

Transparencia en la administración pública municipal del Ecuador

*Transparency in the Public Management at the Municipality Level
in Ecuador*

Transparência na administração pública municipal do Equador

Soledad De la Torre

Universidad de Otavalo. Otavalo, Ecuador
mdelatorre@uotavalo.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-8374-3453>

Santiago Núñez

Universidad de Otavalo. Otavalo, Ecuador
snunez@uotavalo.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-0173-9611>

<https://doi.org/10.32719/25506641.2023.14.3>

Recibido: 30 de mayo de 2022 • Revisado: 28 de septiembre de 2022
Aceptado: 15 de diciembre de 2022 • Publicado: 1 de julio de 2023

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



Resumen

Este es un aporte académico que pretende evidenciar el nivel de transparencia en el acceso público de información en los 221 Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) del Ecuador. Conlleva un análisis conceptual de los avances en el derecho al acceso de la información pública en Ecuador a nivel municipal. Desde una óptica legal, se evidencian los aspectos más destacados del cumplimiento del art. 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) por parte de los GAD, en el contexto de la difusión de la información pública y el índice de transparencia activa (ITA). Aplicando la técnica de observación, se revisaron 221 portales web en el ámbito de transparencia, y se realizó un análisis comparativo del índice de transparencia activa generados por la Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD). El estudio se ha orientado a la fundamentación teórica sobre los paradigmas de la administración pública y el análisis comparativo del período 2018-2020, visibilizando el incremento en el incumplimiento de la ley por parte de los organismos analizados que escala del 68,78 % en 2018, al 85,07 % en 2020.

Palabras clave: administración municipal, transparencia activa, participación ciudadana, corrupción, principio constitucional.

JEL: J18 Política publica.

Abstract

This is an academic contribution which seeks to highlight the level of transparency in public access to information in the 221 Autonomous Decentralized Government (GAD) entities in Ecuador. It involved a concept-level analysis of progress in regard to the progress of the right to access public information in Ecuador at the municipality level. Legally speaking, the most noteworthy aspects involving compliance by the GADs with Article 7 of the Organic Law of Transparency and Access to Public Information (LOTAIP) were observed in the context of sharing public information and the active transparency index (ITA). By applying an observational method, 221 web pages were assessed for transparency, as well as a comparative analysis of the active transparency index by *Fundación Ciudadanía y Desarrollo* (FCD). This study was directed towards a theoretical substantiation on public administration paradigms and a comparative analysis for the period 2018-2020, demonstrating an increase in the non-compliance of the Law by the entities analyzed going from 68,78 % in 2018 to 85,07 % in 2020.

Keywords: municipality management, active transparency, citizen participation, corruption, constitutional principle.

JEL: J18 Public policy.

Resumo

Essa contribuição acadêmica pretende demonstrar o nível de transparência no acesso público à informação nos 221 Governos Autônomos Descentralizados (GAD) no Equador.

Isto implicou uma análise conceitual do progresso no direito ao acesso da informação pública no Equador no nível das municipalidades. Com um aspeto legal, é possível evidenciar os pontos mais notáveis do cumprimento do artículo 7 da Lei Orgânica da Transparência e Acesso à Informação Pública (LOTAIP) dos GAD dentro do contexto da difusão da informação pública e o índice de transparência ativa (ITA). Utilizando a técnica de observação, 221 portais web foram estudados considerando a transparência e uma análise comparativa do índice de transparência ativa foi criado por Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD). O estudo foi focalizado na fundamentação teórica dos paradigmas da administração pública e a análise comparativa do período 2018-2020, visibilizando um incremento no incumprimento da lei pelas entidades analisadas que vai do 68,78 % no ano 2018 ao 85,07 % no ano 2020.

Palavras chave: administração municipal, transparência ativa, participação pública, corrupção, princípio constitucional.

JEL: J18 Política pública.

Introducción

La evolución en la comprensión de concepto de Estado ha variado en los distintos períodos, lo que ha devenido en momentos históricos de cambio que han marcado el comportamiento del poder y su influencia en la economía. Desde la perspectiva de la sociología política weberiana, en el marco de los actores y de las relaciones de fuerza, el Estado es concebido como el monopolio legítimo de la violencia. Max Weber realiza un acercamiento teórico sobre el Estado definiéndolo como “una institución política que tiene una ‘Constitución’ escrita, un derecho racionalmente establecido y una administración de funcionarios competentes orientada por reglas racionales o ‘leyes’” (Dreyfus 2012, 15). En esa circunscripción del Estado, es necesario una estructura organizada, fundamentada en la división de poderes, como los propuestos por Montesquieu: ejecutivo (gobierno), legislativo (congreso) y judicial (jueces), división establecida con base en las necesidades del pueblo (familia), y orientada a que esa Constitución escrita que posee el Estado, se traduzca en leyes que reconozcan el principio de igualdad entre los pobladores.

“En la Constitución de la República del Ecuador figura una segmentación de poderes públicos derivados en: ejecutivo, legislativo, judicial, electoral, y transparencia y control social; generando así una novedosa configuración de

división de poderes” (Chuquimarca 2013, 50). Esta propuesta no aparece de la nada sino es la causalidad de la concepción de que “desde que nacemos hasta que morimos, las actividades del Estado influyen de innumerables maneras en nuestra vida” (Stiglitz 2000, 11); por ende, todos estamos llamados a ser parte de la vida política que se ejerce en nuestro territorio, informarnos de sus acciones y su comportamiento, de la búsqueda de gobiernos democráticos interesados por el bien común y que coadyuven a que la nación alcance “una forma evolucionada de organización, que se da en sociedades que han alcanzado un grado relativamente superior de desarrollo” (Moncayo 1994, 9).

