Transparencia en la administración pública municipal del Ecuador

Autores: Santiago Núñez, Soledad de la Torre

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 del Ecuador. Conlleva un análisis conceptual de los avances en el derecho al acceso de a la información pública en Ecuador, a nivel municipal. Desde una óptica legal, se evidencian los aspectos más destacados del cumplimiento del artículo 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) por parte de los GAD del país, en el contexto de la difusión de la información pública y el índice de transparencia activa. Aplicando la técnica de observación, se realiza una revisión de los 221 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 existente en cuanto al 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 del período 2018-2020 que ha dejado como resultado principal un alto índice de incumplimiento de la ley por parte de los organismos analizados.
Palabras clave: Transparencia, Gobiernos Autónomos Descentralizados, administración pública.

Abstract: This is an academic contribution that aims to demonstrate the level of transparency and vulnerabilities in public access to information in the 221 Decentralized Autonomous Governments of Ecuador. This entails a conceptual analysis of the advances in the right of access to public information in Ecuador, at the municipal level. From a legal perspective, it is observed the most outstanding aspects of compliance about the article 7 of the "Organic Law of Transparency and Access Public Information" (LOTAIP) by the country's GADs, in the context of the dissemination of public information and the active transparency index. Based on the observation technique, a review of the 221 web portals is carried out in order to determine the good and bad practices developed by local governments and thus be able to compare based on the active transparency index reports generated by the Foundation. Citizenship and Development (FCD), the existing evolution regarding the level of disclosure of the information of the local public administration. The study has been oriented to the theoretical foundation on the paradigms of public administration and the comparative analysis of the 2018-2020 period, which has left as a main result a high rate of non-compliance with the law by the organizations analyzed.
Keywords: Transparency, Decentralized Autonomous Governments, public administration.

Código de clasificación JEL: J18

1. Introducción

La evolución en la comprensión de concepto de Estado ha variado en los distintos períodos de tiempo de la humanidad, 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 en base a 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 distintas instituciones que forman parte del aparato estatal, dando vida a la gestión y a la administración pública. Acciones que requieren ser controladas por lo que "la función de transparencia y control social, creado en la Constitución 2008 en su artículo 204 es la que se encarga de fiscalizar el poder público y es ejercido por el pueblo mediante el derecho de participación" (Asamblea Nacional del Ecuador 2020, 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 como 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 interrogante siguiente: ¿cúal es el nivel de cumplimiento del artículo 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 realiza una revisión de 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 existente en cuanto al 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 del período 2018-2020 que ha dejado como resultado principal un alto índice de incumplimiento de la ley por parte de los organismos analizados.

2. Desarrollo

2.1. 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, 162). 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 ha 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, se postula a la administración pública como un sub campo 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 pretende "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 instituciones 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.

La armonía social, se considera desde dos corrientes de pensamiento con distintas tendencias, la primera 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 la segunda tendencia denominada el estructuralismo que considera a la armonía social como un proceso por medio del que se fortalece una conciencia colectiva que se enfoca en la distribución del trabajo. Sea cual fuere la corriente del pensamiento que queramos aceptar, 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 ido creciendo permanentemente y que por ende generan un incremento de las acciones del gobierno, lo que conlleva con el pasar del tiempo a que el tamaño del Estado sea mayor y se dificulte su control.

En el ideal de lograr que las instituciones cumplan con su acometido, 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" (M. J. Shafritz 1999, 163). A partir de esta pregunta, esclarecer cuál sería el camino que se debe 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 empresas 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" (Organización de los Estados Americanos 2013, 3).

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos demostrados en 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 empleados 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.

2.2. 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 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 realizó en la Organización de Estados Americanos (OEA), la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción. En este proceso surgen conceptos entre los que sobresale el buen gobierno que viene ligado al principio de transparencia y la concepción de este principio en la política pública, desde una perspectiva legal apoyada por todos los países presentes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y que conllevo 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 (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" (Florez 2019, 6), más aún cuando implican erogaciones económicas de recursos públicos, volviendo fundamental fortalecer los procesos de transparencia.

