración de las redes de política. En tal virtud, y considerando que las relaciones dentro de la red son estructurales, se ha identificado los instrumentos a partir del contexto, ideas programáticas, recursos y habilidades de los actores, recurriendo al modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000), evidenciando la importancia de los actores de la Revolución Ciudadana en las relaciones de influencia para la toma de decisiones.

Durante la segunda etapa de estudio, se ha identificado la institucionalización de la participación ciudadana en el contexto nacional y local en virtud de la inserción de ideas programáticas fuertes como la descentralización, la participación ciudadana, el buen vivir y la

planificación participativa; además, se ha corroborado la importancia que adquiere la comunidad de políticas para la institucionalización de la participación ciudadana, gracias a que dicha comunidad se encuentra conformada por un número relativamente pequeño de actores que comparten creencias programáticas similares, con menos probabilidades de estar abierta a ideas exógenas, puesto que, cuando se trata de desarrollar las ideas y de convertirlas en resultados de políticas, es probable que las comunidades de políticas más unidas sean más efectivas que las redes temáticas más difusas (Kisby 2007).

Con respecto al tipo de cambio de la política generado durante la segunda etapa de análisis es necesario citar a Fontaine (2015), quien sostiene que un cambio de paradigma se produce en virtud de una confrontación de las posibles explicaciones del mundo, tomando en consideración que dicho proceso pasa por varias etapas. De acuerdo con ello, durante la primera etapa, las explicaciones coexisten, sin que una domine a la otra. En una segunda etapa, se confrontan las virtudes de cada una, generando comunidades y escuelas de política. Finalmente, durante la tercera etapa, una explicación domina a las otras, produciendo la renuncia progresiva hacia las demás e imponiéndose con ello, un paradigma.

En tal virtud, se ha identificado que durante la segunda etapa de estudio, la estrategia del gobierno fue recuperar el rol estatal de regulación, planificación y redistribución, produciendo cambios simultáneos en los tres componentes que intervienen en la modificación de una política, es decir, en la calibración del instrumento, en los instrumentos en sí mismos y en la jerarquía de los objetivos, generando con ello, un cambio de paradigma en la política de participación ciudadana nacional y local del Distrito Metropolitano de Quito (Hall 1993). Los nuevos actores progresistas de nivel nacional y local institucionalizaron las relaciones de poder dentro de la misma red y se constituyeron en una pieza clave para la institucionalización de la política de participación ciudadana, estableciendo los temas de discusión y trabajando en un conjunto de reglas que restringen, limitan u otorgan una oportunidad a los miembros dentro de la estructura organizacional (Kisby 2007).

Hallazgos

El contexto y la red

Durante esta investigación se ha corroborado el planteamiento de Rueschemeyer (2006), quien sostiene que, si bien las ideas surgen del individuo, éste debe contar con la capacidad de insertarlas en una comunidad específica o de lo contrario éstas desaparecerían. Y que dichas ideas pueden insertarse con ayuda de factores de apoyo suscitados en el entorno, el cual se constituye en la garantía de su éxito.

De acuerdo con el modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000) con ideas sustantivas de Kisby (2007) se ha corroborado la existencia de una relación dialéctica entre la red y el contexto. Dicha relación interactiva se evidencia a lo largo de la primera etapa correspondiente al periodo determinado entre 1990 y 2006. En dicha etapa el contexto ideacional estuvo influenciado por la idea de la descentralización y por la idea de la participación ciudadana en medio de un contexto caracterizado por la adopción de políticas neoliberales (diseñadas por el Banco Mundial y el FMI) y por el debilitamiento del estado ecuatoriano, lo cual generó la necesidad de hacer reformas que apuntalaran la gobernabilidad, la modernización del aparato público, la descentralización y el desarrollo de políticas focalizadas para los sectores vulnerables que se habían visto afectados por las políticas macroeconómicas.

Se ha evidenciado como el contexto (económico, político y social), puede conducir a la configuración o a la modificación de una red de política pública, tomando en consideración que la red de política se configura como resultado de una interacción entre diferentes tipos de actores que modifican la política de acuerdo con las orientaciones y objetivos comunes que circulan dentro de la estructura. Así mismo, se identificó que la planificación y el presupuesto participativo se constituyeron en los dos pilares de la participación local durante la primera etapa de estudio, puesto que, a través de los presupuestos participativos se dio a cabo la intervención de los actores en los presupuestos municipales, mediante la deliberación sobre el destino de estos.