Para desarrollar sus competencias, el Estado requiere de personas altamente calificadas que laboren en las instituciones que forman parte del aparato estatal, y den vida a la gestión y a la administración pública. Esas acciones requieren ser controladas, por lo que “la función de transparencia y control social, creado en la Constitución en su art. 204, es la que se encarga de fiscalizar el poder público y es ejercido por el pueblo mediante el derecho de participación” (EC 2008, 73). “El Estado, es totalmente diferente de otras instituciones de nuestra sociedad. Posee virtudes, pero de igual forma presenta defectos, discernirlos es esencial para averiguar qué papel debe desempeñar el gobierno en nuestra economía mixta y cómo puede cumplirlo más eficazmente” (Stiglitz 2000, 21). En este contexto, el acceso a la información pública juega un papel primordial para lograr una buena gestión pública y además fortalecer la democracia, puesto que es un derecho que al ser ejercido se convierte en una herramienta de participación ciudadana, que facilita su incidencia en la toma de decisiones.

Con esta investigación se pretende dar respuesta a la siguiente interrogante: ¿cuál es el nivel de cumplimiento del art. 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) por parte de los 221 GAD del Ecuador? A partir de la técnica de observación, se revisaron sus portales web con la finalidad de determinar las buenas y malas prácticas desarrolladas por los gobiernos locales y así poder comparar, con base en los informes de índice de transparencia activa generados por la Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD), la evolución del nivel de divulgación de la información de la administración pública local. El estudio se ha orientado a la fundamentación teórica sobre los paradigmas de la administración pública y el análisis comparativo entre el período 2018-2020.

Marco teórico

Administración pública

A menudo se realizan investigaciones y se habla indistintamente de la administración pública sin detenerse a pensar si se están refiriendo a ella como ciencia, como institución estatal, como objeto de estudio o práctica administrativa (González 2005). A finales del siglo XIX se generó un debate especialmente a partir de los postulados planteados por Woodrow Wilson en los que se establece la dicotomía entre ciencia política y administración pública, a causa de los argumentos de diferenciación entre estos conceptos. El concepto de ciencia argumenta que el conocimiento se desarrolla por medio de la aplicación del método científico; sin embargo, las ciencias sociales no pueden ser demostradas por este método, razón por la que se han desarrollado procedimientos propios como la hermenéutica (historia), la etnografía (de los antropólogos), el análisis de discurso (para la política), entre otros. En este sentido, se establece la existencia de la ciencia política y desde la perspectiva de Lynn y Wildavsky (1999), se postula a la administración pública como un subcampo de la misma, proponiendo dos actores dentro de ella, que son los políticos en calidad de diseñadores y los burócratas en calidad de ejecutores. Los individuos electos para los cargos públicos de representación deben poseer un alto nivel de concretización que les permita alcanzar la colaboración de los burócratas y desarrollar los trabajos y servicios requeridos por la sociedad. Estos conocimientos consisten en el cumplimiento de las normas establecidas por los gobiernos y basan la administración a una racionalidad de tipo legal orientada a atender o solucionar ciertos conflictos.

Discurriendo que las acciones desarrolladas por los administradores públicos en cada una de las instituciones gubernamentales son parte del proceso de la administración pública, se la entiende como “todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzada de la política del Estado” (White 1964, 1), aplicada desde la óptica de que todas las instituciones del Estado, así como las de interés público o aquellas que manejan recursos públicos, pretenden “servir o prestar servicios” (Galindo 2000, 2) y no aprovecharse de los recursos que generan, pues son de interés común y, por ende, las organizaciones que forman parte del aparato estatal son insti-

tuciones fundamentadas en el afán de autoprotección y colaboración mutua que pretenden generar una sociedad donde todos puedan satisfacer sus necesidades básicas, en medio de la armonía social.

Se considera a la armonía social desde dos distintas corrientes de pensamiento: el *funcionalismo*, que la establece como la relación entre las personas en la que cada acción se encuentra bien equilibrada y normada y donde nadie puede salirse de las acciones establecidas o será castigado; y el *estructuralismo*, que la considera como un proceso por medio del que se fortalece una conciencia colectiva que se enfoca en la distribución del trabajo. Indistintamente de la corriente del pensamiento que cada uno acepte, es claro que la administración pública se traduce como “un esfuerzo racional del gobernante para cumplir con los compromisos adquiridos con la ciudadanía” (Galindo 2000, 6), los mismos que han crecido permanentemente y generan un incremento de las acciones del gobierno, lo que conlleva a que el tamaño del Estado sea cada vez mayor y se dificulte su control.

En el ideal de lograr que las instituciones cumplan con su cometido, nace la pregunta de “[¿] cómo podríamos asegurar que la administración gubernamental, deseosa de responder a grupos de interés, a fuerzas ejecutivas y legislativas y a los votantes, pudiera actuar en forma legal y responsable[?]” (Shafritz y Hyde 1999, 163). A partir de esta pregunta, se pretende esclarecer el camino que se debería seguir para garantizar que las acciones que entorpecen el accionar público pierdan autoridad y desaparezcan.

