



**Instituto de  
Investigaciones  
de la Ciudad**

---

La política pública basada en evidencia para el desarrollo de la ciudad.

Una agenda pendiente en el DMQ

Autor: Pablo Velasco Oña<sup>a</sup>

*<sup>a</sup> Director Ejecutivo, Instituto de Investigaciones de la Ciudad, Quito, Ecuador.*

Artículo de discusión, n. 1, julio de 2024, pp. 1-10.

---

## **La política pública basada en evidencia para el desarrollo de la ciudad. Una agenda pendiente en el DMQ**

*Pablo Velasco Oña*

### **Resumen**

Este documento examina la importancia del fortalecimiento de las capacidades institucionales locales y de la generación de política pública basada en evidencia para el desarrollo económico y social del Distrito Metropolitano de Quito. El Municipio del DMQ, dada su centralidad en el país, requiere pensar una agenda programática de ciudad que logre combatir la ‘trampa de baja capacidad institucional y de gobernanza poco efectiva’ característica de la región latinoamericana. Por esto, resulta fundamental ir más allá de las agendas declarativas de ciudad para establecer esfuerzos sostenidos en mejoras prácticas en las entidades locales, que las fortalezcan ante riesgos concretos provenientes, por ejemplo, de la inestabilidad política o de la discrecionalidad corporativa. La formulación de políticas públicas basadas en evidencia y la formación de policymakers representan una gran oportunidad de transformación, de desarrollo y de liderazgo para Quito en el mediano y largo plazo.

### **La trampa de baja capacidad institucional y de gobernanza poco efectiva**

Entre las tres grandes trampas del desarrollo que la CEPAL actualmente identifica, aquella que corresponde al mundo político y es transversal a la gestión de las otras corresponde a la imperfecta gobernanza y la débil institucionalidad. Conocida como la “trampa de institucionalidad de calidad media” (Mazzuca & Munck, 2021) o la “trampa de baja capacidad institucional y de gobernanza poco efectiva” (Salazar-Xirinachs, 2023), esta problemática hace referencia a la inacabada tarea de crear instituciones estables y capaces de proveer sistemáticamente bienes públicos a la sociedad. En otras palabras, se refiere al equilibrio en el que las instituciones son funcionales, pero afectadas sustancialmente por dos mecanismos: la inestabilidad política y la discrecionalidad. Instituciones nacionales o locales en la región tienden a carecer de procesos institucionales consolidados y a perder continuidad de agendas programáticas de largo

plazo, como también crean vínculos corporativos y clientelares con determinados actores de interés, excluyendo por lo tanto a otros sectores de la ciudadanía.

A nivel local, en un contexto de débiles partidos políticos y una difícil relación duradera entre la opinión pública y sus representantes, la discrecionalidad sobre la provisión de bienes públicos constituye la principal herramienta de capitalización política (Boas et al., 2024). Mantener el control sobre la provisión de los bienes públicos permite crear relaciones de poder y generar réditos económicos que ayudan a sobrevivir en el mundo político. Sin embargo, este mismo mecanismo en el largo plazo incrementa la desconexión entre los votantes y la democracia representativa (Chong et al., 2015) y, debido a la misma inestabilidad política que retroalimenta, representa una limitante mayor para el crecimiento económico (Mo, 2001). Mientras resulta racional para los gobernantes locales preferir la baja institucionalidad que les permite focalizar políticamente los recursos (Amat & Beramendi, 2020), estos mismos incentivos limitan las posibilidades de transformación del sistema.

Paralelamente a los incentivos y equilibrios propios de las instituciones públicas, existen grandes y medianos intereses económicos que perduran en el largo plazo y permean la institucionalidad. Así, grandes poderes económicos y determinados grupos organizados mantienen una relación de dependencia con los poderes locales, su normativa y sus presupuestos de inversión. Muchas veces, estas empresas u organizaciones utilizan su poder de influencia, poder de veto o poder de sabotaje sobre las decisiones políticas procurando reproducir su relación extractiva con el sector público. Una de sus principales estrategias para el mantenimiento de este poder sobre el sector público es impulsar la debilidad institucional (Brinks et al., 2020) y, con esto, ganar mayor capacidad relativa de acción técnica y legal. Es así que tanto ciertas élites políticas como otras económicas se logran beneficiar de un manejo discrecional de instituciones débiles, a pesar de los efectos negativos de estas sobre la provisión del bienestar de la población.

