



## Participación ciudadana y compras públicas en América Latina: marco conceptual, análisis de casos y factores de éxito

Dr. César Nicandro Cruz-Rubio

Un informe de investigación de ILDA. Comisionado por el programa Open Up Contracting de Hivos.

Junio 2020

**ILDA**

**Hivos**  
people unlimited

## Colofón

Julio 2020

Foto de portada: Esta foto fue tomada en el Laboratorio de Alimentos Hivos / IIED en Bolivia en octubre de 2018, como parte del programa Dietas sostenibles para todos. En el laboratorio, 27 mujeres se reunieron para compartir sus preocupaciones, ideas y soluciones para hacer realidad un sueño compartido: darles a todos en Bolivia acceso a alimentos saludables, sostenibles y nutritivos. Fotógrafo: Verónica Leyton

© Hivos

### Información del contacto

Hivos

P.O. Box 85565

2508 CG La haya.

Los Países Bajos

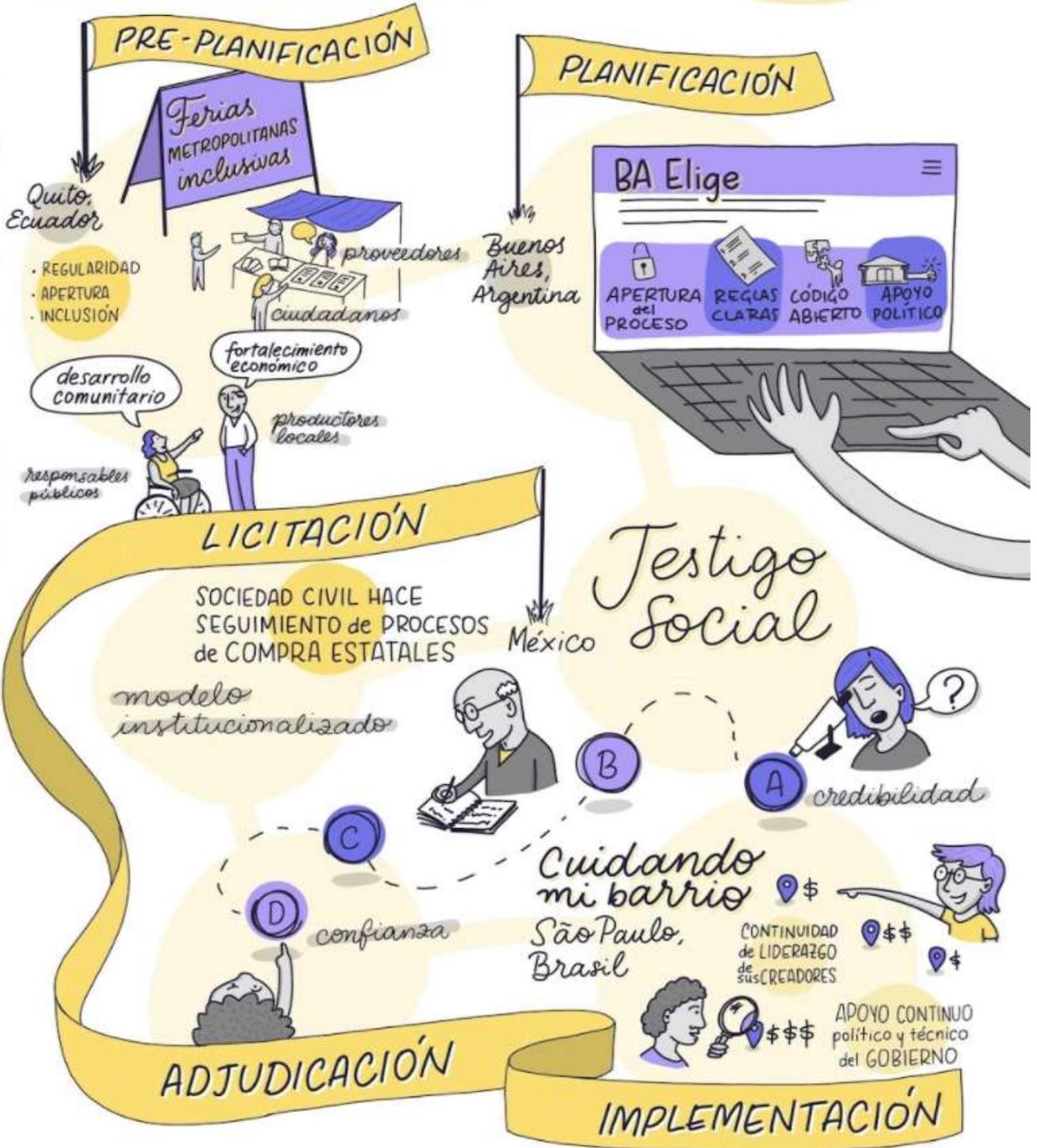
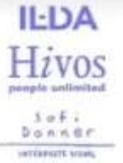
<http://www.hivos.org>

email: [info@hivos.org](mailto:info@hivos.org)

# PARTICIPACIÓN CIUDADANA, COMPRAS PÚBLICAS en AMÉRICA LATINA

CASOS y FACTORES de ÉXITO

por Dr. César Cruz-Rubio



# Índice

Índice	4
Lista de ilustraciones	5
Lista de tablas	5
Lista de cajas	5
Resumen ejecutivo	6
Introducción	9
<i>La importancia de las compras públicas</i>	9
<b>1. Marco de análisis</b>	<b>13</b>
<i>Desarrollos conceptuales: compras públicas y participación</i>	13
a. Primer desarrollo: Los momentos en los que opera la participación (OCDE)	15
b. Segundo desarrollo: Fases del proceso de contratación pública (Open Contracting)	19
c. Tercer desarrollo: Tipología de herramientas para la gobernanza participativa (CIVICUS)	21
d. Cuarto desarrollo: Innovaciones democráticas y gobernanza participativa (Latinno Project)	23
e. Quinto desarrollo: El espectro de participación pública (IAP2)	25
<i>Sobre el éxito como variable de análisis</i>	28
Diseños institucionales, innovaciones democráticas y dimensiones de éxito	28
Factores de éxito	31
<i>Integración de desarrollos para la valoración del éxito</i>	33
Integración de los desarrollos para la caracterización de los casos	33
Constatación de logros y su codificación	36
<i>Tipos de herramientas participativas en compra pública</i>	39
Tipo de Herramienta: Pactos de integridad- testigo social	40
Tipo de Herramienta: Adquisiciones dirigidas por la comunidad (CLP)	41
Tipo de Herramienta: Comités de supervisión (veedurías) ciudadanas (public oversight)	42
Tipo de Herramienta: Plataformas de seguimiento del gasto público	43
Tipo de Herramienta: Diálogo con múltiples partes interesadas	44
Tipo de Herramienta: Audiencias públicas	45
Tipo de Herramienta: Foros públicos (participación temprana de proveedores)	46
Tipo de Herramienta: Presupuestos participativos (iniciativa ciudadana y consulta pública)	47
<i>Cuadro resumen Análisis de casos</i>	48
<b>2. Hallazgos y áreas de mejora</b>	<b>51</b>
a) Sobre el surgimiento e implementación de las iniciativas	51
b) Sobre los requisitos asociados a los diseños institucionales y las debilidades en los procesos de institucionalización	53
c) Sobre los factores de éxito: nivel de madurez del equipo gestor y el nivel de institucionalización e interacción externa	55
d) Áreas o acciones de mejora	59
Referencias	61

## Lista de ilustraciones

<i>Ilustración 1 Gasto en compras públicas como porcentaje del PIB y del gasto público.</i>	9
<i>Ilustración 2 Fases del Proceso de contratación pública</i>	19
<i>Ilustración 3 Espectro de participación pública IAP2</i>	26
<i>Ilustración 4 Marco de análisis: Dimensiones de participación en las compras públicas</i>	35
<i>Ilustración 5 Tipo de Herramienta: Pactos de integridad-testigo social</i>	40
<i>Ilustración 6 Tipo de Herramienta: Adquisiciones dirigidas por la comunidad</i>	41
<i>Ilustración 7 Tipo de Herramienta: Comités de supervisión (veedurías) ciudadanas</i>	42
<i>Ilustración 8 Tipo de Herramienta: plataformas de seguimiento del gasto público</i>	44
<i>Ilustración 9 Tipo de Herramienta: Diálogo con múltiples partes interesadas</i>	45
<i>Ilustración 10 Tipo de Herramienta: Audiencias públicas</i>	46
<i>Ilustración 11 Tipo de Herramienta: Foros públicos (participación temprana de proveedores)</i>	47
<i>Ilustración 12 Herramienta: Presupuestos participativos (iniciativa ciudadana y consulta pública)</i>	48

## Lista de tablas

<i>Tabla 1 Recomendación VI de la OCDE en materia de participación en las contrataciones públicas</i>	16
<i>Tabla 2 Caja de herramientas participativas de CIVICUS: Identificación de herramientas participativas asociadas a las compras públicas</i>	22
<i>Tabla 3 Medios y fines. Variables categóricas del proyecto Latinno</i>	24
<i>Tabla 4 Dimensiones de éxito propuestos para este análisis</i>	30
<i>Tabla 5 Factores de éxito asociados al marco de análisis</i>	32
<i>Tabla 6 Cuadro resumen marco de análisis: Dimensiones de participación en las compras públicas</i>	34
<i>Tabla 7 Valorando el éxito: Dimensiones, preguntas clave, dimensiones de participación y factores de éxito identificables</i>	37
<i>Tabla 8 Categorización de los casos identificados</i>	48
<i>Tabla 9 Casos: dimensiones y factores de éxito</i>	49
<i>Tabla 10 Cuadro resumen - narrativa de factores de éxito</i>	57

## Lista de cajas

<i>Caja 1 Hacia una mesa de trabajo para proponer reformas a la Ley de contrataciones de obra pública en Argentina 2019-2021</i>	18
<i>Caja 2 El avance de las contrataciones abiertas en América Latina</i>	20

## Resumen ejecutivo

Las compras públicas son una dimensión clave del desarrollo sostenible e inclusivo de los países de América Latina (AL). Ante la creciente importancia de contar con procesos de compras públicas transparentes, económicamente eficientes, técnicamente eficaces y socialmente relevantes, y dada la experiencia reciente de algunas iniciativas que buscan incorporar la participación ciudadana en las compras públicas en algunos los países de la región, en esta investigación se analiza una selección de dichos casos y experiencias participativas a fin de conocer su nacimiento, desarrollo e implantación e identificar - si cabe - sus factores de éxito.

Pese a que existen actualmente esfuerzos similares orientados a ofrecer marcos conceptuales para el análisis de innovaciones democráticas o de experiencias participativas a lo largo y ancho del mundo, una revisión a la literatura da cuenta que, a fecha de elaboración de esta investigación, no se han propuesto esfuerzos o marcos específicos para sistematizar y analizar en profundidad este tipo concreto de experiencias participativas vinculadas a las compras públicas (*public participation in public procurement*). Ante tal cuestión se hizo necesario desarrollar uno propio, y con base en su uso, buscar dar un paso hacia adelante para mejorar nuestro entendimiento y conocimiento respecto de este tipo de experiencias.

El marco conceptual resultante busca responder respecto de las iniciativas participativas identificadas, en qué parte del proceso de compras públicas operan, sus fines u orientaciones principales y el nivel de profundización participativa que se propuso con su diseño e implementación. Identifica para ello cinco dimensiones clave, ya propuestas en esfuerzos anteriores: a) los estadios o *momentos* en los que poder ubicar procesos o estrategias participativas asociadas a las compras públicas (OCDE); b) el marco *procesal o de etapas* asociado a procesos de contratación pública (Open Contracting Partnership); c) la clasificación de iniciativas (diseños institucionales) para la gobernanza participativa (CIVICUS); d) la clasificación de medios y fines que identifica el Proyecto Latinno (Pogrebinshi, 2017) sobre innovaciones democráticas en América Latina; y finalmente e) el conocido espectro de la participación ciudadana (Asociación Internacional de Participación Pública IAP2).

La selección de casos tuvo por objetivo ser lo más amplio posible respecto a la identificación de evidencia en la región, y buscó captar la diversidad existente de diseños institucionales propuestos (y efectivamente utilizados) para incorporar la participación ciudadana en procesos vinculados a las compras públicas. Aunque uno de los nueve casos identificados no opera más, su experiencia es relevante por cuanto se refiere a los hallazgos y aprendizajes derivados de su nacimiento e implementación. Aun con ello, pocas experiencias existen si las comparamos con los miles de diseños institucionales que se vinculan a procesos participativos en la región. Los casos seleccionados fueron:

- Testigo Social (México)
- Comisiones de Compra. Programa Alimentación Escolar Qali Warma (Perú)
- Gasto público Bahiense (Bahía Blanca, Argentina.) \*
- Cuidando do Meu Bairro (Sao Paulo, Brasil)
- BA Obras (Ciudad de Buenos Aires, Argentina)
- Tianguis Digital – Experiencia Ecobici (Ciudad de México, México)

- Audiencias Públicas (Paraguay)
- Comisiones de Veeduría Ciudadana (República Dominicana)
- Ferias Metropolitanas Inclusivas (Quito, Ecuador)

Los principales hallazgos de este estudio son los siguientes:

1. El avance en la incorporación de estrategias de participación ciudadana en las compras públicas en América Latina sigue siendo muy tímido, pese a que esta región cuenta con una ingente cantidad de casos y experiencia acumulada en el desarrollo de innovaciones democráticas.
2. La incorporación de estrategias de participación ciudadana en las compras públicas ha operado fundamentalmente en tres vías
  - a) Desde el propio proceso de compras públicas, es decir, se ha buscado incorporar diseños institucionales participativos a sistemas preexistentes (Casos audiencias Públicas Paraguay, Ferias Metropolitanas inclusivas Quito, la Experiencia Ecobici de Tianguis Digital Ciudad de México, las Comisiones de Veeduría Ciudadana en República Dominicana).
  - b) Vinculado como parte de un diseño de política pública: Esto es, como parte de los diseños políticos vinculados a un programa o a la prestación de bienes y servicios (Caso Qali Warma Perú o caso BA Obras en Buenos Aires, este último entendido como parte de una estrategia mayor de gobierno abierto).
  - c) Desde iniciativas de control social provenientes de ciudadanía y OSC (casos Testigo Social México, Gasto Público Bahiense o Cuidando do Meu Barrio Sao Paulo).
3. Aunque en la mayoría de los casos la presencia de la variable tecnológica asociada a los datos abiertos ha sido componente clave para proponer o implementar con éxito herramientas sofisticadas de participación ciudadana en procesos de compras públicas, la evidencia hallada da cuenta de distintas trayectorias de políticas públicas (*policy trajectories*) asociables a dichas innovaciones:
  - a. La participación ciudadana en algunos casos ha sido previa (o incluso ajena) a desarrollos TIC (caso testigo social en México, audiencias públicas en Paraguay o Comisiones de Veedurías ciudadanas, por ejemplo),
  - b. En otros más, ha ido de la mano como elemento consustancial a la herramienta o estrategia (caso Cuidando de Meu Barrio o BA Obras).
4. En todo caso, ello no demerita el potencial aporte del uso de plataformas tecnológicas basadas en datos abiertos, como medio habilitante para dos procesos clave: explorar nuevos diseños institucionales (Caso BA Obras) o potenciar el trabajo de los diseños participativos ya existentes (como se hizo evidente en el caso Comisiones de Veedurías Ciudadanas)
5. Se identificaron al menos ocho tipos distintos de herramientas (diseños institucionales) sobre los que descansan actualmente estrategias de participación ciudadana en las compras públicas. No obstante, esta identificación no implica que sean los únicos posibles. Recordemos además que se ha identificado la variable tecnológica como habilitante en el desarrollo de más diseños institucionales, ante lo cual es de esperar que se puedan avanzar

- y experimentar con más tipos de innovaciones participativas asociadas a las compras públicas en el futuro.
6. El análisis de casos da cuenta, que como el caso de Qali Warma o BA Obras, se han identificado estrategias participativas (casos) que en realidad combinan acciones de dos tipos de herramientas identificados, por lo que se constata que estas herramientas o iniciativas pueden operar de forma única o en combinación con otras, posibilidad que incrementa la potencial diversidad institucional que podemos encontrar o desarrollar.
  7. El liderazgo decidido y el impulso continuado de grupos de innovadores y promotores al interior del gobierno y fuera de él, es un ingrediente fundamental en estos procesos.
  8. El nivel de ambición vinculado a incorporar la participación ciudadana en estos procesos es variado.
    - a. En algunos casos la participación ciudadana es una apuesta decidida (BA Obras, Cuidando de Meu Barrio)
    - b. En otros, que hemos llamado estrategias “de baja intensidad” (caso Comisiones de Veeduría Ciudadana o Audiencias Públicas) donde la participación está constreñida por el mismo diseño institucional (reglas de operación, reglas de acceso, voluntariedad/obligatoriedad de la acción, etc.) Aclaramos que el que sean entendidas como iniciativas de baja intensidad, no demerita por ello su validez, utilidad y relevancia que han podido ir demostrando a lo largo del tiempo.
  9. Cuatro de las nueve iniciativas (BA Obras, gasto Público Bahiense, Cuidando Meu Bairro Sao Paulo, Tianguis Digital) basan o han basado su estructura principal en plataformas web interactivas que hacen uso y explotación de datos abiertos, y sobre las cuales se ha podido comprobar con éxito, el desarrollo de acciones participativas de calado, relevancia y efectivas.
  10. Salvo en aquellos casos en donde las iniciativas han sido conferidas o habilitadas mediante cambios legales, el nivel de institucionalización de las iniciativas y herramientas es frágil, la colaboración es mejorable como medio para potenciar sinergias para el avance de estos procesos participativos en las compras y contrataciones públicas.
  11. Para comprender los factores de éxito respecto del nivel de madurez del equipo gestor, los factores clave reconocidos en esta investigación han sido, por orden de importancia, el respaldo político y la atención al más alto nivel, un fuerte equipo de trabajo con destrezas talento, una distribución clara de cargas y beneficios, y con ello, de gestión de expectativas, planificación realista y una efectiva gestión del cambio
  12. Sobre el nivel de institucionalización e interacción externa como factores de éxito, se dio cuenta (en siete de diez casos) en esta investigación sobre la importancia de una interacción continuada y comprometida entre gobierno y OSC como parte de la ecuación del éxito, así como los cambios legales (en seis de nueve casos) y de una implicación e interacción con otros sistema de innovación (en cinco de nueve)

# Introducción

## La importancia de las compras públicas

Es un hecho la centralidad e importancia de las compras públicas como eje vertebrador de muchas políticas públicas. El Estado, a través de su poder de compra, posee una capacidad insustituible de influir en el diseño de políticas públicas de desarrollo, fomentando la producción y comercialización de bienes y servicios más adecuados en términos sociales, ambientales y económicos (SELA, 2017).

Dicho de otra forma, gracias a las compras públicas se decide el destino y uso de una gran parte del dinero público, y con ello, se materializan muchas de las decisiones clave asociadas a políticas y servicios públicos en la región, convirtiéndose en sí mismas en herramienta privilegiada para promover las políticas sociales, económicas y medioambientales (Inter-American Development Bank, 2016).

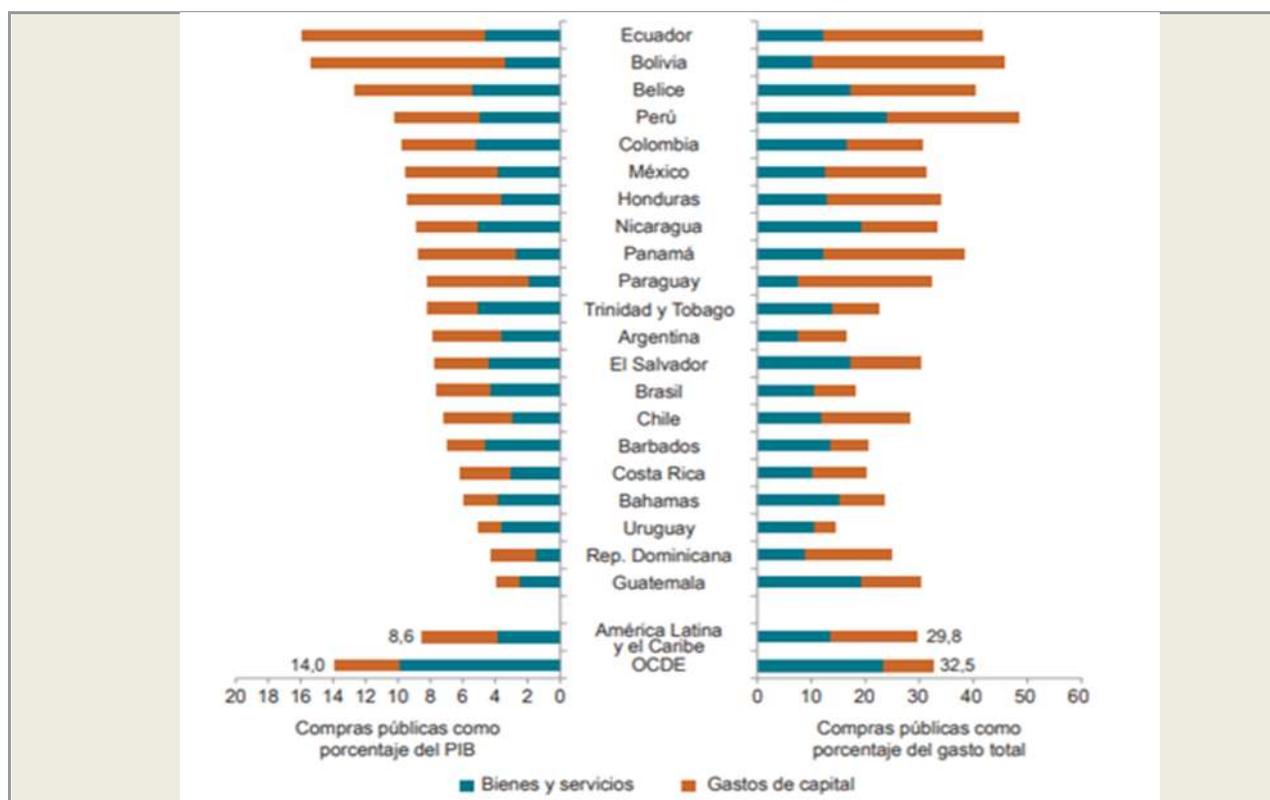


Ilustración 1 Gasto en compras públicas como porcentaje del PIB y del gasto público.