Para dar respuesta a esta interrogante se han generado diversos procesos y mecanismos que permiten transparentar la gestión de las instituciones estatales y mostrar al ciudadano el cumplimiento de las competencias delegadas en cada nivel de la administración, tales como

[el] derecho de acceso a la información pública el cual fortalece la participación ciudadana, las políticas públicas, la gestión pública y por ende la gobernabilidad democrática. Al mismo tiempo, permite reforzar la legitimidad del sistema democrático incorporando al ciudadano en los procesos de deliberación, gestión y evaluación de las políticas públicas. (OEA 2013, 3)

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos demostrados con el pasar de los años, existen grandes dificultades que van desde la falta de capacidad y de compromiso de quienes llegan al poder, hasta la ineficiencia de los emplea-

dos públicos, lo que ha ocasionado que los gobiernos pierdan su credibilidad y legitimidad, acentuando así las crisis económicas y sociales, fortalecidas en los múltiples escándalos de corrupción y el menoscabo de la transparencia en las acciones ejercidas por la administración pública.

Metodología

Con el objetivo de identificar el nivel de transparencia activa en los GAD municipales del país, se construye sobre la base de lo establecido en el art. 7 de la LOTAIP, una ponderación para cuantificar el índice de transparencia municipal, teniendo en cuenta las prácticas de transparencia de los gobiernos locales. Esta medición se aplica por exploración de los sitios web municipales para determinar la presencia o no de los elementos de transparencia.

Los indicadores poseen tres puntuaciones posibles según la importancia relativa que se considera deben tener en el índice general para el gobierno abierto y la transparencia: 0,25; 0,50; o 1 como ponderador a cada una de los 21 ítems del artículo de la ley y cuatro puntos adicionales para evaluar las buenas prácticas institucionales. El estudio se aplica para el total de la población, 221 GAD municipales, desarrollando un comparativo de los resultados de cada institución y el cumplimiento de la normativa legal.

Transparencia y corrupción

“La transparencia debe ser comprendida desde dos dimensiones. La primera, como la garantía del derecho que tienen todos los ciudadanos de conocer sobre la gestión de lo público. La segunda, como la obligación de los gobiernos y las autoridades a informar a la ciudadanía y a rendir cuentas sobre su gestión” (Ponce, Alarcón y Espinel 2018, 6). Los países han reconocido, a lo largo del tiempo, que existe un grave problema en la ejecución de los procesos de la administración pública, lo que conllevan a la consecución de actos de corrupción. Por ello, en 1996 se promulgó, en el seno de la OEA, la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción. Durante este proceso surgieron conceptos entre los que sobresale el de buen gobierno que viene ligado al principio de transparencia y la concepción de este principio —en la política pública—, desde una perspectiva legal, es apoyada por

todos los países presentes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, lo que conllevó a la aprobación de la Resolución 58/4 de la Asamblea General, del 31 de octubre de 2003, al igual que la Resolución de Medidas contra la Corrupción denominada A/RES/51/59 del 28 de enero de 1997.

La transparencia, en la administración pública, se traduce en el “ejercicio de las funciones públicas de tal modo que la sociedad puede comprobar ese ejercicio y a la vez la posibilidad real de que los miembros de esa sociedad puedan llevar al Poder Judicial a los agentes públicos para sentar responsabilidades civiles, penales y administrativas” (Romero 2008, 108). Por ende, para sustentar la transparencia se emprende en acciones y hechos preventivos que dan lugar a actos apoyados en valores éticos que “se fundamentan también en los principios de debida gestión de los asuntos públicos y de los bienes públicos, en la integridad y en la obligación de rendir cuentas” (Flores 2019, 6), más aún cuando implican erogaciones económicas de recursos públicos, que vuelve fundamental fortalecer los procesos de transparencia.

Uno de los principales mecanismos para fortalecer en la actualidad la transparencia en el sector público es el aprovechamiento de las TIC, “ya que han transformado profundamente la forma de informarnos y comunicarnos” (Oszlak 2013, 5), y son una herramienta que facilita el gobierno abierto. La transparencia de la gestión pública, la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y la colaboración entre diferentes sectores de la sociedad son los tres elementos que constituyen los pilares del *gobierno abierto*. En los últimos años, algunos estudiosos consideran que se debe incorporar un cuarto pilar: la rendición de cuentas (FCD 2018).

Estos elementos son fundamentales para eliminar las oportunidades de corrupción entendida como “el abuso de lo público para favorecer intereses privados, mediante cualquier forma de pago o de retribución” (Romero 2008, 109). A la par, la falta de transparencia se traduce en el Estado como corrupción y se ha establecido una lucha contra la corrupción y un incremento en el control social de la transparencia que se fundamenta en mecanismos que coadyuvan a disminuir los índices de corrupción que se registran en el Estado, debido al acrecentado interés de personas inescrupulosas que llegan al poder y se enfocan en el derecho privado, en lugar del bien común y del interés colectivo de la sociedad, generando un gobierno “incapaz de poner

en marcha un proceso de desarrollo autosustentado, internamente coherente y con reales posibilidades de expansión” (Cueva 2012, 139). La corrupción se convierte en un problema endémico en países de América Latina que debe ser atendido.