La estructura y la agencia

Kisby (2007) argumenta que las ideas tienen una relación interactiva con los resultados de las políticas, es decir, que afectan a las redes de políticas y al contexto más amplio dentro del cual se desarrollan las redes y en el que se desarrollan nuevas iniciativas. Así mismo, el autor sostiene que, una “comunidad de políticas”, (en la que un número relativamente pequeño de actores comparten creencias programáticas similares), tiene menos probabilidades de estar

abierta a influencias de ideas exógenas; mientras que, una “red temática”, con una membresía más numerosa e ideológicamente diversa, estará más abierta a la influencia ideacional del exterior; en virtud de ello, se ha podido evidenciar que, ideológicamente el gobierno de la Revolución Ciudadana se asemejó con otros gobiernos de la región identificados como progresistas de izquierda.

Las ideas programáticas de la descentralización, de la participación ciudadana, del buen vivir y de la planificación participativa permearon la segunda red de política. El ascenso de nuevos actores progresistas que compartían las mismas ideas e intereses dio paso a un proceso de reinstitucionalización y permitió el desarrollo de nuevos instrumentos de política a nivel nacional y local, los mismos que, restringen, limitan u otorgan una oportunidad a los miembros dentro de la estructura organizacional, logrando institucionalizar la política de participación ciudadana.

De igual forma, se ha corroborado que, durante la segunda etapa de estudio los actores formaron parte de una comunidad de políticas, lo cual dio como resultado un Gobierno Central fuerte que organizó el territorio con el apoyo de la desconcentración del ejecutivo.

La red y los resultados

Tomando en consideración que la variable explicada en esta investigación es el cambio de la política pública de participación ciudadana a nivel nacional y local del Distrito Metropolitano de Quito, como resultado de diferentes factores que promueven un rediseño constante de sus instrumentos en la primera etapa comprendida entre 1990 y 2006 y, de un cambio de paradigma en la etapa comprendida entre 2007 y 2017.

Se ha evidenciado que en la primera etapa el contexto ideacional estuvo fuertemente influenciado por la idea de la descentralización y por la idea de la participación ciudadana. Se identificó que los organismos multilaterales de desarrollo y cooperación técnica adquirieron un papel relevante, mediante el despliegue de una nueva tendencia participativa, a través de la ejecución de programas de capacitación y financiamiento de proyectos de desarrollo local, lo cual implicó la cogestión de entidades oficiales y privadas (González 2005). De acuerdo con ello, se produjeron cambios de primer y segundo orden (Hall 1993).

Así mismo, se develó que durante la segunda etapa de estudio (2007 – 2017) ascendió a la esfera política una comunidad política fuerte con actores progresistas que generaron una reconfiguración de la red y un cambio de tercer orden de la política de participación ciudadana, de acuerdo con la tipología de Hall (1993). El "cambio de paradigma" de la etapa de estudio se asocia con el socialismo del siglo XXI, el mismo que planteó en el discurso la radicalización de la democracia, mediante el fomento de la participación de la ciudadanía, priorizando el involucramiento ciudadano en la construcción de la nueva institucionalidad.

Comportamiento de la hipótesis

La hipótesis planteada para el desarrollo del presente trabajo de investigación sostiene que, en la década de los 90 la idea de la participación ciudadana permea en la agenda nacional y local del Distrito Metropolitano de Quito debido a la adopción de la idea de la descentralización, con el fin de afrontar la crisis del Estado, por falta de legitimidad política (Peters 2018).

De acuerdo con ello, el desarrollo del presente trabajo de investigación permitió identificar que durante la primera etapa de estudio comprendida entre 1990 y 2006 las ideas programáticas de la descentralización y de la participación ciudadana permean la red de la política e inciden en los actores para el diseño de distintos instrumentos de política a nivel nacional y local, con el fin de afrontar la crisis del Estado, produciendo cambios de política de primer y segundo orden (Hall 1993).

Así mismo, durante la segunda etapa de estudio, comprendida entre 2007 y 2017, se realizó un rastreo exhaustivo de los instrumentos de política y se determinó como ideas programáticas de dicha etapa a la descentralización, a la participación ciudadana, al buen vivir y a la planificación participativa, tomando en consideración que estas modelan comportamientos de los hacedores de políticas y tomadores de decisiones, con el fin de otorgar soluciones a problemas específicos (Kisby 2007). Así mismo, se evidenció la importancia de Rafael Correa y de la SENPLADES dentro de la red de política, así como de quienes conformaron una “comunidad de política” fuerte, permitiendo el diseño de nuevos instrumentos y denotando un cambio de política de tercer orden (Hall 1993).