Uno de los principales mecanismos para fortalecer en la actualidad la transparencia en el sector público ha sido el aprovechamiento de las TICS, "ya que han transformado profundamente la forma de informarnos y comunicarnos" (Oslak 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.

Estos elementos son fundamentales para eliminar las oportunidades de corrupción entendida esta 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 fundamentan en mecanismos que coadyuvan a disminuir los índices de corrupción que enfrentamos, 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 auto sustentado, internamente coherente y con reales posibilidades de expansión" (Cueva 2012). La corrupción se convierte en un problema endémico en países de América Latina a atender.

2.3. Acceso a la información gubernamental local en el Ecuador

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) emitida el 18 de mayo del 2004, en el Ecuador, 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" (Congreso Nacional 2004, 1), con el objeto de "garantizar y normar el ejercicio del derecho fundamental de las personas a la información" (Congreso Nacional 2004, 2) y tener una administración pública que genere confianza y coadyuve a legitimar las acciones de los asuntos públicos. Subsecuentemente, tratando de fomentar una sociedad más justa y transparente en el año 2008 al modificar la constitución se definen 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 consisten en que si una función puede detener los actos de otra función no es porque tenga mayor autoridad, sino porque debe ejerce una función específica, y tutelar el ordenamiento jurídico mediante los principio 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 en el marco legal del país es sin duda alguna 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).

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (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 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

empresas que deben cumplir con las normas establecidas en la LOTAIP tenemos a todas las instituciones que forman parte del aparato estatal en cada una de sus funciones, los gobiernos autónomos descentralizados 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 (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) (2010), que deriva facultades y competencias que estaban restringidas únicamente para el Gobierno Central, a los gobiernos locales en sus distintos niveles provincial, distrital, cantonal y parroquial, obligando a estas instancias de Gobierno, a ser autosuficientes en cuanto a la generación de recursos propios. Al tener mayores facultades y competencias los GAD, 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 "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" (Barragan 2019).

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. Cuando se trata del acceso a la información, se establece primero que este es un derecho constitucional que se encuentra estipulado en el artículo 18, cuyo cumplimiento, incluye publicar de manera permanente información que facilite el control social.

Para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) esta revisión se hace en base al cumplimiento del artículo 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 ejercicio 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 Trasparencia 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: 1) planificación y facilitación del proceso, 2) evaluación de la gestión interna y elaboración del informe, 3) deliberación pública y evaluación y 4) presentación del informe incluyendo la opinión pública y el plan de acción frente a las recomendaciones. El informe debe incluir información veraz sobre los puntos establecidos en los artículos 10 y 93 de la LOCPCCS, 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 artículos 88 y 89 de la ley.

En lo que respecta al gobierno electrónico o E-Gob., desde el cambio de la constitución 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 el año 2014 que se concretó el Plan Nacional de Gobierno Electrónico alineado con el Plan Nacional de Desarrollo conocido como el Plan Nacional del Buen Vivir. Este plan es un instrumento para acercar al ciudadano al gobierno, y en su segunda versión se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida en el 2017 con una vigencia hasta el 2021. El gobierno electrónico implica el uso de las TICS con la finalidad de facilitar el acceso y acercamiento de la ciudadanía y brindar mejores servicios, garantizando la transparencia y la participación de forma inmediata e interactiva, democratizando 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 legal en el Ecuador, se encuentra bajo la responsabilidad del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCS) 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" (CPCCS 2020). Al depender el seguimiento de la transparencia de la información brindada por los GAD's 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 haya sido creada u obtenida por los sujetos obligados o que la tengan en su poder de manera definitiva o bajo su control con la finalidad de que como establece Herring 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" (Waldo 1982, 201) 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. En este contexto, para cuantificar el cumplimiento de la normativa establecida y detectar el índice de transparencia de los 221 GAD's locales, se vienen desarrollando con una línea base que inicia en julio del 2018, un análisis de acuerdo a los siguientes datos, por parte de la Fundación ciudadanía y desarrollo:

Tabla 1. Ítems considerados para el Índice de Transparencia Activa (ITA)

LITERAL	DETALLE	PESO
a1	Estructura orgánica	0,25
a2	Base legal que la rige	0,25
a3	Regulaciones y procedimientos internos	0,25
a4	Metas y objetivos de las unidades administrativas	0,25
b1	Directorio completo de la institución	0,5
b2	Distributivo de personal	0,5
c	Remuneración mensual por puesto	1
d	Servicios que ofrece y la forma de acceder a ellos	1
e	Texto íntegro de contratos colectivos	1
f1	Formularios o formatos de solicitudes	0,5
f2	Formato para solicitudes de acceso a la información pública	0,5
g	Presupuesto de la institución	1
h	Resultados de auditorías internas y gubernamentales	1
i	Procesos de contrataciones	1
j	Empresas y personas que han incumplido contratos	1
k	Planes y programas en ejecución	1
l	Contratos de crédito externos e internos	1
m	Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía	1
n	Viáticos, informes de trabajo y justificativos	1
o	Responsable de atender la información pública	1
p	Publicación de actas de respectivas sesiones de organismos seccionales, así como planes de desarrollo local	1
TOTAL DEL ART. 7		**16**
Adicional 1	Declaración juramentada de bienes de alcaldes y concejales	1
Adicional 2	Forma de presentración de documentos. ¿son datos abiertos o PDF abiernto para copiar datos?	1
Adicional 3	¿tiene la institución perfiles en redes sociales? (Facebook y Twitter)	1
Adicional 4	Se incluye el plan de trabajo del alcalde y/o concejales presentado para su candidatura	1
TOTAL DE INDICADORES		**20**

Fuente: Índice de Transparencia Activa (ITA)

Elaboración propia

El análisis inicial determinó la siguiente línea base de los 221 gobiernos locales:

Tabla 2.Cumplimiento del ITA a junio 2018

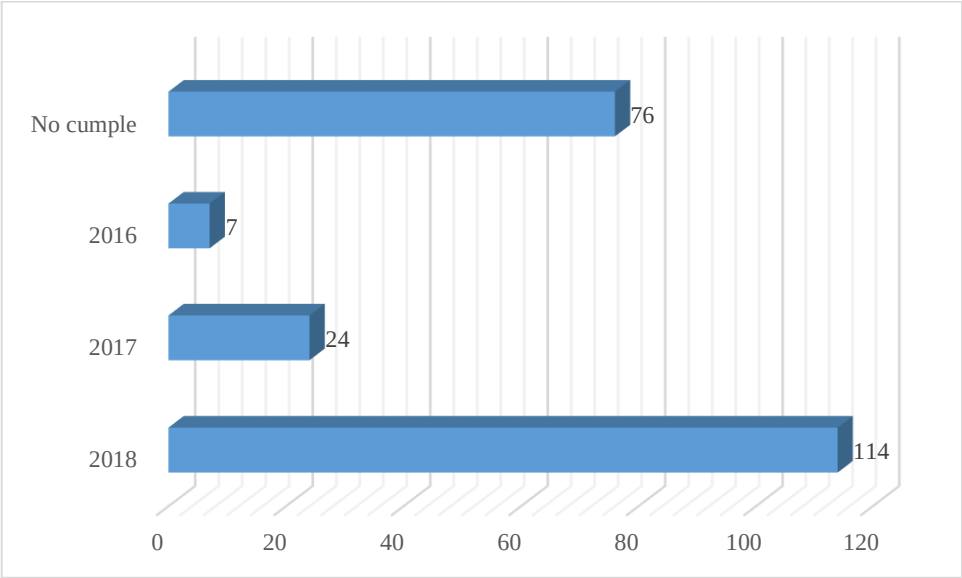
Fecha de última información disponible	Municipios
Junio 2018	69
Mayo 2018	14
Abril 2018	15
Marzo 2018	6
Febrero 2018	6
Enero 2018	4
Año 2017	24
Año 2016	7
N/A	76