Acceso a la información gubernamental local en Ecuador

La LOTAIP (EC 2004) responde al interés internacional y a la latente necesidad de “hacer efectivo el principio de publicidad de los actos, contratos y gestiones de las instituciones del Estado y de aquellas financiadas con recursos públicos o que por su naturaleza sean de interés público” (EC 2004, 1), con el objeto de “garantizar y normar el ejercicio del derecho fundamental de las personas a la información” (2), y tener una administración pública que genere confianza y coadyuve a legitimar las acciones de los asuntos públicos. Subsecuentemente, la Constitución de 2008 procuró fomentar una sociedad más justa y transparente al definir cinco poderes del Estado donde cada una de las cinco funciones se orienta a garantizar la democracia actuando como entes reguladores sin superioridad jerárquica; su relación es de coordinación y no de subordinación, mientras que el proceso de supervisión consiste en que si una función puede detener los actos de otra no es porque tenga mayor autoridad, sino porque debe ejercer una función específica, y tutelar el ordenamiento jurídico mediante los principios de legitimidad y legalidad, al igual que promover la satisfacción del bienestar y progreso de la colectividad de un Estado democrático.

De la nueva división de poderes considerada en la Constitución del Ecuador, en donde se incluyen los dos poderes adicionales, el que causó mayor controversia es la función de transparencia y control social, en razón que establece la fiscalización del poder público desde el pueblo mediante el derecho de participación, teniendo como finalidad el establecer un diálogo honesto y responsable entre el Estado y la sociedad civil, entregando a la sociedad un papel protagónico en “la propuesta y seguimiento de los planes y proyectos de cada uno de los niveles de gobierno, en el control y el manejo transparente de los recursos públicos y, sobre todo, que exija a las autoridades una oportuna y clara rendición de cuentas, a través de la

práctica activa en la lucha contra la impunidad y la corrupción” (CPCCS 2019, párr. 3).

La LOTAIP establece que cualquier ciudadano puede acceder a la información generada en las entidades públicas o que reciben fondos del Estado; para acceder a esta información los ciudadanos pueden solicitarla de manera directa o por medio de sus portales web, concientizándose así, tanto a las instituciones como a la ciudadanía, el hecho de que “si transmito información sigo conservándola. De hecho, la información se vuelve más valiosa cuando más gente la posee” (Drucker 1999, 39). Dentro de las instituciones estatales que deben cumplir con las normas establecidas en la LOTAIP figuran todas las instituciones que forman parte del aparato estatal en cada una de sus funciones, los GAD en todos sus niveles, las empresas públicas y todas las empresas privadas que sean de interés público o que reciban fondos del Estado, ello en “procura de eliminar el despilfarro, conservar y usar eficazmente hombres y materiales, y proteger el bienestar y los intereses de los empleados” (White 1964, 3).

En lo local, la modificación de la Constitución del Ecuador (EC 2008) devino en el cambio de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (2005), hacia el denominado Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (EC 2010), que deriva facultades y competencias, que estaban restringidas únicamente para el gobierno central, a los gobiernos locales en sus niveles provincial, distrital, cantonal y parroquial, obligando a estas instancias de gobierno a ser autosuficientes en cuanto a la generación de recursos propios. Los GAD, al tener mayores facultades y competencias, se ven en la necesidad de lograr que la administración pública que ejercen sea más eficiente, además de propender a mostrar transparencia en sus gobiernos; especialmente a causa de que en “los últimos catorce años dejan varias lecciones en torno a la gestión que, desde la institucionalidad pública, en sus distintos niveles de gobierno, se ha dado a la transparencia y al acceso a la información” (Barragán 2019, 3).

En Ecuador existen 24 GAD provinciales, 2 GAD distritales, 221 GAD municipales y 823 GAD parroquiales que, para instrumentar la transparencia, deben considerar aspectos tales como acceso a la información, control social, rendición de cuentas y gobierno electrónico. Con relación al acceso a la información, la Constitución la establece como un derecho constitucional,

cuyo cumplimiento incluye publicar de manera permanente información que facilite el control social (art. 18).

Para los GAD esta revisión se hace con base en el cumplimiento del art. 7 de la LOTAIP, el mismo que considera una serie de parámetros de divulgación de la información en la página web de cada institución y establece el índice de cumplimiento de la ley con contenidos mínimos que las instituciones deberán poner en conocimiento de la sociedad. El control social es un deber de los ciudadanos que pretende mejorar la gestión de la administración pública; este derecho de los ciudadanos puede ser ejercido en calidad de veedores u observadores; las acciones que considera el control social son el prevenir, racionalizar, proponer, acompañar, sancionar, vigilar y controlar la gestión pública. Los mecanismos legalmente reconocidos en el país son veedurías, observatorios, defensorías comunitarias, comités de usuarios y revocatorias de mandato.