Fuente: Cálculos propios a partir de las Cuentas Nacionales de la OCDE, la base de datos sobre gastos de MM, WEO del FMI (2015-2016) y Pessino, Badin et al (2018). Nota: Los datos sobre el gasto siguen los conceptos del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP), FMI. 'Compras' se define como la suma del uso de bienes y servicios y el gasto de capital total (transferencias de capital más inversiones). 'Bienes y servicios' se refiere al uso de bienes y servicios en el GFSM. 'Gasto de capital' incluye las transferencias de capital más inversiones. En el caso de Belice, Barbados, Bahamas, y Trinidad y Tobago, se refiere al gasto del gobierno central. México y Chile no están incluidos en el promedio de la OCDE.

Fuente: (Pessino & Calderón Ramírez, 2019)

En realidad, el tamaño de la contratación en los países de AL es considerable respecto de otros países y regiones, si lo asociamos como porcentaje total del gasto público. Ello convierte a las compras públicas en un área fundamental de atención en la gestión pública en AL. Su transformación se orienta por tanto a la implementación de medidas de modernización basada en las TIC y el uso de datos abiertos, para simplificar procesos, digitalizar trámites, avanzar en la interoperabilidad de sistemas, en una mayor transparencia y acceso a la información, favorecer procesos de análisis de información para un gasto público basado en evidencia, entre otros.

Ahora bien, así como es importante *la cantidad* de dinero público vinculados a las compras públicas en los países de AL (pues ello es claro respecto a los presupuestos totales), también es muy importante destacar la importancia de mejorar la *calidad* de ese gasto. Las formas importan, e importa la manera en que son gastados estos recursos vinculados al proceso de compras públicas.

Pactos de integridad, políticas de compras dirigidas por las comunidades destinatarias, plataformas de seguimiento ciudadano al gasto público, mecanismos de diálogo entre partes interesadas, audiencias públicas y foros especializados para la participación temprana de proveedores, son algunos tipos de iniciativas o diseños institucionales que en AL y el mundo se han ido implementando para avanzar la participación ciudadana en este sector clave.

Conviene aquí hacer un paréntesis, vinculado los datos y a la estrategia de datos abiertos. De acuerdo con Zuleta,

*"... los datos del sistema de compra pública permiten: (i) gestionar el conocimiento en la administración pública; (ii) medir el comportamiento del sistema; (iii) mejorar la información para el mercado con el fin de buscar mayor competencia en el sistema de adquisiciones y contrataciones, así como la participación del sector privado y en general de las personas; (iv) integrar los datos del sistema de adquisiciones y contrataciones con los sistemas financieros del gobierno; (v) focalizar las investigaciones de corrupción y colusión; y (vi) apoyar los procesos de rendición de cuentas de agencias y servidores públicos. "... la iniciativa de datos abiertos no puede agotarse en la disponibilidad de la información. Por el contrario, debe buscar que los datos sean utilizados de forma inteligente por los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado para hacer transformaciones concretas" (Zuleta M. , 2019).*

Podría por tanto asumirse como válida la idea que, a las estrategias de modernización TIC, datos abiertos y de apertura de información, una vez implementadas exitosamente, les sigue una estrategia más ambiciosa de apertura participativa de procesos vinculados a las compras públicas y a su gestión, tal como se podría valorar o entender en el marco de iniciativas internacionales tales como la Open Data Charter (en sus principios 5 y 6).

No obstante, aunque en la mayoría de los casos la presencia de la variable tecnológica asociada a los datos abiertos ha sido componente clave para proponer o implementar con éxito herramientas sofisticadas de participación ciudadana en procesos de compras públicas la evidencia hallada da cuenta de distintas trayectorias de políticas

públicas e innovaciones: la participación ciudadana en algunos casos ha sido previa (o incluso ajena) a desarrollos TIC (caso testigo social en México, audiencias públicas en Paraguay o Comisiones de Veedurías ciudadanas, por ejemplo), en otras más, ha ido de la mano, como elemento consustancial a la herramienta o estrategia (caso Cuidando de Meu Barrio o BA Obras).

Como se ha podido comprobar en esta investigación, la variable asociada a la cuestión tecnológica y al avance de la transparencia (vinculada fundamentalmente al acceso a datos y a información clave) son dos elementos muy relevantes a considerar, para mejorar las capacidades institucionales, técnicas y organizativas en las compras públicas. Lo son también el diseño y acogimiento de estándares internacionales (*soft-law*), así como el desarrollo de proyectos *high-tech*, es decir, aquellos cuya parte principal la componen desarrollos de tecnologías innovadoras en los cuales se usa una tecnología ya existente o previa al proyecto, a la que se le agrega mucha innovación o esta se modifica en gran parte con nueva tecnología y que, por tanto, se asume en estos una alta incertidumbre tecnológica (Shenhar, Dvir, Levy, & Maltz, 2001).

Indiscutiblemente, la creación de plataformas web, la implementación de políticas de datos abiertos y de uso de estándares asociados a los datos en las compras públicas son poderosos habilitantes de procesos de seguimiento, supervisión y de control. Pero estos procesos e innovaciones son también elementos habilitantes (determinantes en muchos casos), para iniciar o implementar algunos de los mecanismos más exitosos de participación ciudadana insertados en partes concretas del proceso de compras públicas, como lo son, por ejemplo, las plataformas de seguimiento ciudadano al gasto público.

Ante ello cabría preguntarse: ¿Bajo qué supuestos se asume que la participación ciudadana mejorará este sector clave de las políticas públicas? ¿cómo ocurrirá dicha mejora? ¿El avance asociado al uso de los datos abiertos y su conversión en plataformas tecnológicas en las compras públicas brinda realmente nuevas oportunidades para explorar nuevos diseños institucionales participativos?

Entendemos que incorporar la participación ciudadana en la compra pública permite generar procesos ampliados de apertura gubernamental, en la toma de decisiones sobre cómo se usa y destina el gasto público, así como favorecer procesos de seguimiento ciudadano, de control social (*social overseeing*) a la gestión del gobierno y de rendición pública de cuentas vertical (*public accountability*) (Zuleta, 2019), que de otra forma sería sumamente complicado implementar con éxito.

No obstante, pese a ser determinantes en esta ecuación, la transparencia y la apertura de datos, no generan por sí mismas dichos procesos decisorios o de seguimiento y control de gasto. La variable de desarrollo tecnológico juega un destacado papel, ya que su existencia confiere y amplía las posibilidades de actuación con base en nuevos diseños, potencia sistemas de control y seguimiento ciudadano, pero en ningún caso es un elemento que, por sí mismo, sea suficiente como medio para garantizar que exista una efectiva y exitosa participación, pues otros elementos son relevantes en dicha ecuación.

Los *racionales* o justificaciones que sustentan el uso de la participación ciudadana en las compras públicas es que:

- cualquier mejora en la integridad, eficiencia y relevancia social de estos procesos de compras públicas a través de la apertura a la participación, generará impactos positivos sobre el uso de dichos recursos públicos, incrementando el *value for money*.
- También permitirá incrementar la confianza ciudadana en la gestión gubernamental vinculada a las compras y adquisiciones públicas.
- La apertura a la participación en las compras públicas permitirá abrir espacios para la inclusión de los que históricamente han sido marginados de estos procesos,

Por lo tanto, se apuesta por la apertura a la participación del sector, no sólo como medio para incrementar la eficacia y relevancia social, sino también como medio para ganar en confianza, permitiendo al mismo tiempo avanzar en procesos de inclusión.

La investigación realizada da cuenta que no obstante a las ventajas identificadas, el avance en la incorporación de estrategias de participación ciudadana en las compras públicas sigue siendo muy tímido, pese a que América Latina cuenta con una ingente cantidad de casos y experiencias acumulada asociada al diseño y puesta en marcha de las llamadas "innovaciones democráticas" en las que se confeccionan y prueban nuevos diseños institucionales que incorporan la participación ciudadana (véase Tabla 3. Medios y fines. Variables categóricas del proyecto Latinno).

También da cuenta que la incorporación de estrategias o iniciativas de participación ciudadana se diseñan e implementan como complemento de un marco mayor de política, esto es, como componentes o partes de procesos mayores, y donde junto con el apoyo político, los procesos de liderazgo y madurez de los equipos implicados es fundamental para alcanzar el éxito.

De ahí que no sólo sea relevante la detección y análisis de buenas prácticas como medio para sustentar su uso y replicación, sino también para conocer *qué* hace exitosas a dichas experiencias, sobre qué dimensiones de análisis podemos entenderlas como exitosas o no, conocer cuáles son sus causas (factores) de éxito.

Conviene por tanto analizar y valorar cómo - mediante la incorporación de mecanismos y estrategias de participación pública - se potencia y consolidan en la práctica procesos de apertura vinculada a las compras públicas, a qué problemas y retos se enfrenta, de qué se valen los equipos impulsores de las mismas, qué diseños institucionales son usados, cuáles funcionan y bajo qué contextos, cómo se pueden mejorar los diseños para apostar por modelos abiertos de seguimiento al uso y destino del gasto público. Cómo en definitiva se pueden diseñar o mejorar espacios participativos institucional y técnicamente sólidos, con o sin implicación de la variable tecnológica y asociada al uso de datos abiertos, para dar cabida a la ciudadanía y actores relevantes para definir acciones, tomar decisiones, dar seguimiento y controlar con ellos y ellas esta área clave de las políticas públicas.

## 1. Marco de análisis

Para cumplir con los objetivos principales de esta investigación, es preciso definir un marco conceptual para analizar el conjunto de experiencias identificadas. Ello dado que dichas experiencias participativas dan cuenta de una gran diversidad de diseños y propósitos. Se refieren a estrategias de participación ciudadana (o si se prefiere, instrumentos de política pública) con orígenes, diseños institucionales, orientaciones y finalidades diversas, y que, además, pueden operar – como de hecho sucede – solas o combinadas y en distintas fases del proceso de compras públicas.

Con un marco de análisis se puede ofrecer coherencia teórica y conceptual a este esfuerzo, al mismo tiempo que contar con un andamiaje conceptual y teórico mínimo que permita cierta base para la acumulación de conocimiento y el análisis comparado

### Desarrollos conceptuales: compras públicas y participación

En la primera sección de este apartado se describen los distintos desarrollos conceptuales identificados en la literatura, con el fin de proporcionar una base descriptiva y cualitativa sobre dimensiones relevantes, útiles para guiar este esfuerzo de análisis de casos. En una segunda sección se buscarán definir las dimensiones y factores del éxito como medio clave para valorar su ocurrencia o no en las iniciativas (casos) seleccionados. Finalmente, una tercera sección integrará estos dos esfuerzos conceptuales en la definición de un procedimiento de análisis para la identificación de iniciativas, su caracterización y valoración del éxito.

Al nivel descriptivo, la catalogación de experiencias de participación ciudadana en las compras públicas podría basarse en la identificación de:

- El tipo de diseños institucionales a los que se refiere (tipos de iniciativas)
- los actores participantes y sus roles en el proceso
- los marcos legales, estándares o sistemas de *softlaw*<sup>1</sup> de referencia que los articulan y dan sustento.
- la fase o fases del proceso de compras/contrataciones públicas en las que se incide o pretende incidir
- la definición de medios o uso de tecnologías para lograr sus objetivos
- Los principios o valores que sustentan la iniciativa de participación
- El tipo y alcance de la participación que generan (o pretenden generar).

El estudio de los diseños institucionales a los que hacemos referencia es una tarea muy importante. Importa pues de ello depende conocer qué funciona y bajo qué contextos concretos. Estudiar políticas públicas y sus diseños es "...el esfuerzo más o menos sistemático de desarrollar políticas eficientes y eficaces mediante la aplicación de conocimiento sobre los medios, obtenido gracias a la experiencia y la razón, hacia la

---

<sup>1</sup> El término *softlaw* o "ley blanda" se refiere a los instrumentos cuasi-legales que no tienen ninguna fuerza legalmente vinculante, o cuya fuerza vinculante es algo más débil que la fuerza vinculante de la ley tradicional, a menudo se usa en contraposición a la Ley dura propiamente (es decir, que cuentan con mecanismos sancionatorios o capacidad de coacción en caso de no cumplimiento). Cuando se refiere a actos jurídicos, pueden servir como pautas inspiradoras de futuros desarrollos normativos. Ejemplos de *softlaw* podrían ser estándares como los de OCP, recomendaciones, dictámenes, códigos de conducta, principios como los declarados por la Open Data Charter, etc.

adopción y desarrollo de cursos de acción que buscan el éxito en la atención a los fines perseguidos al interior de contextos políticos específicos” (Howlett, 2011). Eficacia, éxito, diseños institucionales, son conceptos orientadores de esta investigación.

Otra cuestión, sumamente relevante, tiene que ver con el uso combinado de estrategias o instrumentos participativos al nivel procedimental con instrumentos sustantivos de política pública, pues la incorporación de la participación ciudadana es fundamentalmente un medio, cuando se implementa correctamente se trata de una estrategia privilegiada para cambiar el *business as usual* de un sector de actividad dado, por lo que analizar su uso, efectos (solos o en combinación) y retos de futuro es fundamental para entender cómo se obtienen interacciones y resultados positivos, y comprender con ello a qué factores y determinados contextos debemos tales logros.

Dada su relevancia y solidez, serán aquí utilizados cinco desarrollos conceptuales, los dos primeros específicamente orientados a procesos de compras y contrataciones públicas., y los tres siguientes, más centrados en diseños institucionales asociados a la participación ciudadana.

- El primer desarrollo proviene de la OCDE, es de tipo descriptivo y prescriptivo. Nos permite identificar estrategias participativas y tres estadios o *momentos* en los que poder ubicar estas estrategias participativas<sup>2</sup>. Además, este desarrollo ofrece un set de recomendaciones clave en materia de participación.
- El segundo, de carácter descriptivo, se centra en el uso de la *heurística procesal* asociada a la contratación pública. Aunque cabe destacar que existen otros modelos procesales asociados al ciclo de las políticas públicas y en específico, a los procesos de contratación pública (véase por ejemplo Lynch, quien simplifica el proceso indicando que “el ciclo de compra comienza con la identificación de una necesidad y termina con la adjudicación de un contrato”, 2013), entendemos que es necesario identificar un modelo que atienda las distintas fases de este proceso en concreto y, al mismo tiempo, sea útil ubicando estrategias participativas en un contexto procesal – temporal no lineal. En este sentido, la identificación de fases ofrecida por la iniciativa internacional Open Contracting Partnership<sup>3</sup> parece ser la más útil.
- El tercer desarrollo es de tipo descriptivo e instrumental, y se refiere a la clasificación de iniciativas encontrada en la “caja de herramientas para la gobernanza participativa” que ofrece la organización internacional CIVICUS<sup>4</sup>. Se trata de una catalogación de estrategias que, en muchas dimensiones, es convergente con la catalogación que ofrecen otros proyectos internacionales especializados en participación ciudadana e innovaciones democráticas, (como los son proyectos como Participedia.net), algunas de las cuales son vinculables para su uso dentro de procesos de compra pública.
- El cuarto es la clasificación de medios y fines que se identifica dentro del Proyecto Latinno (Pogrebinski, 2017) sobre innovaciones democráticas en América Latina<sup>5</sup> y que brinda al marco robustez teórica vinculada a medios y

---

<sup>2</sup> <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>

<sup>3</sup> [www.standard-opencontracting.org](http://www.standard-opencontracting.org)

<sup>4</sup> [www.civicus.org](http://www.civicus.org)

<sup>5</sup> [www.latinno.net](http://www.latinno.net)

finés, así como a otros esfuerzos de sistematización previos sobre procesos participativos en la región.

- El quinto desarrollo distingue niveles en la participación. Se asocia con el conocido espectro de la participación ciudadana propuesto por Asociación Internacional de Participación Pública IAP2<sup>6</sup> y que define una tipología de participación para determinar la intensidad y el alcance resultante de la participación vinculado al diseño institucional propuesto.

El uso combinado de estos desarrollos conceptuales son la base del marco de análisis que aquí se propone. También son un buen comienzo que nos permite comprender cómo se ha conceptualizado hasta ahora esta cuestión que nos ocupa (la participación ciudadana en las compras públicas). Conviene por ello describirlos en sus elementos más importantes.

#### **a. Primer desarrollo: Los momentos en los que opera la participación (OCDE)**

La OCDE lanzó en 2015 una estrategia para promover cambios en los modelos de contratación pública en sus países miembros. Como resultado, se publicaron una serie de recomendaciones clave (OCDE, 2015). La OCDE publicó su Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública. Desde su perspectiva, la contratación pública es un pilar fundamental de la gobernanza estratégica y de la prestación de servicios, donde "... una contratación pública bien gestionada puede y debe desempeñar un papel de primer orden en el fomento de la eficiencia del sector público y como elemento que inspira confianza en los ciudadanos" (OCDE, 2015). Este documento de recomendación descansa sobre doce principios: Transparencia; Integridad; Acceso; Equilibrio; Participación; Eficiencia; Contratación electrónica; Capacidad; Evaluación; Gestión de riesgos; Rendición de cuentas, e Integración.

Cabereferirse en concreto al principio de participación. Bajo la perspectiva de la OCDE, los países que se adhieran a estas recomendaciones deberán avanzar en la implementación del principio de participación, buscando abrir y estandarizar un proceso de reforma del sistema de contratación – véase recomendación VI. I (OCDE, 2015) bajo principios de participación ampliada, abrir espacios de diálogo permanente durante el proceso de contrataciones (VI-II), y abrir la participación a agentes externos, para favorecer el control social a los procesos (VI-III).