Fuente: Índice de Transparencia Activa (ITA)

Elaboración propia

En base a la información obtenida se observa que un porcentaje de municipalidades tiene información solo de los años 2016 y 2017 tal como lo expresa la ilustración 1:

Ilustración 1. Disponibilidad de información de acuerdo al Artículo 7 de la LOTAIP

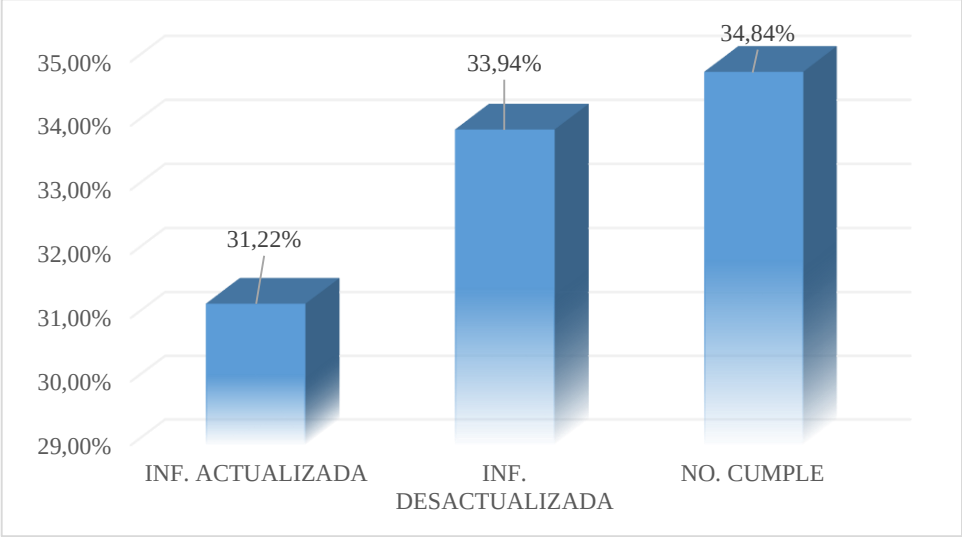


Fuente: Indice de Transparecia Activa (FDC)

Elaboración propia.

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 gobiernos autónomos municipales presenta información desactualizada.

Ilustración 2. Cumplimiento del Artículo 7 de la LOTAIP

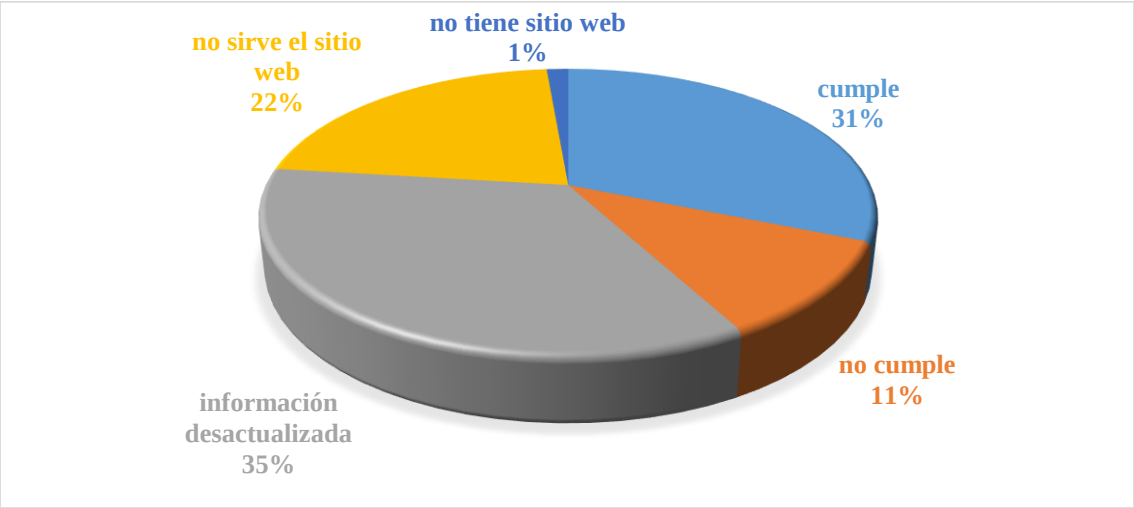


Fuente: Indice de Transparecia Activa (FDC)