La función de transparencia y control social se encarga de incentivar la participación ciudadana y el cumplimiento de la normativa de acceso a la información por parte de las instituciones públicas, al igual que del cumplimiento de las normas de distintos organismos autónomos que forman parte de la función, como la Contraloría General del Estado, las Superintendencias y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. La rendición de cuentas es un proceso de encuentro deliberativo en el cual las autoridades, funcionarios y quienes manejen fondos públicos de forma obligatoria deben informar y explicar sobre la gestión realizada, brindando al ciudadano información suficiente y pertinente. El proceso de rendición de cuentas consta de cuatro fases que son: planificación y facilitación del proceso; evaluación de la gestión interna y elaboración del informe; deliberación pública y evaluación; y, presentación del informe que incluye a la opinión pública y el plan de acción frente a las recomendaciones. El informe debe contener información veraz sobre los puntos establecidos en los arts. 10 y 93 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (LOCPCCS) (EC 2009), entre los que se encuentran:

- Cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos.
- Cumplimiento de objetivos, plan estratégico y operativo anual de la entidad.

- Ejecución de los presupuestos general y participativo (aprobado vs. ejecutado).
- Procesos de contratación pública de obras y servicios.
- Cumplimiento de recomendaciones y pronunciamientos emitidos por la Función de Transparencia y Control Social, Procuraduría General del Estado o Contraloría.
- Presentación de balances y cumplimiento de obligaciones que sean de trascendencia para el interés colectivo y que constan en los arts. 88 y 89 de la ley.

En lo que respecta al gobierno electrónico o e-gob, desde la Constitución de 2008 se han desarrollado varias normativas aisladas en pro de fomentar la transparencia, eficiencia y eficacia de las acciones de la administración pública; sin embargo, no fue hasta 2014 que se concretó el Plan Nacional de Gobierno Electrónico que, en sus dos versiones, se encuentra alineado a los Planes Nacionales de Desarrollo de cada período. El gobierno electrónico implica el uso de las TIC con la finalidad de facilitar el acceso y acercamiento de la ciudadanía y brindar mejores servicios, al garantizar la transparencia y la participación de forma inmediata e interactiva, y democratizar la gestión de la administración pública. Los instrumentos del gobierno electrónico son las páginas web, redes sociales, aplicaciones móviles y los mensajes de texto. En el Ecuador, todos los GAD cumplen con el proceso de rendición de cuentas, sin embargo, según la ciudadanía la información facilitada no se alinea con las expectativas, pues contempla solo información que las autoridades desean dar a conocer. El cumplimiento de transparencia de difusión por e-gob de los GAD no es oportuna, ni cumple los requerimientos mínimos esperados, por lo que se requiere un fortalecimiento institucional que vaya de la mano con los procesos de lucha contra la corrupción. La divulgación de esta información se debe efectuar a través de un portal de información o página web; u otros que la institución considere dando apertura al gobierno electrónico, atendiendo así el vertiginoso avance tecnológico y el uso de medios digitales para poner la información al alcance de todos.

El cumplimiento de esta normativa se encuentra bajo la responsabilidad del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS 2020, párr. 3) para quien “la transparencia se traduce en principios y acciones claras destinadas a garantizar el acceso a información clara y oportuna

para la ciudadanía, sobre las acciones, recursos y decisiones que se toman en las instituciones públicas y privadas”. Al depender el seguimiento de la transparencia de la información brindada por los GAD en las páginas web institucionales, el medio de verificación se vuelve ineficaz, y al ser el único limita el cálculo del nivel de transparencia. Es primordial que la información esté al alcance de la ciudadanía, concebida como un derecho fundamental de todos los ciudadanos ecuatorianos, con la finalidad de “mejorar la calidad de los gobiernos regionales y locales, mediante una mayor intervención de los mismos en la preparación y ejecución de los programas” (Appleby 1967, 321), con un mayor compromiso por mejorar la situación económica y social de la población.

El análisis de transparencia de los mecanismos permanentes y obligatorios se denomina índice de transparencia activa (ITA); considera constancias o evidencias obrantes en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital u otro formato y que hayan sido creadas u obtenidas por los sujetos obligados o que las tengan en su poder de manera definitiva o bajo su control con la finalidad de que, como establece Herring (citado en Waldo 1982, 201), se muestre que a pesar de que “la rama administrativa del gobierno no puede mantener un equilibrio en una sociedad dinámica, puede hacer mucho por clarificar y llevar a efecto los propósitos declarados” por sus gobernantes.

La información pública debe caracterizarse por ser completa, adecuada, oportuna y veraz y debe ser facilitada en el estado en el que se encuentra en el momento mismo de la petición o fecha de cumplimiento, practicando la premisa de la protección de los datos personales y enfocados a mejorar la gestión de la administración pública de manera permanente. Para cuantificar el cumplimiento de la normativa establecida y detectar el índice de transparencia de los 221 GAD locales, se vienen desarrollando con una línea base que inicia en junio de 2018.

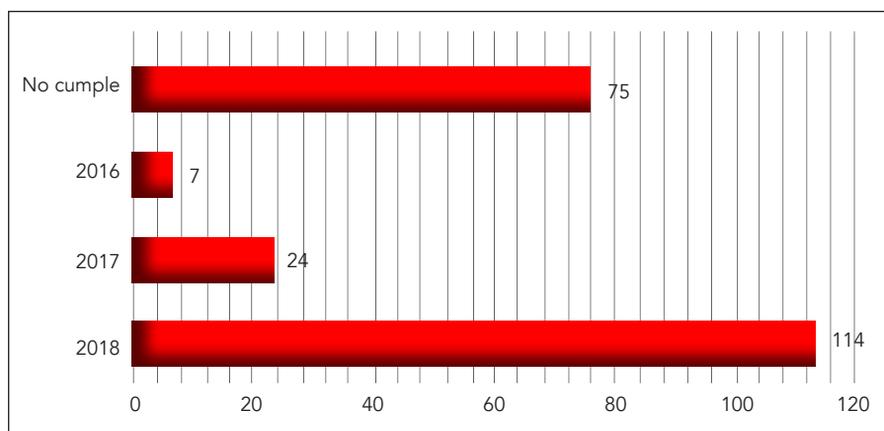
En este contexto, con base en la revisión de la información publicada por los GAD municipales del país, se determina la línea base a julio de 2018, estableciéndose en el proceso de observación y análisis que de los 221 gobiernos locales, 69 cumplen con la información y la mantienen al día en el portal; 14 publican su información hasta junio; 15 informan hasta abril; adi-