Así pues, la OCDE explora esta vía de apertura sugiriendo tres recomendaciones en materia de participación ciudadana para los países adherentes y considerando la implementación de las acciones concretas tal como se resumen adelante:

---

<sup>6</sup> [www.iap2.org](http://www.iap2.org)

Tabla 1 Recomendación VI de la OCDE en materia de participación en las contrataciones públicas

Recomendación VI. Participación	Descripción de acciones concretas
<p><b>I. Elaborar, y seguir, un procedimiento normalizado para la introducción de cambios en el sistema de contratación pública.</b></p> <p>Dicho procedimiento deberá fomentar las consultas públicas, invitar a la formulación de comentarios por parte del sector privado y la sociedad civil, garantizar la publicación de los resultados de la fase de consultas y explicar las opciones elegidas, todo ello de un modo transparente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Promover <u>consultas públicas</u></li> <li>● Invitar los comentarios del sector privado y la sociedad civil,</li> <li>● Tener en cuenta los <u>aportes y comentarios</u> recibidos, si corresponde,</li> <li>● Publicar los resultados de la fase de consulta,</li> <li>● Explicar las opciones elegidas.</li> </ul>
<p><b>II. Entablar periódicamente diálogos transparentes con los proveedores y con las asociaciones empresariales para exponerles los objetivos en materia de contratación pública y garantizar un adecuado conocimiento de los mercados.</b></p> <p>Es preciso lograr una comunicación eficaz que permita a los potenciales proveedores comprender mejor las necesidades nacionales, y proporcione a los compradores públicos información con la que elaborar, conociendo mejor toda la oferta del mercado, unos expedientes de licitación más eficaces. Estas relaciones deberán quedar sujetas a salvaguardias de la equidad, la transparencia y la integridad que variarán en función de si está en marcha un procedimiento de licitación. Igualmente, será preciso adaptar esas relaciones para garantizar que las</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Brindar a los proveedores potenciales la posibilidad de dar aclaraciones antes de la licitación, especialmente para adquisiciones de alto valor</li> <li>● Brindar respuestas rápidas a las preguntas para aclaraciones y transmitir a los proveedores potenciales de manera consistente para proporcionar un campo de juego nivelado</li> <li>● Proporcionar informes a los licitadores que no hayan tenido éxito para que comprendan por qué su propuesta se quedó corta en términos relativos de otras licitaciones, sin revelar información comercialmente sensible sobre otras licitaciones,</li> <li>● Promover un diálogo regular entre ambas partes durante la fase de gestión de contratos para permitir que los problemas se identifiquen y resuelvan rápidamente,</li> <li>● Adaptar las interacciones para garantizar que las empresas extranjeras que participan en licitaciones reciban información transparente y efectiva (en términos de idioma y tiempo)</li> <li>● Establecer contactos regulares con asociaciones comerciales.</li> <li>● Realización de investigaciones de mercado efectivas, encuestas de mercado periódicas, así como abastecimiento estratégico para todas las licitaciones (es decir, recopilación de información relevante sobre los posibles proveedores, productos y precios vigentes para bienes y servicios),</li> <li>● Realización de diálogos competitivos</li> <li>● Uso de <u>mecanismos de participación (temprana) con proveedores</u>, como Solicitudes de información (RFI), consultas individuales con proveedores, celebración de días de industria / proveedor, discusiones de información, diálogos competitivos (cuando sea necesario), etc.</li> </ul>

<p>empresas extranjeras que participan en las licitaciones públicas reciben una información transparente y oportuna.</p>	
<p><b>III. Brindar oportunidades para la participación directa de las partes interesadas externas en el sistema de contratación pública.</b></p> <p>Con el objetivo de potenciar la transparencia y la integridad a la vez que asegura un nivel adecuado de control, sin perjuicio del respeto constante de la confidencialidad, la igualdad de trato y demás obligaciones legales del procedimiento de contratación pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Implementar <u>mecanismos de "control social directo" y "monitoreo comunitario"</u> que alienten la participación de representantes de la sociedad civil, académicos o usuarios finales como observadores externos de todo el proceso de adquisición o de puntos clave de decisión, como <u>programas de testigos sociales o audiencias públicas</u>.</li> <li>● <u>Facilitar el acceso a los datos a las partes interesadas externas relevantes</u>,</li> <li>● Brindar canales claros para permitir que los observadores externos informen a las autoridades de control en caso de posibles irregularidades o corrupción, a través de <u>mecanismos de reclamo de la página web</u>, el uso de medios digitales,</li> <li>● Diseño de información confidencial y accesible <u>mecanismos de reclamo</u> para reducir la posible intimidación de los usuarios y al mismo tiempo permitir que los funcionarios públicos tengan acceso a <u>comentarios sobre políticas y servicios públicos</u>.</li> </ul>

Fuentes: Elaboración propia con base en (OCDE, 2015). Ver también (OCDE, 2016).  
Se subrayan aquí algunos tipos de estrategias o mecanismos

Este desarrollo es muy importante pues nos permite identificar herramientas y vías de acción específicas que se proponen como medio para articular la participación ciudadana en las compras públicas, tales como las consultas públicas o los distintos tipos de mecanismos de participación temprana con proveedores, solicitudes de información, celebración de días de industria o ferias, etc. Además, también nos ofrece tres estadios o *momentos* en los que poder ubicar procesos o estrategias participativas, y que encontramos relevantes para avanzar nuestro marco conceptual.

Se trata de estos tres momentos:

- Al momento de diseñar o reconfigurar el sistema de compras y contrataciones (diseño *ex ante* del sistema de compras, en clave participativo)
- Al momento de interactuar con actores interesados durante el proceso (transparencia y comunicación *ex dure* del proceso de compras)
- Al momento de monitorear y hacer control social del proceso (monitoreo *ex dure* y control *ex post* del proceso de compras)

Todo diseño institucional asociado a las compras públicas puede perfectamente ser ubicado al menos en cualquiera de estos tres momentos.

No obstante, se da cuenta que es en el tercer momento cuando más ocurrencia de innovaciones participativas han sido identificadas, y donde ninguno de los casos en esta investigación se pudo asociar con el primer momento arriba referido (participación para el rediseño del sistema de compras. Aunque al respecto se cuenta con

información de cómo algunos países buscan avanzar en esta línea - véase por ejemplo *Caja 1 Hacia una mesa de trabajo para proponer reformas a la Ley de contrataciones de obra pública en Argentina 2019-2021.*)

*Caja 1 Hacia una mesa de trabajo para proponer reformas a la Ley de contrataciones de obra pública en Argentina 2019-2021*

Como muchos otros países de América Latina, la obra pública representa un gran porcentaje del PIB. Según estimaciones de la OCDE, este dato está en Argentina entre un trece por ciento (13%) y un veinte por ciento (20%). De acuerdo con el **Cuarto Plan de Acción en Gobierno Abierto de Argentina 2019-2021**, este enorme volumen de dinero indica el impacto que tiene este rubro en la economía general y en la vida política de los argentinos; y que constituye un elemento clave para la gestión de cualquier gobierno. El éxito o fracaso de un gobierno está afectado por su capacidad de realizar obras públicas necesarias y de calidad que mejoren la vida de la gente; pero también de llevarlas a cabo con eficiencia y transparencia. Realizar cambios en las leyes y normativas que rigen la obra pública es prioridad.

El gobierno de Argentina presentó su Cuarto plan de acción en Gobierno Abierto. En el mismo se incluyen 16 compromisos, siendo uno de ellos el compromiso llamado **"Apertura de información en el sistema de contrataciones de obra pública"** que consiste en "... publicar información en formatos abiertos sobre el ciclo de vida de las contrataciones de obra pública. Se publicará también documentación respaldatoria de las contrataciones y se conformará una **mesa de trabajo multiactor (gobierno, sociedad civil, sector privado) con la finalidad de proponer reformas a la normativa vigente, mejoras en la gestión de obras y publicación de nuevos datasets, en el marco de las competencias de la Oficina Nacional de Contrataciones**" (Gobierno de Argentina, 2019) (subrayado nuestro).

Se trata por tanto de avanzar una estrategia de mejora y apertura de información en la obra pública usando un componente participativo no permanente (mesa multiactor) centrado en analizar la normativa y en su caso, proponer reformas, así como mejoras de procesos en la gestión de obras, en la producción y publicación de nuevos conjuntos de datos. Como tal este compromiso se podría entender como ambicioso, en tanto desea conformar una instancia participativa relevante que, durante la implementación, busque propuestas de mejoras en la Ley y en los procesos clave.

No se conoce aún el diseño definitivo de esta innovación, pero esta mesa de trabajo podría llegar a ser un mecanismo estructurado como el que recomienda la OCDE centrado en elaborar y seguir un procedimiento normalizado para la introducción de cambios en el sistema de contratación pública, que invite a la formulación de comentarios por parte del sector privado y la sociedad civil, garantizando la publicación de los resultados de las consultas y explicando las opciones elegidas transparentemente.

A fecha de realización de esta investigación (mayo 2020), no se cuenta con información respecto de los avances realizados en este compromiso o alguno de sus hitos. El tablero de seguimiento de compromisos no contiene información <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/plangobiernoabierto> (consulta 30 mayo 2020).

a) Eficacia asociada a fines y valores relevantes	b) Apertura a la participación en procesos clave	c) Cambios en el comportamiento	d) Interés ciudadano y aceptación social	e) Replicación de la iniciativa	Factores de éxito identificados
					

Fuente: Elaboración propia. La explicación de simbología está en sección 4. Marco de Análisis Simbología: ✓ logrado ✗ no logrado 🔍 falta información o análisis ⏳ es pronto para determinar

## b. Segundo desarrollo: Fases del proceso de contratación pública (Open Contracting)

La Open Contracting Partnership es una plataforma que desde 2015 colabora en más de 30 países. Su trabajo es entre los gobiernos, las empresas, la sociedad civil y los tecnólogos para abrir y transformar la contratación pública en todo el mundo. Basa su trabajo en datos abiertos y en principios de gobierno abierto para garantizar que el dinero público se gaste de manera abierta, justa y efectiva. Se centra en contratos públicos, ya que son la mayor partida de gasto de la mayoría de los gobiernos y representan el mayor riesgo de corrupción.

Esta organización define la contratación pública como un proceso de planificación, licitación, adjudicación e implementación de contrato, en el cual se ve implicada una gran cantidad de información que debe ser sistematizada y estructurada en formatos abiertos (o estándares de datos OCDS).



Ilustración 2 Fases del Proceso de contratación pública

Fuente: (Open Contracting Partnership, s.f.) Adaptado.

Si bien se vincula directamente con la información generada en las distintas fases, esta identificación de proceso es sumamente relevante para nuestros propósitos, pues las compras y contrataciones públicas pueden entenderse como procesos mediante los cuales *se produce y transforma información relevante* para la toma de decisiones, lo

cual ocurre en fases claramente identificables. Y a través de estas fases, varios procesos y estrategias (participativas u orientadas a la inclusión) son diseñados e implementados, convirtiéndose estas fases en el espacio temporal en donde operan estas innovaciones, que pueden asociarse o concatenarse a través de una secuenciación de eventos.

Al igual que el enfoque procesal al estudio de las políticas públicas, debemos recordar que esta identificación de fases se trata ante todo de una heurística, un “dispositivo analítico” para ubicar temporal e institucionalmente procesos sociopolíticos complejos (deLeon, 1999). Desde su origen, la OCP ha ido progresivamente ganando terreno en América Latina.

### Caja 2 El avance de las contrataciones abiertas en América Latina

Las contrataciones públicas representan el mayor mercado mundial. De acuerdo con la Open Contracting Partnership (OCP), los gobiernos gastan unos 10 billones de dólares anualmente en contratos con empresas privadas (para infraestructura y equipamiento público, caminos, aprovisionamiento, servicios de salud, educación, mantenimiento e incluso la adquisición de insumos para su estructura). Posibilita la contratación de bienes, obras y servicios vitales para todos nosotros, por lo que se asumen pues como pieza esencial de bienestar público. Pero también, es el área donde radica el mayor riesgo de corrupción.

*“La contratación abierta tiene que ver, esencialmente, con el gobierno abierto y con la apertura de los datos relativos a contrataciones públicas. El gobierno abierto implica lograr que distintos actores en el gobierno, las empresas y la sociedad civil colaboren en reformas, interactúen con los usuarios y respondan a la retroalimentación recibida. La apertura de datos tiene que ver con recopilar, difundir, compartir y analizar la información y generar las herramientas para favorecer el cambio sistemático. Las economías modernas requieren de un ecosistema de contrataciones públicas inteligente y basado en datos. Reunimos a gobiernos, empresas y ciudadanos para que puedan construir ese ecosistema. (<https://www.open-contracting.org/>)”*



De acuerdo con la información proporcionada en la web de la OCP (<https://www.open-contracting.org/>), 18 oficinas gubernamentales de 11 países de América Latina están, a día de hoy (junio 2020), desarrollando o publicando datos bajo los estándares de contrataciones abiertas. De estas, 11 corresponden con las oficinas, ministerios o Direcciones de Compras al nivel nacional, 3 son al nivel local, y otras 4 más se asocian con otras entidades o dependencias públicas. Todos los gobiernos participantes han incluido estos avances como compromisos dentro de los planes de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA-OGP).

El modelo de OCP, se basa en a) el establecimiento de objetivos claros sobre la contratación pública; b) la publicación de datos en formato estandarizado, en c) mejorar la colaboración entre actores interesados, así como las instancias de supervisión y de vigilancia, y d) favorecer procesos de seguimiento, medición, e institucionalización de las reformas implantadas.

Conviene por tanto considerar que, el modelo conceptual OCP está completamente alineado con la exploración de innovaciones en participación ciudadana para hacer más abierto el proceso de compras públicas, trascendiendo así la apertura por transparencia y explorando así otras posibilidades de apertura, algunas directamente asociadas al uso de datos abiertos estandarizados, desde la fase inicial asociada al establecimiento de objetivos claros en las contrataciones públicas hasta la última, vinculada al seguimiento e institucionalización de las reformas en el sistema.

### c. Tercer desarrollo: Tipología de herramientas para la gobernanza participativa (CIVICUS)

Los siguientes tres desarrollos se vinculan con la caracterización de herramientas, iniciativas (diseños institucionales) asociados con la participación ciudadana. Esto es, la participación ciudadana es el foco (modelo de gobernanza y de innovación democrática) de estos desarrollos.

CIVICUS, ofrece una caja de herramientas (*toolkit*) universal sobre gobernanza participativa<sup>7</sup>. De acuerdo con esta organización, "la gobernanza participativa se materializa en procesos que empoderan a los ciudadanos para participar en la toma de decisiones públicas, y ha ganado una aceptación cada vez mayor como un medio eficaz para abordar los "déficits de democracia" y mejorar la responsabilidad pública. En todo el mundo, un número creciente de gobiernos y sus socios en la sociedad civil están experimentando con prácticas innovadoras que buscan expandir el espacio y los mecanismos para la participación ciudadana en los procesos de gobernanza más allá de las elecciones. Existe evidencia de que las prácticas de gobernanza participativa están contribuyendo a una mayor transparencia del gobierno, responsabilidad y capacidad de respuesta, y mejores políticas y servicios públicos." (CIVICUS, 2018)

Como se ha indicado, esta clasificación y catalogación de herramientas resulta relevante para nuestros propósitos, pues además de tratarse de una clasificación exhaustiva y bastante similar a otros proyectos internacionales de calado que analizan el avance de la participación ciudadana en el mundo, como es el caso del proyecto global<sup>8</sup>, permite acomodar las distintas iniciativas identificadas en materia de participación ciudadana en las compras públicas.

La clasificación que ofrece CIVICUS incluye nueve dimensiones y más de 35 tipos de herramientas de gobernanza participativa. Una ventaja de usar esta clasificación es que no agota el universo de herramientas de gobernanza participativa actualmente usadas en procesos de compras públicas, ampliando potencialmente su esfera de influencia en la medida en que más innovaciones democráticas busquen ser incorporadas en las distintas fases del proceso de compras públicas.

De las nueve categorías que identifica, una tiene especial interés para nuestro marco conceptual: Aquella referida a los presupuestos y gastos públicos. De acuerdo con CIVICUS, esta categoría se refiere a "la gestión financiera pública transparente, responsable, efectiva y eficiente es clave para la buena gobernanza". (Las herramientas de esta categoría) "... ayudarán a los ciudadanos a comprender e influir en las decisiones

---

<sup>7</sup> <https://www.civicus.org/>

<sup>8</sup> [www.participedia.net](http://www.participedia.net)

sobre la asignación de recursos públicos, monitorear el gasto público y responsabilizar a los gobiernos por su gestión de los recursos financieros públicos. (CIVICUS, 2018).

No obstante, como hemos advertido, el proceso de las compras públicas trasciende esta dimensión, ubicando también parte de las iniciativas participativas vinculadas en procesos de sensibilización y creación de capacidades cívicas, en el diálogo entre actores relevantes del proceso (*stakeholders*), en sistemas comunitarios de seguimiento del gasto público (que incluyen también proceso de compras públicas), así como sistemas más sofisticados de vigilancia y monitoreo de servicios público u obras, con la participación organizada de expertos miembros de sociedad civil. A continuación, se incluyen las herramientas de gobernanza participativa directamente vinculables con las compras públicas.

*Tabla 2 Caja de herramientas participativas de CIVICUS: Identificación de herramientas participativas asociadas a las compras públicas*

<b>Dimensiones</b>	<b>Descripción</b>	<b>Herramientas identificadas compras públicas</b>
Educación y deliberación	Herramientas para sensibilizar a los ciudadanos sobre sus derechos y responsabilidades (educación cívica). Una variedad de métodos innovadores para ayudar a los ciudadanos a aprender y discutir colectivamente temas de preocupación o prioridad pública.	- <u>Foros públicos</u> - <u>Educación cívica</u>
Incidencia cívica y voces ciudadanas	Herramientas para mejorar la incidencia y ayudar a los ciudadanos a expresar públicamente sus opiniones y preocupaciones.	- <u>Iniciativas ciudadanas</u>
Diálogo público	Una gama de enfoques innovadores y herramientas para promover interacciones más productivas y mejorar el diálogo entre múltiples actores estatales y no estatales.	- <u>Diálogo con múltiples partes interesadas</u>
Presupuestos y gastos públicos	Las herramientas en esta sección ayudarán a los ciudadanos a comprender e influir en las decisiones sobre la asignación de recursos públicos, monitorear el gasto público y responsabilizar a los gobiernos por su gestión.	- <u>Presupuestos participativos</u> - <u>Adquisiciones dirigidas por la comunidad</u> - <u>Informes y seguimiento del gasto público</u>
Seguimiento y evaluación de servicios públicos	Herramientas que ofrecen formas innovadoras para que los ciudadanos monitoreen y evalúen la accesibilidad, la calidad y la eficiencia de los servicios públicos, lo que lleva a mejores servicios y una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos.	- <u>Monitoreo y evaluación comunitario</u>
Supervisión pública	Métodos que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil pueden usar para monitorear y supervisar la acción pública y buscar rendición pública de cuentas ante injusticias o fechorías en la gestión pública.	- <u>Pactos de integridad -testigo social</u>

Fuente: Elaboración propia con base en CIVICUS (CIVICUS, 2018). Nota: De 35 en total, se identifican 15 herramientas participativas - en seis de las nueve dimensiones - propuestas por CIVICUS, pues son las que están directamente vinculadas - o que han sido usadas - en materia de compras públicas.

Como puede advertirse, una combinación de iniciativas y herramientas identificadas por la OCDE (desde la perspectiva de las contrataciones públicas) y de CIVICUS (desde la perspectiva de las innovaciones de gobernanza democrática) se antoja como útil o muy necesaria como medio para la correcta identificación de los tipos de iniciativas o herramientas participativas potencialmente usables en procesos de compras públicas. Un avance de tal desarrollo está en el apartado *Tipos de herramientas participativas en compra pública* en este documento.

#### d. Cuarto desarrollo: Innovaciones democráticas y gobernanza participativa (Latinno Project)

El *Proyecto Latinno* es la primera base de datos completa y sistemática sobre las nuevas formas de participación ciudadana desarrolladas en América Latina<sup>9</sup>. Bajo la óptica de este proyecto de investigación, que nace en 2015, las tendencias y el debate asociados a las innovaciones se han centrado con el paso de los años no tanto en lograr mayores niveles de eficacia y eficiencia en la gestión vía TIC, o en innovaciones orientadas sin más a una mayor gobernanza electrónica, sino *en diseñar mejoras o innovaciones institucionales relevantes como estrategia privilegiada para mejorar a las democracias* (Pogrebinschi, 2017)

Basado en un enfoque de gobernanza participativa, puede decirse que esta tendencia se ha caracterizado por la adopción abierta y colaborativa de nuevas racionalidades, lenguajes, narrativas, más inclusivas y complejas, para la comprensión de los viejos y nuevos problemas públicos, para la reconstrucción social usuarios y beneficiarios (redefinición de poblaciones destinatarias), para un mejor aprovechamiento de las sinergias del *expertise* (esto es, el conocimiento experto y el conocimiento distribuido en la sociedad y en otras latitudes), para experimentar con nuevos enfoques, procesos y herramientas, identificando a la implicación ciudadana como un activo clave en la coproducción de soluciones y políticas (Durose & Richardson, 2015)

Esta tendencia ha facilitado la emergencia de innovaciones y de su implementación sobre las estructuras decisorias o de implementación, re-articulando con su diseño e implementación los roles y expectativas de los actores clave con impacto directo en la supervisión y/o control de las políticas públicas. Ello es así pues las innovaciones que operan sobre diseños institucionales se articulan (conforman) en sí mismas como nuevas instituciones: con su puesta en marcha se exploran y ponen en práctica nuevas reglas de juego que redefinen la acción colectiva, influyen y cambian las aspiraciones, el comportamiento estratégico y el cálculo de expectativas de los actores potencialmente implicados, generando así nuevos escenarios de interacción, ensanchando con ello las fronteras de lo *societalmente posible*.

---

<sup>9</sup> [www.latinno.net](http://www.latinno.net)

Las *innovaciones democráticas* son todos aquellos diseños institucionales basados en estrategias de deliberación, voto directo, representación digital y representación ciudadana, que buscan potenciar la rendición pública de cuentas, la responsividad (capacidad de respuesta o *responsiveness*) del gobierno frente a sus ciudadanos, consolidar el Estado de Derecho, fomentar una mayor inclusión política e igualdad social, todo con la finalidad de mejorar la calidad de las democracias.

Ejemplos de innovaciones democráticas los hallamos en veedurías ciudadanas, jurados populares o ciudadanos, comités, mesas o consejos locales, barriales, plataformas de diálogo y colaboración, foros multiactor, aplicaciones web y plataformas orientadas a ampliar el espacio cívico, etc.

