Primera parte - Acercamientos teóricos de la Comunicación
**Capítulo 2 - Aproximaciones teóricas de la transparencia en la
información pública local de los GAD Municipales del Ecuador**

Narcisa Medranda Morales

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

MEDRANDA MORALES, N. Aproximaciones teóricas de la transparencia en la información pública local de los GAD Municipales del Ecuador. In: AGUIAR MARIÑO, N. and MEDRANDA MORALES, N., eds. *Comunicación, desarrollo y política* [online]. Quito: Editorial Abya-Yala, 2018, pp. 41-66. Estudios de la Comunicación series. ISBN: 978-9978-10-498-9.
<https://doi.org/10.7476/9789978104989.0004>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Capítulo 2

Aproximaciones teóricas de la transparencia en la información pública local de los GAD Municipales del Ecuador

Narcisa Medranda Morales

“El Ecuador es un Estado Constitucional de derechos y justicia” (art.1), de acuerdo con la nueva Constitución (2008). Territorialmente se organiza en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales (art. 42 de Constitución). Cada uno de estos niveles territoriales se constituye en Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), en remplazo a los llamados gobiernos seccionales autónomos. “Estos gobiernos están llamados a regirse bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana” (Constitución 2008, Art.238).

El Ecuador está dividido en 24 provincias, 221 cantones y 798 parroquias; cada provincia cuenta con un prefecto y cada cantón con un alcalde, mientras que las parroquias cuentan con un presidente de la junta parroquial. Estas autoridades son electas por el pueblo mediante votación popular y universal cada cinco años.

Refiriéndose a los gobiernos municipales, José Swing (2010, p. 8) señala lo siguiente:

Los gobiernos municipales, ejercen jurisdicción en el territorio del cantón. Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía polí-

tica, administrativa y financiera. Los principales órganos del gobierno municipal son el alcalde, máxima autoridad administrativa y el consejo municipal, responsable del ejercicio de la facultad legislativa.

Las competencias exclusivas que la Constitución reconoce a favor de los gobiernos municipales son las previstas en el artículo 264.

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural, y de deportivo de acuerdo con la ley.
8. Planificar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas, lechos de ríos, lagos y lagunas, sin prejuicios de las limitaciones que establezca la ley.
11. Preservar, garantizar el acceso afectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentran en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.

13. Gestionar los servicios de prevención y protección, socorro y extinción de incendios.
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En este sentido, los alcaldes deben responder y socializar con la ciudadanía la ejecución de dichas competencias, para dar lugar a informar de manera contextualizada y verificada, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ecuador, aprobado en mayo de 2004, señala que, entre otras, todas las personas jurídicas de derecho público “están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas en esta Ley” (art.1). Siendo los municipios personas jurídicas de derecho público, están sujetos enteramente a esta Ley. En España, una Ley similar no se ha aprobado hasta diciembre de 2013.

Uno de los pedidos de la Ley de Transparencia de Ecuador es que las entidades sujetas a la misma deben difundir a través de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición del público implementados en la misma institución, toda la información actualizada, que para efecto de esta Ley se considera de naturaleza obligatoria (art.7). Sin embargo, al revisar aleatoriamente varias páginas webs nos encontramos que esta Ley tiene una implementación muy limitada.

Es por tanto necesario realizar una investigación que nos permita identificar cómo se está implementando la Ley en las administraciones municipales y qué impactos está provocando en la ciudadanía ecuatoriana. Una investigación de esas características ha sido realizada por el Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural de la Universidad Autónoma de Barcelona, fruto de la cual se ha creado el proyecto Mapa Infoparticip@ (<http://mapainfoparticipa.com/es>), el cual busca justamente identificar la calidad y transparencia de la información y comunicación que publican los municipios a través de sus portales webs.

Planteamiento del problema de investigación

No siempre se utilizan o aprovechan los recursos de Internet y de la web social para ofrecer información de calidad ni para alcanzar metas en relación al derecho de acceso a la información en las instituciones municipales.

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información (LO-TAIP, 2004) de Ecuador, en su Título Segundo “De la información pública y su difusión”, considera como información pública:

Todo documento en cualquier formato que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere esta Ley, contenidos creados u obtenidos por ella, que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado (art.5).

Los municipios, al igual que todas las instituciones públicas, tienen la obligación de difundir esta información según los parámetros establecidos por la Ley (Art.7), además de promocionar y garantizar el derecho de acceso a la misma (Art.8).

Tenemos entonces, por un lado, la sociedad de la información y comunicación que dispone de herramientas e innovaciones tecnológicas, que se utilizan en varios niveles e instituciones de la sociedad. Y por otro, un marco legal (LOTAIP), que demanda a las instituciones públicas la difusión de la información a través de estos medios. Hay en ese sentido unas condiciones favorables para la calidad y transparencia en la información que se emite desde las instituciones públicas.