Lista de siglas y acrónimos

ACF	Advocacy Coalition Framework
AME	Asociación de Municipalidades
BCE	Banco Central de Ecuador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CISMIL	Centro de Investigaciones Sociales del Milenio
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CMM	Cabildo Metropolitano de Mujeres
CNC	Consejo Nacional de Competencias
CONAM	Consejo Nacional de Modernización del Estado
COMPINA	Concejo Metropolitano de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
CONGOPE	Consortio De Gobiernos Autónomos Provinciales Del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
IAEN	Instituto de Altos Estudios Nacionales
IEE	Instituto de Estudios Ecuatorianos
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INP	Instituto Nacional de Pre inversión
LOPCCS	Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
PDM	Programa de Desarrollo Municipal
PET	Teoría del Equilibrio Puntuado
PEXXI	Plan Equinoccio XXI
PMOT	Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial
PMDOT	Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SGP	Sistema de Gestión Participativa

SIISE

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador

SRI

Servicio de Rentas Internas

Lista de referencias

- Arboleda, Diana Carolina. 2018. “Análisis Descriptivo del Proceso de Desconcentración en el Ecuador como modelo de gestión para acercar los servicios públicos a los territorios (2007-2013)”. Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Asamblea Nacional. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*.
- . 2010a. *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Vol. Registro Oficial Suplemento 175. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf.
- . 2010b. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD*.
- . 2019. *Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito*. Vol. Ordenanza Municipal 1.
- Asamblea Nacional Constituyente. 1998. *Constitución Política de la República del Ecuador*. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1998.pdf.
- Barrera, Augusto. 2009. “Innovación política y participación ciudadana Tendencias democráticas en los gobiernos locales”. *CLACSO*, 13.
- . 2014. “INFORME DE GESTIÓN DEL ALCALDE AUGUSTO”. fdocuments.ec.
2014. <https://fdocuments.ec/document/informe-de-gestion-del-alcalde-augusto.html>.
- Barrera, Augusto, y Mario Unda. 1998. “Participación, descentralización y gestión municipal”, 1998.
- Bastidas, Cristina, Augustin Burbano, y Santiago Ortiz. 2017. “Balance de la Descentralización en el Ecuador: 1998-2016”. Brandipity. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57257.pdf>.
- Batallas, Hernán. 2013. “El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados”. *Revista de Derecho UASB-Ecuador*, n.º 20: 18.
- Berman, Sheri. 1998. *The Social Democratic Moment: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Borja, Rodrigo. 2008. “Descentralizar: un derrotero a seguir”. En *Descentralización y autonomía en Ecuador*, 1ª. edición: julio, 19-24. Foro. Quito, Ecuador: Crearimagen.
- Bresser, Luiz, Leonardo Garnier, Oscar Oszlak, Joan Prats, Adam Przeworski, Enrique Alvarez, y Nuria Cunill. 1998. “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”. En, 19. España.
- Burbano, Anacélida. 2003. “Más autonomía, más democracia”. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- 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>.
- Carrión, Fernando. 2007. “La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas”. En *Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después*, 1. ed, 21-57. Foro. Quito: FLACSO Ecuador.
- Corona, Armando Rendón. 2004. “Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo”. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial* 1 (4): 9-36. <https://www.redalyc.org/pdf/726/72610402.pdf>.
- Cruz, César Nicandro. 2012. “La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas”. *Andamios, Revista de Investigación Social* 9 (20): 297. <https://doi.org/10.29092/uacm.v9i20.382>.