De acuerdo con la información de este proyecto, “miles de nuevos diseños institucionales se han creado en los últimos años con el objetivo de no sólo incluir a más ciudadanos en el proceso político, sino también, a través de la participación ciudadana, hacer que los gobiernos tengan mayor capacidad de dar respuesta a las demandas ciudadanas, que las instituciones sean más responsables respecto de sus acciones, además de fortalecer el Estado de Derecho y promover la igualdad social” (Pogrebinschi, 2017). Gracias al Proyecto Latinno, se cuenta con un repertorio (catálogo) sistematizado de innovaciones democráticas, que a fecha de elaboración de este documento contaba con más de 2.660 innovaciones implementadas en 18 países de AL.

*Tabla 3 Medios y fines. Variables categóricas del proyecto Latinno*

Medios	Fines
<p><b>Deliberación</b> Todas las formas de interacción en la que los participantes tienen la oportunidad de expresar sus posiciones y escuchar la posición de los demás. Una innovación democrática deliberativa es, pues, por lo general un diseño institucional que permite a los participantes modificar su posición inicial a través de un intercambio comunicativo. Cuando se lleva a cabo en línea, la deliberación requiere un diseño que permita la interacción mutua (un intercambio de puntos de vista y no sólo la manifestación aislada de demandas).</p> <p><b>Voto Directo</b> Todos los medios comúnmente conocidos como instrumentos de democracia directa, es decir, referéndum, plebiscito e iniciativa ciudadana. Estos son considerados en términos generales, a fin de incluir, por ejemplo, revocatoria de mandato y plebiscitos no vinculantes organizados por organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, todas las formas de voto directo en las que los ciudadanos tienen la oportunidad de emitir su voto en temas específicos (más allá de las elecciones de candidatos) entran en esta categoría. Estos medios incluyen consultas a los ciudadanos, organizadas tanto por los gobiernos como por las organizaciones de la sociedad civil.</p> <p><b>Participación Digital</b> Todas las formas de participación que involucran tecnología de información y comunicación (TIC). Estas incluyen dispositivos móviles, tanto digitales (apps), como analógicos (SMS). La Participación Digital requiere algún</p>	<p><b>Rendición de Cuentas</b> Todas las formas no electorales de los gobiernos representativos, las instituciones, los funcionarios electos y los representantes obligados a rendir cuenta de sus actos, es decir, responsables por sus acciones y omisiones, y susceptibles de ser interpelados. Las innovaciones democráticas orientadas a mejorar las instancias de rendición de cuentas pueden promover actividades tan diversas como el monitoreo del desempeño institucional, el divulgar información pública, la sanción de los agentes públicos y la supervisión de la prestación de servicios públicos.</p> <p><b>Responsividad</b> Las formas en que los ciudadanos manifiestan señales respecto a sus preferencias políticas, y su correspondiente recepción por parte de los gobiernos. Las innovaciones democráticas que tienen como objetivo mejorar la capacidad de respuesta gubernamental a las demandas ciudadanas, proporcionan espacios o mecanismos que permiten a los ciudadanos formular y expresar sus preferencias, y a los gobiernos tomar conciencia de ellas y tenerlas en consideración.</p> <p><b>Estado de Derecho</b> Todas las formas de exigibilidad de la ley y los derechos que abarcan, la seguridad individual y pública, la prevención y el control de la delincuencia, la restricción de los posibles abusos de poder por parte del Estado, la administración de justicia independiente, la resolución de conflictos y el acceso a la justicia. La garantía de los derechos políticos y las libertades civiles, como así también la protección de los</p>

<p>tipo de involucramiento ciudadano (a menudo combinado con formas de deliberación o votación directa) y no simplemente el acceso abierto a los datos o la información.</p> <p><b>Representación Ciudadana</b></p> <p>Todas las formas de participación de los ciudadanos o las organizaciones de la sociedad civil en las que: a) tienen una función en un organismo gubernamental o se les asigna un papel en el proceso de políticas (que puede implicar o no la toma de decisiones); o b) son elegidos o auto-designados (en lugar de ser elegidos) para actuar en nombre de otros ciudadanos u organizaciones, o para representar los intereses específicos (por ejemplo, el medio ambiente) de grupos (por ejemplo, minorías) o localidades (por ejemplo, barrios). Estos medios incluyen una amplia gama de formas de representación no electoral, en las que ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil actúan o hablan en nombre de los demás, independientemente de si han sido autorizados para ello. Las innovaciones democráticas que implican formas de representación ciudadana también pueden reproducir internamente los medios tradicionales de representación (elecciones, delegación, voto).</p>	<p>derechos humanos, entran en esta categoría, en la cual incluye también formas de elaboración de constituciones y leyes.</p> <p><b>Inclusión Política</b></p> <p>Todas las formas de reconocimiento y empoderamiento de los individuos, grupos y comunidades. Las innovaciones democráticas encaminadas a mejorar la inclusión política proporcionan espacios o mecanismos para la participación, el involucramiento y la expresión de preferencias de aquellos grupos de personas que se sienten poco representados, discriminados o marginados.</p> <p><b>Igualdad Social</b></p> <p>Formas de mejora de las condiciones de vida, el bienestar y las capacidades de los individuos, grupos y comunidades. Diferentes formas de combatir la pobreza y el hambre inciden en esta categoría. Las innovaciones democráticas que apuntan a mejorar la igualdad social brindan espacios o mecanismos para la inclusión de aquellos que están en una situación de desventaja. Estas pueden lidiar con políticas sociales, derechos económicos y bienes primarios, así como con todas las formas posibles de redistribución.</p>
---	--

Fuente: Proyecto Latinno (Pogrebinschi, 2017)

Encontramos muy relevante esta categorización, pues como se ha indicado ya:

- Se asume una importante variedad de propósitos (fines, orientaciones) vinculados a la incorporación de la participación ciudadana en las compras públicas.
- Se asume también, que usan distintos medios (tecnologías, estrategias) en los diseños,
- Su uso se asocia a distintas fases del proceso.

Por lo tanto, las herramientas o iniciativas participativas variarán en función de dichos medios y fines, orientaciones, lo que exige identificar dichos contextos de fines y medios para permitir análisis comparado entre diseños. Encontramos que, respecto de los medios, las innovaciones democráticas asociadas a las compras públicas se vinculan mayormente con la deliberación, participación digital y la representación ciudadana, mientras que, respecto de los fines, se vinculan con todas las dimensiones de este marco propuesto por Latinno, poniendo especial atención a la rendición de cuentas, responsividad, Estado de Derecho e inclusión política.

#### e. **Quinto desarrollo: El espectro de participación pública (IAP2)**

No toda estrategia participativa tiene el mismo alcance ni persigue, tiene el mismo nivel de interacción o de profundidad. Por ejemplo, aunque se entienden ambas como participación ciudadana, una consulta pública no tiene el mismo propósito, alcance ni nivel de interacción que una estrategia participativa de co-creación.

Nos referimos a la cuestión del nivel de profundización de la participación ciudadana misma y su nivel de impacto en el público. El espectro de participación pública de IAP2 (International Association for Public Participation) fue diseñado para ayudar con la selección del nivel de participación que define el papel del público en cualquier proceso participativo, sobre la base del impacto posible respecto de su abordaje, y del nivel de implicación pública y los tipos de interacción resultantes. Esta categorización es ampliamente conocida, tiene un uso bastante generalizado y puede hallarse en

muchos de los planes de participación pública nacionales y locales a nivel mundial, así como (con algunas adaptaciones) en algunas organizaciones internacionales como la OGP.

A fin de identificar los niveles en los que ocurre la misma, el objetivo de esta escala es identificar cada nivel, el tipo y alcance del compromiso del gobierno con el público, así como las posibles herramientas que mayormente se usan en cada uno de estos niveles.

<b>Incremento en el nivel de impacto público</b>				
<b>Informar</b>	<b>Consultar</b>	<b>Involucrar</b>	<b>Colaborar</b>	<b>Dar poder de decisión</b>
<b>Objetivo</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Objetivo</b>
Dar al público información clara y objetiva para apoyarlo tanto en la comprensión del problema, como de las alternativas y posibles soluciones.	Obtener retroalimentación del público al analizar alternativas y posibles soluciones.	Trabajar directamente con el público durante el proceso, con el fin de confirmar que sus inquietudes hayan sido entendidas y tomadas en cuenta.	Establecer relaciones con el público para analizar cada aspecto de la decisión, incluyendo el desarrollo de alternativas, y la identificación de la mejor solución.	Dejar en manos del público la toma de la decisión final.
<b>Compromiso con el público</b>	<b>Compromiso con el público</b>	<b>Compromiso con el público</b>	<b>Compromiso con el público</b>	<b>Compromiso con el público</b>
Les mantendremos informados.	Les mantendremos informados, escucharemos sus inquietudes y les haremos saber cómo su participación influyó en la decisión final.	Trabajaremos con el público para asegurarnos de que sus inquietudes se reflejen directamente en el desarrollo de alternativas, y que puedan reconocer cómo influyó su participación en la decisión final.	Buscaremos su asesoría para la formulación de soluciones. Incorporaremos sus comentarios y recomendaciones en el proceso de toma de decisiones, tanto como nos sea posible.	Implementaremos la decisión de la comunidad.
<b>Posibles herramientas</b>	<b>Posibles herramientas</b>	<b>Posibles herramientas</b>	<b>Posibles herramientas</b>	<b>Posibles herramientas</b>
Boletines informativos. Páginas de Internet. Salas de exhibición y diálogo.	Comentarios del público. Grupos de enfoque. Encuestas y sondeos. Reuniones públicas.	Talleres. Debates.	Comités ciudadanos Generación de decisiones consensadas. Toma de decisiones participativas.	Jurados ciudadanos. Votaciones. Plebiscitos.

© 2000 International Association for Public Participation

*Ilustración 3 Espectro de participación pública IAP2*

Fuente: (IAP2, 2020). Traducción propia

En general, todo el espectro de participación ciudadana se puede asociar o incorporar en materia de compras públicas, ya que las iniciativas y casos identificados, pueden perfectamente considerarse desde un nivel básico de lograr una mayor transparencia e informar (logrando así el nivel más elemental del espectro), hasta procesos de consulta, trabajo colaborativo e incluso empoderamiento ciudadano (el nivel más profundo de impacto).

Como veremos más adelante, el nivel de impacto público también depende del nivel de especificidad y complejidad técnica sobre el que descansan los modelos de compras públicas en cuestión. Cuanto más concreto (es decir, más simple técnicamente hablando, local y específico es el objetivo asociado a la participación) más posibilidades hay de avanzar en profundidad en este espectro.

Más adelante, en el apartado *Integración de los desarrollos para la caracterización de los casos* buscaremos avanzar en la integración de estos cinco desarrollos dentro del marco de análisis propuesto.

## Sobre el éxito como variable de análisis

En esta sección hablaremos sobre el *éxito* como variable de análisis, sus dimensiones a considerar, así como sobre los llamados factores de éxito que han sido identificados para dar respuesta a procesos de innovación pública asociados a la incorporación de estrategias de participación ciudadana en las compras públicas.

### f. Diseños institucionales, innovaciones democráticas y dimensiones de éxito

En general, identificar iniciativas exitosas es algo distinto de simplemente considerar la eficacia en el logro de objetivos y en la obtención de beneficios para la organización. Revisiones previas a la literatura (que fundamentalmente abordan este tema desde una óptica del *management* y de la gestión de proyectos) dan cuenta de la variedad y multidimensionalidad de perspectivas vinculadas a la caracterización, medición e identificación de factores asociados al éxito de proyectos (Motoa, 2015). Pero nosotros debemos focalizarnos en objetos de investigación diferentes. Se trata de analizar el éxito en el uso de diseños institucionales, en específico, estrategias de participación ciudadana en las compras públicas, que pueden tener su origen en procesos de innovación en el sector público, o bien de adaptación de innovaciones gracias a procesos de difusión de políticas. Algunas veces se articulan con otras estrategias a la manera de *policy mixes*. En definitiva, estos procesos tienen elementos diferenciadores de un proyecto interno dentro de una organización o empresa, lo que exige identificar otras dimensiones de éxito más adecuadas.

Tal como señala FitzGerald et al. "una política tiene éxito en la medida en que logra los objetivos que los proponentes se propusieron alcanzar. Sin embargo, solo aquellos que apoyan los objetivos originales pueden percibir, con satisfacción, el resultado del éxito de una política. Es probable que los opositores perciban el fracaso, independientemente de los resultados, porque no respaldaron los objetivos originales." (FitzGerald, O'Malley, & Broin, 2019). Bajo esta perspectiva, no toda eficacia u obtención de beneficios podría entenderse como éxito. El éxito va más allá de la eficacia pues es asociada a fines o valores deseados, al logro de beneficios de distinta naturaleza, al reconocimiento y a la expansión de la idea.

De tal modo que intentaremos identificar dimensiones de éxito de diseños institucionales innovadores asociando también esta búsqueda a la lógica en la que operan procesos de innovación pública.

Nos centraremos al logro de metas, a la trascendencia de la iniciativa asociada a tales logros, así como al logro de cambios positivos en comportamiento y en procesos de gobernanza clave. Así pues, más allá de la eficacia, el éxito también puede ser alcanzado atendiendo a otras variables o dimensiones, vinculadas a las últimas fases de la cadena de valor (resultados o impactos), y donde los factores de índole gerencial identificados por la literatura podrían ser determinantes como factores en la explicación del cambio (Motoa, 2015).

Adicionalmente, y para el tipo de estrategias que nos ocupan aquí, la participación ciudadana es un medio clave sobre el que descansa el gobierno abierto como enfoque de gobernanza pública contemporánea (Cruz-Rubio, 2015), por lo que, dentro de este marco, un criterio de éxito asociado a este tipo de iniciativas debe incardinarse en la apertura real generada como efecto o consecuencia directa de la implementación

participativa de dicha estrategia, es decir, si gracias a la implementación de la iniciativa se logró o no una mayor apertura de información y de procesos (decisorios, de seguimiento y/o vigilancia) clave vinculados a las compras públicas (en la toma de decisiones, en la supervisión al proceso, en los mecanismos de control o de *accountability* vertical).

En todo caso, la participación ciudadana debe entenderse como un medio (valor o principio de actuación) que define o configura estrategias concretas (diseños institucionales).

Más allá del logro de objetivos o reconocimiento, una estrategia podría ser o entenderse como exitosa si funge como claro detonante de cambios positivos en el comportamiento individual, con consecuencias al nivel colectivo, tanto en los beneficiarios o destinatarios de la misma como en otros actores más allá del área de la política en cuestión. Las innovaciones generan cambios en los incentivos y en las expectativas de los actores implicados /afectados, ante lo cual pueden ser capaces de favorecer cambios en las interacciones clave, y con ello, se consolida el cambio institucional.

Cuando ocurre, el éxito tiende a generar un mayor conocimiento del caso dentro del contexto local o el ecosistema de actores implicados y el público, generando así reconocimiento al trabajo del gobierno y logrando así conectar con las personas. En clave proactiva, la socialización de logros conduce a ello. Por ejemplo, podría entenderse como criterio de éxito si una estrategia goza del logro de metas relevantes y que por ello goza también de un nivel de (re)conocimiento, interés y aceptación social elevado.

Pero el éxito también puede generar y/o ser causa de dinámicas continuadas de innovación y difusión de políticas públicas (*policy diffusion*) (Berry & Berry, 2007), basadas no tanto en la coerción, sino fundamentalmente en la emulación o el aprendizaje (Gilardi & Wasserfallen, 2018). Se trataría de una dimensión de impactos vinculados también a la "exitosa" socialización y compartición de logros, y cuyos efectos podría valorarse en arreglo al grado de *replicación* demostrada del diseño institucional de la estrategia, es decir, si la misma se ha "exportado" como iniciativa innovadora (y si ha sido proyectada para su implementación) en otro país, ciudad o contexto. Ello con apoyo de una red de colaboradores o del trabajo de un ecosistema de innovación.

Resumiendo, y no importando si se trata de una iniciativa que surge desde del gobierno o que surge desde las OSC, si está activa en la actualidad o no, en el marco de esta investigación se entenderá por una experiencia de compras públicas exitosa (y en general, de cualquier innovación democrática) aquella que logre cumplir con los hitos de las dimensiones antes referidas, que se indican abajo y asocian con las dimensiones antes descritas:

- a) Resultado: logro de objetivos asociados a fines relevantes
- b) Resultado: apertura a la participación en fases y procesos clave
- c) Resultado: detonante de cambios en comportamiento
- d) Resultado: reconocimiento y aceptación social
- e) Impacto: Evidencia de replicación de la iniciativa

Hay que aclarar que, en el marco de este análisis, las cinco dimensiones de resultados e impactos aquí identificadas tienen su propio peso específico. Dada la centralidad de la eficacia como factor de éxito y de la apertura como principio clave de la participación (a y b), en este marco de investigación se considera que estas dos dimensiones deben entenderse como *no opcionales*, es decir, el logro de ambas es obligatorio para entenderlas como exitosas: reiteramos que nos referimos a la eficacia (a), y apertura real del gobierno (b).

Las tres dimensiones restantes de éxito identificadas podrían entenderse como *complementarias*, en la medida en que se trata de logros deseables o vinculables al éxito, pero que pueden no haber sido alcanzadas o estar presentes - sin demeritar por ello tal éxito- al momento del análisis.

Ello es así dado que se pueden tratar de iniciativas eficaces en el logro de objetivos, que hayan logrado niveles altos de apertura, pero no ser muy conocidos ni haber logrado aún cambios significativos en el comportamiento, o haberse implementado sin pretensión de replicación en otros contextos, o que tal proceso sea aún incipiente. Pueden haber surgido de procesos que son de mediano o largo plazo o que han sido desarrollados en ausencia de mecanismos comunicacionales de difusión, sensibilización ciudadana suficientes, por lo que sólo aquellos implicados directamente han podido conocer tal iniciativa.

*Tabla 4 Dimensiones de éxito propuestas para este análisis*

Dimensión	Hitos asociados: Preguntas clave	Tipo
a) <i>Eficacia</i>	<i>¿La implementación de la iniciativa demostró que logra sus objetivos? ¿Se logran de forma sostenida a lo largo del tiempo?</i>	No opcional
d) <i>Apertura</i>	<i>¿La implementación de la iniciativa habilitó espacios eficaces y abiertos de participación ciudadana (al nivel consulta, o de debate informado, de envío de propuestas, para la toma de decisiones, o para seguimiento y/o fiscalización de recursos)?</i>	No opcional
b) <i>Cambios de comportamiento</i>	<i>¿La iniciativa logró modificar comportamientos negativos o no deseados, o crear nuevos comportamientos deseados en alguna de las fases de procesos de compras públicas, cambiando así el business as usual entre gobierno, ciudadanos, y otros actores (empresas licitadoras, OSC)?</i>	Complementaria
c) <i>(re)conocimiento y aceptación social</i>	<i>¿La iniciativa una vez puesta en marcha generó interés ciudadano, un mayor (re)conocimiento de la misma y niveles altos de aceptación por parte de ciudadanos y actores implicados, incluso detractores?</i>	Complementaria
e) <i>Replicación</i>	<i>¿La implementación de la iniciativa innovadora y sus resultados ha permitido acciones para su replicación en otros países o gobiernos?</i>	Complementaria

Fuente: elaboración propia

Consecuentemente, para poder valorarla de manera exitosa a la luz de este marco, la estrategia debería cumplir obligadamente con a y b, y complementariamente con las restantes. El cumplimiento de las complementarias (incluso de todas) podría

entenderse como relevante, pero no determinante de éxito a la luz de este marco, si ocurren en ausencia de a y b.

### g. Factores de éxito

¿Por qué se logra el éxito? ¿Qué factores o combinación de factores condicionan su logro? Estas dos grandes cuestiones abren debate sobre los ingredientes que son requeridos al momento de avanzar en estrategias participativas innovadoras en las compras públicas, pero también lo es para cualquier proceso de innovación pública en general.

Al tratarse de innovaciones democráticas implementadas en el sector público, que precisan fuerte liderazgo y apoyo, la conformación de grupos de trabajo efectivos y sensibilizados, una planificación flexible a la vez que de mediano plazo y grupos de trabajo alineados con el proyecto y con destrezas clave, podrían tener preeminencia (un gran peso específico) las variables (factores) organizativas internas asociadas la planificación, liderazgo y gestión de las mismas. La evidencia encontrada identifica también otros factores de éxito claramente asociables de forma específica a procesos de innovación en el sector público

En esta investigación se han identificado al menos ocho "factores de éxito" vinculados a los casos. Los primeros cinco, de carácter endógeno a la organización impulsora, se asocia con el llamado "nivel de madurez" en el equipo gestor de proyecto. El segundo grupo de los últimos de tres factores se asocian con la institucionalización del proyecto y la manera en cómo interactúan los implicados con OSC y otros ecosistemas de innovación.

