

El Control Ciudadano de la Gestión Pública y la Lucha contra la Corrupción a través de una iniciativa de Gobierno Abierto y los Datos Abiertos para promover la Transparencia y Rendición de Cuentas en el Ecuador

Resumen Ejecutivo	3
1. Introducción y Marco Conceptual del Gobierno Abierto	6
1.1 Marco conceptual del Gobierno Abierto y definiciones básicas	7
1.2 Conceptos básicos: Datos Abiertos, Datos Abiertos Públicos y Conocimiento Abierto	8
1.3 Origen y racionalidad del Gobierno Abierto y de la Alianza para el Gobierno Abierto	10
1.4 Pilares del Gobierno Abierto: tres principios fundamentales.....	13
1.4.1 El principio de Transparencia y Acceso a la Información Pública	14
1.4.2 El principio de responsabilidad y rendición de cuentas	14
1.4.3 El principio de Participación Ciudadana	15
2. Diagnóstico: se aplican en el Ecuador los principios fundamentales del Gobierno Abierto?	19
2.1 La integración del Principio de Transparencia y de Acceso a la Información Pública.	23
Transparencia y Transparencia Fiscal a nivel Institucional y Legal.....	23
Las instituciones y leyes para el Acceso a la Información Pública	24
La Transparencia y el Acceso a la Información Pública en la Dimensión Tecnológica.....	27
2.2. La introducción del principio de Responsabilidad y Rendición de Cuentas	30
2.3. El tratamiento del principio de Participación Ciudadana en el Ecuador.....	32
2.4 El Ecuador frente a la Alianza para el Gobierno Abierto y la cooperación internacional	34
3. Ecuador y el Gobierno Abierto: Opciones de Política y Priorización	36
3.1. Estrategia multidimensional para implementación de Acciones	36
3.2 Acciones a Implementar por cada una de las Dimensiones de interés para el Gobierno Abierto.....	37
A. En la Dimensión Institucional	37
A.1 Identificación de Actores, Herramientas, Recursos y Capacidad técnica e institucional: la creación de un Grupo Nacional de Trabajo para la incorporación del Ecuador al OGP (“Grupo de Trabajo OGP”).....	37
A.2 Acciones Iniciales del Grupo de Trabajo OGP (1): Verificación del cumplimiento de las condiciones generales de la OECD para el uso de la Información Pública y expedición de un Decreto Ejecutivo para motivar la Transparencia a los funcionarios públicos	38
A.3 Acciones Iniciales del Grupo de Trabajo OGP (2): Revisión de las Experiencias internacionales de países de la Región.	39

A.4	Conformación de la Coalición para el Gobierno Abierto y para el Acceso a la Información Pública y los Datos Abiertos (la “Coalición”).....	39
B.	Acciones en la Dimensión Legal.....	40
B.1	Diagnóstico Constitucional y Legal.....	40
B.2	Elaboración, apoyo y promoción de una reforma constitucional y/o legal integral desde la Coalición	41
B.3	Reglamento de motivación para Funcionarios Públicas sobre Transparencia y Calidad de Información Pública.....	43
C.	Acciones en la Dimensión Tecnológica.....	44
C.1	Diagnóstico Tecnológico.....	44
C.2	Programa de Innovación Tecnológica para el Gobierno Abierto y los Datos Abiertos (el “Programa”).....	45
C.3	Establecimiento y/o perfeccionamiento de los Sistemas centralizados de Información Pública y Datos Abiertos	46
D.	Acciones en la Dimensión de Cooperación Internacional	46
D.1	Cumplimiento de los criterios de elegibilidad para que el Ecuador se incorpore en el Gobierno Abierto	46
D.2	Confirmación y auspicio para que el Ecuador Participe en la Alianza Internacional para el Gobierno Abierto	47
3.3	Del Gobierno Abierto al Estado Abierto: la incorporación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) y otras Funciones del Estado al proceso de reforma e innovación .	48
4.	Identificación de obstáculos a la implementación y de estrategias y aliados para enfrentarlos.	49
4.1	Fortalezas y Oportunidades – Aliados	49
4.2	Debilidades y Amenazas.....	50
5.	Mapa de actores: Ganadores y perdedores; otros aliados	51
	GANADORES.....	51
	OTROS ALIADOS.....	51
	PERDEDORES:.....	52
6.	Hoja de ruta para la implementación de una Política de Gobierno Abierto.....	53
I.	Fase de Preparación: (a desarrollarse en los primeros 100 días del nuevo gobierno)	53
II.	Fase de Construcción de la Iniciativa: (a desarrollarse en el segundo, tercero y cuarto trimestres del primer año de gobierno).....	54
III.	Primera Fase de Validación de la Iniciativa: (a desarrollarse en el primer trimestre del segundo año de Gobierno).....	54
IV.	Incorporación de los GADs en el proceso de Gobierno Abierto (a desarrollarse en el primer trimestre del Segundo año de Gobierno).....	55

V. Segunda Fase de Validación de la Iniciativa (a desarrollarse en el último semestre del cuarto año de Gobierno):	55
7. Referencias Bibliográficas Generales.....	55

Resumen Ejecutivo

El presente reporte, elaborado en el marco de la iniciativa “Ecuador Decide” en el contexto del programa “Ciudadanizando la política: Aportes de Políticas Públicas para el Debate Nacional”¹ presenta una propuesta de política pública para introducir en el Ecuador el concepto y herramientas de lo que, a nivel internacional, se conoce como “Gobierno Abierto”. Contiene el marco conceptual sobre Gobierno Abierto, un diagnóstico sobre la situación actual en Ecuador y una propuesta preliminar de reformas institucionales, legales, tecnológicas y de coordinación internacional que deberían incluirse en forma articulada en las políticas públicas a aplicarse en el Ecuador durante el próximo período presidencial 2017-2021.

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) es una iniciativa internacional voluntaria para fortalecer la gobernanza que busca que los gobiernos se comprometan con sus ciudadanos para promover la transparencia, la rendición de cuentas y el libre acceso a la información pública; para empoderar a sociedad civil en el escrutinio de la gestión pública; para luchar contra la corrupción; y para fomentar el desarrollo de nuevas tecnologías que fortalezcan la calidad de los gobiernos. Todo este proceso se basa en actividades que se desarrollan en estrecha colaboración con la sociedad civil, entendiéndose por ésta a todos los ciudadanos, activistas, la academia, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), los gremios sindicales, profesionales y empresariales y los periodistas y comunicadores sociales.

La aplicación práctica de estas buenas prácticas sobre Gobierno Abierto genera múltiples beneficios para la calidad de la gobernanza; para fortalecer la democracia; y para asegurar una vigilancia adecuada de la gestión pública en general y de las actuaciones de los funcionarios en particular. Entre estos beneficios se puede enumerar los siguientes:

- (i) Permite identificar y eventualmente responsabilizar a las personas involucradas en la toma de decisiones de políticas públicas;
- (ii) Permite identificar oportunamente) riesgos por conflictos de interés;
- (iii) Facilita detectar esquemas de ganancia personal en operaciones del Estado;
- (iv) Motiva a los funcionarios públicos a cumplir con sus obligaciones legales de transparencia de información y de rendición de cuentas;
- (v) Facilita que los especialistas y la academia puedan evaluar la gestión pública en forma técnica y objetiva;
- (vi) Promueve acciones de cooperación internacional e intercambio de información en relación con la gestión pública y de los funcionarios de un gobierno específico;

¹ Ecuador Decide es una proyecto auspiciado y coordinado por el Grupo FARO - <https://www.grupofaro.org/>

- (vii) Genera incentivos para inversión privada, nacional e internacional, al permitir una mejor evaluación de los riesgos y promueve el desarrollo socio-económico sustentable; y,
- (viii) Promueve una efectiva participación ciudadana en asuntos de interés general.

Los procesos de reforma institucional y la innovación tecnológica para el gobierno abierto deben realizarse en el marco de tres principios fundamentales: (i) La Transparencia; (ii) la Responsabilidad y Rendición de Cuentas; y, (iii) La Participación Ciudadana.

Las reformas para la implementación del Gobierno Abierto deben implementarse en cuatro dimensiones: institucional, legal, tecnológica e internacional, y además, deben enlazarse y coordinarse estrechamente.

El Ecuador no participa en la Alianza para el Gobierno Abierto y además, a la fecha, no cumple los criterios de elegibilidad fijados por el OGP, en cuatro áreas clave (Transparencia Fiscal, Acceso a la Información Pública, Disponibilidad de Información Patrimonial de los Funcionarios Públicos y la Participación Ciudadana) que son medidas de acuerdo con indicadores objetivos validados por expertos independientes y de acuerdo a las mejores prácticas internacionales.

La iniciativa para el Gobierno Abierto requiere que el nuevo gobierno del Ecuador se comprometa con la implementación de múltiples acciones en estas cuatro dimensiones que se realizarán de manera paralela, partiendo de la promoción y auspicio a conformación de una gran coalición impulsada desde la Función Ejecutiva, en la que participen los organismos de control, y toda la sociedad civil, entendiéndose por ésta a activistas, la academia, organizaciones no gubernamentales (ONGs), los gremios sindicales, profesionales y empresariales y los periodistas y comunicadores sociales, a la que se la ha denominado la Coalición para el Gobierno Abierto y para el Acceso a la Información Pública y los Datos Abiertos (la “Coalición”).

El nuevo Presidente de la República debería asumir un compromiso irrestricto con la Implantación de un sistema de Gobierno Abierto y de Control Ciudadano de la Gestión Pública que se verificará fundamentalmente a través de su apoyo irrestricto a una reforma legal integral, a las reformas institucionales sugeridas y al soporte y apoyo a los esfuerzos de innovación tecnológica encaminados a crear los espacios y herramientas apropiados, disponibles y accesibles para los Datos Públicos Abiertos. Estas reformas, además, considerarán las mejores prácticas internacionales, para lo cual el nuevo Gobierno deberá encaminar también sus esfuerzos a la incorporación del Ecuador a la Alianza para el Gobierno Abierto.