- De Leon, Peter. 1997. "Una Revisión Del Proceso de Las Políticas: De Lasswell a Sabatier". *Gestión y Política Pública* 6 (1): 5-17.
- Figueroa, Amílcar, ed. 2009. "¿Reforma o revolución en América Latina? El proceso venezolano". En *América Latina hoy: ¿reforma o revolución?*, 1. ed, 133-56. México: Ocean Sur. <https://oceansur.com/uploads/catalogue/publications/files/america-latina-hoy.pdf>.
- Fonseca, Carlos, ed. 2009. "El socialismo del siglo XXI como desafío histórico". En *América Latina hoy: ¿reforma o revolución?*, 1. ed, 103-102. México: Ocean Sur. <https://oceansur.com/uploads/catalogue/publications/files/america-latina-hoy.pdf>.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Barcelona; [Quito: Anthropos : FLACSO.
- Gallegos, Paco Moncayo, Arq Francisco Jijón, René Vallejo, Ing Rita Vargas, y Dra Nilda Villacrés. 2004. "Plan Equinoccio 21". Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- George, Alexander L., y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- González, Miguel. 2005. "La participación ciudadana como alterativa de gobierno". *Aportes Andinos Participación y Ciudadanía*, n.º 14: 5.
- 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>.
- Heclo, Hugh. 1978. "Las redes de asuntos y el poder ejecutivo". En *En Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, 257-84. México, D.F.
- Howlett, Michael. 2005. "What Is a Policy Instrument? Policy Tools, Policy Mixes and Policy Implementation Styles". En *Designing Government: From Instruments to Governance*, 31-50. McGill-Queen's Press - MQUP.
- Howlett, Michael, y Ben Cashore. 2019. "The dependent variable problem in the study of policy change: Understanding policy change as a methodological problem". *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2019. https://www.researchgate.net/publication/248952413_The_Dependent_Variable_Problem_in_the_Study_of_Policy_Change_Understanding_Policy_Change_As_A_Methodological_Problem.
- Howlett, Michael, y Sarah Giest. 2013. "The policy-making process". En *Routledge Handbook of Public Policy*, Araral Eduardo, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh, Xun Wu (Ed.) (2013), 17-28. London: New York: Routledge.
- Howlett, Michael, y M. Ramesh. 2003. "Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems", 2003.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2010. "Población y Demografía". Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2010. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>.
- Jarque, Carlos. 2004. "Los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe: Retos, acciones y compromisos | Publications". Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-Retos-acciones-y-compromisos.pdf>.
- Jones, Charles O. 1984. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Brooks/Cole Publishing Company.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. HarperCollins College Publishers.

- Kisby, Ben. 2007. "Analysing Policy Networks". *Policy Studies* 28 (1): 71-90.
<https://doi.org/10.1080/01442870601121502>.
- Knoke, David. 1993. "Networks as Political Glue: Explaining Public Policy-Making". En *Sociology and the Public Agenda*, 164-84. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
<https://doi.org/10.4135/9781483325484>.
- Lindblom, Charles E. 1959. "The Science of 'Muddling Through'". *Public Administration Review*, 1959.
- Marsh, David, y Paul Furlong. 2010. "A Skin, Not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science". En *Theory and Methods in Political Science*, editado por G. Stoker y D. Marsh, 184-211. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Marsh, David, y R. A. W. Rhodes. 1992. *Policy Networks in British Government*. Clarendon Press Oxford.
- Marsh, David, y Martin Smith. 2000. "Comprender las redes de políticas: hacia un enfoque dialéctico". 2000. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/1467-9248.00247>.
- MDMQ. 2006. *Ordenanza Metropolitana que establece el Sistema de Gestión Participativa, rendición de cuentas y control social del Distrito Metropolitano de Quito*.
- . 2012. "Plan de Desarrollo 2012 – 2022".
http://www.emaseo.gob.ec/documentos/lotaip_2012/s/plan_de_desarrollo_2012_2014.pdf.
- . 2015. "Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015 – 2025".
<https://www.patronato.quito.gob.ec/wp-content/uploads/2021/04/PMDOT-Plan-Metropolitano-de-Desarrollo-y-Ordenamiento-Territorial-2015-2025-Vigente.pdf>.
- . 2016. *Ordenanza Metropolitana sustitutiva a la Ordenanza Metropolitana No. 187, sancionada el 6 de julio de 2006, que Promueve y Regula el Sistema Metropolitano de Prticipación Ciudadana y Control Social*.
https://www.quitohonesto.gob.ec/images/LOTAIP/2016/liteA2_ordenanza0102.pdf.
- Millet, Damien, y Éric Toussaint. 2005. *Deuda externa, Banco Mundial y FMI*. 2a edición. Quito-Ecuador: Abya - Yala. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/100719-opac>.
- Montufar, Cesar. 2004. *Gobernabilidad y participación*. Quito: Fondo Editorial Letras.
<http://www.rayuela.ec/l/gobernabilidad-y-participacion/12763/9978437746>.
- Peters, B. Guy. 2018. *Policy Problems and Policy Design*. Edward Elgar Publishing.
- Presidente Constitucional de la República. 2009. *Decreto Ejecutivo No. 1577*.
- Ramírez, René. 2008. "El sur del cambio o propuesta de principios rectores para una nueva visión del desarrollo". En *Igualmente pobres, desigualmente ricos*, 410. Quito: Ariel.
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/111420-opac>.
- Regalado, Roberto. 2009. "De Marx, Engels y Lenin a Chávez, Evo y Correa. Reforma y revolución entre imaginario y realidad". En *América Latina hoy: ¿reforma o revolución?*, editado por Roberto Regalado y Germán Rodas, 1. ed, 1-42. México: Ocean Sur.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Open University Press.
- Rivera, Roy, Fernando Carrión, Manuel Ortega, Guadalupe Wallace, Carlos Umaña, Ricardo Córdova, Johan Bastiaensen, et al. 2003. *Descentralización y desarrollo local*. 1a ed. San Salvador, El Salvador, Centroamérica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Rodas, Germán. 2009. "Reforma o Revolución: ¿un debate indispensable en América Latina?". En *América Latina hoy: ¿reforma o revolución?*, editado por Roberto Regalado y Germán Rodas, 1. ed, 1-42. México: Ocean Sur.
- Roth, André. 2014. *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Décima edición. Bogotá: Ediciones Aurora.