De acuerdo con la revisión a la literatura de Moota (2015) el Project Management Institute realiza *Pulse of Profession*, un estudio basados en encuestas a gerentes de proyectos y profesionales vinculados directa o indirectamente con el desarrollo de proyectos. En este estudio se encontró una correlación clara entre el *nivel de madurez en la gerencia de proyectos de la organización* y el *éxito de estos* (Project Management Institute PMI, 2012). En tal vertiente gerencial se identificaron cinco factores de éxito, que aquí son rescatados por su aplicabilidad a este tipo de diseños institucionales que nos ocupan, y que son:

- i. *equipos de trabajo con el talento y las destrezas apropiadas*
- ii. *planificación para la ejecución realista*
- iii. *el respaldo permanente de la alta dirección*
- iv. *beneficios para el proyecto claramente definidos; y*
- v. *una efectiva gestión del cambio.*

Con sus precisiones, en varias de las entrevistas en profundidad realizadas para nuestra investigación, se dio cuenta de la aparición de más de uno de estos factores dentro de las iniciativas consideradas exitosas. Ellas se asociaban no obstante a las particularidades propias del sector público, y en donde la alta dirección se entendía no sólo por los directores de las entidades impulsoras, sino por los cargos de representación (políticos) que en las más altas instancias operan como impulsores de procesos de reformas e innovaciones, y donde los "beneficios" se asocian también con las cargas generadas. En atención de nuestros propósitos, cabría por ello renombrar estos cinco factores para adaptarlos al tipo de iniciativas de las que se busca analizar.

- i. *Equipos de trabajo con el talento y las destrezas apropiadas*
- ii. *Planificación para la ejecución realista*
- iii. ***Atención del gobierno al más alto nivel*** y respaldo permanente de la alta dirección (en lugar sólo de respaldo permanente de la alta dirección)
- iv. ***Cargas y beneficios claramente definidos para los actores implicados*** (en vez de beneficios para el proyecto claramente definidos; y
- v. *Una efectiva gestión del cambio por parte del equipo de trabajo.*

Ahora bien, aunque relacionados con la dimensión gerencial (interna), estos factores no son los únicos, pues existen factores asociados con el entorno institucional o externo. Por ello a los cinco factores de éxito antes identificados, habría que añadir tres más, que también ha sido identificados en esta investigación, y que (conviene reiterar) se asocian claramente con procesos de innovación en el sector público:

- vi. *Interacción continuada y comprometida entre OSC y gobierno para avanzar la iniciativa.*
- vii. *procesos de institucionalización asociados a softlaw o cambios legales formales que dan fuerza jurídica a las iniciativas o dan centralidad a la iniciativa en la organización responsable*
- viii. *implicación del equipo de trabajo con redes, plataformas o ecosistemas de innovación pública*

En el sector público, la fuerza legal es un motor clave de éxito, pues sin cobertura legal muchas iniciativas exitosas tienden a quedarse en casos aislados, sin anclaje institucional claro, lejos de una potencial generalidad administrativa que le garantice su continuidad. En algunos casos elevar innovaciones a rango de ley no es viable o posible, en otras sí, y alcanzar esta fuerza legal, es producto político que se sostiene sobre liderazgos y sobre evidencia de éxito de experiencias piloto, que con el impulso de grupos de innovación intraorganizativo, han demostrado a actores gubernamentales y cargos políticos de alto nivel la aplicabilidad, relevancia y viabilidad asociada a las innovaciones, por lo que los procesos de institucionalización se acogen a la evidencia previa de éxito y pueden ser promovidos e impulsados por ellos.

Por otra parte, existencia y pertenencia activa dentro de al menos un ecosistema o plataforma de innovación, empuja las iniciativas y las difunde, donde se permite el intercambio de ideas y experiencias, favoreciendo así procesos de innovación y difusión de tales innovaciones, espacios que son propios de iniciativas de innovación pública regional o internacional y donde, en muchos casos, se trata de proyectos *high-tech* cuya parte principal la componen desarrollos de tecnologías innovadoras en los cuales se usa una tecnología ya existente o previa al proyecto, a la que se le agrega mucha innovación o esta se modifica en gran parte con nueva tecnología y que, por tanto, se asume en ellos una alta incertidumbre tecnológica (Shenhar, Dvir, Levy, & Maltz, 2001) .

*Tabla 5 Factores de éxito asociados al marco de análisis*

Tipos	Símbolo	Factores de éxito
		i. Equipos de trabajo con el talento y las destrezas apropiadas

Por nivel de madurez del equipo gestor		ii. Planificación para la ejecución realista
		iii. Atención del gobierno al más alto nivel y respaldo permanente de la alta dirección
		iv. Cargas y beneficios claramente definidos para los actores implicados
		v. Una efectiva gestión del cambio por parte del equipo de trabajo
Por nivel de institucionalización y la interacción externa		vi. Interacción continuada y comprometida entre OSC y gobierno para avanzar la iniciativa
		vii. Procesos de institucionalización asociados a <i>softlaw</i> o cambios legales que dan fuerza jurídica a las iniciativas o dan centralidad a la iniciativa en la organización responsable
		viii. Implicación del equipo de trabajo con redes, plataformas o ecosistemas de innovación pública

Fuente: elaboración propia

Evidentemente, asociar el éxito de estrategias de participación a cualquiera de estos ocho factores, exige por un lado obtener evidencia, mayormente basada en percepciones subjetivas (opiniones y reflexiones propias de actores informantes clave), y otras veces podemos asociarla o validarla mediante otro tipo evidencia empírica específica, tales como reportes de terceros. En esta investigación usaremos ambos tipos de fuentes de forma indistinta.

## Integración de desarrollos para la valoración del éxito

En esta sección se describe cómo esta identificación de desarrollos conceptuales será la base de una propuesta de marco de análisis, que precisa de una adecuada caracterización de los casos. También se describe el procedimiento sobre cómo se pretende realizar la valoración de éxito sobre los casos caracterizados en este estudio, usando a tal fin la constatación de logros a la luz de dicho marco y de los ocho factores de éxito identificados.

### h. Integración de los desarrollos para la caracterización de los casos

Mientras los dos primeros desarrollos (OCDE y Open Contracting) se asocian con los momentos o etapas (cuándo) en los que operan las estrategias de participación, siendo por tanto de naturaleza descriptiva, la tercera, cuarta y quinta dimensiones (propuestas por CIVICUS, Latinno y IAP2) abordan más bien variables de naturaleza cualitativa, vinculada con los propósitos de los diseños y alcance de los institucionales (cómo y para qué y hasta dónde).

No obstante, cabe tomar en cuenta que esta agrupación de desarrollos es imperfecta, pues no puede asumir por ejemplo relación unívoca entre las etapas o tipos de iniciativas y/o entre las variables categóricas asociadas a medios y fines. Esto quiere decir que es posible encontrar estrategias (casos) que se acojan a varios momentos (cuándo) o etapas del proceso de contratación/compras, que sean una combinación de tipos de iniciativas y medios (cómo), orientados a distintos fines (para qué) y con distintos niveles de alcance (hasta dónde).

Como se ha indicado antes, algunas de las iniciativas seleccionadas usan no sólo una estrategia (o tipos de herramientas), sino que más bien son un conjunto o mezcla de instrumentos sustantivos y procedimentales asociados a estrategias participativas, a la manera de *policy mixes* (Howlett, 2005), lo que amplía o modifica el espacio que buscan ocupar en cada una de las dimensiones descriptivas y variables categóricas antes referidas.

Como puede verse adelante, esta integración de desarrollos nos permitirá identificar semejanzas entre herramientas respecto de las fases o momentos, respecto de los medios, fines o alcances de la participación. También nos permitirá identificar diferencias de resultados entre herramientas y estrategias cuando las mismas son impulsadas bien desde el gobierno o bien desde actores fuera del mismo.

A continuación, se resume esta agrupación de desarrollos a fines de síntesis (ver también *Ilustración 4 Marco de análisis: Dimensiones de participación en las compras públicas, en página* ).

*Tabla 6 Cuadro resumen marco de análisis: Dimensiones de participación en las compras públicas*

<i>Dimensiones</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Elementos</i>
<i>Momentos (OCDE)</i>	CUANDO	Rediseño ex-ante Transparencia y comunicación ex-dure Monitoreo ex-dure y control ex-post
<i>Etapas del proceso de contratación (OCP)</i>	CUANDO	Planificación Licitación Adjudicación Implementación
<i>Tipos de herramientas (CIVICUS)</i>	CÓMO	Educación cívica Iniciativas ciudadanas Diálogo público y mecanismos de participación temprana Presupuestos y gastos públicos Seguimiento del gasto público y evaluación de servicios Supervisión pública
<i>Medios (Latinno)</i>	CÓMO	Deliberación Voto directo Participación electrónica Representación ciudadana
<i>Fines (Latinno)</i>	PARA QUE	Rendición pública de cuentas Responsividad Fortalecimiento del Estado de Derecho Inclusión política Igualdad social
<i>Alcance (IAP2)</i>	HASTA DÓNDE	Informar Consultar Involucrar Colaborar Dar poder de decisión (empoderar)

Fuente: elaboración propia



Ilustración 4 Marco de análisis: Dimensiones de participación en las compras públicas

Fuente: elaboración propia

Durante la elaboración de la investigación se ha constatado la relevancia de las dimensiones identificadas como medio para una correcta categorización de las experiencias. Se han podido identificar las siguientes cuestiones relevantes asociadas con el grupo de casos sujeto de esta investigación, destacando así que:

- Como se ha indicado previamente, no se identificaron experiencias participativas (casos) asociadas con el momento de diseñar o reconfigurar el sistema de compras y contrataciones (esto es, en palabras de la OCDE, iniciativas de participación para el diseño -*ex ante*- de sistemas de compras públicas). Ello no implica que existan iniciativas relevantes de este tipo (ex – ante) que hayan sido impulsadas ya en la región o que puedan asociarse a tal recomendación (véase Box 1).
- Existe una importante variedad de mecanismos usados que se asocian a varias de las etapas del proceso de contratación. Aún con ello, como era de esperar, se halló cierta coherencia respecto de instrumentos vinculados a los momentos y las etapas, de forma tal que las iniciativas identificadas en el momento de transparencia y comunicación *ex dure* se concentran en las fases intermedias del proceso de contratación pública (Planificación Licitación, Adjudicación) mientras que aquellas iniciativas de monitoreo *ex dure* y control *ex post* se concentran en las fases intermedias y finales del proceso de contratación (Implementación).
- El *toolkit* de gobernanza participativa de CIVICUS es útil como medio para identificar de forma adecuada el tipo de herramientas o estrategias que pueden vincularse a los casos de este estudio. Es importante aclarar que en seis de los doce casos se trata de estrategias que implican el uso más de una iniciativa de gobernanza participativa, esto es, se trata de una mezcla de instrumentos (*policy*

*mixes*) que incluye dos o más componentes diferenciables en materia de participación ciudadana.

- Los medios y fines, que como variables cualitativas son propuestas por el Proyecto Latino y usadas para la categorización de casos, es claramente relevante y útil al momento de conectar medios (mecanismos y estrategias) con fines (valores, principios) asociados a cada caso. También como medio para discriminar entre el uso de tecnologías web y de las estrategias participativas que en su seno son impulsadas (véase caso BA Obras)
- Los tipos de herramientas y los casos propiamente pueden sufrir variaciones en las dimensiones referidas. Se trata en el primer caso, de marcos generales para la comprensión de los distintos tipos de herramientas, y en el segundo caso, de diseños específicos reales con particularidades, objetivos y estrategias que con base en la normativa que les es de aplicación y su nivel de desarrollo y finalidades, pueden diferir del tipo ideal aquí identificado.

### i. Constatación de logros y su codificación

La identificación y determinación del éxito de las iniciativas (casos) se realizará mediante la constatación de logros de las cinco dimensiones de éxito previamente definidas, asociando a tal fin evidencia documental (fuentes secundarias) o información de fuentes primarias (entrevistas en profundidad). Intentar responder a las preguntas clave será la guía que nos permita codificar el éxito.

A tal fin, usaremos una codificación sencilla que resume esta información y conclusiones. Asociado a la constatación de logros, se pudieron establecer cuatro opciones posibles de codificación:



*i) Hitos principales cumplidos:* Logro de los hitos en las preguntas clave (como se ha dicho, en las dimensiones a y b es imprescindible para entenderlas como exitosas).



*ii) Hitos principales no cumplidos:* existe evidencia de que los hitos descritos en las preguntas clave bien no se lograron, o bien que su logro fue efímero o no significativo.



*iii) Falta información, datos o análisis:* La ausencia o escasez de información, evidencia o análisis impide determinar el logro de los hitos



*iv) Más tiempo de implementación es necesario:* Es previsible su logro pero es pronto para determinar (incluso en presencia de información o datos), al tratarse bien de avances preliminares, bien un proceso en marcha o no concluido o bien de un proceso que opera en fases.

Entendiendo estas cuatro opciones de constatación como "sucesos dentro un espacio muestral", se puede determinar que i y ii son sucesos dicotómicos (solo puede ocurrir o bien i o bien ii, pero no ambos a la vez), y que iii y/o iv son sucesos independientes (es decir, pueden bien ocurrir o no ocurrir, sin relación entre ellos)

Adicionalmente, haciendo un cruce entre cada una de las dimensiones de éxito con las dimensiones de participación, se identificaron aquellas últimas que serán de mayor atención a la hora de valorar el éxito en cada caso, de forma tal que, al momento de valorar el éxito:

- asociado a la *eficacia*, se dará una mayor atención a sobre en qué fases concretas ha operado tal éxito (planificación, licitación, adjudicación y/o implementación) y de qué forma ese logro de objetivos ha favorecido una mayor rendición pública de cuentas, gobiernos más responsivos, fortalecer el Estado de derecho, favorecer procesos de inclusión y/o de atención a una mayor igualdad social.
- Asociado a la *apertura*, se dará una mayor atención a cómo los medios o mecanismos utilizados (bien sea mediante la deliberación, la e-participación, la representación) generaron efectivamente espacios participativos relevantes y cuál fue su alcance dentro del proceso (informar, consultar, involucrar, colaborar y empoderar)
- Asociado a *cambios en el comportamiento*, se dará atención en cómo el logro de a y b han modificado el cómo en las interacciones entre actores y agentes clave, y de cómo ello ha impactado favorablemente sobre los fines perseguidos

Finalmente, en las dimensiones de éxito asociada a *interés ciudadano* y *aceptación social* (d) así como *replicación de la iniciativa* (e) no se han especificado dimensiones de participación de mayor atención.

Una vez determinadas estas cuestiones, debemos identificar en cada caso la presencia o no de alguno, varios o todos los ocho *factores de éxito* asociables a cada caso, para lo cual se ofrecerá información proveniente de entrevistas a actores clave o a través de análisis documental, que nos permita identificar la existencia y concurrencia de alguno, varios o todos los seis factores de éxito ya identificados para este estudio. Se trata en todo caso de información cualitativa que algunas veces está disponible en documentos, informes y páginas web, mientras que, en otros casos, es información con la que cuentan los actores directamente involucrados.

La tabla siguiente resume la estrategia de integración y de valoración como sigue:

*Tabla 7 Valorando el éxito: Dimensiones, preguntas clave, dimensiones de participación y factores de éxito identificables*

	Preguntas clave				
DIMENSIÓN DE ÉXITO	a) Eficacia asociada a fines y valores relevantes	b) Apertura a la participación en procesos clave	c) Cambios en el comportamiento	d) Interés ciudadano y aceptación social	e) Replicación de la iniciativa
PREGUNTAS CLAVE	¿La implementación de la iniciativa demostró que logra sus objetivos? ¿Se logran de forma sostenida a lo largo del tiempo?	¿La implementación de la iniciativa habilitó espacios eficaces y abiertos de participación ciudadana (al nivel consulta, o de debate informado, de envío de propuestas, para la toma de decisiones, o para seguimiento y/o fiscalización de recursos)?	¿La iniciativa logró modificar comportamientos negativos o no deseados, o crear nuevos comportamientos deseados en alguna de las fases de procesos de compras públicas, cambiando así el business as usual entre gobierno, ciudadanos, y otros actores (empresas licitadoras, OSC)?	¿La iniciativa una vez puesta en marcha generó interés ciudadano, un mayor (re) conocimiento de la misma y niveles altos de aceptación por parte de ciudadanos y actores implicados, incluso detractores?	¿La implementación de la iniciativa innovadora y sus resultados ha permitido acciones para su replicación en otros países o gobiernos?

SIMBOLOGÍA POSIBLE (para constatación de logros)	 (no opcional)	 (no opcional)	 	 	 
DIMENSIONES PARTICIPACIÓN DE MAYOR ATENCIÓN	Fases Fines	Medios Alcance	Fines	No especificado	No especificado
FACTORES DE ÉXITO IDENTIFICABLES	     Asociadas al grado de madurez del equipo impulsor				
	   Asociadas al nivel de institucionalización e interacción externa				

Fuente: elaboración propia

## Tipos de herramientas participativas en compra pública

Esta última sección del marco de análisis ofrece una descriptiva general de siete tipos generales de diseños institucionales (herramientas de participación ciudadana) aquí identificados, y que se pueden usar en procesos de compras públicas.

Usamos una visión instrumental en este apartado, pues se entiende que las innovaciones participativas vinculadas a las compras públicas operan sobre la base de diseños institucionales específicos que determinan el alcance de la participación y una orientación durante el proceso, sobre la base de reglas específicas, sistemas o plataformas (en su caso) para materializar tales diseños.

Esta identificación no implica que sean los únicos posibles. Recordemos además que se ha identificado la variable tecnológica como habilitante en el desarrollo de más diseños institucionales, ante lo cual es de esperar que se puedan avanzar más tipos de innovaciones participativas asociadas a las compras públicas en el futuro. El análisis de casos da cuenta, que como el caso de Qali Warma o BA Obras, se han identificado estrategias participativas (casos) que en realidad combinan acciones de al menos dos de estos tipos de herramientas, por lo que se constata que estas herramientas o iniciativas pueden operar solas o en combinación con otras, a manera de *policy mixes* antes indicados, por lo que conviene tenerlo presente.

Se identifican a continuación ocho tipos de herramientas genéricas de participación ciudadana que pueden asociarse a las compras públicas (*participatory tools for public procurement*)

- Pactos de integridad-testigo social (PI-TS)
- Adquisiciones dirigidas por la comunidad/*community lead procurement* (CLP)
- Comités de supervisión (veedurías) ciudadanas (*public oversight*)
- Plataformas de seguimiento del gasto público
- Diálogo con múltiples partes interesadas/*multi stakeholders dialogue* (MSD)
- Audiencias públicas
- Foros públicos (participación temprana de proveedores)
- Presupuestos participativos (iniciativa ciudadana y consulta pública)

Junto con describir los elementos de cada tipo general de herramienta, en la siguiente sección se buscará caracterizarlos mediante un infográfico con las dimensiones de referencia.

## j. Tipo de Herramienta: Pactos de integridad-testigo social

Puede entenderse como pacto de integridad "...un acuerdo facilitado y monitorizado por la sociedad civil entre una administración pública (en particular, un órgano de contratación) y las empresas licitadoras o las asociaciones o entidades que representan sus intereses por el que se comprometen a seguir un procedimiento de contratación transparente y evitar cualquier práctica que pueda ser considerada como corrupción. Al mismo tiempo, permite crear condiciones favorables para el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, así como el fomento de la competitividad, al mejorar la igualdad de acceso al mercado de la contratación pública" (Arribas, 2019).

Desde hace más de 20 años los pactos de integridad han sido implementados. Incluso hay países en los que el uso del Pacto de Integridad se ha sustanciado y convertido en parte de la ley o los procedimientos gubernamentales, tal es el caso de la India y México (este último, con la figura del "testigo social") (Transparency International, 2016).

El pacto de integridad es por tanto una herramienta que favorece la transparencia durante el proceso, así como procesos de seguimiento y control en las fases clave de la contratación (licitación, adjudicación e implementación), basando sus estrategia en la representación de un agente externo (testigo social), quien funge como experto y como "representante externo de extracción ciudadana" para que, con su trabajo, se valore el cumplimiento con las normas, favoreciendo así con su implicación la integridad y que sea posible exigir cuentas a las autoridades responsables ante posibles desvíos o incumplimientos. Su alcance se asocia con involucrar, pues el rol de las OSC es clave en este proceso, y el testigo social participa en el seguimiento y en la elaboración de recomendaciones e informes



Ilustración 5 Tipo de Herramienta: Pactos de integridad-testigo social

Fuente: elaboración propia

Ejemplo Caso: *Testigo Social (México)*. Pág.

### k. Tipo de Herramienta: Adquisiciones dirigidas por la comunidad (CLP)

De acuerdo con CIVICUS, Las adquisiciones dirigidas por la comunidad (*Community Led Procurement o CLP*) se entienden como herramientas que desarrollan sistemas o instancias para administrar fondos de programas o proyectos del gobierno local y/o donantes y usarlos en formas determinadas por la comunidad para adquirir productos, contratistas y servicios, generalmente a través de organizaciones comunitarias elegidas localmente (CIVICUS, 2018).