Elaboración propia.

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

Ilustración 3. Cumplimiento de Artículo 7 de la LOTAIP a junio 2018 pro provincias

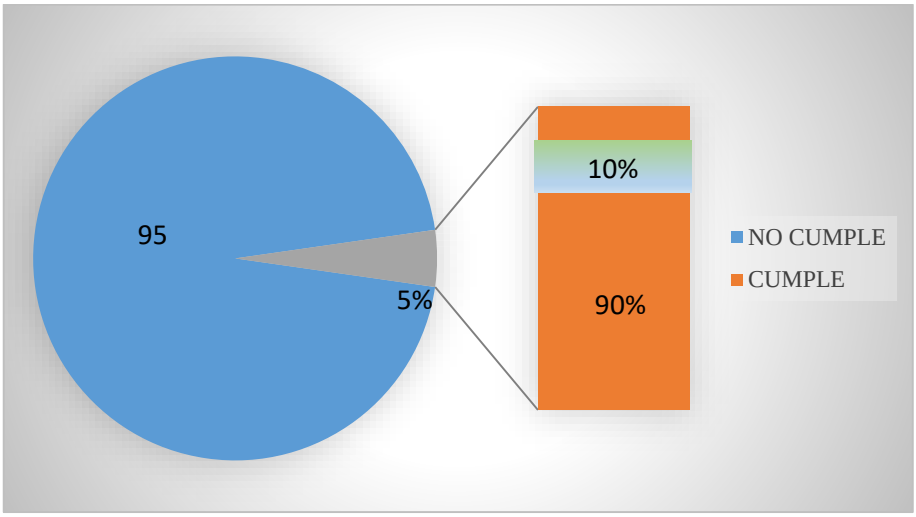


Fuente: Indice de Transparecia Activa (FDC)

Elaboración propia.

En cuanto al Plan de Trabajo de los Alcaldes y Concejales se encontró la siguiente información. Del total de 221 GAD municipales tan sólo 10 GAD, que corresponde al 4,53% del total de Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen publicado el Plan de Trabajo del Alcalde y solamente 9 de los 10 el de los Concejales.

Ilustración 4. Planes de trabajo alcalde y concejales a junio 2018 publicados



Fuente: Indice de Transparecia Activa (FDC)

Elaboración propia.

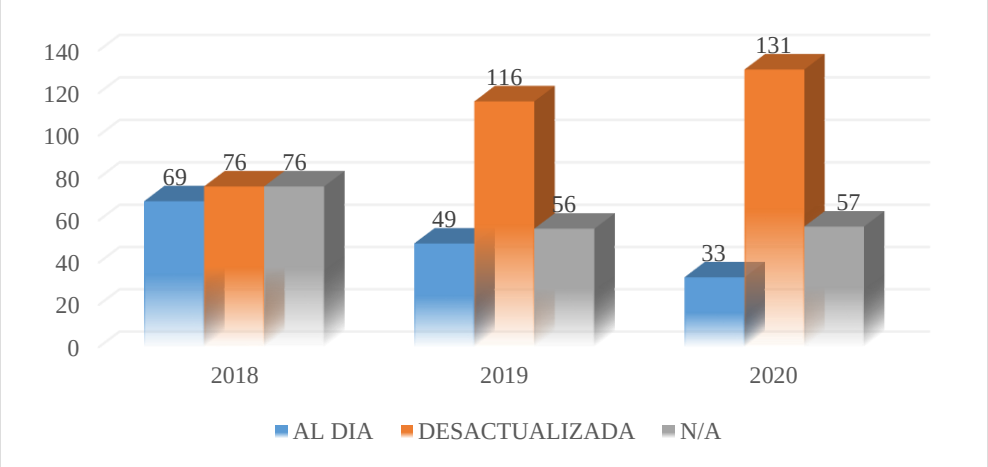
En base a la investigación realizada podemos observar que a pesar de que los Gobiernos Autónomos Descentralizados son las instituciones locales que se encuentran más cercanas a la ciudadanía existe aún un alto índice de incumplimiento en lo que respecta a la transparencia y al cumplimiento del Art. 7 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 Consejo de Participación Ciudadana, lo que se traduce en un Índice de Transparencia Activa de los GAD del 31,22% de cumplimiento de la ley. Incumplimiento total de la información se presenta en un total de 24 GAD, mientas que en 77 GAD se observa que la información es presentada, pero en forma desactualizada o existe incumplimiento en ciertos ítems.