Es por lo tanto necesario, conocer la situación actual respecto del uso de esas herramientas disponibles, concretamente las páginas web, y la manera con la cual la LOTAIP se aplica por parte de los gobiernos locales, en la publicación de información y la calidad y transparencia de la misma. Eso tiene directamente que ver con los procesos comunicativos que se han implementado dentro de las administraciones municipales, los cuales requieren ser analizados para justamente evidenciar cómo se produce y

publica la información y cómo ésta responde a las exigencias de un marco legal que garantiza el acceso a esa información como un derecho. Para lograrlo existen instrumentos y experiencias disponibles, como el Mapa Infoparticip@, que pueden ser adaptados al caso ecuatoriano.

Justificación de la investigación

En la actualidad, los medios de comunicación, si bien se encuentran inmersos en el dilema que plantean las nuevas tecnologías de la información, la comunicación, la inmediatez de la noticia, el mundo globalizado, una sociedad más informada y alerta de lo que acontece en el mundo entero, no obstante, siguen siendo agentes, actores y protagonistas de atención mundial.

La gran mayoría de los medios de comunicación social, poseen códigos que regulan el comportamiento ético de sus trabajadores, periodistas, directivos y personal administrativo. Pero también es cierto que la gran mayoría de esos códigos consisten en unas largas listas de lo que se debe y no se debe hacer que finalmente pocos leen y otros pocas más cumplen.

Una sociedad, como la ecuatoriana, que se encuentra en permanente cambio y transformación, mucho de lo cual responde a las dinámicas actuales y globales de las innovaciones en información y tecnología, requiere de una axiología que la sustente y necesita de vastas investigaciones al respecto. Es entonces innegable la necesidad de plantear a la sociedad un trabajo que se interese por la transparencia y la calidad de la información que se presenta a través de la web.

En el Ecuador el 18 de mayo de 2004, se aprueba la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), lo cual marca un antes y un después de la comunicación en las instituciones públicas del País, ya que condiciona a las instituciones del Estado a transparentar sus gestiones a través de los espacios de comunicación tales como radio, prensa, televisión e Internet, es decir a partir de espacios de acceso libre a la información y comunicación. Este interés está

también presente en el ámbito internacional, como es el caso de España que promulgó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el 2013.

Una de las prerrogativas de la LOTAIP es la existencia de un control social a través de la participación popular en la gestión de la administración pública, es así, que la acción que ejerza la sociedad en el control social se deriva de la calidad y el nivel de transparencia y divulgación de información de la gestión pública (Arruda, y Teles, 2010). Por lo tanto, es imprescindible que dicha información responda a criterios de veracidad y transparencia, lo cual es posible evaluar.

Partiendo de esta premisa, la presente investigación plantea que, en lo referente a la comunicación pública, se puede aportar para revisar el sistema de gestión pública de la información y sugerir mejoras en la misma. Además de propiciar una toma de conciencia en las autoridades con relación a la aplicación de la LOTAIP. La investigación es por tanto de interés para los responsables políticos de las administraciones municipales y de otras instituciones que han de velar por el cumplimiento de la legislación sobre acceso a la información. Será igualmente válida para los responsables técnicos ya que les aportará criterios y modelos útiles para el desempeño de su trabajo. También los resultados serán interesantes para el conjunto de la ciudadanía ya que al procurarse la mejora de la información publicada en las webs de los municipios se avanzará en el logro de derechos y en las posibilidades de participación fundamentada en el conocimiento de las actuaciones de los responsables políticos. Por último, la mejora de la información pública ha de repercutir en la mejora de los flujos de información hacia el resto de los medios de comunicación, ya que la información pública es fuente fundamental del sistema comunicativo.

Para ello, esta investigación se inscribe en la metodología de Mapa Infoparticip@ del Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural de la Universidad de Barcelona, la cual ha desarrollado una metodología de evaluación de los niveles de calidad y

transparencia en la información de las páginas web de municipios en España, y que sería importante replicar en la experiencia ecuatoriana, con los ajustes necesarios. Por tanto, esta investigación será una aportación significativa en el campo de los estudios de comunicación en Ecuador.

Marco teórico

Antecedentes teóricos del tema

En la búsqueda realizada del estado del arte de la presente investigación, hemos encontrado algunos trabajos que están dentro de los ejes de esta propuesta, que son calidad y transparencia en la información y comunicación pública, la experiencia más significativa al respecto, es la línea de investigación en la que trabaja desde 2007 el equipo del Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural de la Universidad Autónoma de Barcelona, que ya ha producido resultados y literatura de referencia.

Esa experiencia ha generado también inquietudes investigativas fuera de España como la tesis elaborada para el Programa de Posgradua- ción en Ciencias Contables de la Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS (Porto Alegre, Brasil) realizada por Vagner Naysinger Ma- chado, titulada *Fatores explicativos do nível de evidênciação nas páginas eletrônicas de municípios do sul do Brasil*, dirigida por la doctora Clea Beatriz Macagnam, leída en enero de 2014, esta investigación buscaba revisar el nivel de información de la gestión pública en los municipios más poblados del sur de Brasil, a través de la difusión de la información en sus páginas web disponibles en Internet, para esto se aplicaron 86 indicadores partiendo de la metodología del Mapa Infoparticipa.