cionalmente se comprueba que 16 GAD actualizaron su información a marzo (6), febrero (6), y enero (4) de 2018, por última vez.

El análisis evidencia que 24 GAD tienen información hasta 2017, y 7 hasta 2016; un total de 76 GAD municipales han aplicado lo establecido en el art. 7 de la LOTAIP.

Según la información obtenida, se revela que un alto porcentaje de municipalidades tiene información desactualizada o no cumple con la norma establecida, tal como lo expresa la figura 1.

Figura 1
Disponibilidad de información de acuerdo al art. 7 de la LOTAIP

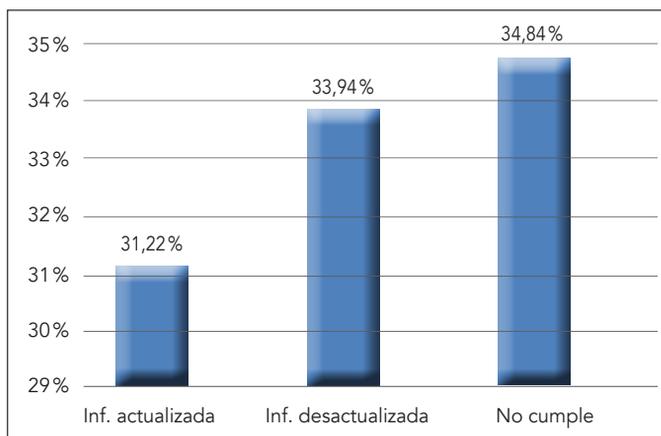


Fuente: FDC (2018).

De los 221 gobiernos locales del país, un 31,22% cumple con el registro y publicación de la información correspondiente; un 34,84% no cumple en lo absoluto, mientras que el 33,94% de los GAD municipales presenta información desactualizada.

En cuanto a los resultados obtenidos por provincia, se ha considerado clasificarlos de acuerdo a los siguientes criterios: cumple con el art. 7 de la LOTAIP, tiene desactualizada la información, no cumple. A estos criterios adicionalmente se incluyen los problemas con la red de internet y en algunos casos la no existencia de un portal web.

Figura 2
Cumplimiento del art. 7 de la LOTAIP

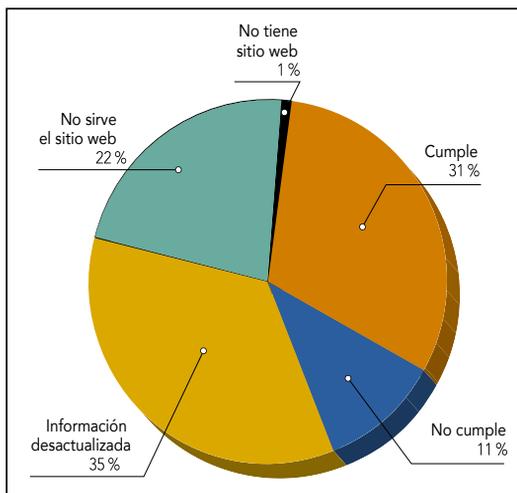


Fuente: FDC (2018).

En cuanto al Plan de Trabajo de los alcaldes y concejales, se encontró que del total de 221 GAD municipales, tan solo 10, que corresponde al 4,53% del total de GAD, tienen publicado el Plan de Trabajo del alcalde, y solamente 9 de los 10 el de los concejales.

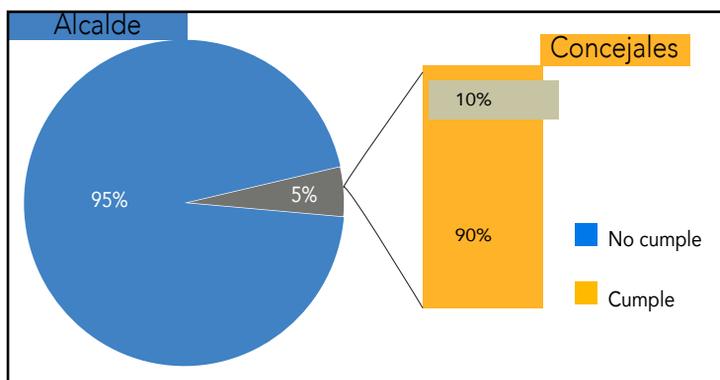
Con base en la investigación realizada se puede observar que, a pesar de que los GAD son las instituciones locales que se encuentran más cercanas a la ciudadanía, existe aún un alto índice de incumplimiento en lo que respecta al art. 7 de la LOTAIP. De los 221 GAD municipales analizados, se obtiene que 69 cumplen con la información correspondiente y mantiene la página actualizada, es decir, cumplen con la actualización de formatos y subida de información, tal cual lo indica el CPCCS, lo que se traduce en un Índice de Transparencia Activa (ITA) de los GAD del 31,22% de cumplimiento de la ley. Incumplimiento total de la información se presenta en un total de 24 GAD, mientras que en 77 se observa que la información es presentada, pero en forma desactualizada o existe incumplimiento en ciertos ítems.