Para ello el Ecuador debe, en paralelo, esforzarse en cumplir con los criterios de elegibilidad para el ingreso al OGP; desarrollar una propuesta de Plan de Acción Nacional para el Gobierno Abierto, que considere en paralelo la revisión del marco normativo, legal y constitucional; y coordinar los esfuerzos realizados en este campo hasta la fecha por las diferentes organizaciones públicas y privadas para asegurar que sean incorporados dentro de un proceso colaborativo liderado por la Coalición.

Los responsables y promotores de la Iniciativa “Ecuador Decide” han determinado la estructura y contenido del presente reporte, el que se encuentra organizado de la siguiente

forma: El primer capítulo contiene una breve introducción así como el marco conceptual sobre Gobierno Abierto dentro del que se ha construido tanto la propuesta, como las reformas requeridas para implementarla. Dentro del marco conceptual se describen ampliamente los tres principios que rigen al Gobierno Abierto: (i) el principio de Transparencia; (ii) de Responsabilidad y Rendición de Cuentas; y (iii) de Participación Ciudadana.

En el segundo capítulo se realiza un diagnóstico de la situación actual en el Ecuador en relación con la aplicación de los principios del Gobierno Abierto, revisándolos en función a cuatro dimensiones donde deberían implementarse las reformas: la institucional, la legal, la tecnológica y la de coordinación internacional.

En el tercer capítulo se describen las acciones a implementarse para asegurar la aplicación de los principios en cada una de las cuatro dimensiones planteadas. El cuarto y quinto capítulos identifican posibles obstáculos a la implementación de la propuesta, las estrategias para remontarlos y el mapa de actores a considerar.

El sexto capítulo establece una Hoja de Ruta preliminar para la implementación de la propuesta, la misma que puede variar y/o ajustarse en función al diagnóstico legal y tecnológico que son las primeras acciones sugeridas en la misma hoja de ruta.

Finalmente el séptimo capítulo incorpora la bibliografía general que respalda este reporte.

1. Introducción y Marco Conceptual del Gobierno Abierto

El presente reporte busca introducir en el Ecuador el concepto y herramientas de lo que, a nivel internacional, se conoce como “Gobierno Abierto”. Para ello esta propuesta contiene un marco general de reformas institucionales, legales, tecnológicas y de coordinación internacional que deberían incluirse en forma articulada en las políticas públicas a aplicarse en el Ecuador durante el próximo período presidencial 2017-2021.

La sociedad civil del Ecuador, al igual que en muchos otros países en desarrollo, en el camino a la maduración de sus democracias, ha despertado para exigir el respeto al Estado de Derecho, la mejora de la calidad de su gobierno y el fortalecimiento de las instituciones, de forma que se puedan ejercer efectivamente los derechos humanos, civiles y políticos introducidos en su Constitución, especialmente aquellos relacionados con la importancia de participar directamente en los procesos de rendición de cuentas que aseguren el ejercicio responsable y transparente de su gobierno y viabilicen la lucha contra la corrupción; para asegurar el interés público y el buen manejo de sus recursos renovables y no renovables; el crecimiento económico sustentable y sostenible; y el bienestar general de toda la población del país.

Aprovechar este vibrante interés de la sociedad civil y de los ciudadanos para participar en los asuntos públicos requiere, sin embargo, establecer espacios de apertura institucionales apropiados para la participación ciudadana y para el escrutinio de los asuntos de interés público. Si ese escrutinio ciudadano es adecuadamente canalizado y apropiadamente retroalimentado se puede convertir en una poderosa herramienta para retroalimentar y fortalecer la institucionalidad y la democracia; para asegurar la transparencia en el ejercicio de la función pública y la lucha contra la corrupción; y para impactar positivamente en la calidad de la gestión pública, de los servicios públicos y en el desarrollo sustentable del país.

La sofisticación y perfeccionamiento de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (“TICs”) acercan en tiempo y accesibilidad a los ciudadanos, en forma directamente proporcional al nivel de innovación tecnológica, a la posibilidad de participar activamente en los procesos de diseño, decisión, evaluación y monitoreo de las políticas públicas, y sobre todo, para hacer un escrutinio directo e informado de la calidad de la gestión pública, incluyendo sobre el abuso de funcionarios públicos en el ejercicio de sus potestades legales y el desvío recursos públicos.

Las redes sociales permiten, por otro lado, un amplio intercambio de información y criterios que incrementa exponencialmente el interés de participación ciudadana en este escrutinio y lo retroalimenta. Además las facilidades, espacio de influencia y apertura a la información que brindan las redes sociales, genera espacios de confianza que motivan a y facilita que ciudadanos de diferentes orientaciones ideológicas, localidades, orígenes sociales, étnicos y niveles educacionales, se asocien y conformen colectivos ciudadanos

plurales y heterogéneos, de carácter permanente o coyuntural para tratar asuntos de interés común de la administración pública.

1.1 Marco conceptual del Gobierno Abierto y definiciones básicas

El Gobierno Abierto puede definirse como un proyecto social, político y económico de reformas institucionales en permanente evolución, que además, depende sustancialmente de la colaboración estrecha entre el sector público y el sector privado y de las condiciones específicas donde se aplica. Conforme se va adelantando en su implementación los alcances, formas y contenidos de las políticas públicas se van adaptando a las realidades específicas de los reformadores y a la disponibilidad de recursos institucionales, tecnológicos y económicos disponibles a los que tiene acceso cada participante.

Buenas prácticas de Gobierno Abierto incluyen la aplicación de una combinación de políticas públicas amigables a la participación y escrutinio ciudadanos, promovida y facilitada con la implementación efectiva del derecho al acceso a la información pública y a los datos abiertos, que garantiza la transparencia respecto a la gestión pública y para responsabilizar individual y directamente a los funcionarios públicos por el debido ejercicio de sus cargos.

Para el World Justice Project² el Gobierno Abierto, además, al mismo tiempo garantiza e instrumenta el Estado de Derecho. Así:

“Un gobierno abierto –convencionalmente entendido como un gobierno que comparte información, empodera a los individuos con herramientas para exigir la rendición de cuentas de sus gobiernos y promueve la participación ciudadana en la deliberación de las políticas públicas- es un componente necesario de un sistema de gobierno sustentado en el Estado de Derecho”

Aunque el Gobierno Abierto está íntimamente vinculado con las reformas de la primera década de este siglo relacionadas con facilitar el acceso a la información pública, no se lo puede ver meramente como una versión avanzada de estas reformas. Esas reformas que reconocieron el derecho al acceso a la información pública como complemento al derecho al pleno ejercicio de la libertad de expresión reconocida en la Declaración de Derechos Humanos, eran fundamentalmente de carácter unidimensional –legal- pues se enfocaban en el reconocimiento y/o creación formal del derecho de acceso a la información pública.

Mientras tanto el Gobierno Abierto implica una reforma multidimensional que impacta más allá de lo legal, especialmente en la forma de ejercer la democracia y en la efectiva participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas, así como en una forma directa de exigir cuentas de sus gobernantes por parte de los ciudadanos. Se convierte en una herramienta práctica para el ejercicio de una democracia participativa, antes que meramente representativa. Todo ello sujeto a una innovación tecnológica directamente vinculada al proceso, adaptada al medio donde se la aplica, que amplíe las herramientas tecnológicas tanto para acceder a la información pública, como para evaluarla e identificar las desviaciones en el ejercicio del poder.

² <http://worldjusticeproject.org/>

1.2 Conceptos básicos: Datos Abiertos, Datos Abiertos Públicos y Conocimiento Abierto

Es imposible hablar de Gobierno Abierto sin considerar también las corrientes contemporáneas que promueven el Conocimiento Abierto para todos en forma general, a través del acceso que brindan las TICs a los datos e información³ (los “Datos Abiertos”). Los Datos Abiertos⁴ circulan ampliamente por las redes, gracias a las TICs, y proveen una inmensa biblioteca global, muy dinámica y actualizada gracias a su alimentación permanente. Esta biblioteca en principio y bajo condiciones de libre acceso a las TICs, está disponible para cualquier persona, en cualquier tiempo y cualquier lugar.

Para garantizar los Datos Abiertos es necesario previamente implementar un proceso inclusivo de acceso a las TICs como parte de las políticas públicas relacionadas con la comunicación y la tecnología, así como garantizar a todos los individuos la libertad de acceso y de alimentación de la red. Para garantizar esta inclusión, a su vez, se requiere el fortalecimiento de las políticas públicas de educación y cultura general de la sociedad. Además, por la dinámica de los Datos Abiertos y de las TICs, los procesos y sistemas que los generan, deben igualmente ser muy dinámicos y mantenerse permanentemente actualizadas.

Las Recomendaciones de la OECD de 2008 invitaban explícitamente a que los países miembros de la OECD diseminaran las recomendaciones en el sector público y privado, incluyendo los gobiernos, negocios y otras organizaciones internacionales, para incentivar que todos los actores relevantes adopten medidas e implementen las acciones necesarias para mejorar el acceso y promover el mejor uso de la información del sector público (referida en este reporte como “Información Pública”). Se solicitaba también que los países no miembros de la OECD consideraran la adopción de estas recomendaciones y colaboraran con los países miembros en su implementación.