Hay otros trabajos que realizan estudios referentes a este tema, aunque desde enfoques diversos y desde otras disciplinas. Entre los que podemos citar:

Tesis elaborada para la Facultad de Ciencias Físicas y Matemá- ticas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de

Chile (Santiago de Chile-Chile) realizada por José Daniel Sousa Oliva, titulada *La experiencia de Chile en la transparencia y acceso a la información: el cambio institucional del gobierno central ante las nuevas disposiciones normativas*, dirigida por el doctor Álvaro Vásquez Valdivia, leída en 2010, la cual plantea que en el primer año de la implementación de Ley 20.285 en las instituciones del Gobierno Central de Chile hubo factores que se resolvieron adecuadamente tales como la coordinación de los equipos de trabajo en los momentos previo de vigencia de la Ley, la capacitación a los funcionarios públicos, el visible liderazgo de la autoridad al involucrarse en la transformación de las instituciones. Sin embargo, se encontró con que existen temas que dificultan la aplicación de la Ley, como es el caso de los vacíos legales de la misma y de su reglamento que repercuten directamente en los procesos.

La tesis elaborada para la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Administración de Empresas de la Universidad de Cantabria (Santander- España) realizada por Guadalupe del Carmen Briano Turrent, titulada *Factores institucionales que inciden en la transparencia del gobierno corporativo: un estudio en empresas cotizadas latinoamericanas*, dirigida por el Dr. Lázaro Rodríguez Ariza, leída en 2012, señala que los factores institucionales formales y los gobiernos corporativos, con el nivel de transparencia, ha sido de gran relevancia en los últimos años.

Sin embargo, la mayor parte de las investigaciones se han enfocado en el grado de divulgación de la información voluntaria como es el caso de la tesis titulada *La experiencia de Chile en la transparencia y acceso a la información: el cambio institucional del gobierno central ante las nuevas disposiciones normativas* de José Daniel Sousa Oliva, de la Universidad de Chile, antes mencionada. Podemos ver que son escasos los trabajos que se centran particularmente en la transparencia de los gobiernos corporativos.

Infoparticip@

Infoparticip@ es un proyecto del Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural de la Universidad Autónoma de Barcelona. Este proyecto surge “como un prototipo de periodismo para facilitar la participación de la ciudadanía plural en el control democrático” (Moreno, Molina, Corcoy, 2013, p. 785). De esta manera busca dar cuenta del rol del periodismo frente a los desafíos contemporáneos de los gobiernos, las democracias en un contexto de revolución tecnológica que implica la era de la comunicación y el Internet.

Las inquietudes de quienes conciben este proyecto tienen que ver con un periodismo que “se ha deshumanizado y ha dificultado así la participación ciudadana en el control democrático” (Moreno, Molina, Corcoy, 2013, p. 784). Lo cual ha restringido la posibilidad de construir una democracia participativa, quedándose ésta en el ámbito de la representación. De esta manera, el periodismo, ha dejado de lado su función como cuarto poder y se ha quedado enmarcado dentro un rol más bien funcional a los gobiernos de turno y no tanto como un aspecto fundamental de la construcción de la democracia.

Es por tanto necesario, e incluso fundamental para la democracia, llevar a cabo acciones que permitan renovar al periodismo y darle una calidad humana. Que no se queden únicamente en el “márquetin político o comunicación estratégica” sino que estén verdaderamente al servicio de la ciudadanía (Moreno, Molina, Corcoy, 2013, p. 505). Es a través de las herramientas propias del periodismo y la comunicación que es posible estrechar las distancias entre gobierno y ciudadanía en términos de transparencia y de participación.

Para Infoparticip@, la construcción de un periodismo con calidad humana responde a los siguientes criterios (Moreno, Molina, Corcoy, 2013, p. 797).

- Humanizar la información. Lo cual implica tomar en cuenta a las y los ciudadanos en toda su diversidad y como sujetos activos dentro de la gestión pública.
- Información completa y transparente.
- Información con memoria y contextualizada. Que va más allá de la noticia y responde a un contexto socio histórico específico.
- Información contrastada y contrastable. Por tanto, que utiliza fuentes diversas y apropiadas, ofreciendo todos los datos necesarios para poder establecer comparaciones.
- Información periodística, inteligible y comprensible, que responde a las características de una determinada población y que es comprensible para toda la ciudadanía.

Por el lado de la ciudadanía, el proyecto busca que su participación sea “fundamentada”, y ese es el punto de encuentro entre el periodismo con calidad humana y la ciudadanía, puesto que, para poder participar, la ciudadanía necesita conocer y para poder conocer necesita la información que es emitida por los periodistas de las administraciones de gobierno. Son las mismas administraciones de gobierno quienes deben producir y emitir información sobre sí mismas, saneada y de calidad, que no esté al servicio de los intereses de los que las gestionan sino de las ciudadanías y los ciudadanos a quienes se deben.

Una de las entradas para el análisis de la información emitida por los gobiernos por parte del proyecto es la de transparencia, tomando en cuenta que es la transparencia en la información lo que genera confianza en la ciudadanía y lo que motiva su participación. Esa transparencia implica no sólo una manera de prevenir la corrupción, sino que se la considera un derecho democrático. Para poder ejercer ese derecho, la ciudadanía requiere de una información transparente, completa e inteligible

En ese contexto, Infoparticip@ busca ser una “propuesta para la innovación del periodismo orientada a facilitar la participación ciudadana en el seguimiento y la evaluación de la actuación de los representantes políticos y las políticas públicas” (Moreno, Molina, Corcoy, 2013, p. 505).