Figura 3
Cumplimiento del art. 7 de la LOTAIP, a junio de 2018 por provincias



Fuente: FDC (2018).

Figura 4
Planes de trabajo publicados de alcalde y concejales, a junio de 2018



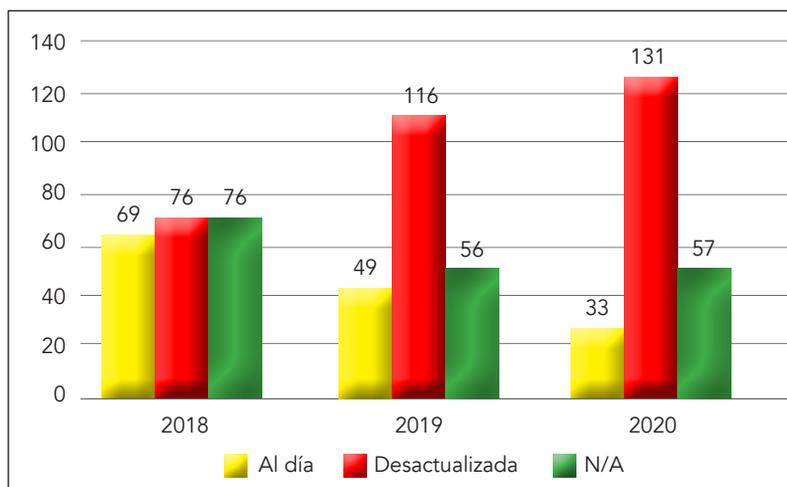
Fuente: FDC (2018).

Adicional a estos problemas, se observa que en un total de 48 GAD la página o el portal web no permite el acceso a la información y que 3 de los 221 GAD, no posee portal web. El comparativo entre los que han actualizado y no su información con respecto a los años anteriores se presenta con los siguientes índices:

- 3,16% de los GAD posee información actualizada hasta 2016.
- 10,86% de ellos ha actualizado a 2017.
- 51,58% actualizan la información hasta 2018.

Esta información permite discernir que sí existe un alto incremento de conciencia del principio de transparencia a pensar de que aún se presenta un 34,39% de GAD que no transparentan su administración. En febrero de 2019 se desarrollaron las elecciones seccionales para los 221 cantones, los candidatos electos fueron posesionados en mayo del mismo año, esto genera de igual forma una modificación en los resultados obtenidos en los años siguientes que se presentan en la figura 5.

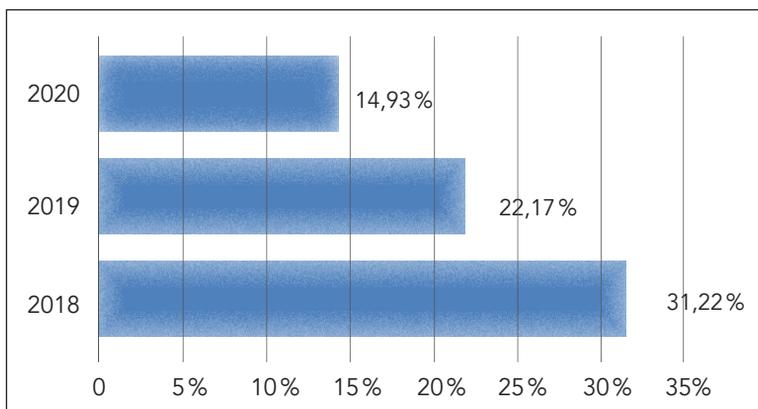
Figura 5
Comparativo de cumplimiento del art. 7 LOTAIP
en los GAD municipales, 2018-2020



Fuente: FDC (2018).

Como se observa en las figuras, las estadísticas muestran que, al contrario de mejorar el acceso a la información en los últimos años, ha ido decauyendo, lo cual nos presenta el siguiente índice de transparencia activa como consta en la figura 6.

Figura 6
ITA anual en los GAD de Ecuador



Fuente: FDC (2018).

Rasgos destacables

Entre los rasgos destacables se determinó la existencia de la normativa legal y el trabajo que debe desarrollar el CPCCS como uno de los poderes del Estado. Si dicho organismo fuera manejado de manera adecuada se podría evitar que se cometieran muchos actos de corrupción. Otro de los rasgos destacables es el proceso anual de medición, por medio del cual el CPCCS emite un informe a los distintos GAD del nivel de transparencia que presentan y del cumplimiento con la normativa establecida o, en su defecto, su incumplimiento, lo que permite mejorar los niveles de transparencia de los gobiernos locales, y coadyuva al fortalecimiento de la legitimidad.

Al establecer una normativa legal de transparencia por parte del Estado ecuatoriano, se deja de lado las buenas intenciones que se supone demuestran los gobiernos locales y las promociones publicitarias que muchas veces son engañosas, y se promueve procedimientos para rectificaciones oportunas que atañen al interés público.