En la revisión de los resultados de la implementación de las Recomendaciones de la OECD en 2015⁵ se sostiene que la mejora en el acceso a la información pública, incluyendo a los Datos Abiertos del sector público (en adelante “Datos Abiertos Públicos”) constituyen la piedra angular que encamina a las economías basadas en el conocimiento, así como un factor de la innovación, crecimiento y empleo. Esa Información Pública puede ser utilizada directamente para producir bienes y servicios, contribuyendo de muchas maneras a mejorar la eficiencia y la productividad de la economía, incluyendo la propia del sector público. Según el mismo documento, los Impactos agregados en países de la OECD relacionados

³ En este reporte se utilizan como sinónimos las palabras datos e información, a menos que se las diferencia explícitamente para algún caso específico. Además, al hablar de datos e información, se lo hace en forma inclusiva sin lugar a ningún tipo de exclusión por la naturaleza, origen o fiabilidad de los datos. Datos Abiertos, de forma meramente ejemplificativa incluye datos culturales, científicos, financieros, estadísticos, climáticos, ambientales, de transporte, etc. al margen del contexto o de su aplicación.

⁴ Para la definición del concepto Datos Abiertos, he utilizado como referencia conceptos generales proporcionados en su página web por la Open Knowledge Foundation de Alemania (<https://okfn.de/en/themen/offene-daten/>) que, antes que definir un concepto de Datos Abiertos propiamente dicho, lo enmarca en las necesidades de generación del Conocimiento Abierto

⁵ Ver en “Assessing government initiatives on public sector information, A review of the OECD Council Recommendation, <http://www.oecd-ilibrary.org/content/workingpaper/5js04dr9l47j-en>

con las aplicaciones y uso de la Información Pública alcanza un estimado de USD500.000 millones y se puede estimar ganancias adicionales por USD200.000 millones si se eliminan las barreras de acceso a la Información Pública; si se mejora la capacidad técnica de los analistas; y si se avanza la infraestructura tecnológica.

En síntesis, el diseño e implementación de un Programa de Innovación Tecnológica para el Gobierno Abierto y los Datos Abiertos se justifica plenamente:

- Por la transparencia que se genera: en una sociedad democrática los ciudadanos necesitan conocer lo que sus gobiernos están haciendo. Para ello, deben tener acceso libre para usar los datos e información pública, analizarlos, así como para compartirlos y discutirlos con otros ciudadanos.
- Para generar un valor social y comercial: en la era digital, los datos son un recurso básico para las actividades cualquier actividad personal social o comercial. Muchos de los datos e información son generados o mantenidos por los organismos gubernamentales y funcionarios públicos. Al abrir los datos, los gobiernos incentivan la creación de negocios y servicios innovativos que, a su vez, retroalimentarán al sistema con valor social y comercial agregado.
- Para incentivar la participación ciudadana y fortalecer la democracia: la mayor parte de las veces los ciudadanos interactúan con sus autoridades gubernamentales esporádicamente –por ejemplo en las elecciones cada 4 años. Si los ciudadanos tienen acceso a Datos Abiertos Públicos, se pueden mantener mejor informados y pueden participar y contribuir, en forma más directa en los procesos de decisión de políticas públicas que se generan.

Cabe notar que el proceso de apertura de la información y de participación ciudadana se enmarca también en la revisión del denominado conocimiento abierto o conocimiento social, al que algunos analistas lo miran como un nuevo y valioso bien común de gran importancia para profundizar los procesos democráticos y la equidad.⁶ A diferencia del proceso de acceso a la información pública, donde el Estado unidimensionalmente “concedía” un derecho, el Gobierno Abierto es una forma de reconocimiento sobre la calidad de bien común respecto de la Información Pública.

Los Datos Abiertos no constituyen una finalidad en sí mismos, sino que son una mera herramienta para alcanzar el resultado del conocimiento abierto. Como sugieren varias de las organizaciones promotoras del conocimiento abierto, los Datos Abiertos son la herramienta principal para alcanzar este conocimiento abierto. Los Datos Abiertos se convierten en conocimiento abierto cuando proveen información utilizable para algún fin determinado que genere nuevo conocimiento; cuando esa información es fácilmente accesible; y, sobre todo, cuando la información es utilizada.

⁶ Restakis, Araya, Calderon y Murray, *ICT, OPEN GOVERNMENT AND CIVIL SOCIETY*, 2015 extraído de: <http://peerproduction.net/issues/issue-7-policies-for-the-commons/peer-reviewed-papers/ict-open-government-and-civil-society/>

1.3 Origen y racionalidad del Gobierno Abierto y de la Alianza para el Gobierno Abierto

La promoción del Gobierno Abierto a nivel internacional partió de procesos de reformas institucionales paralelos emprendidos desde varias perspectivas, por distintos gobiernos de países desarrollados y en desarrollo; así como por parte de organizaciones internacionales públicas sobre todo desde la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD, por sus siglas en inglés).

Al proceso se han incorporado múltiples organizaciones internacionales, incluyendo los principales organismos multilaterales y otras organizaciones informales que promueven reformas institucionales; así como organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil enfocadas en la transparencia, la lucha contra la corrupción, la integridad, el respeto de los derechos humanos, las luchas ambientales, el fortalecimiento institucional y del Estado de Derecho; así como grupos e individuos activistas internacionales y locales que promueven la libertad del internet en el más amplio sentido, la generalización de los Datos Abiertos, y la promoción del Conocimiento Abierto. Esta participación tan heterogénea ha creado un amplio espacio para una cooperación internacional multidimensional y de múltiples propósitos; así como para la asistencia y evaluación mutua entre todos los países, organizaciones e individuos participantes.

En 2008, la OECD adoptó las Recomendaciones del Consejo para el mejor Acceso y más efectivo uso de la Información del Sector Público⁷ (las “Recomendaciones de la OECD”). El interés por los procesos de transparencia de la información pública y privada, especialmente la que permite valorar de mejor manera la calidad de las inversiones financieras, había sido promovida anteriormente a través de otros instrumentos informales sobre todo de índole financieros. Igualmente, el derecho de acceso a la información pública se lo enfocaba hasta esa época fundamentalmente en relación con los derechos de libre expresión y de información promovidos también internacionalmente por la OECD.

El renovado interés de las sociedades en los procesos de rendición de cuentas de sus gobernantes motivado por las tensiones generadas por la crisis financiera internacional que se inició en 2008, junto con la difusión de las Recomendaciones de la OECD tuvo impacto directo en el interés de asegurar mecanismos para su plena implementación. Los actores relevantes de la sociedad civil, academia, gremios, comunicadores sociales y activistas sociales, se apropiaron de y empoderaron a través de estas recomendaciones de la necesidad de transparentar los actos públicos y encontrar mecanismos para asegurar la rendición de cuentas de sus gobernantes.

En paralelo, el interés de activistas sociales por garantizar y asegurar la libertad de acceso a las TICs y a los Datos Abiertos⁸, confluyó con el interés por el acceso a la información pública y el escrutinio de la gestión pública y dio nacimiento a la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011.

⁷ Aprobadas en la Sesión 1172 del Consejo de la OECD Council de 30 de Abril de 2008

⁸ Se definirá Datos Abiertos con mayor precisión un poco más adelante.

La Alianza para el Gobierno Abierto (“OGP”, por sus siglas en inglés Open Government Partnership⁹) es una iniciativa internacional voluntaria para fortalecer la gobernanza que busca que los gobiernos se comprometan con sus ciudadanos para promover la transparencia, la rendición de cuentas y el libre acceso a la información pública; para empoderar a sociedad civil en el escrutinio de la gestión pública; para luchar contra la corrupción; y para fomentar el desarrollo de nuevas tecnologías que fortalezcan la calidad de los gobiernos. Todo este proceso se basa en actividades que se desarrollan en estrecha colaboración con la sociedad civil, entendiéndose por ésta a activistas, la academia, los gremios sindicales, profesionales y empresariales y los periodistas y comunicadores sociales.

El OGP en su origen fue una alianza público-privada en 8 países que proveyó de una plataforma para reformadores nacionales comprometidos en hacer que sus propios gobiernos sean más abiertos, responsables y respondan de mejor manera a sus ciudadanos. Para Diciembre de 2016, cuando se celebró la IV Cumbre de Gobierno Abierto en París ese grupo ya se ha incrementado a 75 participantes¹⁰, aunque el Ecuador no es parte de ellos ni cumple a la fecha con los criterios de elegibilidad para participar.

En los países participantes en la Alianza, los gobiernos y la sociedad civil están trabajando conjuntamente para desarrollar e implementar relevantes reformas institucionales, legales y tecnológicas que promueven e incorporan el Gobierno Abierto como una práctica democrática.

En América Latina son 15 países los que se han sumado al OGP, sobre todo motivados por una demanda social por la integridad pública, originada en los conocidos problemas de corrupción, debilidades institucionales y opacidad de la Información Pública.¹¹ La Comisión Económica para América Latina y El Caribe –CEPAL es un relevante participante de la OGP y, además de actuar como el promotor más relevante de la región para el Gobierno Abierto, desde Diciembre de 2016 ha centralizado y proporciona herramientas fundamentales e información en relación con el avance y experiencias en la región respecto al Gobierno Abierto a través de la denominada Caja de Herramientas OGP (en adelante citada como “Caja de Herramientas OGP de la CEPAL”).¹²

A partir de 2016 en 15 países pioneros¹³ del OGP se ha comenzado a promover también estas reformas de Gobierno Abierto a nivel subnacional (regiones, provincias, ciudades, etc.), encaminando este proceso a lo que comienza a denominarse como “Estados

⁹ Información General sobre la OGP se encuentra en: <http://www.opengovpartnership.org/>

¹⁰ Se puede revisar la lista completa en: <http://www.opengovpartnership.org/countries>

¹¹ A este respecto ver video de Alicia Bárcenas, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL en <https://www.youtube.com/watch?v=NvUngA2h7j0&feature=youtu.be>

¹² La Caja de Herramientas OGP para mejorar la democracia es una Plataforma colaborativa presentada por la CEPAL durante la reciente Cumbre Global de OGP en París (6, 7 y 8 de diciembre 2016). Reúne portales de datos abiertos, plataformas de consultas públicas, herramientas para monitorear y elaborar proyectos de leyes, foros de discusión, soluciones de tecnología cívica así como plataformas en línea para dar seguimiento a la implementación de planes de acción, para mejorar la democracia y promover la transparencia, participación y colaboración de los países de la región. Disponible en:

<http://biblioguias.cepal.org/GobiernoAbierto>

¹³ Ver en <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/subnational-government-pilot-program>

Abiertos”¹⁴ donde estas prácticas democráticas de apertura para la participación ciudadana, el acceso a la información pública y la transparencia incluyen todos los niveles de gobierno, incluyendo a todas las funciones de los Estados (el Legislativo y la Justicia).