Se trata en definitiva de una alternativa *bottom-up* de compras públicas, en la que se implica a los ciudadanos y a actores comunitarios fuera del gobierno en procesos de adquisición y compras públicas, que brindan transparencia al proceso y permiten su seguimiento y control.

Como tal esta herramienta busca empoderar a comunidades en los procesos de compra, opera en las fases de licitación, adjudicación e implementación, y su uso permite favorecer apoyar a productores y a economías locales.

Mediante comités de compras o instancias similares de representación, se delibera sobre las posibles decisiones asociadas al diseño de las licitaciones, adjudicaciones, así como en la gestión de los recursos. Esta herramienta permite una mayor inclusión de grupos, históricamente marginados en estos procesos de compras, así como dar debida vigilancia al cumplimiento de la ley favoreciendo procesos de una rendición pública de cuentas.



Ilustración 6 Tipo de Herramienta: Adquisiciones dirigidas por la comunidad

Fuente: elaboración propia

Ejemplo Caso: *Comisiones de Compra Programa de Alimentación Escolar Qali Warma (Perú) Pág.*

## I. Tipo de Herramienta: Comités de supervisión (veedurías) ciudadanas (public oversight)

Este tipo concreto de herramienta pertenece a una más amplia asociada a procesos de vigilancia pública. Hay una variedad de mecanismos y herramientas que involucran a los ciudadanos y / o agencias independientes en el desempeño de una función de supervisión o vigilancia frente al gobierno para ayudar a frenar la corrupción, generar confianza pública en el gobierno y fomentar una mayor transparencia y responsabilidad pública.

Los Comités de Supervisión Ciudadana (también llamados veedurías) se pueden crear en cualquier nivel de gobierno (pero se forman con mayor frecuencia a nivel comunitario o municipal) para guiar y supervisar las actividades gubernamentales o para actuar como un guardián de los servicios públicos.

De acuerdo con CIVICUS, la supervisión pública efectiva depende de cierto grado de libertad de información para acceder a datos y documentos gubernamentales relevantes y libertad de expresión para difundir públicamente hallazgos y preocupaciones. Es importante que los mecanismos de supervisión pública sean accesibles, independientes y disfruten de la confianza del público en general. (CIVICUS, 2018).



*Ilustración 7 Tipo de Herramienta: Comités de supervisión (veedurías) ciudadanas*

Fuente: elaboración propia

Ejemplo Caso: *Comisiones de Veeduría Ciudadana (República Dominicana) Pág.*  
Ejemplo Caso: *Comisiones de Compra Programa de Alimentación Escolar Oali Warma (Perú) Pág.*

### **m. Tipo de Herramienta: Plataformas de seguimiento del gasto público**

De acuerdo con CIVICUS, el seguimiento del gasto público implica rastrear el flujo de recursos públicos para la provisión de bienes o servicios desde el origen hasta el destino. Puede ayudar a detectar cuellos de botella, ineficiencias y / o corrupción en la transferencia de bienes y recursos públicos y es una herramienta clave para que el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se protejan contra la corrupción y trabajen para garantizar un financiamiento público transparente, responsable y efectivo (CIVICUS, 2018). El seguimiento del gasto público generalmente implica alguna forma de investigación cuantitativa, como por ejemplo verificar cuentas financieras para monitorear el flujo real de fondos e investigación cualitativa, como por ejemplo entrevistar a los usuarios de los servicios públicos sobre sus experiencias y evaluaciones de la calidad, accesibilidad y costo de los servicios públicos. El seguimiento de gastos puede realizarse a nivel local, distrital o subnacional. efectivo (CIVICUS, 2018)

Con la emergencia del uso de los datos abiertos y del avance tecnológico web, se ha facilitado enormemente el desarrollo e implementación de portales que permiten consultar información clave en materia de gasto público, compras y contrataciones, así como dar seguimiento a las inversiones y compras públicas en tiempo real. Estas plataformas permiten mejorar la transparencia en la gestión, y el seguimiento del uso y control asociado al uso y destino del dinero público, se centra para ello en las etapas de implementación (ejecución).

Las plataformas por tanto implican a los ciudadanos interesados, organizaciones de la sociedad civil y a actores comunitarios fuera del gobierno en su seguimiento, brindan transparencia a los procesos y permiten su seguimiento y control. Como tal estas plataformas buscan empoderar a comunidades en los procesos de compra. Este tipo de herramientas permite a los gobiernos ser responsivos, y brindar respuestas respecto de cómo se gestionan los recursos asociados a las compras públicas. Cuando están dirigidas a beneficiarios concretos, estas plataformas también permiten una mayor inclusión de grupos históricamente marginados, así como dar debida vigilancia al cumplimiento de la ley, favoreciendo así procesos de rendición pública de cuentas.



## (plataformas de) seguimiento del gasto público



Ilustración 8 Tipo de Herramienta: plataformas de seguimiento del gasto público

Fuente: elaboración propia

Ejemplo Caso: *Cuidando do Meu Bairro (Sao Paulo Brasil)* Pág.  
 Ejemplo Caso: *BA Obras (Buenos Aires Argentina)* Pág.  
 Ejemplo Caso: *Gasto Público Bahiense (Argentina)* Pág.

### n. Tipo de Herramienta: Diálogo con múltiples partes interesadas

De acuerdo con CIVICUS, un diálogo de múltiples partes interesadas (*Multi-Stakeholder dialogue MSD*) tiene como objetivo poner en contacto a las partes interesadas relevantes o aquellos que tienen una "participación" en un tema o decisión determinada. El objetivo clave de un MSD es mejorar los niveles de confianza entre los diferentes actores, compartir información y conocimiento institucional, y generar soluciones y buenas prácticas relevantes.

El proceso considera que todos los interesados tienen experiencia, conocimiento e información relevantes que, en última instancia, informará y mejorará la calidad del proceso de toma de decisiones, así como cualquier acción que pueda resultar. Con suficiente tiempo, recursos y preparación, un MSD puede ser una herramienta muy efectiva para reunir a diversos grupos para construir un consenso sobre temas complejos, multifacéticos y, en algunos casos, divisivos. (CIVICUS, 2018). En las compras públicas, este tipo de herramientas se vinculan con el uso de plataformas o instancia - espacios semipermanentes en donde proveedores, ciudadanos, observadores, y funcionarios públicos dialogan y deliberan respecto de los procesos de compras públicas, se favorece la capacidad de respuesta del gobierno haciéndolo más sensible a las necesidades, opiniones y dudas de los actores potencialmente interesados.



## Diálogo con múltiples partes interesadas



Ilustración 9 Tipo de Herramienta: Diálogo con múltiples partes interesadas

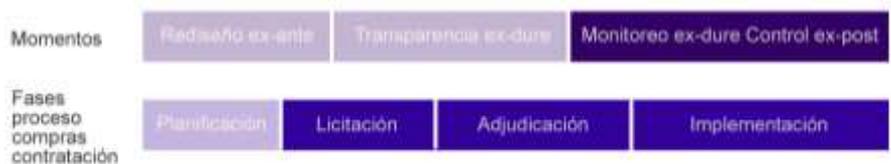
Fuente: elaboración propia

Ejemplo Caso: *Tiangüis Digital Ecobici (Ciudad de México)* Pág.

### o. Tipo de Herramienta: Audiencias públicas

Se denomina audiencia pública a la instancia de participación habilitada por la autoridad responsable, ya sea por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía, para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno. En algunos países, estas instancias están reguladas por ley. En términos generales, las audiencias públicas son mecanismos de participación que utilizan como instrumento el diálogo entre las autoridades y la ciudadanía, con el fin de informar y hacer seguimiento a la gestión de la función pública. Este diálogo debe ocurrir bajo cauces formales, en el marco de tiempos, espacios y procedimientos fijados previamente para estas audiencias, aunque mayormente sus efectos o resultados son no vinculantes. Se trata por tanto de un contexto estructurado y formal en donde favorecer tal diálogo, deliberación e intercambio de ideas, peticiones, necesidades, pero que también favorecen procesos de control y rendición de cuentas.

No son mecanismos que sólo puedan usarse para procesos de compra pública, sino que, de usarse en tal área, se podrían dirigir al desarrollo, seguimiento y control de proyectos comunitarios locales en donde se ven implicados procesos de compras públicas. Así pues, cuanto estas audiencias públicas se asocian al seguimiento, control y gestión de los presupuestos (GESTIÓN LOCAL, 2001), se trata de un mecanismo de participación de la comunidad en la formulación y en el control de la ejecución del presupuesto municipal. Cada vecino tiene la posibilidad de dar a conocer sus necesidades y de influir en cómo gastar mejor el dinero público. Este mecanismo permite elevar propuestas de mejora que implican compra de bienes y servicios, para su selección y aquellos considerados de impacto, son aprobados, llevados a la práctica, y se les da seguimiento y control.



## Audiencias públicas



Ilustración 10 Tipo de Herramienta: Audiencias públicas

Fuente: elaboración propia

Ejemplo Caso: BA Obras (Buenos Aires Argentina) Pág.  
Ejemplo Caso: Audiencias Públicas (Paraguay) Pág.

### p. Tipo de Herramienta: Foros públicos (participación temprana de proveedores)

El uso de este tipo de herramientas está orientado a mejorar las condiciones de información de los participantes en los procesos de compras públicas. De acuerdo con la OCDE, se debe asegurar una comprensión correcta de los mercados para desarrollar especificaciones de licitación más realistas y efectivas. Para lograr este fin, además de las investigaciones periódicas de mercados así como la identificación y recopilación de información de todos los posibles proveedores, productos y precios, está la necesidad de avanzar los llamados "mecanismos de participación (temprana) con proveedores", tales como sistemas recepción y respuesta a solicitudes de información (RFI), las consultas individuales con proveedores, la celebración de ferias o días de industria / proveedor, los diálogos competitivos, etc.

Se trata en definitiva de establecer espacios de intercambio de información y foros públicos dirigidos a los participantes del proceso de compras, para que de forma temprana se pueda mejorar la información con la que se cuenta, mejorar la situación de los participantes, incentivar la participación y resolver dudas concretas. Estos foros también pueden apostar por procesos concretos asociados a la adjudicación.



## Foros públicos - participación temprana de proveedores



Ilustración 11 Tipo de Herramienta: Foros públicos (participación temprana de proveedores)

Fuente: elaboración propia

Ejemplo Caso: *Ferias Metropolitanas Inclusivas (Quito Ecuador)* Pág.

### q. Tipo de Herramienta: Presupuestos participativos (iniciativa ciudadana y consulta pública)

Se define como una metodología de gestión pública presupuestaria que, basada en la multicanalidad y en la participación en diferentes etapas y modalidades, se ha convertido en una práctica innovadora y renovadora de la democracia y la calidad del gasto público, y que permite a la ciudadanía incidir o tomar decisiones referentes a los presupuestos públicos, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico o local. Es un proceso de consulta y diálogo entre la comunidad y las autoridades sobre cuáles son las prioridades de inversión local. Aún con ello existen muchas variedades de presupuestos participativos, lo cual hace difícil su análisis y comprensión en tanto objeto o herramienta de (Pineda Nebot & Pires, 2012).

El uso de presupuestos participativos constituye en realidad un conjunto de técnicas y métodos que implican muchas capas de la participación y la gestión de lo público, cuyas particularidades dan cuenta de las posibilidades de actuación con base en esta estrategia. Así pues, y centrados en las compras públicas, los sistemas o plataformas web que incluyen esta estrategia de participación permiten, a través de la recepción de iniciativas ciudadanas, así como de la votación de las propuestas, tener voz y capacidad de decisión en el destino de los recursos públicos sobre actuaciones o proyectos concretos. Como tal no se adentra de lleno en el proceso de compras, pero el uso de estos mecanismos participativos permite orientar el gasto de forma participativa favoreciendo procesos *bottom-up de toma de decisiones y de priorización de necesidades en materias de compras, contrataciones y obra -infraestructura - pública.*



## Presupuestos participativos (iniciativa ciudadana y consulta pública)



Ilustración 12 Herramienta: Presupuestos participativos (iniciativa ciudadana y consulta pública)

Fuente: elaboración propia

Ejemplo Caso: BA Elige (Buenos Aires Argentina), en Box Pág.

### Cuadro resumen Análisis de casos

En las siguientes tablas se integran los casos y se clasifican con base en las cuatro dimensiones antes referidas. En una sección posterior se ofrecerá información resumida de los nueve casos, con simbología vinculada a logros y factores de éxito, y que ha resultado del análisis de cada caso, de la revisión a documentación y a las entrevistas realizadas en esta investigación.

Tabla 8 Categorización de los casos identificados

Caso (País)	Momentos OCDE	Fases proceso de contratación OCP	Tipo herramientas CIVICUS	Medios utilizados LATINNO	Fines perseguidos LATINNO	Máximo nivel de alcance Participación IAP2
Testigo Social (MEXICO) (Nacional) iniciativa extra-gubernamental	Transparencia comunicación ex dure Monitoreo ex dure y control ex post	Licitación Adjudicación Implementación	Pactos de integridad	Representación ciudadana	Rendición de cuentas Fortalecimiento Estado de Derecho	Involucrar
Comisiones de compra. Qali Warma - Programa Nacional de Alimentación Escolar (PERU) (Nacional-Subnacional) iniciativa gubernamental	Transparencia comunicación ex dure Monitoreo ex dure y control ex post	Licitación Adjudicación Implementación	Adquisiciones lideradas por la comunidad	Deliberación Representación ciudadana	Rendición de cuentas Estado de Derecho Inclusión	Empoderar
Gasto público Bahiense * (ARGENTINA) (Subnacional) iniciativa extra-gubernamental	Monitoreo ex dure y control ex post	Implementación	(plataforma de) seguimiento del gasto público	Participación electrónica	Rendición de cuentas Responsividad	Colaborar
Cuidando do Meu Bairro Sao Paulo (BRASIL) (Subnacional)	Monitoreo ex dure y control ex post	Implementación	(plataforma de) seguimiento del gasto público	Participación electrónica Deliberación	Rendición de cuentas Responsividad	Informar Involucrar

Iniciativa extra-gubernamental					Estado de Derecho	
BA Obras (ARGENTINA) (Subnacional) iniciativa gubernamental	Transparencia comunicación ex dure Monitoreo ex dure y control ex post	Implementación	(plataforma de seguimiento del gasto público) Audiencias públicas	Deliberación Participación electrónica	Rendición de cuentas Responsividad Igualdad social	Colaborar
Tianguis Digital - caso Ecobici (MEXICO) (Subnacional) iniciativa gubernamental	Transparencia comunicación ex dure	Planificación	Diálogo con múltiples partes interesadas	Deliberación	Responsividad Inclusión	Consultar Involucrar
Audiencias Públicas - Dirección General de Contrataciones Públicas (PARAGUAY) (Nacional) iniciativa gubernamental	Transparencia comunicación ex dure Monitoreo ex dure y control ex post	Planificación Licitación Adjudicación Implementación	Audiencias públicas	Deliberación	Responsividad Inclusión	Consultar Involucrar
Comisiones de veeduría (R DOMINICANA) (Nacional) iniciativa gubernamental	Transparencia comunicación ex dure Monitoreo ex dure y control ex post	Planificación Licitación Adjudicación Implementación	Comités de supervisión (veedurías) ciudadanas	Deliberación Representación ciudadana	Responsividad Estado de Derecho	Involucrar
Ferias Metropolitanas Inclusivas Quito (ECUADOR) (Subnacional) iniciativa gubernamental	Transparencia comunicación ex dure	Planificación Licitación Adjudicación	Foros públicos (Participación temprana de proveedores)	Deliberación	Inclusión Igualdad Social	Involucrar

Fuente: Elaboración propia. (\*) inactiva

En la siguiente tabla se presenta un cuadro resumen asociado a las dimensiones y factores de éxito propuestas y analizadas. Luego se procede al desarrollo al detalle de cada caso.

Tabla 9 Casos: dimensiones y factores de éxito

Caso	a) Eficacia asociada a fines y valores relevantes	b) Apertura a la participación en procesos clave	c) Cambios en el comportamiento	d) Interés ciudadano y aceptación social	e) Replicación de la iniciativa	Factores de éxito identificados
Testigo Social (México)	✓	✓	✓	✓		
Comisiones de compra. Qali Warma – (Perú)	✓	✓	✓	✓ con polémicas asociadas a casos mediáticos		
Gasto público Bahiense* (Argentina)	✓	✓ Dada por el origen de la iniciativa	✓	✓		

Cuidando de meu Bairro Sao Paulo (Brasil)	✓	✓	✓	✓	✗	
BA-Obras (Buenos Aires Argentina)	✓	✓	✓	✓	✓	
Tianguis Digital Ecobici (Ciudad de México)	✓	✓	✓	✓		
Audiencias Públicas (Paraguay)	✓	✓		✓		
Comisiones de Veeduría Ciudadana (República Dominicana)		✓	✓	✓		
Ferias Metropolitanas Inclusivas (Quito, Ecuador)	✓ Minada por un nuevo régimen de contratación inclusivo	✓	✓	✓	✓ de alcance nacional con base en la normativa local específica	

✓ logrado

✗ no logrado

falta información o análisis

es pronto para determinar

## 2. Hallazgos y áreas de mejora

Para dar cierre a esta investigación, se refieren aquí los hallazgos asociados tanto de trabajo de gabinete como de las entrevistas realizadas a informantes clave, así como algunas áreas de mejora a la manera de recomendaciones. Tres grupos de hallazgos hemos identificado para este estudio y que se indican a continuación:

- a) Generalidades: Sobre el surgimiento e implementación de las iniciativas
- b) Sobre los requisitos asociados a los diseños institucionales y su uso
- c) Sobre los factores de éxito: nivel de madurez del equipo gestor y el nivel de institucionalización e interacción externa

### a) Sobre el surgimiento e implementación de las iniciativas

Este grupo de hallazgos nos permite comprender bajo qué contextos resulta relevante entender el surgimiento de las estrategias y de su implementación. No es lo mismo una estrategia a nivel local que nacional.

No sufren las mismas dificultades las iniciativas o estrategias que surgen desde el gobierno, que aquellas que surgen por iniciativa de grupos de OSC o incluso, por individuos a título personal. No tienen los mismos desafíos ni problemas asociados al acceso a datos, recursos, infraestructura, etc. Adicionalmente, este grupo de hallazgos se asocia a la implementación y sus problemas de cara a la continuidad de las iniciativas en el tiempo.

- En 5 de los 20 países de AL se identificó alguna estrategia de participación ciudadana a nivel nacional aplicadas a las compras públicas (México, Argentina, Paraguay, Perú, República Dominicana).
- En 5 de los 9 casos analizados que se incluyen esta investigación se hace referencia a experiencias de contextos subnacionales (estatales o locales - municipales). Como suele ocurrir con las innovaciones participativas, es plausible pensar que la dimensión subnacional o local es más propicia a experimentar en esta vía, y donde parece que es más viable diseñar y articular con éxito estrategias participativas asociadas a las compras públicas, no sólo por tratarse de gobiernos con mayor proximidad con la ciudadanía, sino también porque al nivel nacional el nivel de complejidad técnica, de coordinación interinstitucional y de interoperatividad requerido y vinculado a estos procesos es mayor.
- En 3 de 9 las estrategias analizadas, surgieron y han sido implementadas por iniciativa e impulso directo de OSC, colectivos concretos o personas específicas (Gasto público Bahiense, Cuidando do meu Bairro Sao Paulo y Testigo Social). Su avance e institucionalización ha dependido en gran medida del esfuerzo, dedicación y trabajo continuado y/o desinteresado de los ideadores o promotores iniciales de esta iniciativa, y que, con el transcurrir del tiempo

obtuvieron el necesario respaldo de las instancias gubernamentales para su concreción, adopción o formalización.