Al otro extremo de la discrecionalidad, podemos encontrar múltiples esfuerzos por establecer agendas programáticas que piensan a los Estados y municipios en el largo plazo, provenientes de ciertos actores políticos, pero principalmente de organismos internacionales y de sectores organizados de la sociedad civil. En la región, existe un sinnúmero de diagnósticos sobre la falta de procesos institucionales, la captura corporativa de sectores de los gobiernos nacionales y locales, o la falta de eficiencia de la provisión de servicios. Estos han motivado la generación de herramientas de planificación y agendas

de transformación aplicadas a diferentes niveles de administración. Por ejemplo, para la gestión local del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), los instrumentos disponibles para alimentar y monitorear sus procesos de desarrollo son los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Nueva Agenda Urbana, la Visión Quito 2040 y los múltiples Planes Metropolitanos de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, entre otros.

No obstante, pese a los múltiples esfuerzos de traducir los diagnósticos y los principios rectores de estos documentos hacia la gestión institucional, la adaptación de estos en políticas públicas concretas es más bien limitada y, muchas veces, el efecto real de estos trabajos no pasa de la retórica. El presidente de la CEPAL hace eco de esta crítica frente a las agendas nacionales en los países de América Latina y coloca especial énfasis en la urgencia de pasar **de pensar el “qué” a establecer los “cómo”** de la política pública (Salazar-Xirinachs, 2023). En el caso de los gobiernos locales, es fundamental reflexionar sobre su capacidad de generar un nivel de institucionalidad adecuada para atender eficientemente las demandas sociales.

Si bien existen casos de gestión ejemplar en determinados municipios de la región, en un reciente estudio, Carreri y Martínez (2024) arrojan evidencia para el caso colombiano que puede levantar sospechas sobre la pertinencia de la desconcentración de recursos hacia los gobiernos locales. Estos autores argumentan que el corte fiscal sustantivo a los GADs colombianos que se produjo entre 2000 y 2004 no afectó de manera significativa los indicadores de bienestar de la ciudadanía y, al contrario, generó mayor satisfacción con la labor de los gobernantes. En este caso, el gasto institucional en función del bienestar de la población parece haber sido ineficiente a través del territorio nacional. Por esto, resulta crucial reflexionar si esta problemática se comporta de manera similar en países vecinos como el Ecuador, y bajo qué condiciones la labor de gobiernos locales lograría aportar a las soluciones al subdesarrollo, y no a su retroalimentación.

Frente a este desafío, resulta necesario establecer una nueva agenda que piense a la institución desde dentro, una agenda prospectiva, pero aplicada, en contraste a una retórica. Esta agenda es de especial importancia en el caso del DMQ pues durante las últimas dos décadas ha experimentado un elevado nivel de volatilidad e inestabilidad política (Velasco-Oña, 2023), y, al mismo tiempo, juega un rol central como capital en el desarrollo económico y político del Ecuador. Más allá de las distancias entre los proyectos de izquierda y de derecha y de su fuerte polarización, es tiempo de consolidar una real agenda de desarrollo pensada desde el poder local que sea ejemplo de otras instituciones

públicas en la región y que ayude a combatir los nocivos equilibrios del subdesarrollo. En este documento, planteo comenzar por una agenda de fortalecimiento institucional que pueda ser la base de esta construcción de políticas programáticas e identifico dos posibilidades de transformación: el fortalecimiento de la burocracia y la generación de *policymakers*, y la formulación de política pública basada en evidencia.

### **Un paradigma necesario: la política pública basada en evidencia**

La discusión alrededor de métodos de monitoreo y evaluación de impacto incrementó sustantivamente a raíz de la entrega del Premio Nobel de Economía en 2019 a Abhijit Banerjee, Esther Duflo, y Michael Kremer por su desarrollo de experimentos de campo relacionados a la lucha contra la pobreza. Más allá de los múltiples métodos de evaluación que se han desarrollado, la lógica detrás de los esfuerzos de estos economistas es simple: 1) se requiere levantar información de manera sistemática sobre efectos sociales y económicos de intervenciones públicas, 2) es fundamental discutir sobre la eficiencia fiscal de estas intervenciones a la luz de los beneficios logrados para la sociedad. Pensar la política pública basada en evidencia implica necesariamente una ruptura con cálculos cortoplacistas o ajenos al bienestar o al desarrollo, por lo cual representa un paradigma que puede ayudar a combatir la discrecionalidad y la débil institucionalización. Es un paradigma que implica pensar la acción pública desde la misma institución, pero fundamentalmente hacia el beneficio de los ciudadanos.