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. En cuanto a la comparación anual se observa que 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's posee información actualizada hasta el año 2016.
- 10,86% de ellos ha actualizado al 2017
- 51,58% actualizan la información hasta el 2018

Esto nos permite discernir que si existe un alto incremento de conciencia del principio de transparencia a pensar que aún se presenta un 34,39% de GAD que no transparentan su administración. En febrero del 2019, se desarrollaron las elecciones seccionales para los 221 cantones, los candidatos electos son posesionados en mayo del mismo año, esto genera de igual forma una modificación en los resultados obtenidos en los años siguientes en los que se encuentra los siguientes resultados:

Ilustración 5. Comparativo de cumplimiento artículo 7 LOTAIP GADs Municip. 2018-20

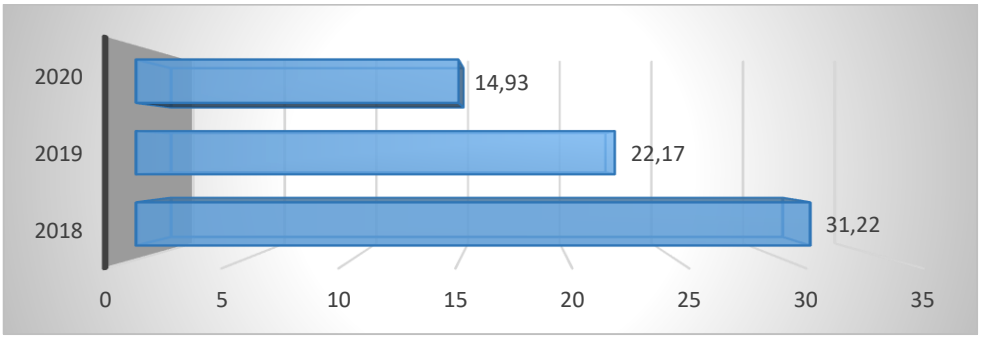


Fuente: Indice de Transparecia Activa (FDC)

Elaboración propia.

Como se observa en las gráficas las estadísticas muestran que al contrario de mejorar el acceso a la información en los últimos años ha ido decayendo, lo cual nos presenta el siguiente índice de transparencia activa:

Ilustración 6. ITA-GADs Municipales Ecuador anual



Fuente: Indice de Transparecia Activa (FDC)

Elaboración propia.

2.4. Rasgos destacables

Entre los rasgos destacables nos encontramos con la existencia de la normativa legal y el trabajo que debe de acuerdo a sus funciones desarrollar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como uno de los poderes del Estado. Si se maneja esta importante instancia de manera adecuada se podría evitar se cometan 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.

3. Conclusiones

La trasparencia no es algo que debe funcionar aislada de la administración pública pues 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 a nivel 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.