En la reciente IV Cumbre Global del OGP que tuvo lugar en París entre el 7 y el 9 de diciembre de 2016 se acordó recomendar a los gobiernos y miembros de la sociedad civil la adopción explícita de 21 acciones colectivas para acelerar el Gobierno Abierto contenidas en lo que se ha denominado como la “Declaración de París para el Gobierno Abierto”¹⁵, que encaminan a las sociedades al ejercicio pleno de los derechos de acceso a la información pública y a los Datos Abiertos.

Debe notarse también que el Gobierno Abierto, a su vez, viabiliza en forma práctica el pleno ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y de información, reconocidos tanto en la Declaración de Derechos Humanos como en la Convención Americana de Derechos Humanos, que igualmente dependen del acceso a la Información Pública. A ello también contribuyen en forma relevante los Datos Abiertos y el Conocimiento Abierto.

La aplicación práctica de estas buenas prácticas sobre Gobierno Abierto genera múltiples beneficios para la calidad de la gobernanza; para fortalecer la democracia; y para asegurar una vigilancia adecuada de la gestión pública en general y de las actuaciones de los funcionarios en particular.

En los países donde estas buenas prácticas de Gobierno Abierto han sido introducidas¹⁶ se ha observado múltiples beneficios y ventajas, que igualmente podrían beneficiar al Ecuador de aplicarse. Entre las más evidentes, las siguientes:

- i. Permite identificar y eventualmente responsabilizar a las personas involucradas en la toma de decisiones de políticas públicas;
- ii. Permite identificar oportunamente riesgos por conflictos de interés;
- iii. Facilita detectar esquemas de ganancia personal (corrupción) en operaciones del Estado;

¹⁴ Ver más al respecto posteriormente en 3.3 Del Gobierno Abierto al Estado Abierto: la incorporación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) y otras Funciones del Estado al proceso de reforma e innovación

¹⁵ Paris Declaration for Open Government COLLECTIVE ACTIONS TO ACCELERATE OPEN GOVERNMENT, https://en.ogpsummit.org/app/uploads/2016/12/Paris-Declaration-for-Open-Government_collective-actions.pdf

¹⁶ En <https://www.opengovpartnership.org/blog/blog-editor/2013/01/10/am%C3%A9rica-latina-y-la-open-government-partnership-info%C3%A1fico> se puede mirar con detalle, por ejemplo, los compromisos asumidos inicialmente por diversos gobiernos de Latino América que se han incorporado al OGP a partir del año 2012. Debe comentarse que en América, es llamativo que los únicos países que no forman parte del OGP son justamente aquellos vinculados a la órbita del ALBA ([Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América](#)), que incluye entre otros a Venezuela, Nicaragua, Bolivia y Ecuador. Además todos los países del continente americano se encuentran ya revisando su Tercer Plan de Acción, con excepción de Argentina, Colombia y Perú, que están aún trabajando en el Segundo Plan de Acción.

Para revisar las experiencias particulares y los Planes de Acción presentados por otros países de la región y acceder a sus portales nacionales dedicados al Gobierno Abierto se puede mirarlos en Biblioteca de la CEPAL, disponible en <http://biblioguias.cepal.org/c.php?g=159545&p=1044723>

- iv. Motiva a los funcionarios públicos a cumplir con sus obligaciones legales de transparencia de información y de rendición de cuentas;
- v. Facilita que los especialistas y la academia puedan evaluar la gestión pública en forma técnica y objetiva;
- vi. Promueve acciones de cooperación internacional e intercambio de información en relación con la gestión pública y de los funcionarios de un gobierno específico;
- vii. Genera incentivos para inversión privada, nacional e internacional, al permitir una mejor evaluación de los riesgos y promueve el desarrollo socio-económico sustentable; y,
- viii. Promueve una efectiva participación ciudadana en asuntos de interés general y en el escrutinio de la gestión pública fortaleciendo la democracia participativa.

1.4 Pilares del Gobierno Abierto: tres principios fundamentales

Hay tres principios fundamentales del Gobierno Abierto que se los puede considerar también como sus pilares, pues sostienen y posibilitan que la visión y necesidades de las partes interesadas relevantes se puedan reflejar en el ciclo de generación e implementación de políticas públicas para el Gobierno Abierto: (i) la transparencia de la información y de las motivaciones de los actores en los procesos de gestión pública y generación de políticas públicas; (ii) la responsabilidad que asumen los funcionarios públicos en la rendición de cuentas sobre su gestión; y, (iii) el ejercicio de una plena participación ciudadana. La aplicación de los tres principios garantiza que los ciudadanos, actores fundamentales del proceso de Gobierno Abierto, puedan acceder o contar con los medios, recursos y oportunidad de influenciar o incidir en los procesos de decisión de la gestión pública y afectar los resultados de esa gestión.

Al aplicar los dos primeros principios de transparencia y rendición de cuentas, éstos se retroalimentan y refuerzan mutuamente. En conjunto la aplicación de los dos primeros principios viabiliza la participación ciudadana pues proporcionan la información y herramientas que necesitan y empoderan a los ciudadanos para influir en el proceso de diseño y decisión sobre las políticas públicas y, sobre, todo en la exigencia de rendición de cuentas por la calidad de la gestión pública. De esta manera empoderando a los ciudadanos, tanto los funcionarios públicos electos y no electos deben responsabilizarse ante sus ciudadanos de sus decisiones en el ejercicio de sus cargos.

Para que una política pública sobre Gobierno Abierto sea exitosa debe considerar para su diseño e implementación al menos cuatro dimensiones básicas: la institucional, la legal, la tecnológica y la internacional. Además al diseñar esta política pública debe asegurarse que los tres principios fundamentales del Gobierno Abierto (Transparencia, Rendición de cuentas y Participación Ciudadana) se apliquen transversalmente en estas cuatro dimensiones.

Es conveniente profundizar primeramente en los aspectos que deben considerarse para la plena aplicación de los tres principios del Gobierno Abierto, antes de definir las acciones propuestas en cada una de estas cuatro dimensiones.

Estos principios viabilizan que la visión y necesidades de las partes interesadas relevantes se puedan reflejar en el ciclo de diseño, generación e implementación de políticas públicas para el gobierno abierto y por ende promuevan el desarrollo socio-económico sustentable: la transparencia de la información y de los objetivos de los participantes en el proceso; la responsabilidad que asumen los funcionarios públicos en la rendición de cuentas sobre su gestión; y la participación ciudadana efectiva.

1.4.1 El principio de Transparencia y Acceso a la Información Pública

En lo que respecta a la aplicación del principio de Transparencia, la Declaración de París para el Gobierno Abierto recomienda varias acciones colectivas concretas para la Transparencia, Integridad y Anticorrupción que permiten su aplicación práctica y que enumero a continuación:

1. Procesos de Contratación Pública Abierta;
2. Terminar con el abuso de las compañías anónimas/fantasmas;
3. Innovación y procesos sustentados en datos para exponer y luchar contra la corrupción;
4. Transparencia de las reuniones y negociaciones del gobierno con lobistas –partes interesadas privadas;
5. Transparencia en el financiamiento de los partidos políticos;
6. Acceso a la Información Pública;
7. Transparencia y participación ciudadana en las políticas presupuestarias y fiscales;
8. Transparencia y contratos abiertos en el sector de recursos naturales; e,
9. Involucramiento de los ciudadanos en un proceso abierto e inclusive de elaboración de las Leyes.

La aplicación del principio de transparencia está íntimamente vinculada con el pleno ejercicio del derecho de acceso a la Información Pública, que, a su vez, es una acción indispensable para que la Transparencia sea efectiva. Por ende, el acceso a la información pública merece una atención especial.

1.4.2 El principio de responsabilidad y rendición de cuentas¹⁷

Rendir cuentas significa asegurar que los funcionarios públicos, privados y de las organizaciones no gubernamentales deben responder por sus acciones y deben sufrir consecuencias cuando sus obligaciones y compromisos no se cumplen.

¹⁷ Definiciones inspiradas en tratamiento de la Transparency and Accountability Initiative: <http://www.transparency-initiative.org>

Existen múltiples procedimientos a través de los cuales se puede implementar este principio, los que se pueden implementar conjuntamente o individualmente. Estas son básicamente las siguientes:

- (i) Normativo: formal y explícitamente se determina el comportamiento que se espera del que debe rendir cuentas y los criterios que servirán para verificar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas;
- (ii) Investigativo: se explora y revisa si el que debe rendir cuentas ha cumplido con los compromisos y obligaciones normativas;
- (iii) Informativo: un proceso en el que el que quien debe rendir cuentas debe defender y justificar sus acciones y enfrentar cuestionamientos. En este proceso puede recibir tanto críticas negativas como apreciaciones positivas sobre sus acciones; y,
- (iv) Sancionatorio: un proceso en el que el que rinde cuentas es castigado de alguna manera por incumplir las obligaciones normativas impuestas.

1.4.3 El principio de Participación Ciudadana¹⁸

Dependiendo de las condiciones en que se la trate, a la participación ciudadana se la puede considerar tanto como un derecho individual de las personas –cuando una norma jurídica vigente formalmente lo prevé explícitamente- o como una herramienta para el pleno ejercicio de derechos humanos incluidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (“DUDH”).