La formulación de política pública basada en evidencia implica un avance al paradigma de los sistemas tradicionales de monitoreo y evaluación institucional que se enfocan principalmente en la evaluación de los porcentajes de ejecución presupuestaria o la cuantificación de beneficiarios. Involucra, en cambio, el levantamiento de información sistemático relacionados a la calidad de los servicios provistos por distintas instancias en función del bienestar de los ciudadanos, y atar la toma de decisiones en función de estos indicadores. Estas áreas, por lo general, corresponden a la protección social, al acceso a servicios básicos, los ingresos, las condiciones de empleo, la salud, el bienestar subjetivo, el medio ambiente, entre otros. La medición del nivel de eficiencia relacionado a estos indicadores ayudaría a ajustar la asignación presupuestaria entre diferentes carteras del Estado y en programas al interior de esta.

Además de elementos mencionados, es de extrema importancia para la labor municipal contar con indicadores relacionados con las condiciones de vivienda, la cual representa

la competencia central de este nivel de gobierno. Debido al alto grado de participación privada que requiere pensar y actuar en vivienda, este elemento muchas veces queda relegado a un espacio secundario en la discusión del Estado de bienestar (Malpass, 2008). Si embargo, las condiciones de vivienda y la vulnerabilidad que nace de esta están estrechamente relacionados con la protección social, la salud, el uso del tiempo, la capacidad de consumo, el acceso a empleo, entre otros. Así, por ejemplo, el control del precio de los alquileres puede tener efectos directos en la reducción de la violencia intrafamiliar, o la posición o las condiciones de la vivienda pueden afectar directamente el mantenimiento de una buena salud (Libertun de Luren, 2022).

Este paradigma de monitoreo y evaluación por lo general requiere métodos que difieren un poco de la planificación tradicional, pues, por una parte, no se alinean a los tiempos electorales ni a las ventanas de oportunidad política de las administraciones. En lugar de esto, son métodos que requieren la institucionalización de esfuerzos de largo aliento. Por otra parte, la medición del impacto de las políticas públicas a menudo implica concebir y monitorear un hecho contrafactual, es decir, un escenario en el que sepamos qué hubiera pasado si la intervención de la política pública no se hubiera hecho. Para esto, se pueden utilizar métodos experimentales o cuasiexperimentales que comparan dos o más posibles situaciones frente a una misma intervención. Estos métodos tienen la fortaleza de ser de más bien simple interpretación, pero requieren datos estructurados y transparentes, un monitoreo sostenido de los resultados y, en ciertas ocasiones, un diseño metodológico anterior a la provisión de las políticas públicas. Adicional a estos métodos popularizados a raíz del premio Nobel, existen otros mecanismos de monitoreo y evaluación no experimentales que coinciden en la revisión de resultados y análisis costo-beneficio. En cualquier caso, este paradigma implica un alto grado de disciplina institucional, que puede provenir de *policymakers* muy bien entrenados o de una fuerte voluntad política. Además, producirían efectos positivos adicionales como una mayor capacidad de monitoreo ciudadano de los avances y de los efectos reales de la política pública.

Actualmente, la ventaja del paradigma de la política pública basada en evidencia es que tanto las universidades como las agencias de cooperación internacional lo adaptan cada vez con mayor énfasis. No solamente las grandes agencias de cooperación internacional como la ONU, la CELAC; el BID o el Banco Mundial han fortalecido sus capacidades relacionadas a estos métodos de monitoreo y evaluación, sino que también existen agencias especializadas en estas intervenciones como J-PAL o Innovation for Poverty

Action (IPA), las cuales tienen varios convenios de cooperación en América Latina. Así, al ser un paradigma alineado a las grandes agendas de transformación y que privilegia la practicidad de las políticas públicas sobre el conocimiento puramente académico, los productos de estas cooperaciones por lo general son *Policy Briefs*, o en español Recomendaciones de Políticas Públicas, que logran atravesar lo retórico para fortalecer la toma de decisiones políticas.

Las herramientas aquí discutidas ayudarían a cada administración a decidir sobre la escalabilidad o los ajustes de determinadas intervenciones públicas en función de los ciudadanos más allá de las intuiciones o las consideraciones ideológicas. Para que este paradigma ayude a la institucionalización de lo público, es necesario adaptarlo en paralelo a un segundo gran proceso: la generación y fortalecimiento de las capacidades burocráticas especializadas.

### **El fortalecimiento de la burocracia y la generación de *policymakers***

Un segundo elemento de transformación corresponde a la consolidación de los funcionarios de las instituciones públicas y principalmente a aquellos que hacen carrera en esta. La característica específica de un “*policymaker*”, que en español podría ser traducido como formulador de política pública, es su especialización y aprendizaje constante sobre los resultados de determinadas intervenciones públicas, ya sea por el monitoreo en campo o por el aprendizaje de experiencias en otras partes del mundo. La fortaleza de un formulador de políticas públicas reside en la capacidad de traducir los conocimientos técnicos y académicos al idioma del sector público, el cual tiene sus propios ritmos y herramientas.