Aproximación teórica

Transparencia en la información pública

Es una verdad indisputable y una de las bases de la ciencia política, entre más estrictamente seamos vigilados, mejor nos comportamos
(Jeremy Bentham).

El término transparencia nace en la Antigua Grecia y China, con el objetivo de contar con gobiernos de leyes (De León, 2008), refiriéndose al beneficio que generan las leyes para la comunidad, logrando de esta manera el respeto y atención por parte de los ciudadanos.

Otros autores como Confucio y Aristóteles, enfatizaron que “un buen gobierno está determinado por la discreción de sus líderes”, lo que significa que los gobernantes deberán cautelar aquella información que sea frágil para sus economías.

La riqueza de las naciones, según Adam Smith se basa en gobiernos con reglas precisas y predecibles (De León, 2008), lo que permite tanto a los ciudadanos como a las empresas, tomar decisiones acertadas con base en información fiable.

Para Kant, una sociedad está formada por “(...) la franqueza, apertura, predictibilidad de las reglas y leyes de una sociedad” (De León, 2008, p. 13). Jean Rosseau enfatiza que “la oscuridad y secretividad son los enemigos de las sociedades” (De León, 2008, p. 13). Lo que significa que los gobiernos, en su gran mayoría han mantenido procesos de opacidad, donde las políticas no se cumplen, que como resultado se ha creado un panorama de desconfianza en la sociedad.

Los primeros indicios de una Ley de acceso a la información se remontan al año de 1766 en Suecia (De León, 2008), la cual incluía el acceso a los documentos oficiales, convirtiendo a éste país en el primero en el mundo con una ley basada en el acceso a la información pública como un derecho constitucional de los ciudadanos (Sveriges Riksdag, 2012).

Posterior a la ley de Suecia, aparece la Declaración francesa de los derechos humanos de 1789, en el artículo 15 expone que “la sociedad tiene el derecho de pedir a cualquier agente público que dé cuenta de su administración” (Canavaggio, 2011, p. 2). Para 1794 la ley francesa de acceso a la información pública, convierte el acceso a la información en un derecho cívico. Estas leyes se consideraron como la primera generación de leyes de acceso a documentos públicos, que se aplicaron de forma progresiva durante los siglos XIX y XX (Canavaggio, 2011).

El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, otorga el derecho a cualquier individuo de “buscar, recibir y difundir las informaciones y las ideas de cualquier modo que sea” (Canavaggio, 2011, p. 2). Lo que significa que promueve la libertad de expresión e información.

La segunda generación de leyes se origina por la información militar encubierta durante la Segunda Guerra Mundial (Sandoval Almazán, 2015), se originó una fuerte presión a nivel internacional, para establecer una nueva diplomacia con la finalidad de reducir riesgos en la guerra y la política armamentista (De León, 2008).

Finlandia (1951), EE.UU. (1966), Dinamarca y Noruega (1970), Francia y Países Bajos (1978), Australia y Nueva Zelanda (1982) y Canadá (1983), adoptan las leyes de acceso a la información pública, es por esto que se considera a estos países como los pioneros en materia de transparencia.

Una de las herramientas influyentes para el acceso a la información, aparecen en la Declaración de Chapultepec en 1994, afirmando que: “las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público”, sin embargo no fue establecida como una norma, pero dio paso a una serie de sucesos en materia de transparencia y acceso a la información pública (Escobar, 2015).

Iberoamérica y la transparencia

Susan Piotrowski señala que a nivel mundial de 198 países más de ochenta cuentan con leyes o regímenes de libertad en la información (Piotrowski, 2010); éstas se asocian al control y la rendición de cuentas a nivel gubernamental, disminuyendo la brecha en la información entre el pueblo y el gobierno, otorgando el poder a la ciudadanía de responsabilizar al gobierno de sus decisiones. Se espera que la relación entre ambos actores fortalezca la democracia (Puga, 2014)”type” : “article-journal”, “volume” : “23” }, “uris” : [“http://www.mendeley.com/documents/?uuid=eaf46920-c80d-4cc8-a094-869550d8b8dc”] } }, “mendeley” : { “formattedCitation” : “(Puga 2014, la expectativa que se genera de esta colaboración entre el pueblo y el Estado se verá reflejada en la justicia social y la eficiencia económica.

Según Escobar (2015) “Un documento de innegable referencia para el ámbito iberoamericano, aun sin valor normativo pero de gran influencia, son los Principios de Lima de 16 de noviembre de 2000 sobre derecho de acceso a la información” (p. 62); este documento ha recogido la participación de organizaciones de la sociedad civil, relatores de opinión y expresión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) vinculadas en temas de transparencia, cuyo punto de partida es “el acceso a la información como derecho humano”, en el cual se expone el siguiente párrafo:

Toda persona tiene derecho a la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones sin interferencias de las autoridades públicas, previa censura ni restricciones indirectas por el abuso de controles oficiales, y sin necesidad de expresar la causa que motive su ejercicio. El acceso a la información es un derecho de las personas y al mismo tiempo una exigencia de una sociedad democrática. Es un derecho tanto de quienes lo ejercen en forma activa como de quienes esperan recibir la información a través de los medios de comunicación y/o de fuentes oficiales (OEA, 2000).