Como ejemplo del primer caso, el Art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (el “Pacto”) considera un explícito derecho a la participación política, a través de representación directa o indirecta, y también un derecho a la participación personal en la actividad pública.¹⁹ Para Dahl (1991) y otros investigadores de las ciencias políticas y sociales la libertad de participación de los individuos en la actividad política de su país es inclusive un elemento constitutivo de la misma democracia. A la democracia se la puede distinguir también por la calidad y profundidad de dicha participación ciudadana: la democracia es representativa cuando esta participación ciudadana se ejerce indirectamente; o participativa, cuando la participación es directa. Inclusive la calidad de la democracia

¹⁸ El marco conceptual de la Participación Ciudadana de este apartado se sustenta en conceptos y criterios de Kaufman, Ester (2013) y Dahl, Robert A (1991). Así mismo algunos elementos pragmáticos incluidos están vinculados con experiencias personales sobre participación ciudadana en el Ecuador durante el período 2007-2017 o han sido extraídos de libro “Democracia, Derechos Humanos e Instituciones en Ecuador” (2017)

¹⁹ “Artículo 25: Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país

misma en un país determinado depende de la apertura de los espacios para la participación ciudadana a nivel institucional y legal.

En el segundo caso se puede observar que los derechos y libertades previstos en el Pacto no podrían ejercerse sin la plena capacidad de los ciudadanos de participar e inmiscuirse en la actividad y gestión pública. Para fines de este trabajo y de definición del principio referido en este apartado, se considera a la participación ciudadana ante todo como una herramienta para el ejercicio de vastos derechos civiles y políticos del Pacto, especialmente la libertad de pensamiento y conciencia (Art. 18); la libertad de expresión y opinión (Art. 19); la libertad de asociación y reunión pacífica (Art. 21 y 22); la igualdad ante la ley (Art. 26) y el derecho a la participación política y en la actividad pública (Art. 25).

Esta participación ciudadana, se distingue además de la actividad tradicional de un ciudadano activo en política por su pluralidad pues rebasa los límites ideológicos o planes programáticos de un partido político en particular.

Las motivaciones de la participación de la sociedad civil son muy variadas. En los últimos tiempos la participación ciudadana, viabilizada y articulada gracias al uso de redes sociales y nuevas tecnologías de la información, ha permitido que colectivos e individuos de la sociedad civil se involucren y participen en forma más activa en el control de la calidad de la gestión pública, en una evaluación directa y frontal de las acciones de los funcionarios, e inclusive en la entrega misma de servicios públicos, lo que contribuye en la profundización y fortalecimiento de la democracia. Dependiendo del nivel de apertura de un gobierno, estos procesos participativos pueden ser vinculantes –de cumplimiento obligatorio para autoridades públicas y ciudadanos- o no.

Esta participación ciudadana debe ser concebida e incorporada tanto a nivel del diseño institucional, como en la normativa legal, para dotar a la sociedad civil de sustentos efectivos por ejemplo en relación con el diseño y definiciones sobre políticas públicas; para medir la calidad de los servicios públicos que proporciona el Estado; o para una efectiva exigencia de rendición de cuentas a un funcionario público determinado.

La participación ciudadana puede enfrentarse con barreras formales –como restricciones de participación explícitas en la normativa jurídica- pero también con barreras informales como es la voluntad política de los gobernantes que podría imponerse inclusive por encima de la normativa vigente²⁰. De esta manera, un gobierno auténticamente comprometido con la Participación Ciudadana debería generar o asegurar la generación de espacios y oportunidades para que la sociedad civil sea parte integral especialmente en el diseño de las políticas públicas, de la transparencia y rendición de cuentas y de la evaluación de la calidad de la gestión pública. Esta participación ciudadana se puede facilitar y alcanzar justamente a través de la aplicación de la apertura amplia y el acceso a la información

²⁰ Ver en Sección 2 las restricciones políticas, institucionales y legales existentes a la fecha en relación con la Participación Ciudadana en el Ecuador. Ver una amplia descripción respecto a estas barreras en el libro Democracia, Derechos Humanos e Instituciones en Ecuador (2017)

pública y políticas de Datos Abiertos, poniendo en manos de los ciudadanos la Información Pública requerida para este profundo y efectivo escrutinio público.

La Participación Ciudadana no necesariamente debería agregar costos sustanciales al presupuesto del Estado (remuneraciones para los ciudadanos) o imponer obligaciones formales a los ciudadanos que no puedan ser cumplidas a cabalidad, mientras desarrollan sus actividades particulares. El Estado fundamentalmente debe facilitar y garantizar el pleno ejercicio del derecho de participación, a través de la construcción de espacios donde los ciudadanos puedan sentir confianza para actuar; a través de los cuales se puedan enlazar con otros ciudadanos con las mismas expectativas; y que provean de los recursos básicos para el ejercicio eficiente y efectivo de estas actividades estrictamente ciudadanas; que además, no involucren a los ciudadanos –haciéndoles perder su imparcialidad- como funcionarios públicos formalmente designados²¹.

El proceso de la participación ciudadana requiere también de acciones concretas en dos vías: una vía desde arriba, con acciones que promuevan activamente que los ciudadanos sean proactivos, responsivos y participen requiriendo acciones gubernamentales concretas; dando a conocer sus preocupaciones; o proponiendo soluciones a problemas que los afectan.

La segunda, desde abajo, implica abrir los espacios y generar las oportunidades para que los ciudadanos, sintiéndose propietarios del Estado, no sólo se preocupen por las consecuencias de las políticas públicas que se diseñan y aplican por parte de los funcionarios públicos y entes gubernamentales, sino que participen directamente sobre todo en el diseño y evaluación de la aplicación de las políticas públicas. Por ello, el proceso de diseño de políticas públicas debe dar espacios y oportunidades para la participación ciudadana concreta (por ejemplo, mecanismos como “sillas vacías”, “gobiernos sombras”, “observatorios ciudadanos”, etc.) para que no sólo revisen lo actuado²², sino también para que contribuyan en el diseño de las políticas públicas.

Dependiendo del modelo de participación ciudadana que se escoja (vinculante, formal, no vinculante, informal, amplio, restringido, etc.) y de la voluntad política del Gobierno, la participación ciudadana puede servir como herramienta para la generación de espacios de diálogo en confianza y colaboración en actividades y/o proyectos específicos. Sin embargo, para que esto suceda siempre es necesario empoderar y educar a los ciudadanos para que participen en la gestión pública a través de su exigencia de respuestas a los funcionarios públicos que los representan, a través de la revisión de las actuaciones e Información Pública y en general, a través de cualquier mecanismo que los ciudadanos puedan desarrollar, sin mayores restricciones y con determinado nivel de aportaciones económicas y técnicas que contribuyan al eficiente aprovechamiento de voluntades de la sociedad civil dispuestas a comprometerse en estos procesos.

²¹ Como se verá en la Sección 2, el secuestro de la Participación Ciudadana por parte del Quinto Poder es uno de los mejores ejemplos sobre como al burocratizar esta participación ciudadana, se la desnaturaliza.

²² El Art. 61.5 de la Constitución del Ecuador otorga a los ciudadanos explícitamente el derecho de fiscalizar los “actos del poder público”. Sin embargo, como se explicó anteriormente, a través de la creación y normativa relacionada con Función de Transparencia y Control Social se ha cooptado este derecho y en la práctica se ha excluido a ciudadanos fuera del sistema impuesto para participar en estos procesos.

En este contexto la academia e investigadores sociales deberían engancharse en formas prácticas con esta participación ciudadana para fortalecer técnicamente los sustentos y argumentación que se planteen desde la sociedad civil. Igualmente los comunicadores y periodistas de investigación puede ser aliados naturales de los individuos, colectivos u organizaciones sociales que busquen activarse en la vida nacional.

La apertura de un gobierno a la participación ciudadana se evidencia cuando, a falta de una norma vinculante específica que establezca un Garante formal para este fin, el máximo representante de la Función Ejecutiva designa a un representante de alto nivel y una unidad dentro del aparato del Estado –preferible el mismo Ejecutivo- a los que se les asigne la función de generar los espacios, crear los nexos y atender las necesidades de ciudadanos involucrados en la gestión pública o el diseño de políticas públicas para que estas actuaciones sean eficientes, pero cuidando que los ciudadanos no pierdan su valiosa imparcialidad y distancia de los asuntos públicos. Para evitar redundancias o interferencias innecesarias en los procesos de gestión pública, conviene que las interacciones entre los ciudadanos y este funcionario específico y/o unidad sean regladas explícitamente (limitadas por normas legales), incluyendo procedimientos claros para resolución de controversias y quejas de la ciudadanía de llegarse a dar.

A nivel internacional, especialmente por la influencia del OGP desde 2011, se ha fortalecido la participación de la sociedad civil colaborando total o parcialmente con sus gobiernos, lo que ha impulsado procesos de reformas legales que introducen garantías efectivos del Gobierno Abierto. Recientes leyes en varios países de la región (México, Argentina) sobresalen a este respecto, donde han fortalecido estos procesos de escrutinio ciudadano.

2. Diagnóstico: se aplican en el Ecuador los principios fundamentales del Gobierno Abierto?

En la presente sección se revisa la situación actual del Ecuador respecto de la aplicación de los tres pilares del Gobierno Abierto descritos en el apartado 1.4. Este diagnóstico se realiza en función de la situación actual relacionada con las instituciones y políticas públicas del país; la normativa legal vigente; los desarrollos, recursos y capacidades tecnológicos instalados; así como en relación con la aplicación de las mejores prácticas para la gobernanza y la corriente internacional del OGP que promueve el Gobierno Abierto impulsada y promovida desde la Alianza para el Gobierno Abierto. A estos cuatro aspectos anteriores, para fines de este trabajo, se los ha considerado como “dimensiones” a revisar para el Gobierno Abierto: institucional, legal, tecnológica e internacional.