A nivel internacional antes de medirse el nivel de transparencia se ha estado evaluando el índice de percepción de corrupción de los Estados, pero al no querer conceptualizarse 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 Gobiernos Autónomos Descentralizados 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 artículo 7 de la LOTAIP. A pesar de que la administración local genera vínculos con la sociedad es un aspecto a mejorar con el fin de ir también incrementando la participación de la sociedad civil y la ciudadanía en la toma de decisiones y la observación de la gestión pública realizada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Appleby, Paul. *Administraciòn Pùblica.* Mèxico: Herrero Hermanos Sucs, 1967.

Arcos Cabrera, Carlos. «Política pública y reforma educativa en el Ecuador.» En *Desafíos para la educación en el Ecuador: calidad y equidad,* editado por Carlos Arcos Cabrera y Espinosa Betty, 29-63. Quito: FLACSO, 2008.

Asamblea Nacional del Ecuador. *Constitución de la República.* 23 de 05 de 2020. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf.

Barragan, Terán Daniel. *Inice de Transparencia Activa 2018.* Quito: FCD, 2019.

Chuquimarca, José Luis. «División de poderes en la actual constitución del Ecuador.» *Resistencia: revista de los estudiantes de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. 3,* 2013: 49-52.

Congreso Nacional. *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información.* 18 de 05 de 2004. http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_ane_cpccs_22_ley_org_tran_acc_inf_pub.pdf.

CPCCS. *Consejo Participación Ciudadana y Control Social.* 10 de 05 de 2019. https://www.cpccs.gob.ec/nuestra-institucion/competencias-cpccs/.

—. *http://www.cpccs.gob.ec/.* 20 de 05 de 2020. http://www.cpccs.gob.ec/transparencia-y-lucha-contra-la-corrupcion/transparencia/.

Cueva, Agustín. «Elementos y niveles de conceptualización del fascismo.» En *Ensayos sociológicos y políticos*, de Ministerio de Coordinación de la política y GAD, 129-142. Quito, 2012.

Dreyfus, F. *La invensión de la Burocracia. Servir al Estado en Frnacia, Gran Bretaña y Estados Unidos.* Buenos Aires: Biblios., 2012.

Drucker, Peter. *Los desafíos de la Administración en el Siglo XXI.* Buenos Aires: Editorial Sudamericana S.A., 1999.

Florez, Margareth. «Una mirada a la transparencia en la gestión pública.» 14 de 06 de 2019.

Galindo, Miguel. *Teoría de la Administración Pública.* Toluca, México: Editorial Porrua, 2000.

González, Mercado José Candido. «La Administración pública como ciencia: una aproximación a su objeto de estudio.» *Espacios Públicos*, 2005: 162-175.

Moncayo, Paco. *Ecuador: Geopolítica, Poder y Seguridad.* Quito: Escuela Politécnica del Ejército, 1994.

Organización de los Estados Americanos. *El Acceso a la información Pública, un Derecho para ejercer sobre otros Derechos.* Canada: DGPE, Departamento de la gestón pública efectiva, 2013.

Oslak, Oscar. *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública.* Buenos Aires-Argentina: Red GEALC, 2013.

Ponce, Carolina, Alarcón, Mauricio, Espinel, Marcelo. *Guia Básica de Gobierno Abierto.* Quito-Ecuador: FDC, 2018.

Romero, Perez Jorge Enrique. «Reflexiones sobre el buen gobierno.» *Revista de Ciencias Júridicas*, 2008: 105-120.

Shafritz Jay, Hyde Albert. *Clasicos de la Administración Pública.* Mexico D.F.: Fondo de Cultura Económica Universidad Autonoma de Campeche, 1999.

Stiglitz, Joseph E. *La economía del sector público.* España: Antoni Bosch editor, 2000.

Waldo, Dwight. *Administración Pública. La función Administrativa, Los Sistemas de Organización y Otros Aspectos.* México: Editorial Trillas, 1982.

White, Leonard. *Introducción al estudio de la administración pùblica.* México: Centro Regional de Ayuda Técnica, 1964.