Cabe destacar que para mantener la democracia y fomentar la participación ciudadana, el acceso a la información es el componente esencial, sobre el cual se sentarán las bases de una sociedad informada, que participará activamente en pro del cambio para su ciudad, país o región en conjunto con el Estado, lo que cambia la dinámica de trabajo y el papel que desempeñan tanto el ciudadano como el gobierno en el desarrollo de la economía.

Posteriormente en el mismo año, se aprobó la Declaración Interamericana de Principios sobre la Libertad de Expresión, reafirmando el apoyo con base en:

El Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece que el derecho a la libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas sin consideración de fronteras y por cualquier medio de transmisión (Unesco, 2012).

Es evidente que el artículo antes mencionado, otorga a todo individuo sin excepciones el acceso libre a la información, sin embargo, existen limitaciones en el caso que la seguridad nacional y la sociedad se encuentren amenazadas o en peligro.

Pero ¿qué ha llevado a Iberoamérica a formar parte de la aclamada transparencia? Varios autores coinciden que la transparencia está relacionada a la lucha contra la corrupción, sin embargo, según varios estudios, aunque los países hayan establecido políticas de transparencia, sus índices de corrupción no han disminuido.

En vista de los recurrentes problemas generados por la falta de transparencia en América Latina, han surgido varias iniciativas desde la sociedad civil, organizaciones privadas y académicas. Cunill (2006) expone que la transparencia es uno de los valores actualmente más apreciados, la revalorización de la democracia y la libertad ha conllevado a la rebeldía y que sean terceros quienes deciden qué debe conocer la ciudadanía. Latinoamérica no ha sido la excepción, impulsando a la creación de las leyes que garanticen el libre acceso a la información pública.

A partir del siglo XX, 16 países de América Latina han adoptado políticas de transparencia y acceso a la información (Unesco, 2012): Ja-

maica, Panamá, Perú y México (2002); San Vicente y Granadina (2003); Antigua y Barbuda, República Dominicana y Ecuador (2004); Honduras (2006); Nicaragua (2007); Guatemala (2008); Chile (2008); Brasil y El Salvador (2011) y Guyana (2013). Para el siglo XX la transparencia tomó participación en tres áreas: Relaciones internacionales, Gobierno Nacional y Gobierno Corporativo.

En América Latina: Colombia (1985), Belice (1994) y Trinidad y Tobago (1999) (Unesco 2012), establecieron leyes de transparencia en pleno siglo XX, sin embargo no ha sido un factor determinante a la hora de evaluar el avance en los procesos en materia de transparencia.

El mayor obstáculo para el avance en la transparencia pública se debe a que las leyes quedan escritas en papel, no obstante, a pesar de los esfuerzos son escasas las entidades u organismos veedores que trabajen por el cumplimiento o seguimiento de las mismas, empero en la última década esto ha significado una oportunidad para la sociedad civil, que ha visto un crecimiento exponencial en la participación ciudadana con base en proyectos impulsados desde la ciudadanía.

Cabe indicar que el acceso a la información pública es la columna vertebral de la transparencia. La cual se define como el derecho a recibir de forma eficaz y oportuna cualquier información que haya sido elaborada, recibida o procesada con fondos públicos y que se encuentre en poder del Estado.⁷

La información pública se define como “la información que posee un organismo o institución pública, sin importar el formato, la fecha que fue creada, sus autores ni si está o no clasificada” (Solimano, Tanzi, Del Solar, 2008). En la medida en que aumenta la disponibilidad de la información en poder del Estado se generan las bases para una gestión transparente (Solimano, Tanzi, Del Solar, 2008).

7 Ver la tesis de José Daniel Sousa Oliva (<https://goo.gl/AjwuWj>).

La transparencia consiste en respetar y cautelar la publicidad de la información y facilitar el acceso de cualquier persona a ella, a través de los medios y procedimientos legales. La transparencia mediante la divulgación y el acceso a la información pública se puede considerar como uno de los derechos humanos fundamentales (Bellver y Kaufmann, 2005).

Participación ciudadana

En una cultura individualista y fragmentada, como la contemporánea, que atiza intereses particulares, que fomenta, como propósito de vida, el éxito económico individual, o a lo mucho familiar, por sobre cualquier otro propósito colectivo, hace que la ciudadanía sea vea enfrentada a fenómenos de precariedad y, por ende, los sentimientos de inseguridad le invaden y los vínculos sociales se fragilizan.