Cabe recalcar que el Ecuador, junto con los demás países del ALBA como Venezuela, Bolivia y Nicaragua, no ha manifestado voluntad política alguna o un interés específico para su incorporación en la OGP, lo que los distingue de los demás países de la región que sí lo han hecho.²³ Esto puede estar vinculado justamente con el carácter particularmente cerrado de tales gobiernos, donde se replican denuncias sobre el irrespeto a los derechos civiles, políticos y humanos, así como por una actitud poco amistosa hacia la transparencia y al acceso a la Información Pública tanto frente a la ciudadanía, como frente a la prensa y medios de comunicación.

Durante la Evaluación Periódica Universal el Consejo de Naciones Unidas para los Derechos Humanos del Ecuador del año 2016²⁴, la Plataforma por la Defensa de la Democracia y los Derechos Humanos en el Ecuador (PDDHE) y varias organizaciones sociales presentaron en julio de 2016 varios informes sombra que contrastaban con los reportes oficiales presentados por el Gobierno del Ecuador (los “Informes Sombra”)²⁵. En estos informes sombra se recogen múltiples denuncias y cuestionamientos en relación con el respeto y aplicación de derechos civiles, políticos y humanos de la Declaración de Derechos Humanos y del Pacto de Derechos Civiles y Políticos durante la última década (2006-2016) en Ecuador. Varias de estas denuncias tienen directa y especial relación con el primero y el tercer principio del gobierno abierto: la transparencia y acceso a la información pública y la participación ciudadana. Los aspectos pragmáticos de esta sección se sustentan justamente en varias de las denuncias de los Informes Sombra.

Se puede notar también que la estructura institucional y legal existente a la fecha es repetitiva y retórica, inclusive a nivel constitucional, respecto al reconocimiento de

²³ Ver 1.3 Origen y racionalidad del Gobierno Abierto y de la Alianza para el Gobierno Abierto

²⁴ El segundo período de esta evaluación tendrá lugar en el mes de Abril de 2017. Ver antecedentes y detalles en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/ECSession1.aspx> y en blog de Human Rights Watch en <https://www.hrw.org/news/2016/10/11/ecuadors-human-rights-record-under-review>

²⁵ Se puede revisar todos los informes sombra en el libro Democracia, Derechos Humanos e Instituciones en Ecuador (2017)

derechos y libertades. A través de una paradójica “regulación” del ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución del Ecuador²⁶ y, a través de la proliferación de normas jurídicas, en lugar de garantizar la implementación de los derechos reconocidos, se han impuesto múltiples restricciones y trabas para su pleno ejercicio e implementación.

Los constitucionalistas que participaron y/o son afines a las reformas constitucionales de 2008 sostienen que a partir de la vigencia de la Constitución de Montecristi en el Ecuador, antes que un Estado de Derecho donde la rige el imperio de la Ley (“Rule of Law”) se reconoce el “Estado de Derechos” donde el objetivo fundamental aparentemente es el pleno ejercicio de derechos reconocidos tanto en la Constitución del Ecuador, como en los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos, inclusive a través de su aplicación directa²⁷. Sin embargo, en la práctica, este “Estado de Derechos” ha debilitado sustancialmente tanto el mismo imperio de la Ley –puesto que por encima de la vigencia de una norma jurídica, se privilegia el ejercicio de estos derechos. Además los equilibrios entre las funciones del Estado se han afectado puesto que se ha dotado y legitimado el poder y discrecionalidad del Presidente de la República en general y la Función Ejecutiva en particular al momento de la aplicación de las leyes vigentes (y expedición de normas secundarias) con el supuesto que de esa forma se aseguraba el pleno ejercicio y aplicación directa de los derechos constitucionales.²⁸

Un buen ejemplo de esta “regulación del ejercicio del derecho” lo encontramos en la Ley Orgánica de Comunicación (“LOCA”) introducida en Ecuador en 2013 que ha sido ampliamente denunciada, tanto en los Informes Sombra como por organismos defensores de derechos humanos y de libertad expresión y prensa a nivel internacional²⁹, como profundamente disruptiva del pleno ejercicio del derecho a la libertad de expresión, de

²⁶ En 2008 el Ecuador aprobó una nueva Constitución Política luego de una Asamblea Constituyente que tuvo lugar en Montecristi (por lo que se la conoce como la “Constitución de Montecristi) donde se amplió sustancialmente el marco de derechos y garantías reconocidas, legitimando las luchas de múltiples organizaciones y colectivos sociales de las décadas anteriores. Ver mayores detalles en general en *La Nueva Constitución del Ecuador, Estado, derechos e instituciones* por Andrade S., Grijalva A., y Storini Claudia Eds.

²⁷ Artículo 11, numeral 3 de la Constitución de Montecristi que establece: “**Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.**”

²⁸ Para mayores detalles sobre este polémico concepto de “Estado de Derechos” revisar en *La Nueva Constitución del Ecuador, Estado, derechos e instituciones* por Andrade S., Grijalva A., y Storini Claudia Eds la sección V. Debate: Dos visiones Diferentes sobre la Constitución, con análisis sustentados de Ramiro Ávila y Luis Fernando Torres.

²⁹ Entre ellos del propio Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas durante la Evaluación Periódica del Ecuador en 2016

(<http://www.eluniverso.com/noticias/2016/06/29/nota/5662731/dificultades-libertad-expresion-nota-comite-onu>); la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ante la cual el Ecuador se ha negado a asistir en varias ocasiones (por ejemplo <http://www.larepublica.ec/blog/politica/2015/05/19/ecuador-untema-extenso-en-el-informe-de-la-relatoria-especial-para-la-libertad-de-expresion/>); Human Rights Watch (<https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/ecuador>) y múltiples informes de organizaciones internacionales de defensa de derechos humanos y de la libertad de expresión públicamente disponibles.

información y de opinión. Igualmente el ejercicio del derecho a la libre asociación se encuentra interferido por normas reglamentarias como el Decreto 16 que en lugar de garantizarlo, introduce múltiples requisitos excluyentes y discriminatorios que lo restringen³⁰.

El Ecuador ha rechazado expresa y públicamente la mayor parte de estas observaciones de órganos internacionales, incluyendo las de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“CIDH”) de la Organización de los Estados Americanos (“OEA”) y de la misma Comisión de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sin mayor argumentación o explicaciones.³¹

Todo lo anterior justifica el sustancial descenso del Ecuador en el índice que mide en forma integral la calidad del Estado de Derecho e imperio de la Ley (“Rule of Law”) del World Justice Project, pasando por ejemplo del año 2015 al año 2016 de una calificación general de 0,47 y puesto 77 de 102 países en 2015; a una calificación de 0,45 y puesto 91 entre 113 países en 2016. Más aún, específicamente en materia de Gobierno Abierto –considerado como el tercer factor que se considera en este índice- el Ecuador ha pasado del puesto 63 entre 102 países en 2015 con 0,51; al puesto 83 de 113 países con 0,45 en 2016.³²

El Ecuador también enfrenta a la fecha un problema de proliferación de normas constitucionales y legales que explícitamente tratan sobre los tres pilares del Gobierno Abierto: Transparencia, Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana. Al igual que lo señalado sobre la LOCA, esta proliferación de normas se dedica a “regular” el ejercicio de los derechos a través de la imposición de requisitos y condiciones previos al reconocimiento y ejercicio del derecho; exigencia del cumplimiento de formalidades, amplios espacios discrecionales para funcionarios públicos al respecto; e, inclusive imponen sanciones por el incumplimiento de estos requisitos que obviamente se convierten en el pretexto formal para excluir al individuo del pleno ejercicio del derecho. Un buen ejemplo de ello es el Decreto 16 que sanciona a las organizaciones de la sociedad civil con su exclusión en caso de dedicarse a “actividades políticas”, término que al no ser definido explícitamente por la norma jurídica, le permite al funcionario de turno interpretarlo de acuerdo a su conveniencia.

En la Constitución vigente a la Función de Transparencia y Control Social (a la que se le conoce desde su surgimiento en la Asamblea Constituyente de Montecristi en 2008 como el

³⁰ En el Ecuador se conoce comúnmente como Decreto 16 a su codificación que consta del actual *Decreto* 739, publicado en el Registro Oficial Nº 570 Viernes 21 de agosto de 2015. El Decreto Ejecutivo No. 16 del 4 junio de 2013 expedido por el Presidente de la República ha sido cuestionado nacional e internacionalmente por sus amplias repercusiones para pleno ejercicio del derecho a la libertad de asociación.

³¹ Por ejemplo ante un informe conjunto de las relatorías de libertad de expresión de la OEA y de las Naciones Unidas

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16453&LangID=E>, el Gobierno del Ecuador rechazó las observaciones, sin mayor argumentación o análisis

<http://www.cancilleria.gob.ec/comunicado-oficial-ecuador-rechaza-comunicado-conjunto-de-relatorias-de-libertad-de-expresion-de-la-cidh-y-onu/>

³² Ver los reportes del World Justice Project Rule of Law Index, de los años 2015 y 2016

“Quinto Poder”) se le atribuyen amplias potestades en relación con la transparencia, rendición de cuentas y la misma participación ciudadana³³. El Quinto Poder, de esta manera, se apropia –hasta monopoliza- estas funciones y responsabilidades. Además genera una estructura, donde sin su participación o credencial directa, es imposible intervenir en la implementación de los tres principios del Gobierno Abierto. De esas normas inclusive se observa que no se pueden siquiera proponer reformas a la normativa vigente sin contar con el aval de esta novedosa “Función” del Estado³⁴.

Es así que esta retórica constitucional y proliferación normativa secundaria, en lugar de fortalecer la implementación de los tres principios del Gobierno Abierto, más bien los ha secuestrado políticamente transformando a los dos primeros en mera retórica y materia de decisiones gubernamentales absolutamente discrecionales³⁵; y al tercero –de participación ciudadana- en una herramienta de clientelismo políticos y justificación de las políticas públicas impuestas desde el gobierno de la denominada Revolución Ciudadana en el Ecuador (2007-2017).