Conclusiones

La transparencia no es algo que debe funcionar aislada de la administración pública porque forma parte de la misma; por ende, debe estar considerada en la planeación estratégica de las organizaciones, ser parte de su misión, visión, de la estructura misma de la estrategia organizacional, puesto que la transparencia es una forma de hacer gobierno. Construir organizaciones transparentes no es nada fácil, pero depende de la voluntad política de generar cambios sustanciales en la organización frente a la sociedad, una cultura organizacional transparente aumenta la credibilidad de la autoridad electa y legitima su posición de poder. La transparencia no se considera importante solo en el ámbito local, regional o nacional, sino también internacional, ya que existen varias convenciones internacionales que toman a la corrupción como la ausencia de la transparencia y se ha acordado trabajar en responsabilidad social, rechazando la modalidad de corrupción.

En el ámbito internacional, antes de medir el nivel de transparencia, se ha estado evaluando el índice de percepción de corrupción de los Estados, pero al no querer conceptualizar a la corrupción como una acción del sector público, se cambia este paradigma con relación a la transparencia organizacional, entendiéndola como una cualidad que permite a la sociedad conocer la verdadera identidad de una organización y medir su credibilidad frente a lo que hace y genera.

Con base en la investigación realizada, se observó que a pesar de que los GAD son las instituciones locales que se encuentran más cercanas a la ciudadanía, existe aún un alto índice de incumplimiento en lo que respecta a la transparencia y a la observancia del art. 7 de la LOTAIP que ha dejado como resultado principal un alto índice de incumplimiento de la ley por parte de los organismos analizados. Aunque la administración local genera vínculos con

la sociedad, es un aspecto a mejorar con el fin de incrementar la participación de la sociedad civil y la ciudadanía en la toma de decisiones y la observación de la gestión pública realizada.

Referencias

- Appleby, Paul. 1967. *Administración pública*. Ciudad de México: Herrero Hermanos Sucs.
- Barragán, Daniel. 2019. *Índice de transparencia activa 2018*. Quito: FCD. <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/projects/indice-de-transparencia-activa-gad-municipales-2018/>.
- Chuquimarca, José Luis. 2013. “División de poderes en la actual constitución del Ecuador”. *Resistencia: Revista de los estudiantes de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador* (3): 49-52.
- Consejo Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). 2019. *Competencias Consejo Participación Ciudadana y Control Social*. Accedido mayo de 2019. <https://www.cpccs.gob.ec/nuestra-institucion/competencias-cpccs/>.
- . 2020. *Transparencia y lucha contra la corrupción*. Accedido mayo de 2020. <http://www.cpccs.gob.ec/transparencia-y-lucha-contra-la-corrupcion/transparencia/>.
- Cueva, Agustín. 2012. “Elementos y niveles de conceptualización del fascismo”. En *Ensayos sociológicos y políticos*, editado por Fernando Tinajero, 129-142. Quito: Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Dreyfus, Françoise. 2012. *La invención de la burocracia. Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos*. Buenos Aires: Biblos.
- Drucker, Peter. 1999. *Los desafíos de la administración en el siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana S.A.
- EC. 2004. *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Registro Oficial Suplemento 337, 18 de mayo.
- . 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- . 2009. *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. Registro Oficial Suplemento 22, 9 de septiembre.
- . 2010. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre.
- Florez, Margareth. 2019. “Una mirada a la transparencia en la gestión pública”. Accedido junio de 2019. Bogotá: Corporación Transparencia Colombia. <https://docplayer.es/18853252-Una-mirada-a-la-transparencia-en-la-gestion-publica-margareth-florez-directora-ejecutiva.html>.

- Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD). 2018. *Guía básica de gobierno abierto*. Quito: FCD. <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/projects/indice-de-transparencia-activa-gad-municipales-2018/>.
- Galindo, Miguel. 2000. *Teoría de la administración pública*. Toluca: Porrúa.
- González, José. 2005. “La administración pública como ciencia: una aproximación a su objeto de estudio”. *Espacios Públicos* 8 (15): 162-175.
- Lynn, Naomi, y Aaron Wildavsky. 1999. *Administración pública: el estado actual de la disciplina*. Ciudad de México: FCE.
- Moncayo, Paco. 1994. *Ecuador: geopolítica, poder y seguridad*. Quito: ESPE.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). 2013. *El acceso a la información pública, un derecho para ejercer sobre otros derechos*. Washington D. C.: OEA.
- Oszlak, Oscar. 2013. *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Buenos Aires: Red GEALC.
- Ponce, Carolina, Mauricio Alarcón y Marcelo Espinel. 2018. *Guía básica de gobierno abierto*. Quito: FDC.
- Romero, Jorge. 2008. “Reflexiones sobre el buen gobierno”. *Revista de Ciencias Jurídicas* (118): 105-120.
- Shafritz, Jay, y Albert Hyde. 1999. *Clásicos de la administración pública*. Ciudad de México: FCE.
- Stiglitz, Joseph. 2000. *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Waldo, Dwight. 1982. *Administración pública: la función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*. Ciudad de México: Trillas.
- White, Leonard. 1964. *Introducción al estudio de la administración pública*. Ciudad de México: Centro Regional de Ayuda Técnica.