Frente a estos problemas sociales que viven constantemente las sociedades, la comunicación pública puede ofrecer espacios de construcción de ciudadanía tanto en la forma tradicional de hacer política, así como en el ámbito social. Para ello es necesario fomentar la participación pública en el ámbito tradicional de hacer política, como son los partidos políticos en tanto “instituciones formales, jerarquizadas, burocráticas que median entre la población y el gobierno y cuyo objetivo es el acceso al poder” (Dascal, 2007, p. 35). Cabe señalar, que para los fines de este proyecto la participación de la ciudadanía a través de los partidos políticos es importante, como también lo son las participaciones de las organizaciones sociales y la participación individual de cada persona, ya que, el proyecto responde tanto los intereses personales como colectivos.

Desde una visión de la participación como un derecho, podemos acoger la propuesta de Segovia y Dascal, quienes plantean 5 entradas para el ejercicio de este derecho:

- Derecho a ser informado
- Derecho a opinar
- Derecho a impugnar legalmente las decisiones de la autoridad

- Derecho a confrontar ideas y llegar a consensos
- Derecho a decidir

Para el presente estudio, y tomando en cuenta el marco constitucional del Ecuador a través de la LOTAIP, es importante describir el derecho a ser informado y el derecho a opinar. Los autores señalados describen el derecho a ser informado como el nivel básico de participación, y señalan que una disposición oportuna y equitativa de información es lo que posibilita el proceso de comunicación, ven además a la información como un “peldaño indispensable para la distribución equitativa de las oportunidades de participación” (Dascal, 2002, p. 38).

Frente al derecho a opinar señalan que las personas deben tener la posibilidad de expresar sus problemas, intereses, y experiencias, siendo esto lo que les permite actuar y constituirse en comunidad (Dascal, 2007). La ciudadanía debe tener la posibilidad de “dar ideas, preguntar, sugerir, fiscalizar y protestar, eso es, entre otras cosas, una etapa superior de participación” (2007, p. 38).

La participación ciudadana se produce en la medida en que la comunidad tiene la posibilidad de estar informada y por lo tanto puede incidir en el manejo de los recursos públicos.

Democracia participativa

Partimos del concepto de participación propuesto por el Programa Andino de Derechos Humanos de la Universidad Simón Bolívar del Ecuador el cual señala que la participación es:

Interactuar, más o menos organizadamente, con quienes comparten ideales e intereses de vida para colaborar y enfrentar juntos eventuales resistencias, Sergio Micco define la participación política como la acción voluntaria de los ciudadanos en orden a elegir a sus representantes y a influir directa o indirectamente en las decisiones colectivizadas, aquellas que afectarán a todos en forma inescapable.⁸

8 Ver (<https://goo.gl/tkFuxK>), Universidad Simón Bolívar del Ecuador.

La participación desde este estudio está vinculada a la idea de influencia, es conocido, por tanto, que la influencia se hace de forma organizada y en cuanto ciudadanos. Por lo tanto, la condición de ciudadano es la que le permite a la persona actuar en ámbitos políticos en una sociedad determinada.

Cunill (1991) señala que la democracia participativa supone la información, consulta, control e incluso decisión de la comunidad en directo sobre aspectos de las políticas públicas. Lo importante no son los mecanismos sino el fondo de la propuesta que consiste en la influencia real de la sociedad civil sobre la sociedad política.

En esto concuerdan tanto la LOTAIP como la autora antes mencionada. Para una verdadera democracia participativa es necesario que la ciudadanía asuma un rol y esto es posible solamente desde una comunicación efectiva y eficaz por parte de las entidades públicas.

Para que se dé una verdadera democracia participativa se requiere la interacción entre el Estado y la sociedad, interacción por la cual la sociedad civil penetra en el Estado. De esta manera la participación ciudadana tiene un rol protagónico que se verán reflejados a través de dos vertientes:

- Es un medio de socialización de la política.
- Es una forma de ampliar el campo de lo público hacia esfera de la sociedad civil y por ende de fortalecer a esta.

Es necesario que los gobiernos locales tengan como políticas de Estado brindar información de calidad a la ciudadanía para que esta pueda participar.

Calidad de la información

El periodismo es uno de los medios con mayor posibilidad de “aportar en la construcción de una sociedad más democrática y más humana.” Medranda (2017:73) para ello, las Nuevas Tecnologías de la Infor-

mación y Comunicación (TICs) ofrecen múltiples y variadas herramientas para crear puentes entre las administraciones públicas y la ciudadanía.

De esta manera, La información puesta a disposición de la sociedad civil por parte del organismo público debe cumplir con los criterios de humanizar la información, es decir, tomar en cuenta a los ciudadanos, dar una información completa y transparente, una información con memoria y contextualizada, que sea contrastada y contrastable y que responda a un periodismo inteligible y comprensible (Moreno, Molina, y Corcoy, 2013, p. 797). Con estos criterios se puede discernir la veracidad de la información que se publica en un medio, sea este digital, escrito o visual. También es la norma que mide la calidad de información que utiliza ese organismo. Por lo tanto, es deber de la autoridad esforzarse por obtener un grado adecuado de cumplimiento de cada uno de los atributos mencionados.

El paradigma actual de Calidad de la Información (IQ) juzga el valor de la información según cuatro categorías: la disponibilidad, la presentación, el contexto y lo intrínseco. Cada categoría puede ser descompuesta en una serie de dimensiones de estudio (Wang & Strong, 1996).