- Rueschemeyer, Dietrich. 2006. "The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis". En *Why and how ideas matter*, editado por Robert Goddin y Charles Tilly, 227-51. Oxford: Oxford University Press.
[https://www.dropbox.com/home/Redes%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20\(Mod%20III\)/Sesi%C3%B3n%207?preview=1.+Rueschemeyer%2C+D.+2006\).+Why+and+how+ideas+matter.+En+Goddin+%26+Tilly+\(Ed.\)+The+Oxford+Handbook+of+Contextual+Political+Analysis.+Oxford+University+Press.+227-51.pdf](https://www.dropbox.com/home/Redes%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20(Mod%20III)/Sesi%C3%B3n%207?preview=1.+Rueschemeyer%2C+D.+2006).+Why+and+how+ideas+matter.+En+Goddin+%26+Tilly+(Ed.)+The+Oxford+Handbook+of+Contextual+Political+Analysis.+Oxford+University+Press.+227-51.pdf).
- Sabatier, Paul A., y Christopher M. Weible. 2007. "El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones". En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul A. Sabatier, 1a ed., 203-20. Buenos Aires: Westview Press.
- Saldarriaga, Yoconda. 1998. "El Regimen Centralizado y Descentralizado del Ilustre Municipio de Quito". Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
<https://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/handle/24000/5278/EL%20REGIMEN%20CENTRALIZADO%20Y%20DESCENTRALIZADO%20DEL%20ILUSTRE%20MUNICIPIO%20DE%20QUITO%20POR%20YOCONDA%20SALDARRIAGA.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- Santillana, Alejandra. 2005. "Proceso organizativo y límites del proyecto político de Pachakutik". *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, 2005.
- Sanz, Luis. 2003. "(PDF) Análisis de redes sociales: O cómo representar las estructuras sociales subyacentes". 2003.
https://www.researchgate.net/publication/260184831_Analisis_de_redes_sociales_O_como_representar_las_estructuras_sociales_subyacentes.
- Schmidt, Vivien A, y Claudio M Radaelli. 2006. "Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues". *West European Politics* 27 (2): 183-210.
<https://doi.org/10.1080/0140238042000214874>.
- SENPLADES. 2007. "Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010". 2007.
<https://issuu.com/buen-vivir/docs/plannacionaldedesarrollo2007-2010>.
- . 2009. "Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013".
https://issuu.com/publisenplades/docs/pnbv_2009-2013.
- . 2013. "Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017".
- Torres, Eduardo. 2015. "El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma?" *Estudios Políticos* 34 (abril). <https://doi.org/10.1016/j.espol.2014.11.001>.
- True, James L., Bryan D. Jones, y Frank R. Baumgartner. 2007. "Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de las políticas públicas". En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul A. Sabatier, 1a ed., 167-202. Buenos Aires: Westview Press.
https://documentop.com/teorias-del-proceso-de-las-politicas-publicas_5993c6351723dd9ff879a36d.html.
- Verdesoto, Luis -, Raúl Alberto Aldaz, Rosa Donoso, Eulalia Flor Recalde, Cristina Jarrín, Mauricio López, y Ana Lucía Torres. 2009. *Quito, desarrollo para la gente*. Instituto de la Ciudad. Quito: Instituto de la Ciudad.
http://biblioteca.clacso.edu.ar/Ecuador/icq/20170621044321/pdf_899.pdf.
- Wasserman, Stanley, y Katherine Faust. 1994. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Madrid: Cambridge University Press.