Pese a todos estos antecedentes, debe comentarse y reconocerse que, probablemente gracias a esta misma retórica constitucional ampliamente difundida por parte del mismo gobierno, en Ecuador también se pueden identificar esfuerzos aislados de reforma para implementar algunos de los principios fundamentales del gobierno abierto en algunos campos, especialmente en lo que respecta a la Transparencia, al Acceso a la Información Pública y a la Participación Ciudadana. El principal motor para que se traten estos temas en forma generalizada son esas normas explícitas de la Constitución de 2008. No obstante, no debe asumirse que, porque la Constitución los incluyó explícitamente, estos principios se estén aplicando en la práctica eficientemente, por múltiples razones que se explican en esta misma sección y/o que han sido ampliamente analizadas en los Informes Sombra.

Finalmente debe comentarse que las iniciativas ciudadanas alrededor de la aplicación de los pilares del OGP son aisladas y concentradas especialmente en la dimensión tecnológica.³⁶ Sobre todo no se observa a la fecha que se hayan institucionalizado espacios para la colaboración público-privada aunque se pueden identificar algunos proyectos de colaboración aislados, enmarcados en proyectos de Conocimiento Abierto propuestos por el Gobierno. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas se ha articulado alrededor de los

³³ El artículo 206.1 de la Constitución atribuye justamente a la Función de Transparencia y Control Social la obligación de expedir “*políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción.*” El 206.3 le atribuye también articular “*la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción.*”

El artículo 208.1 le atribuye al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la función de “Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.”

³⁴ 206.4 reconoce al Quinto Poder el “*Presentar a la Asamblea Nacional propuestas de reformas legales en el ámbito de sus competencias.*”

³⁵ Se tratará sobre este tema posteriormente en esta misma sección.

³⁶ Ver en 2.1 La integración del Principio de Transparencia y de Acceso a la Información Pública

principios del Gobierno Abierto, mucho menos con la expectativa de incorporarse a la corriente internacional que promueve el OGP.

2.1 La integración del Principio de Transparencia y de Acceso a la Información Pública

Ecuador tiene tres normas relevantes que se refieren a la transparencia, incluso citada expresamente en el título de dos leyes orgánicas: La Constitución Política; la Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social (en adelante “LOFTCS”); y, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante “LOTAIP”). Cómo se explicó anteriormente, la responsabilidad de asegurar la “Transparencia” ha sido asignada al Quinto Poder.

En el contexto de la implementación de la transparencia es indispensable revisar también las instituciones y sustentos legales para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública, que es una herramienta fundamental para que se dé cumplimiento con el principio de la transparencia.

Transparencia y Transparencia Fiscal a nivel Institucional y Legal

Sobre la transparencia se debe señalar que, pese a la proliferación de cuerpos legales que tratan sobre ella, ninguna define propiamente el concepto de transparencia pues se la utiliza como un mero adjetivo o una referencia de conducta a emular. Algo similar se puede observar respecto al concepto de rendición de cuentas como se verá en el siguiente apartado.

En el marco de esta retórica constitucional, es interesante observar la redacción del Art. 297 de la Constitución, en la sección que trata sobre la responsabilidad presupuestaria del Ejecutivo, pues es el único de toda la Constitución que reconoce explícitamente los principios de transparencia, rendición de cuentas y control público, de alguna manera los mismos que se reconocen como principios del Gobierno Abierto, aunque tampoco los define.³⁷ Sin embargo en la práctica, esta norma ha sido básicamente desconocida porque en normas secundarias donde se les ha otorgado a los funcionarios públicos amplias facultades discrecionales para decidir la calidad, cantidad, accesibilidad y momento para el acceso a la información económica y presupuestaria del Estado.³⁸

Paralelamente el Art. 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (“LOTAIP”) sustenta la obligación de publicación de la Información Pública en el concepto de la transparencia en la gestión administrativa que están obligadas a observar

³⁷ “Art. 297.- Todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Las instituciones y entidades que reciban o transfieran bienes o recursos públicos se someterán a las normas que las regulan y a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público.”

³⁸ Un ejemplo de esta situación de excesiva discrecionalidad se puede ver en relación con la información de la deuda pública es analizado en el siguiente artículo del Portal de la Fundación Mil Hojas <http://milhojas.is/612220-la-deuda-ac-dc-br-antes-de-correa-despues-de-correa.html>

todas las instituciones del Estado que conforman el sector público pero tampoco lo define o regla su cumplimiento de la actividad, dejando de nuevo discrecionalmente en manos del mismo funcionario público la forma de cumplir con tal obligación.

El único intento de definición de transparencia lo encontramos en el Art. 3.3 de la Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social- LOFTCS³⁹, cuando paradójicamente se fundamenta a la misma Función de Transparencia y Control Social en la Transparencia como principio. Sin embargo, la supuesta definición del principio en realidad lo confunde con dos de las características de la transparencia, esto es la “publicidad” de la información y el “acceso” a la información pública, aunque en teoría la norma garantiza tal transparencia.

El Art. 7 prevé que el Comité de Coordinación, conformado por Los titulares de las entidades de la Función de Transparencia y Control Social, será el que formule las políticas públicas de transparencia, control social, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana, prevención y lucha contra la corrupción” que, conforme el Art. 206 de la Constitución le corresponde dictar a la Función.

En lo que respecta específicamente a la Transparencia Fiscal, aunque se publica la proforma presupuestaria anualmente, no se produce un documento de auditoría independiente de la gestión presupuestaria como lo exige el criterio de la OGP. La Función Ejecutiva, de acuerdo al Art. 296 de la Constitución, debe presentar cada semestre ante la Asamblea Nacional únicamente un informe sobre ejecución presupuestaria.

En síntesis: aunque tanto la transparencia (y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, conforme se verá en siguiente apartado) son ampliamente citadas en la normativa legal vigente, al no definirse con precisión su alcance y sobre todo al no establecerse claros mecanismos para asegurar que se implementen en la práctica, se transforman en conceptos meramente declarativos o adjetivos respecto los procedimientos gubernamentales y no generan ningún impacto concreto en transparencia de la actividad y gestión pública.

Las instituciones y leyes para el Acceso a la Información Pública

En lo que respecta al Acceso a la Información Pública, en los últimos años los funcionarios públicos han limitado el acceso a la información pública tanto para los ciudadanos comunes, periodistas e inclusive para los asambleístas nacionales no afines al gobierno en sus procesos de fiscalización.

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) es la norma que regula el ejercicio del derecho a acceder a la información pública en Ecuador. Está en vigencia desde el 18 de mayo de 2004. El derecho al libre acceso a la información pública está reconocido por la Constitución vigente, que en su artículo 18.2 que señala

³⁹ “...3. Transparencia: En todas sus actuaciones, resoluciones y en la aplicación de normas y procedimientos se garantizará su publicidad y el acceso a la información pública, especialmente en aquellas que se protejan los derechos de las personas, comunidades, comunas, pueblos, nacionalidades y colectivos.”

“Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: (...) 2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.”

La LOTAIP establece el marco general de acceso a información pública y que incluía el reconocimiento de un procedimiento administrativo y judicial explícito para el acceso a la información pública. El Art. 7 de la LOTAIP es muy relevante puesto que delinea en general el procedimiento y contenido mínimo de información pública a ser difundida a través de un portal de información o página web, y a ser puesta a disposición del público por todos los medios necesarios.⁴⁰

⁴⁰ **“Art. 7.- Difusión de la Información Pública.-** Por la transparencia en la gestión administrativa que están obligadas a observar todas las instituciones del Estado que conforman el sector público en los términos del artículo 118 de la Constitución Política de la República y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, difundirán 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, la siguiente información mínima actualizada, que para efectos de esta Ley, se la considera de naturaleza obligatoria:

- a) Estructura orgánica funcional, base legal que la rige, regulaciones y procedimientos internos aplicables a la entidad; las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- b) El directorio completo de la institución, así como su distributivo de personal;
- c) La remuneración mensual por puesto y todo ingreso adicional, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- d) Los servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos, horarios de atención y demás indicaciones necesarias, para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones;
- e) Texto íntegro de todos los contratos colectivos vigentes en la institución, así como sus anexos y reformas;
- f) Se publicarán los formularios o formatos de solicitudes que se requieran para los trámites inherentes a su campo de acción;
- g) Información total sobre el presupuesto anual que administra la institución, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales, así como liquidación del presupuesto, especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos;
- h) Los resultados de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal;
- i) Información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc., celebrados por la institución con personas naturales o jurídicas, incluidos concesiones, permisos o autorizaciones;
- j) Un listado de las empresas y personas que han incumplido contratos con dicha institución;
- k) Planes y programas de la institución en ejecución;
- l) El detalle de los contratos de crédito externos o internos; se señalará la fuente de los fondos con los que se pagarán esos créditos. Cuando se trate de préstamos o contratos de financiamiento, se hará constar, como lo prevé la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, las operaciones y contratos de crédito, los montos, plazo, costos financieros o tipos de interés;
- m) Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño;
- n) Los viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización nacional o internacional de las autoridades, dignatarios y funcionarios públicos;
- o) El nombre, dirección de la oficina, apartado postal y dirección electrónica del responsable de atender la

El Acceso a la Información Pública para los ciudadanos se reconoció por primera vez en 2002 al expedirse la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF). El Art. 19 establecía una garantía para el control ciudadano de la gestión pública a través del libre acceso a los documentos e información presupuestaria, contable y de las operaciones y contratos de crédito de todas las entidades del sector público y del sector privado en la parte que corresponda a bienes y otros recursos del sector público. Esta norma que definía en forma comprensiva y amplia lo que se debía entender como Información Pública, especialmente aquella de carácter económico, fue derogada al expedirse el Código de Finanzas Públicas en el año de 2010.