Arnauda Sequera (1999) define la norma ISO 9000 como “Conjunto de normas y directrices de calidad que se deben llevar a cabo en un proceso.”

La calidad es, por tanto, el resultado del proceso de producción de un bien o servicio para cumplir con los requisitos y expectativas. Por tanto, hay que examinar cuál es el proceso de producción de la información y la comunicación que se publica en las webs.

Caso de estudio

En España, el proyecto Infoparticipa ha logrado conseguir mejoras en las prácticas de la publicación de información a través del proyecto Mapa Infoparticipa que ha sido aplicado a todos los ayuntamientos de este país.

Infoparticipa en Cataluña

El equipo de Infoparticipa ha logrado conseguir mejoras en los ayuntamientos de Cataluña. En una primera oleada de evaluaciones de las webs municipales de Cataluña “sólo una parte muy reducida obtiene el color verde porque han superado el 50% de indicadores positivos” (Moreno, Molina, y Corcoy, 2013, p. 515). Tal y como puede apreciarse en la tabla siguiente con los resultados a fecha 21 de marzo de 2013.

Tabla 1
Resumen de los datos representados en el Mapa
de las Buenas Prácticas de la Comunicación Pública Local en Cataluña

Nº de municipios	Nº habitantes	Webs con más del 50% de indicadores positivos	Webs entre 25% y 50% indicadores positivos	Webs con menos de 25% indicadores positivos	Sin web / datos
10	Más de 10 0000	10	-	-	-
13	De 50 001 a 100 000	12	1	-	-
40	De 20 001 a 50 000	19	21	-	-
58	De 10 001 a 20 000	13	43	2	-
88	De 5 001 a 10 000	7	70	11	-
259	De 1 001 a 5 000	2	75	182	-
151	De 501 a 1 000	-	11	139	1
303	De 101 a 500	1	5	294	3
25	De menos de 100	-	-	21	4
947		64	226	649	8

Elaboración propia a partir de los datos del Mapa Infoparticipa (2013) (www.labcom-publica.info)

Sin embargo, en el mismo texto se destaca que estos resultados ya suponen una mejora comparando los datos del primer análisis con los del cierre de la oleada tanto al considerar el número de webs que supe-

ran el 50% de indicadores positivos como analizando el grado de cumplimiento con indicadores preferentes. Esto es así porque “este Mapa se ha convertido también en una guía que ha colaborado a mejorar la información de las webs de los ayuntamientos” (Moreno, Molina, y Corcoy, 2013, p. 524).

Esta experiencia es la que nos motiva a realizar este trabajo investigativo donde aplicaremos la metodología de Infoparticipa, con el afán, de lograr cambios significativos en las administraciones municipales del Ecuador.

La metodología: indicadores obligatorios y voluntarios

Esta metodología consta de una serie de indicadores que son pieza clave de la investigación, están en relación con la Constitución y la legislación española vigente. La investigación busca evidenciar en qué medida, a través de las páginas web, la ciudadanía se dispone de “información cualificada sobre el funcionamiento del sistema democrático, sobre las personas que han sido elegidas para gestionarlo, y sobre cómo trabajan y gestionan los recursos de la colectividad en beneficio de todos” (Moreno, Molina, y Corcoy, 2013, p. 508). Para ello, los indicadores se encuentran organizados en cuatro grupos de preguntas:

- Quiénes son los representantes políticos.
- Cómo gestionan los recursos colectivos esos representantes políticos.
- Cómo informan sobre la gestión de los recursos colectivos.
- Qué recursos y herramientas ofrecen para la participación ciudadana. (Los indicadores en detalle se anexarán al presente trabajo).

Para el caso ecuatoriano, la metodología ha sido adaptada de acuerdo con las normativas local, respondiendo particularmente a las exigencias de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC),

En este sentido, se construyeron 53 indicadores de evaluación, unos obligatorios que son tomados literalmente de las leyes antes mencionadas y otros voluntarios que responden la exigencia de información que se considera necesaria para la participación ciudadana.

Mapa 1
Distribución geográfica del Ecuador

Elaboración: Narcisa Medranda

La evaluación se la aplicó a 82 municipios con más de 25 000 habitantes y 24 municipios que son capitales de provincia

Con la evaluación se buscó en primer lugar, auditar la información que se publica en los portales web de los municipios ecuatorianos y, en segundo lugar, establecer mecanismos de acompañamiento me-

metodológico que permita mejorar las practicas comunicaciones en estas instituciones públicas.

Los resultados obtenidos de la primera evaluación arrojaron que 1 de 106 municipios superó el 50% de los indicadores establecidos (Gua-yaquil con 63.38%), mientras que 56 de 106 alcanzaron entre 25 y 49% y 49 de 106 no superaron el 25%. Los resultados se pueden visibilizar de la siguiente manera: el color blanco, los municipios que no pasaron el 25%, color amarillo aquellos municipios que alcanzaron entre 25 y 49% y en color verde, los municipios con más de 50%.