Como bien argumenta Opalo (2024), profesores universitarios o investigadores por lo general son malos formuladores de política pública, pues su labor se rige por otras dinámicas, como el saltar de un caso empírico a otro o de especializarse en herramientas teóricas y metodológicas por sobre las herramientas de aplicación práctica. Formular políticas públicas implica, en cambio, destrezas propias como la comprensión de la compleja normativa de derecho público, el uso de las herramientas de planificación y ejecución de las instituciones, y la capacidad de monitorear una misma intervención de manera sostenida sobre el tiempo. Estos elementos, por lo general, son poco conocidos o poco atractivos para personas del mundo académico, pero son el día a día de funcionarios de carrera.

Así, un buen *policymaker* es un burócrata especializado que traduce ideas en acciones concretas y puede hacer las veces de nodo articulador entre su institución y universidades, organizaciones especializadas de la sociedad civil y organismos internacionales. Esto implica, además, que estos funcionarios requieren tener estabilidad en la institución en la que trabajan, pues el aprendizaje y el monitoreo de los resultados de las intervenciones se producen en el mediano y largo plazo. La formación de *policymakers* con poca estabilidad, por el contrario, podría resultar en el contraintuitivo efecto de desarmar la institución de capacidades y alimentar la debilidad de las carteras municipales. En otras palabras, no se debe concebir en la formación de estos perfiles sin al mismo tiempo concebir planes de carrera para su consolidación.

La presencia de buenos formuladores de políticas públicas permitiría no solamente hacer frente a las crecientes capacidades técnicas de los intereses económicos predatorios alrededor del municipio, sino también contar con equipos que logren defender agendas de largo plazo frente a la volatilidad política. Es decir, la existencia de una fuerte burocracia especializada sería un elemento esencial para poder frenar o limitar la discrecionalidad de la toma de decisiones públicas y defender las agendas programáticas de gasto eficiente hacia la población. Constituirían el puente entre el conocimiento especializado y las posibilidades reales de acción, como también el cimiento de las intervenciones públicas entre distintas administraciones.

Es necesario entender que este fortalecimiento no es una panacea que sea condición suficiente para desarmar los equilibrios del subdesarrollo, pero sí puede considerarse como la formación de un poder adicional para el sistema de contrapesos. Entre los contraejemplos del fortalecimiento burocrático, Romero (2024) encuentra que, en el caso de Guatemala, estas élites burocráticas especializadas pueden ser cooptadas por grandes empresas para garantizar el favoritismo de contrataciones o generación de normativa en favor de intereses privados. Asimismo, Toral (2024) encuentra que varios episodios de consolidación de nuevas burocracias se producen después de una derrota electoral como forma de mantener poder de influencia político, los cuales desarmen institucionalidad previamente existente y pueden estar alejados de cálculos de eficiencia y especialización. Por esto, se resalta la importancia de adaptar los procesos en paralelo. No es posible garantizar la toma de decisiones basadas en evidencia en el largo plazo sin una fuerte burocracia especializada, y no es suficiente tener esta burocracia sin un paradigma que pueda gobernar y dirigir sus esfuerzos hacia la garantía del bien común.

## Discusión

La creación de este artículo de discusión fue motivada por el proceso de construcción del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2024, en el cual el Instituto de Investigaciones de la Ciudad participó activamente en la recolección de información y en la edición del documento. Uno de los hallazgos más llamativos fue advertir una desproporción notable entre la calidad de los diagnósticos de las problemáticas y los sistemas de monitoreo que cada instancia proponía. Mientras los documentos existentes como la Nueva Agenda Urbana o la Agenda Quito 2040 proporcionan una guía sólida para pensar el desarrollo y la buena gestión de la ciudad, existe una urgente necesidad de fortalecer equipos especializados al interior de la burocracia para entender, concretar y medir estos planes. Resulta crucial sumar a estos esfuerzos el paradigma de la evaluación y monitoreo de los indicadores de bienestar que vayan más allá del seguimiento institucional. En palabras simples, ya tenemos el “Qué”, pero se requiere prestar mucha mayor atención en los “Cómo” de la acción pública.