- Algunas de las iniciativas o estrategias han surgido vigorosas y han sido implementadas con un fuerte impulso desde las OSC, e incluso han llegado a consolidarse mediante cambios legislativos o en la normativa de referencia (testigo Social, Cuidando de Meu Barrio).
- Dos de las estrategias (Gasto Público Bahiense GPB y la estrategia de incorporación de participación ciudadana en procesos de Contratación Pública de República Dominicana, indicado en comisiones de veeduría ciudadana) han dependido fuertemente de un liderazgo e impulso de los innovadores y promotores para verlas nacer, y pese a dar frutos esperanzadores al principio y mantenerse (como el caso de GPB), han dejado de funcionar (con el cambio de gobierno, con la desaparición o reducción drástica de los liderazgos promotores, o ante la falta de financiamiento o apoyo institucional).
- Otras estrategias más, las que sufrieron procesos de institucionalización han mantenido su operación con relativo éxito a lo largo de los años, con independencia del vaivén político o de los liderazgos personales.
- Se detectaron tres iniciativas cuyo nivel de ambición asociada al proceso participativo se podría considerar bajo. Nos referimos a procesos de baja intensidad donde la participación está constreñida a cuestiones concretas (audiencias públicas) y cuya realización tal vez no tienen la relevancia potencialmente relevante, como medio para transformar el business as usual, o que a través de reglas se restringe el acceso a procesos clave (Comisiones de veeduría Ciudadana) o bien articulan su trabajo de una forma más limitada o tímida en materia participativa, pues la herramienta no es una tecnología participativa per se (Caso Gasto Público Bahiense). Estos diseños institucionales pudieron haber avanzado hacia una mayor ambición en el uso de estrategias participativas en las compras públicas, o haber explorado alternativas para ello.
- Cuatro de las nueve iniciativas (BA Obras, gasto Público Bahiense, Cuidando Meu Bairro Sao Paulo, Tianguis Digital) basan o han basado su estructura principal en plataformas web interactivas que hacen uso y explotación de datos abiertos. Ello ubica a este tipo de diseños tecnológicos a la cabeza como plataformas sobre las que descansan muchas estrategias e innovaciones de participación ciudadana en materia de compras públicas, aunque para el caso de Tianguis Digital, la experiencia seleccionada no se vinculó con tal plataforma tecnológica, sino con acciones de implicación temprana de proveedores, que bien pudo articularse en ausencia del trabajo tecnológico hasta ahora hecho.
- Tal como ha evidenciado la investigación, plataformas tecnológicas de apertura como BA Obras, pueden incluso usarse como software de gestión administrativa de uso interno, sin siquiera permitir procesos participativos o una mayor transparencia pública (caso implementación de BA Obras en Bogotá).
- Dos de las nueve iniciativas identificadas (BA Obras y Testigo Social) son metodologías concretas sobre las que se cuenta con información que han sido exitosamente replicadas en otros países, como parte de proyectos liderados por plataformas y organizaciones de la sociedad civil a nivel internacional. Por su parte, Testigo Social como iniciativa es el desarrollo y adaptación propio de los conocidos como Pactos de Integridad, la cual es una metodología desarrollada por Transparency International para avanzar en procesos de monitoreo y

control en procesos de contratación pública, y por tanto, TS debe entenderse como una adaptación y replicación (efecto, antes que causa). Lo que se desconoce en este caso es si el avance de Testigo social y su experiencia, ha generado procesos de replicación en otros países o contextos, o ha mejorado el diseño original de Pactos de Integridad.

- Los procesos de difusión o de propagación más generalizada de iniciativas de participación ciudadana asociada a las compras públicas, ha sido más bien incipiente, apenas perceptible, pese al trabajo de algunas redes de intercambio de conocimientos y buenas prácticas en la materia, tales como la RICG (red Interamericana de Compras Gubernamentales, a la que pertenecen 17 de los 20 países de América Latina ) o la OCP (Open Contracting Partnership, iniciativa cuyos estándares son observados en 7 de los 20 países de América Latina). Cabe en todo caso destacar que estas redes tienen su foco prioritario en mejorar procesos de compras y contrataciones. Está claro que fomentar la participación ciudadana no es la única vía (o el principal medio) sobre la que estas plataformas de colaboración regional han descansado sus estrategias. No obstante, es importante destacar que la OCP incluye entre sus principios globales *"Participation, Monitoring, and Oversight"*, señalando deberes de los gobiernos que apuesten por la filosofía y uso de estándares vinculados a las contrataciones abiertas, en concreto que favorezcan mediante el reconocimiento de ese derecho a participar, mediante una legislación oportuna, mediante una mayor transparencia, mediante una colaboración clara entre diversos actores y para el logro sistemas de financiamiento sostenibles, y mediante la focalización en contratos individuales especialmente relevantes por su impacto, favorecer y garantizar espacios participativos para el seguimiento y la vigilancia en el proceso de contratación pública.<sup>10</sup>

### **b) Sobre los requisitos asociados a los diseños institucionales y las debilidades en los procesos de institucionalización**

Incorporar la participación ciudadana en procesos de compras públicas se antoja como una empresa de difícil abordaje y concreción, pues requiere en muchos casos:

- Contar con información accesible, estructurada y de calidad, sobre el proceso de compras, que la misma esté disponible para los actores implicados y pueda compartirse.
- Que sus participantes cuenten con un conocimiento de complejidad media o elevada en la materia. Ello supone en muchos casos que se limita de hecho la

---

<sup>10</sup> Indica textual: "Los gobiernos reconocerán el derecho del público a participar en la supervisión de la formación, adjudicación, ejecución y finalización de los contratos públicos. Los gobiernos fomentarán un entorno propicio, que puede incluir una legislación que reconozca, promueva, proteja y cree oportunidades para la consulta pública y el monitoreo de la contratación pública, desde la etapa de planificación hasta el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Los gobiernos trabajarán junto con el sector privado, los donantes y la sociedad civil para desarrollar las capacidades de todas las partes interesadas relevantes para comprender, monitorear y mejorar la contratación pública y crear mecanismos de financiamiento sostenibles para apoyar la contratación pública participativa. Los gobiernos tienen el deber de garantizar que las autoridades de supervisión, incluidos los parlamentos, las instituciones de auditoría y las agencias de implementación, accedan y utilicen la información divulgada, reconozcan y actúen sobre la retroalimentación de los ciudadanos, y fomenten el diálogo y las consultas entre las partes contratantes y las organizaciones de la sociedad civil para mejorar la calidad de los resultados de la contratación. Con respecto a los contratos individuales de impacto significativo, las partes contratantes deben elaborar estrategias para la consulta ciudadana y la participación en la gestión del contrato"

participación, que los individuos participantes deben afrontar de forma previa un proceso de capacitación que supone un tiempo y un esfuerzo intelectual importante, sobre el que muchos/as interesados podrían no estar dispuestos (o posibilitados) a asumir en el corto o mediano plazo. Los diseños institucionales deben ser sensibles a esta realidad, aunque, de hecho.

- Avances en materia de interoperabilidad, datos abiertos y en el uso de plataformas web interactivas y de interfases de visualización de datos, como revulsivos o precondiciones de infraestructura que permitan procesos sostenibles y de calidad de participación ciudadana en el área de las compras públicas.

Por ello, incorporar la participación ciudadana en los procesos de compras públicas, precisa de diseños institucionales que permitan el acceso a este tipo de información y datos abiertos, de interfaces que posibiliten el diálogo y la supervisión de individuos a estos procesos, además de instancias y espacios formales e informales que favorezcan el aprendizaje respecto del proceso de compras públicas y entrenamiento básico de las formas y estrategias mediante las cuales se puede dar seguimiento a las mismas, y donde una política de datos abiertos basada por ejemplo, en los estándares de la Open Data Charter (Open Data Charter, 2019), incorpora estas prioridades de una gobernanza participativa, y que deba ser clave de cara a la institucionalización (Zuleta, 2019) en el mediano y largo plazo.

*La implementación de los datos abiertos en el sistema de compra pública ayuda a crear espacios de participación para la ciudadanía y el sector privado en las decisiones del sistema, promover la competencia, el trato equitativo a los agentes privados del sistema, el acceso público a los datos del sistema para propósitos de rendición de cuentas y fiscalización, e invitar al uso constante y continuo de los datos para gestionar el conocimiento y establecer mecanismos de mejora continua (Zuleta M. , 2019)*

A estas razones vinculadas a los diseños participativos en materia de compras públicas se añan además dificultades de peso asociadas con los procesos de institucionalización de las estrategias en el mediano y largo plazo. Muchas de las razones del no éxito o discontinuidad de las iniciativas son evidencia de una frágil o nula institucionalización.

Los nueve casos referidos dan cuenta de niveles de consolidación e institucionalización dispar, incluso al interior de cada caso. Esto es, las experiencias han podido variar en su éxito, dependiendo de elementos asociados al impulso político o el tipo de caso. Con ello, la incorporación de estrategias de participación ciudadana en las compras públicas en AL en muchos casos no ha generado:

- o Procesos de institucionalización lo suficientemente fuertes para consolidar y dar continuidad a las iniciativas en el tiempo (ver caso experiencia de República Dominicana en incorporar modelos participativos en las compras y contrataciones públicas).

- Cambios legales que sustenten y den fuerza jurídica a las iniciativas participativas, propiciando así una observancia obligatoria en su implementación por parte de la administración pública y ciudadanía en general. Como puede ser el caso de Cuidando do Meu Bairro.
- Sinergias suficientes en los ecosistemas de actores e instituciones de innovación relevantes o en las oficinas responsables de las compras públicas implicadas, para documentar y analizar estas experiencias, a fin de favorecer procesos de aprendizaje orientado, de socialización y de difusión de las mismas; y
- Dinámicas de colaboración entre empresas, actores innovadores (tanto de dentro como fuera del gobierno, funcionarios públicos responsables y donantes), en procesos exploratorios de análisis, diseño y replicación de innovaciones de las experiencias exitosas, con el fin de dar a conocer la experiencia, diseminar conocimientos vinculados a casos de éxito y su puesta en marcha y buscar llevar dichos diseños hacia otras áreas de política, hacia otras jurisdicciones y/o países.

### c) Sobre los factores de éxito: nivel de madurez del equipo gestor y el nivel de institucionalización e interacción externa



#### Nivel de madurez del equipo gestor: Equipos de trabajo con el talento y las destrezas apropiadas

En siete de los nueve casos analizados, se pudo constatar como fundamental este aspecto. En Gasto Público Bahiense tal cuestión no fue considerada al tratarse de una iniciativa de orden personal. En el caso de Audiencias Públicas esta cuestión no pudo constatar, aunque se destaca la necesidad de cierto liderazgo para implementar estas iniciativas desde la DNCP.



#### Nivel de madurez del equipo gestor: Planificación para la ejecución realista

Los proyectos de innovación complejos precisan procesos de reflexión que asocien metas con recursos de forma realista, a la vez que ambiciosa. Este factor de éxito fue identificado en 6 de los nueve casos analizados. Ello básicamente dada la ausencia de información al respecto para el caso de las Ferias Inclusivas y las Audiencias Públicas.



#### Nivel de madurez del equipo gestor: Atención del gobierno al más alto nivel y respaldo de la alta dirección

Los hallazgos dan cuenta de la centralidad del apoyo político al más alto nivel como medida (factor de éxito). En todos los casos se pudo constatar esto, y con ello, se constata una cuestión de conocimiento generalizado.



### **Nivel de madurez del equipo gestor: Cargas y beneficios claramente definidos para los actores implicados**

En siete de los nueve casos se pudo identificar este factor de éxito. Para el caso de las Comisiones de Veeduría Ciudadana, y en general, la experiencia dominicana buscando estrategias participativas en las compras públicas, pareciera que el Observatorio Social tendría dificultades en identificar y resolver las cargas y beneficios vinculados con los procesos de apertura que se proyectaron. Al final un modelo restringido de participación ciudadana ha podido ser más efectivo e incluso, demostrar su valía ante situaciones de emergencia sanitaria.



### **Nivel de madurez del equipo gestor: Una efectiva gestión del cambio por parte del equipo de trabajo**

Salvo Gasto Público Bahiense (ausencia de equipo) y Audiencias Públicas (Paraguay, antes la falta de información) todos los demás casos dieron cuenta de capacidad de gestionar el cambio y ser resilientes frente a adversidades o nuevos retos.



### **Institucionalización e interacción externa. Interacción continuada y comprometida OSC/gobierno avanzar la iniciativa**

Todos los casos, salvo Qali Warma (Perú) y audiencias públicas, ofrecieron evidencia de una interacción continuada con OSC y gobierno. Evidentemente, dependiendo del origen de las iniciativas y de la extracción del equipo impulsor, dependen también la forma en cómo estas interacciones pueden ocurrir. Una cuestión clave que mejora mucho tal interacción es cuando funcionarios públicos o directivos responsables de la iniciativa o su coordinación han sido parte de OSC o al revés. Generalmente se desarrollan interacciones más productivas cuando se saben las problemáticas y desafíos que son establecidos desde gobierno como desde OSC, además de que las condiciones de interacción se alejan de modelos confrontacionales.



### **Institucionalización e interacción externa. Institucionalización y cambios legales que dan fuerza jurídica a las iniciativas**

Seis de nueve casos dieron cuenta de procesos claros de institucionalización. La más destacada tal vez, la de Testigo Social en México. Dos más se asocian directamente con políticas públicas (Qali Warma y Ferias Metropolitanas inclusivas. Algunas veces las iniciativas daban pie a dichos cambios legales

(como en Testigo Social), en otras más, eran las leyes las que articularon el desarrollo de las estrategias participativas en compras públicas (como en Comisiones de Veeduría Ciudadana). La fuerza legal sigue siendo un enorme componente político administrativo que determina procesos de institucionalización, pero también puede suponer su inoperancia o irrelevancia. En algunos casos instrumentos de *soft-law* como estándares o el acogimiento a convenios o acuerdos internacionales ha sido hoja de ruta hacia la innovación, (por ejemplo, el acogimiento a los estándares de la OCP) en BA Obras, Tianguis Digital, o en la DGCP de República Dominicana



### Institucionalización e interacción externa. Implicación del equipo de trabajo con otros ecosistemas de innovación pública

Se pudo identificar este factor de éxito en cinco de los nueve diseños institucionales asociados a casos, lo que coincidía con las experiencias “analógicas” versus aquellas que se basan o han basado en soluciones tecnológicas basadas en datos abiertos. Los procesos de innovación y difusión de políticas mediante la interacción con estos ecosistemas se reflejan por tanto en el nivel de desarrollo tecnológico que se propone en las mismas, el rol que los impulsores de las innovaciones toman para avanzar sus proyectos. Esto fue particularmente importante en Cuidando de Meu Barrio, así como en Gasto Público Bahiense, en BA Obras, y en Tianguis Digital.

Tabla 10 Cuadro resumen - narrativa de factores de éxito

	 Grado de madurez del equipo impulsor	 Institucionalización e interacción externa
Testigo Social (México)	Los factores de éxito vinculadas con el equipo promotor inicial están fuera de duda, pues desde TM lograron no sólo incorporar el diseño en la normativa, sino también adaptarlo y acondicionarlo a la realidad mexicana de ese momento, evidenciando con ello que se contaba con un equipo con las habilidades y destreza suficiente, un equipo que además demostró gestionar adecuadamente el cambio a lo largo de su implementación.	El acogimiento de la misma por parte de la SFP dio el impulso necesario para hacer posible su institucionalización en más de 40 leyes en México, lo que sin duda es un factor clave de su éxito.
Comité de Compras del PAE Qali Warma (Perú)	Al paso de los años, los equipos de trabajo responsables de MIDIS, han trabajado de forma metódica para reforzar, mejorar y consolidarlo, demostrando con ello un alto nivel de madurez del equipo central, con objetivos claros y procesos de planificación realistas. Este programa ha gozado de un gran apoyo político al más alto nivel, y se ha buscado usar la experiencia previa de modelos de cogestión previamente desarrollados en el Perú, como base de conocimiento para impulsar este tipo de diseños institucionales	No existen evidencias de que este programa contara con el apoyo o interacción continuada de otras OSC u organizaciones internacionales, aunque la participación comunitaria asociada al mismo ha sido clave y ha estado ahí desde origen. La fuerza de ley que le otorgó desde el comienzo hizo que este programa tuviera fuerte respaldo institucional a todos los niveles. Se reforzó la institucionalidad asociada a los procesos de veeduría social, que actúa como componente importante en esta estrategia y demuestra la capacidad de resiliencia de la misma a

		fin de adaptarse a las necesidades de inclusión y participación
Gasto Público Bahiense (Argentina)	Al tratarse de una iniciativa individual, es difícil hablar de procesos de éxito asociados al nivel de madurez de los equipos impulsores de la iniciativa. Lo que sí se puede indicar, fue que, gracias a tal iniciativa individual, se articularon espacios colaborativos efectivos en la búsqueda de soluciones de apertura basadas en el uso de datos abiertos, certificando por tanto que existían grupos de colaboradores con talento y destrezas apropiadas para el desarrollo de nuevas iniciativas y proyectos, que fueron acogidos en el seno del gobierno de Bahía Blanca. Se contó con un respaldo decidido al más alto nivel, que durante 2012 a 2016, permitió a esta iniciativa mantenerse e integrarse al ecosistema de gobierno abierto que se estaba impulsando.	GPB fue expuesto y acogido por las ONG impulsoras de los datos abiertos, la transparencia y la innovación ciudadana en el país, y generó sinergias positivas para aportar al naciente ecosistema regional de promotores de los datos abiertos y la tecnología. No hay evidencias de que esta innovación tuviera procesos de institucionalización más profundos vinculados con cambios en la normativa que le brindaran fuerza jurídica o una mayor centralidad a la intendencia, más allá de la que se dio con la orientación hacia la transparencia y el gobierno abierto.
Cuidando de meu Bairro Sao Paulo (Brasil)	El equipo ha colaborado intensamente de forma continuada para lograr desarrollar la plataforma. Una vez socializada y reconocida, se abrió un espacio claro de interacción con una de las organizaciones de la sociedad civil más importante de Sao Paulo, para potenciar de esta forma su uso al nivel barrial, como herramienta de control social. Los integrantes de este equipo impulsor han colaborado intensamente con otras redes de trabajo internacionales. El proyecto ha sido promovido y desarrollado en colaboración con importantes donantes y organizaciones regionales. En los últimos años, esta iniciativa CMB ha sido nominada y ha obtenido varios premios como innovación pública	El principal problema con su potencial de replicación tiene su base en que, al tratarse en origen de una iniciativa académica, no hay una parte empresarial que a la manera de una start-up, buscara sistemáticamente el crecimiento de la iniciativa en otros gobiernos locales.  Actualmente sólo opera en Sao Paulo.
BA Obras (Buenos Aires Argentina)	un nivel de madurez elevado respecto del equipo de trabajo impulsor. Se trata de un pequeño equipo de trabajo que goza de amplias habilidades técnicas y está muy concienciado con el proyecto de apertura, que cuenta con pautas claras de trabajo, responsabilidad y actuación, y donde las acciones están coordinadas en el "Ecosistema de gobierno abierto". El proceso de desarrollo del BA Obras se ha acogido a una planificación basada en la identificación, análisis y liberación de datos en formatos estructurados, que permitieron el desarrollo inicial de la plataforma web, así como la difusión de la herramienta y la conformación de iniciativas participativas para la retroalimentación participativa del mismo, permitir la vigilancia ciudadana y favorecer la mejora continua. Ha habido un constante y decidido apoyo político, al más alto nivel.	Gracias a su desarrollo web y estandarización, se ha avanzado en la replicación de la iniciativa en la región. La Plataforma BA Obras es una plataforma web de código abierto, que se ofrece sin coste en su web. Cualquier gobierno puede usar dicho código. Adicionalmente, como parte del trabajo de apoyo en la replicación de esta innovación, el equipo diseñó un manual brochure de aplicación del código y mantiene un contacto constante con las distintas plataformas (regionales e internacionales) que existen para impulsar este tipo de iniciativas

## Casos

	 <p>Grado de madurez del equipo impulsor</p>	 <p>Institucionalización e interacción externa</p>
Tianguis Digital (Ciudad de México)	El equipo de trabajo de carácter multidisciplinario, así como su nivel de habilidades y convencimiento respecto de la agenda en cuestión, con altas capacidades técnicas y motivados para impulsar cambios. El liderazgo ha sido clave, no obstante, en algunos momentos con otras áreas dentro del gobierno han existido tensiones. La planificación modular de Tianguis Digital ha permitido una clara planificación de la estrategia. Una cuestión digna de mención se asocia al liderazgo político y la calidad de los equipos técnicos.	Otro factor clave de éxito es el reconocimiento del apoyo y colaboración muy importante por parte de la comunidad internacional vibrante, que ha operado en distintos niveles (técnico fundamentalmente) en distintos niveles JPAL, OCP. La comunidad de OSC pro -transparencia y datos abiertos, han apoyado estos procesos y han asumido el rol de periodistas de datos, ofreciendo su apoyo y feedback.
Audiencias Públicas (Paraguay)	Las audiencias públicas han demostrado su eficacia como medio para abrir de una forma simple y básica la participación ciudadana a procesos de compras y contrataciones públicas. Se trata de un diseño institucional consolidado, pero no generalizado. Estos diseños permiten la apertura al nivel consultivo y propositivo, de carácter no vinculante, y se	La dimensión del nivel de institucionalización fue la más importante. La fuerza legal vinculada al impulso de las audiencias desde la DNCP es lo que ha permitido avanzar en esta vía participativa. Se destaca por

	complementa con el uso de otros sistemas y plataformas de acceso a la información y transparencia.	ello el liderazgo demostrado por el equipo de la DNCP que ha buscado implementar una agenda de apertura no sólo basada en una mayor transparencia, aunque los mecanismos participativos se consideren de ambición reducida
Comisión de Veeduría Ciudadana (República Dominicana)	Equipos de trabajo motivados y con talento para avanzada las innovaciones, desarrollo de las tareas con base en procesos de planificación realistas, atención y apoyo del gobierno al más alto nivel y su respaldo, han sido una constante en el trabajo desempeñado por los equipos impulsores de la DGCP y Presidencia, demostrando también capacidad de resiliencia y de actitud propositiva frente a los cambios, a fin de mantener y perseverar, mediante el trabajo continuado las iniciativas en marcha. Se podría no obstante inferir también que ha habido puntos débiles en este proceso, respecto de la cuestión vinculada a la distribución de cargas y beneficios entre actores del gobierno y fuera del gobierno, y específicamente tal vez, la cuestión del financiamiento y de la gestión de las expectativas entre las partes.	Las CVC, dan cuenta de un alto nivel de receptividad de los individuos de las instituciones invitadas a formar parte como comisionados, aunque ese proceso tenga un carácter restringido y sea en la actualidad potestad de la institución presidencial.  Han habido, además, estrategias de transparencia focalizada eficaces que, combinadas con el trabajo de las CVC, han permitido generar resultados dignos de mención ante situaciones de alarma sanitaria, sienta el caso de referencia la CVC CIVD-19. Se evidencia finalmente, que el equipo impulsor de la DGCP tiene una estrecha colaboración con otras organizaciones internacionales, redes y plataformas especializadas
Ferias Metropolitanas inclusivas (Quito, Ecuador)	Se destaca el papel de las instituciones y que las mismas sean receptivas. Albuja indica que CONQUITO ha apostado por hacer innovaciones para mejorar el proceso de compras públicas, para hacer que las mismas sean un medio para aumentar el bienestar de las personas, para ahorrar dinero y para promover la EPS. Las oportunidades se generan y muchas personas aprovechan muy bien las mismas, pero no todas las personas lo hacen. Al compartir los procesos se abren espacios para que todos puedan aprovechar ese conocimiento. Esto hace la EPS más dinámica. Por ello, desde CONQUITO entienden que la capacitación es clave, y por eso también han apostado por un programa de capacitación muy activo y ambicioso para empresarios de EPS.  Respecto del peso del apoyo político, Albuja indicó que el cambio en la Ley fue un elemento clave de las Ferias Inclusivas, de ahí su empuje inicial que estuvo fuertemente marcado al más alto nivel.  También señala que los procesos políticos y técnicos necesitan tener un equilibrio a fin de brindar resultados positivos. Si solo atienden la variable política es fácil equivocarse. Si sólo es el técnico también se pueden llegar a desequilibrios. El ejemplo fue la negociación antes indicada con los concejales y CONQUITO para lograr progresivamente llegar al 10% del Plan Anual de Contrataciones para EPS, incrementando al menos un punto porcentual anual hasta llegar al mismo.	