Resultados visibles de la primera evaluación

Fotografía de los resultados visibles en el Mapa Infoparticipa por colores, evaluación 2016

Conclusiones

La investigación visibilizó que la normativa ecuatoriana es muy rigurosa en temas de acceso a la información pública y participación ciudadana. La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información

Pública estipula claramente qué, cómo y dónde se debe publicar la información pública.

La revisión del marco legal confirma que la normativa ecuatoriana garantiza la difusión de la información pública y el acceso a la misma, sin embargo, las instituciones públicas hacen caso omiso de tal normativa. Por este motivo, en la primera evolución, las webs municipales no alcanzan el 50% de transparencia en temas de publicación de la información generada en estas instituciones.

Bibliografía

- Arruda, Furtado *et al.* (2010). La importancia del control social en la supervisión del gasto público. *Reason Magazine, Contabilidad y Finanzas*, 1. Editorial Fortaleza.
- Briano, G. (2012). *Factores institucionales que inciden en la transparencia del gobierno corporativo: un estudio en empresas cotizadas latinoamericanas*. Disertación (Doctorado Ciencias Económicas y Empresariales). Departamento de Administración de Empresas de la Universidad de Cantabria. Santander-España.
- Canavaggio, P. (2011). El acceso a la información pública en el mundo. *Un derecho humano emergente*. En *VII Seminario Internacional de Archivos de Tradición Ibérica*. Río de Janeiro, Brasil.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial 449, Asamblea Nacional, Montecristi: Ecuador.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD – Caracas
- Dascal, Guillermo (2007). Los espacios públicos y el capital social: aportes para comprender la relación entre ambos conceptos. *Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía*, 35-38. Obtenido de <https://goo.gl/NzaWMQ> (5 de agosto de 2018). ISSN 0121-215X
- De León, P. (2008). *Hacia un concepto de transparencia: orígenes e importancia*. Obtenido de <https://goo.gl/5gWWUT> (12-07-2017).
- Escobar, G. (Dir.) (2015). *Transparencia e Información Pública*, XIII Informe de la FIO (Federación Iberoamericana de Ombudsman). Madrid, España: Trama Editorial.

- Bellver, A. & Kaufmann, D (2005). *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.808664>
- Briano Turrent, G. del C. (2012). *Factores institucionales que inciden en la transparencia del gobierno corporativo: un estudio en empresas cotizadas latinoamericanas*. Disertación (Doctorado Ciencias Económicas y Empresariales). Departamento de Administración de Empresas de la Universidad de Cantabria. Santander-España.
- INFOPARTICIP@, (2013). Obtenido de <https://goo.gl/iyDtBj> (10 jun. 2014).
- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2004). Registro Oficial Suplemento 337, Congreso Nacional, Quito: Ecuador.
- Machado, V. (2014). *Fatores explicativos do nível de evidencição nas páginas eletrônicas de municípios do sul do Brasil*. Disertación (Mestrado em ciências Contábeis)- Posgraduación en Ciencias Contables de la Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Porto Alegre, Brasil.
- Medranda, N. (2017) *Calidad y transparencia en la información y comunicación que se emite a través de las páginas webs de los Municipios: Comparación de caso Ecuador y España. (tesis doctoral)* Universidad Autónoma de Barcelona, España. Obtenido de <https://goo.gl/SfoLi8>
- Moreno, A., Molina, P. & Corcoy, M. (2013). La información de las administraciones públicas locales. Las webs de los ayuntamientos de Cataluña. *Revista. Latina de Comunicación Social* 68. DOI: 10.4185/RLCS-2013-987, pp. 502-528.
- Organización de los Estados Americanos (2000). *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*. Obtenido de <https://goo.gl/HHvTqk> (12-07-2017).
- Piotrowski, S. (2010). *Transparency and Secrecy. A Reader Linking Literature and Contemporary Debate*. London: Lexington Books.
- Puga, J. (2014). Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences. *Gestión y política pública*, 23(2), 512-519. Obtenido de <https://goo.gl/vSXLHD> (12-07-2017).
- Sandoval, R. (2015). Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual. *Convergencia*, 22(68), 203-227. Obtenido de <https://goo.gl/PeXEXh> (05-08- 2018).
- Solimano, A., Tanzi, V. & Del Solar, F. (2008). *Las termitas del Estado: ensayos sobre corrupción, transparencias y desarrollo*. Fondo de Cultura Económica.
- Sousa, J. (2010). La experiencia de Chile en la transparencia y acceso a la información: el cambio institucional del gobierno central ante las nuevas

- disposiciones normativas, dirigida por el doctor Álvaro Vásquez Valdivia. Santiago de Chile. Obtenido de <https://goo.gl/9KvaJ3>
- Swing, J. (2009). *Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Universidad Técnica Particular de Loja-Ecuador: Editorial CEP.
- UNESCO (2012). *Libertad de información en América Latina y el Caribe*. Obtenido de <https://goo.gl/ry4T7r> (12-07- 2017).
- Wang, R. & Strong, D. (1996). Beyond Accuracy: What Data Quality Means to Data Consumers. *Journal of Management Information Systems*, 12(4), 5-33. Obtenido de <https://goo.gl/cTwriN>