Por esto, el Instituto de Investigaciones de la Ciudad está llamado a ser la entidad que dé una respuesta a esta necesidad. Este espacio de alta especialización en métodos de análisis y monitoreo busca jugar el rol articulador dentro de la municipalidad con organismos externos como la academia o la cooperación internacional y su aporte consiste en reunir *policymakers* transversales a la labor municipal que logren traducir el idioma especializado en recomendaciones de políticas públicas concretas y que, al mismo tiempo, sean capaces de formar otros funcionarios en métodos de generación de información, monitoreo y evaluación. Se busca reemplazar esfuerzos por creación de información coyuntural, poco comparable o de baja calidad, por acciones sistemáticas que ayuden a cada entidad a contar con evidencia para la toma de decisiones, y brinde herramientas interoperables de seguimiento a la administración central.

Para esta agenda de transformación, resulta esencial además establecer esfuerzos centralizados para construir espacios de reclutamiento y formación de esta burocracia especializada. Una agenda de transformación institucional podría fortalecer las capacidades de formulación de políticas públicas al interior de todas las instancias de la institución municipal, así como consolidar el paradigma de la toma de decisiones basadas en evidencia para enmarcar y guiar la labor de estas entidades. No es necesario que todas las instituciones logren conocer a detalle métodos complejos de seguimiento, pero sí que entiendan la importancia de adaptar indicadores relacionados al bienestar ciudadano, así

como pensar su labor institucional en el largo plazo y en función de estos. Asimismo, si los procesos de planificación anual y de asignación presupuestaria llegan a anclarse a esta forma de tomar decisiones, las entidades tendrán suficientes incentivos para mejorar su producción de conocimiento y la eficiencia de sus políticas públicas. Gracias a su centralidad, la magnitud de sus políticas públicas y sus capacidades burocráticas ya instaladas, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito cuenta con una alta disposición para la adopción de esta agenda de transformación institucional. Basado en los pilares aquí discutidos, el gobierno de la ciudad tiene el potencial de ser un ente transformador de la gestión pública y el referente de desarrollo institucional de todo el Ecuador.

## Referencias

- Amat, F., & Beramendi, P. (2020). Democracy under High Inequality: Capacity, Spending, and Participation. *The Journal of Politics*, 82(3), 859–878. <https://doi.org/10.1086/707397>
- Boas, T. C., Hidalgo, F. D., Kasahara, Y., & Menezes, M. (2024). Policies Make Politicians: Intermediaries, State Benefits, and Political Entrepreneurship in Brazil. *The Journal of Politics*, 000–000. <https://doi.org/10.1086/729951>
- Brinks, D. M., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2020). The Political Origins of Institutional Weakness. In D. M. Brinks, S. Levitsky, & M. V. Murillo (Eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America* (1st ed., pp. 1–40). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108776608.001>
- Carreri, M., & Martinez, L. (2024). Fiscal Rules, Austerity in Public Administration, and Political Accountability: Evidence from a Natural Experiment in Colombia. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4714969>
- Chong, A., De La O, A. L., Karlan, D., & Wantchekon, L. (2015). Does Corruption Information Inspire the Fight or Quash the Hope? A Field Experiment in Mexico on Voter Turnout, Choice, and Party Identification. *The Journal of Politics*, 77(1), 55–71. <https://doi.org/10.1086/678766>
- Libertun de Luren, N. (Ed.). (2022). *Inclusive cities, healthy cities for all* (Inter-American Development Bank).
- Malpass, P. (2008). Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone? *Housing Studies*, 23(1), 1–19. <https://doi.org/10.1080/02673030701731100>

- Mazzuca, S. L., & Munck, G. L. (2021). *A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America* (1st ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108878449>
- Mo, P. H. (2001). Corruption and Economic Growth. *Journal of Comparative Economics*, 29(1), 66–79. <https://doi.org/10.1006/jcec.2000.1703>
- Opalo, K. (2024). Academic research and policy research are two different things. *An Africanist Perspective*. <https://www.africanistperspective.com/p/there-is-a-lot-more-to-policy-research>
- Romero, D. (2024). Bureaucratic Capacity and Political Favoritism in Public Procurement. *Comparative Political Studies*, 00104140241259448. <https://doi.org/10.1177/00104140241259448>
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023). Repensar, reimaginar, transformar: Los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista de la CEPAL*, 2023(141), 11–43. <https://doi.org/10.18356/16820908-2023-141-2>
- Toral, G. (2024). Turnover: How Lame-Duck Governments Disrupt the Bureaucracy and Service Delivery before Leaving Office. *The Journal of Politics*, 000–000. <https://doi.org/10.1086/729961>
- Velasco-Oña, P. (2023). *La capital en disputa. Un estudio de la contienda electoral por la alcaldía de Quito, 2009-2019* [FLACSO]. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/19157>