Fuente: Elaboración propia

#### d) Áreas o acciones de mejora

- Brindar la mayor transparencia posible a los mecanismos participación en las compras públicas, lo que incluye generar y publicar información de acciones realizadas, del avance de logros y problemas enfrentados, y que dé cuenta de la efectividad y relevancia de las herramientas participativas y el trabajo y esfuerzo de ciudadano orientado a mejorar procesos internos de compras públicas y realizar procesos de vigilancia. Los procesos participativos ligados a las compras públicas no deben ser una nueva fuente de opacidad.

- Extender el ámbito de trabajo de las iniciativas exitosas a más fases del proceso de compras. De esta forma, no se comienza desde cero, se aprovecha el trabajo realizado y se exploran nuevos usos de las herramientas participativas ya puestas en marcha. Esto exigiría procesos ideacionales y de reflexión profunda que no deberían ser cerrados, sino abiertos, y concertados con los principales actores implicados
- Reconvertir o complementar las iniciativas exitosas analógicas usando proyectos *high tech*. Muchas de las recomendaciones vinculadas por ejemplo a Testigo social, se centran en desarrollar mecanismos para aprovechar el uso de las nuevas tecnologías. Esto permitirá en paralelo identificar nuevos tipos de diseños institucionales participativos que puedan aplicarse a las compras públicas.
- Trabajar en potenciar herramientas y estrategias exitosas en su capacidad de réplica, sobre todo de aquellas que sobre la base de tecnología de datos abiertos permitan potenciar procesos de vigilancia y supervisión pública. En el caso concreto de estudio, tal vez BA-Obras y Cuidando Meu Barrio son las más prometedoras. Cuidando meu Barrio ha contado con muchas peticiones de implementación, pero hay un problema de escalabilidad de la iniciativa a la manera de un modelo de negocio, que los promotores no saben cómo abordar correctamente y que podría ser relevante retomar.
- Documentar las experiencias participativas y transformarlas en documentos de buenas prácticas, que luego puedan ser compartidas en repositorios regionales o en plataformas, como el de la RICG, OCP, CLAD, RIGA.
- Ampliar la capacidad de las experiencias exitosas usando *mixes* o combinaciones de herramientas participativas. Algunos casos analizados aquí dan cuenta de que los *policy mixes* pueden ser una gran oportunidad para potenciar el uso de las herramientas participativas en las distintas fases del proceso de compras públicas.
- La experiencia de la gestión de COVID19, da cuenta que es viable y eficaz ofrecer respuestas participativas a crisis que requieran estrategias de transparencia focalizada, como respuesta rápida o como reacción institucional. La participación asociada a estrategias de transparencia focalizada puede brindar un plus de legitimidad y de credibilidad al uso de las tecnologías y los datos abiertos.

## Referencias

- Agüero-Monello, M. G. (02 de 04 de 2020). Entrevista - cuestionario a María Gabriela Agüero-Monello. DNCP Paraguay (vía email). (C. N. Cruz-Rubio, Entrevistador)
- Albuja, J. (15 de 05 de 2020). Entrevista a Javier Albuja. (C. N. Cruz-Rubio, Entrevistador)
- Aristarán, M. (22 de 03 de 2020). Entrevista a Manuel Aristarán. (C. N. Cruz-Rubio, Entrevistador)
- Arribas, E. (2019). Pactos de Integridad. *Eunomia*(17), 328-348.
- Artopoulos, A. (2016). Bahía Blanca: Ciudad del Nuevo Desarrollo. En CICOMRA, *Ciudades Inteligentes: el aporte de las TIC a la comunidad: casos testigo y la visión del sector privado*. CICOMRA.
- Berry, F. S., & Berry, W. (2007). Innovation and Diffusion models in Policy Research. En P. A. Sabatier, *Theories of the Policy Process* (págs. 223-260). Boulder, Colorado: WestviewPress.
- Calderón Espinales, K. A. (2018). *Tesis Magister: Análisis del impacto de la contratación pública en la economía popular y solidaria a través del procedimiento de ferias inclusivas en la ciudad de Guayaquil*. Guayaquil: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Obtenido de <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/11935/1/T-UCSG-POS-MFEE-145.pdf>
- CIVICUS. (2018). *Participatory Governance Toolkit*. Obtenido de <https://www.civicus.org/index.php/es/centro-de-medios/recursos/manuales/611-participatory-governance-toolkit>
- CMQ Concejo Metropolitano de Quito. (2018). *Ordenanza Metropolitana 259*. Quito. Obtenido de [http://www7.quito.gob.ec/mdmq\\_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20MUNICIPALES%202018/ORDM-2018-0259-FERIAS%20INCLUSIVAS-ECONOMIA%20POPULAR-REF-ORDM-539.pdf](http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20MUNICIPALES%202018/ORDM-2018-0259-FERIAS%20INCLUSIVAS-ECONOMIA%20POPULAR-REF-ORDM-539.pdf)
- CONQUITO. (2018). *Informe de rendición de cuentas 2017*. Quito. Obtenido de [http://www.conquito.org.ec/wp-content/uploads/2019/05/INFORME\\_NARRATIVO\\_RENDICIO%CC%81N\\_CUENTAS2017.pdf](http://www.conquito.org.ec/wp-content/uploads/2019/05/INFORME_NARRATIVO_RENDICIO%CC%81N_CUENTAS2017.pdf)
- CONQUITO. (10 de 05 de 2020). *CONQUITO- Ferias Metropolitanas Inclusivas*. Obtenido de <http://www.conquito.org.ec/ferias-inclusivas/>
- Craveiro, G., Machado, J., Matado, A., & Souza, T. M. (2015). *Exploring the impacts of web publishing budgetary information at sub-national level in Brazil: The case study of the Cuidando do Meu Bairro Project in São Paulo*. University of Sao Paulo, Research Group for Public Policies for Information Access. Colaboratory on Development and Participation., Sao Paulo. Obtenido de <http://www.forum-global.de/jm/2014-2015/exploring-the-impacts-web-publishing-of-budgetary-information.pdf>

- Craveiro, G. (27 de 03 de 2020). Entrevista a Gisele Craviero, Colaboratorio en Desarrollo y Participación. Universidad de Sao Paulo. (C. N. Cruz-Rubio, Entrevistador)
- Cruz-Rubio, C. N. (2014). *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*. Washington: OEA Departamento para la Gestión Pública Efectiva.
- Cruz-Rubio, C. N. (Marzo– Agosto de 2015). ¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto?: una discusión conceptual. *Economía*(8). Obtenido de <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2475>
- Cruz-Rubio, C. N., & García-Ascolani, M. J. (2019). Hacia el análisis de innovaciones democráticas en Paraguay en materia de control social al gobierno y de rendición pública de cuentas. *GIGAPP Estudios working Papers*, 6(133), 390-418. Obtenido de <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/download/159/175/>
- deLeon, P. (1999). The Stages Approach to the Policy Process: What has it Done? Where Is It Going? En P. A. Sabatier, *Theories of the policy process* (págs. 19-33). Boulder, Colo: Westview Press.
- DGCP Dirección General de Contrataciones Públicas. (2013). *Compras públicas transparente: Observatorio Social de las Contrataciones Públicas*. Santo Domingo: DGCP. Obtenido de [https://www.dgcp.gob.do/new\\_dgcp/documentos/Qu%C3%A9%20es%20el%20Observatorio%20de%20las%20Contrataciones%20P%C3%BAblicas.pdf](https://www.dgcp.gob.do/new_dgcp/documentos/Qu%C3%A9%20es%20el%20Observatorio%20de%20las%20Contrataciones%20P%C3%BAblicas.pdf)
- Durose, C., & Richardson, L. (2015). *Designing Public Policy for Co-production*. Bristol UK: Bristol University Press.
- FitzGerald, C., O'Malley, E., & Broin, D. Ó. (2019). Policy success/policy failure: A framework for understanding policy choices. *Administration*(67). Recuperado el 02 de 04 de 2020], de [https://www.researchgate.net/publication/333722821\\_Policy\\_successpolicy\\_failure\\_A\\_framework\\_for\\_understanding\\_policy\\_choices](https://www.researchgate.net/publication/333722821_Policy_successpolicy_failure_A_framework_for_understanding_policy_choices)
- García Aceves, R. (08 de 05 de 2020). Entrevista a R. García Aceves, Dirección de Apertura y Monitoreo del Gasto Público – Dirección General de Gobierno Digital. ADIP. (C. N. Cruz-Rubio, Entrevistador). Online. Ciudad de México-Madrid.
- GESTIÓN LOCAL. (2001). *Manual de audiencia Pública del Presupuesto Municipal*. Asunción. Obtenido de [http://www.gestionlocal.org.py/wp-content/uploads/2017/12/Manual-de-Audiencia\\_Publica\\_del\\_Presupuesto\\_Municipal.pdf](http://www.gestionlocal.org.py/wp-content/uploads/2017/12/Manual-de-Audiencia_Publica_del_Presupuesto_Municipal.pdf)
- Gilardi, F., & Wasserfallen, F. (september de 2018). The Politics of Policy Diffusion. *European Journal of Political Research*, 58(3).
- Gobierno de Argentina. (2019). *Cuarto Plan de Acción en Gobierno Abierto 2019-2021*. Presidencia de la Nación, Secretaría de Modernización. Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto.
- Goldmark, S., & Lodesani, G. (12 de 03 de 2013). Sami, Qali Warma. *Noticias El Banco Mundial*. Obtenido de Noticias El Banco Mundial:

<https://www.bancomundial.org/es/news/opinion/2013/03/12/banco-mundial-peru-sami-qali-warma-susan-goldmark-gemmo-lodesani-pma>

- Grupo Gestión Moderna. (2009). *Observatorio a las contrataciones públicas en República Dominicana*. Santo Domingo.
- Guzmán, Y. (05 de 09 de 2014). El Observatorio Ciudadano de las Compras Públicas: Un espacio para fomentar la confianza. *Acento*. Obtenido de <https://acento.com.do/opinion/el-observatorio-ciudadano-de-las-compras-publicas-un-espacio-para-fomentar-la-confianza-2-8171216.html>
- Guzmán, Y. (23 de 06 de 2020). Entrevista a Yokasta Guzmán. (C. N. Cruz-Rubio, Entrevistador) Santo Domingo - Madrid.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Howlett, M. (2005). What is a policy instrument? Policy tools, policy mixes and policy implementation styles. En P. Eliadis, M. M. Hill, & M. Howlett, *Designing Government: from instruments to Governance* (págs. 31-50). London, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies* (1st ed.). London -New York: Routledge.
- IAIP Honduras. (4 de Abril de 2020). *Instituto de Acceso a la Información Pública*. Obtenido de <https://portalunico.iaip.gob.hn/>
- IAP2. (01 de 2020). *Core Values, Ethics, Spectrum – The 3 Pillars of Public Participation*. Obtenido de <https://www.iap2.org/page/pillars>
- Inter-American Development Bank. (2016). Capítulo 8. Compras y contrataciones públicas en América Latina. En IADB, *Gestión financiera pública en América Latina : La clave de la eficiencia y la transparencia*. Washington.
- IRM-OGP. (2017). *Mecanismo de Revisión Independiente. (MRI): Informe de fin de término de Perú 2015-2017*. Washington, D.C.: Open Government Partnership. Obtenido de [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Peru%CC%81\\_End-Term\\_Report\\_2015-2017\\_SP\\_for-public-comment\\_0.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Peru%CC%81_End-Term_Report_2015-2017_SP_for-public-comment_0.pdf)
- MIDIS. (2014). Manual de Compras del Modelo de Cogestión para la Atención del Servicio Alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Lima, Perú: MIDIS.
- MIDIS. (2016). *Evaluación del proceso de compra del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma*. Lima: MIDIS.
- Mirofsky, E., & Bevilacqua, G. (2017). Caso de estudio: municipio de Bahía Blanca. En A. Naser, A. Ramírez-Alujas, & D. Rosales, *Desde el gobierno abierto al estado abierto en América Latina y el Caribe* (págs. 353-378). Santiago: CEPAL ONU.
- Motoa, G. (2015). Medición del éxito en los proyectos, una revisión de la literatura. *Ingenium*, 9(25), 11-25.
- OCDE. (2015). *Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement*. París: OCDE.

- OCDE. (2015). *Informe de Prácticas de la contratación pública local en cinco entidades mexicanas*. París: OCDE.
- OCDE. (2015). *Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública*. OCDE. Obtenido de <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>
- OCDE. (2016). *Checklist for Supporting the Implementation of the OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*. Obtenido de <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/checklist-implementation-oecd-recommendation.pdf>
- OCP Open Contracting Partnership. (02 de 10 de 2017). *medium.com*. Obtenido de Paraguay's transparency alchemists: How citizens are using open contracting to improve public spending: <https://medium.com/open-contracting-stories/paraguays-transparency-alchemists-623c8e3c538f>
- OGP Open Government Partnership. (2018). *Guía de Gobierno Abierto para Escépticos*. Washington: OGP. Obtenido de [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/SKEPTICS-GUIDE\\_20180710\\_ES.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/SKEPTICS-GUIDE_20180710_ES.pdf)
- Open Contracting Partnership. (s.f.). *The Contracting Process*. Obtenido de Open Contracting Partnership: [https://standard.open-contracting.org/latest/en/getting\\_started/contracting\\_process/](https://standard.open-contracting.org/latest/en/getting_started/contracting_process/)
- Open Data Charter. (2019). *Open Data Charter*. Obtenido de <https://opendatacharter.net/>
- Pacheco Monroy, A. F. (2020). La figura del testigo social en el fortalecimiento de la transparencia de la administración pública federal. Análisis del perfil de los testigos 2019. *Encrucijada*(34).
- Pessino, C., & Calderón Ramírez, A. C. (11 de julio de 2019). ¿Cómo avanzar en la reforma de las compras y contrataciones públicas en América Latina y el Caribe? *Blog BID Recaudando bienestar*. Obtenido de <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/como-avanzar-en-la-reforma-de-las-compras-y-contrataciones-publicas-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Pineda Nebot, C., & Pires, V. (2012). Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología. *GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*(7 (Nueva Época)), 51-90.
- Pogrebinschi, T. (2017). *latinno.net*. Obtenido de LATINNO Dataset. Berlin: WZB.: <http://www.latinno.net>
- Project Management Institute PMI. (2012). *PMI Pulse of the profession. Driving success in challenging times*. Pennsylvania: Newtown Square,. Obtenido de <https://www.pmi.org/learning/thought-leadership/pulse/driving-success-in-challenging-times-2012>
- Ramírez, G., & Crespo, C. (23 de 04 de 2020). Entrevista a Gabriela Ramírez y Carla Crespo. (C. N. Cruz-Rubio, Entrevistador) Ciudad de México / Madrid.
- República Dominicana. (30 de 06 de 2014). Decreto No. 188-14 que establece los principios y las normas generales que servirán de pautas a las Comisiones de Veeduría Ciudadana para observar, vigilar y monitorear los procesos de compras

- y contrataciones que realicen las instituciones donde fueron. Santo Domingo, República Dominicana.
- Romero Lora, G., Riva Castañeda, M., & Benites Orjeda, S. (2016). *Crónica de una reforma desconocida: Experiencia de implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma*. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- SELA. (2017). *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*. Caracas: SELA. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.
- SEMOVI. (2020). *Renovación y expansión de Ecobici: Informe de resultados del cuestionario de investigación sobre el mercado de bicicletas públicas*. Gobierno de la Ciudad de México, SEMOVI. ADIP., Ciudad de México. Obtenido de [https://tianguisdigital.cdmx.gob.mx/ecobici/docs/ecobici\\_reporte.pdf](https://tianguisdigital.cdmx.gob.mx/ecobici/docs/ecobici_reporte.pdf)
- Shenhar, A., Dvir, D., Levy, O., & Maltz, A. (2001). Project success: a multidimensional strategic concept. *Long Range Planning Journal*, 34 (6), 699-725.
- Tapias Arias, M. M. (2014). *Tesis: La participación del sector de la economía popular y solidaria en el sistema nacional de contratación pública*. . Quito: Universidad Central de Ecuador.
- Transparencia Mexicana. (2012). *A New Role for Citizen in Public Procurement*. México City: Transparencia Mexicana.
- Transparencia Mexicana. (02 de 04 de 2019). Posicionamiento de Transparencia Mexicana sobre el monitoreo independiente que realiza como Testigo Social y su participación en procedimientos de licitación pública. México. Obtenido de <https://www.tm.org.mx/posicionamiento-ts-2019/>
- Transparency International. (2009). *Pactos de Integridad. Una poderosa herramienta para contrataciones limpias*. Berlín: TI. Obtenido de [https://www.transparency.org/files/content/tool/Pacto\\_de\\_Integridad\\_Brochure\\_ES.pdf](https://www.transparency.org/files/content/tool/Pacto_de_Integridad_Brochure_ES.pdf)
- Transparency International. (2016). *Integrity Pacts: a how-to guide from practitioners*. Berlin: TI.
- UNICEF. (15 de 10 de 2019). *Estado Mundial de la Infancia 2019 incluye a Perú entre las experiencias exitosas de lucha contra la desnutrición crónica infantil*. (UNICEF, Editor) Obtenido de UNICEF: <https://www.unicef.org/peru/nota-de-prensa/estado-mundial-infancia-nutricion-alimentos-derechos-peru-experiencias-exitosas-desnutricion-cronica-infantil-reporte>
- USAID. (2018). *Evolución y retos de la figura del testigo social*. USAID. Obtenido de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/414032/Evolucio\\_n\\_y\\_Retos\\_de\\_la\\_figura\\_del\\_testigo\\_social\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/414032/Evolucio_n_y_Retos_de_la_figura_del_testigo_social_.pdf)
- Vila, J. M. (04 de 05 de 2020). Entrevista a Juan M Vila, Punto de Contacto del Gobierno de Buenos Aires. Programa Subnacional OGP. (C. N. Cruz-Rubio, Entrevistador). Online. Buenos Aires-Madrid.
- Vilca, G. (29 de 10 de 2019). Compra de insumos de Qali Warma el 2020 serán de manera electrónica. *Correo*. Obtenido de <https://diariocorreo.pe/edicion/arequipa/compra-de-insumos-de-qali-warma-el-2020-seran-de-manera-electronica-919151/?ref=dcr>

Zuleta, M. M. (2019). *Hacia una política de datos abiertos: del Sistema de Compra Pública para los países miembros de la RICG*. Obtenido de <http://ricg.org/es/publicaciones/hacia-una-politica-en-datos-abiertos-del-sistema-de-compra-publica/>