Aunque el Art. 7 de la LOTAIP impone la obligación de publicación de Datos Abiertos y otorga el derecho al acceso a la Información Pública al derogarse el Art. 19 de la LOREYTF en 2010 y por ende la definición amplia de lo que se consideraba como información pública, el acceso a muchos contratos, documentos e información económica pasaron a ser, en la práctica, materia de reglamentación discrecional (voluntaria) por parte del Ejecutivo a través de múltiples Decretos Ejecutivos e, inclusive de decisiones de voluntad de funcionarios públicos (por ejemplo la información sobre deuda pública) o de restricciones explícitas impuestas inclusive por meras resoluciones a partir de 2010 (incluyendo las restricciones para que los Asambleístas puedan pedir información directamente referidas en el apartado anterior). Así, de alguna forma, el Ecuador retrocedió en el camino a la apertura del Gobierno.

Finalmente es conveniente mencionar también que el Art. 7 de la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) expedida en 2013 puede ser interpretado de alguna manera como un mecanismo para revertir el derecho a la información pública que tienen los ciudadanos trasladándolo a los medios de comunicación. Este artículo califica lo que se considera como “Información de relevancia pública o de interés general” a aquella “...difundida a través de los medios de comunicación acerca de los asuntos públicos y de interés general...” e incluso agrega que: “La información o contenidos considerados de entretenimiento, que sean difundidos a través de los medios de comunicación, adquieren la

información pública de que trata esta Ley;

- p) La Función Judicial y el Tribunal Constitucional, adicionalmente, publicarán el texto íntegro de las sentencias ejecutoriadas, producidas en todas sus jurisdicciones;*
- q) Los organismos de control del Estado, adicionalmente, publicarán el texto íntegro de las resoluciones ejecutoriadas, así como sus informes, producidos en todas sus jurisdicciones;*
- r) El Banco Central, adicionalmente, publicará los indicadores e información relevante de su competencia de modo asequible y de fácil comprensión para la población en general;*
- s) Los organismos seccionales, informarán oportunamente a la ciudadanía de las resoluciones que adoptaren, mediante la publicación de las actas de las respectivas sesiones de estos cuerpos colegiados, así como sus planes de desarrollo local; y,*
- t) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, adicionalmente, publicará el texto íntegro de sus sentencias ejecutoriadas, producidas en todas sus jurisdicciones.*

La información deberá ser publicada, organizándola por temas, items, orden secuencial o cronológico, etc., sin agrupar o generalizar, de tal manera que el ciudadano pueda ser informado correctamente y sin confusiones.”

condición de información de relevancia pública, cuando en tales contenidos se viole el derecho a la honra de las personas u otros derechos constitucionalmente establecidos.”

En la forma como está estructurada la LOC, y dados los amplios poderes que se le otorgan al Consejo de Regulación de la Comunicación (CORDICOM), se puede asumir que esta información debe ser igualmente considerada como Información Pública o hasta eventualmente sustituirla.

La Ley si contempla un mecanismo explícito de Reclamaciones y Sanciones en relación con la Transparencia y el Acceso a la Información Pública⁴¹, aunque existen múltiples reclamos por la poca efectividad de éste, especialmente vinculado con una voluntad política contraria a la transparencia pero también con el exceso de discrecionalidad que le otorgan las leyes a los funcionarios públicos en relación con la definición de características y plazos para proporcionarla. Sin embargo existen muchos casos donde los reclamos por la falta de atención a los requerimientos de Información Pública, especialmente de periodistas y comunicadores sociales, no han sido atendidos o son inclusive menospreciados.⁴² No existe un registro que distinga entre las solicitudes de acceso a Información Pública por parte de activistas civiles, academia, comunicadores o ciudadanos. Esto habla de un ambiente poco amistoso para los Datos Abiertos y una colaboración estrecha con la ciudadanía y los medios de comunicación dándoles amplio acceso a la Información Pública.

La Transparencia y el Acceso a la Información Pública en la Dimensión Tecnológica

En la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP) a la presente fecha se cuenta con una Subsecretaría de Gobierno Electrónico, la que lidera el proceso de Datos Abiertos en el Ecuador, lo que no es necesariamente congruente con la normativa legal aplicable. Debe notarse que según el Art. 6 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos expedida en 2010 y reformada en el año 2014, le corresponde a la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (DINARDAP) definir los demás datos que

⁴¹ La LOTAIP establece un procedimiento administrativo para acceder a la información pública. En los artículos 19 al 21 se trata sobre la solicitud de información y sus requisitos, el plazo en el que se debe entregar la información requerida, se restringe la publicidad de la información y se trata sobre la denegación de información y sus consecuencias. El Art 22 establece un recurso judicial para que los ciudadanos puedan hacer efectivo su derecho.

El artículo 23 genera un régimen de sanciones para los funcionarios que vulneren el derecho de los ciudadanos de acceder a la información. Los que nieguen total o parcialmente, entreguen información incompleta, alterada o falsa sufrirán sanciones según la gravedad de la falta sin perjuicio de las acciones civiles y penales. Las sanciones van desde una multa equivalente a un mes de salario o remuneración, pasando por la suspensión de funciones por treinta días calendario sin derecho a remuneración, hasta la destitución del cargo.

⁴² Se puede mirar varios casos al respecto en los reportes y alertas de Fundamedios, en su portal web: <http://www.fundamedios.org/> y en los Informes Sombra.

integrarán el sistema nacional de Datos Públicos y el tipo de reserva y accesibilidad de la información.

El Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2014-2017 y la Guía de Política Pública de Datos Abiertos elaborados por la Secretaría Nacional de la Administración Pública de Ecuador (SNAP) y publicados en noviembre de 2014, son la base en Ecuador de una política pública de Datos Abiertos para la Función Ejecutiva y el Gobierno Central.⁴³

El Plan de Gobierno Electrónico 2014-2017 ha sido concebido como un “instrumento rector de todos los esfuerzos de automatización del Estado y en marco de referencia, inspiración y proyección para los distintos actores involucrados”. Por tanto debe ser visto ante todo como una herramienta de normalización tecnológica

La Guía de Política Pública de Datos Abiertos surge del trabajo conjunto de Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP), Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (MINTEL) e Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). La Guía define dato abierto como “cualquier dato accesible, liberado, publicado o expuesto sin naturaleza reservada o confidencial y que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos por cualquier persona”, y presenta principios básicos que deben cumplir los datos para ser considerados abiertos, a partir de los 8 principios definidos inicialmente por el Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto que se reunió en Sebastopol, California (Estados Unidos) en 2007, esto es en fecha muy anterior a la de conformación de la OGP en 2011.

Estos dos documentos son los únicos antecedentes oficiales del Ecuador relacionados con una política pública de Datos Abiertos para la Función Ejecutiva y el Gobierno Central.

La Guía promueve la liberación de datos ya publicados y todo otro que considere necesario y exija y permita la LOTAIP. Esto es básicamente consisten los datos públicos de gobierno que se definen en el Artículo 7 de la LOTAIP y que han venido siendo publicados en los sitios web gubernamentales en la pestaña “Transparencia”, a excepción de:

- Lo indicado en el Artículo 6 sobre la Información Confidencial en la LOTAIP, correspondiente a los datos personales.
- Lo indicado en los Artículos 17 y 18 sobre la Información Reservada de la LOTAIP, correspondiente a los datos que pueden ser sensibles por aspectos de seguridad nacional.
- Lo que afecte o comprometa aspectos de seguridad informática que pudieran resultar en un peligro de seguridad.

Es importante que la guía promueva la liberación de datos en un formato unificado y común, promoviendo parámetros técnicos básicos y comunes como un primer paso de

⁴³ La Guía completa puede consultarse en <http://ec.network.okfn.org/files/2014/12/GPP-DA-v01-20141128-SNAP-SGE.pdf> El Plan Nacional de Gobierno Electrónico en <http://ec.network.okfn.org/files/2014/12/PlanGobiernoElectronicoV1.pdf>

liberación de datos de Ecuador -datos publicados en la web, bajo una licencia abierta, estructurados en un formato que pueda ser interpretado o procesado por máquinas y en formatos no propietarios.⁴⁴ Sin embargo, debe notarse que las aplicaciones bajo licencia abierta no brindan a los usuarios no sofisticados facilidades y garantías de accesibilidad a la Información Pública.

Además, la orientación tecnológica se ha concentrado en incorporar programas de código abierto, antes que generar el tipo de herramientas tecnológicas amigables que se recomiendan en las mejores prácticas internacionales para facilitar el acceso a la información pública y la participación ciudadana más amplia.

Es llamativo que se haya construido este Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2014-2017 como política unificada rectora en relación con los Datos Abiertos y de Conocimiento Abierto pero que esos esfuerzos no se han vinculado de ninguna forma con las propuestas del OGP, con los principios fundamentales del Gobierno Abierto, ni con el interés o necesidades de la sociedad civil del Ecuador. Aunque es valioso el esfuerzo, sobre todo en materia de Datos Abiertos, la primera crítica que se debe hacer a este proceso, sin embargo, es que al igual que todas las políticas públicas que se han diseñado en los últimos años, no parten de una iniciativa público-privada como la requerida en el marco del Gobierno Abierto que se ha revisado en este reporte y que es más relevante en el caso de los Datos Abiertos. El Plan es básicamente un instrumento normativo construido unilateralmente, no participativo. A diferencia de lo sugerido en relación con la colaboración público-privada para el éxito del Gobierno Abierto, estos procesos se los ha desarrollado en forma piramidal e independientemente del interés que tienen o podrían tener los ciudadanos en relación con los Datos Abiertos.

En lo que respecta a la implementación de los Datos Abiertos propuestos en este Plan, sin embargo, basta una mera revisión vía muestreo de las “pestañas de Transparencia” incorporadas en forma estandarizada en las páginas WEB de las instituciones públicas del Ecuador, para observar que muchas de ellas ni siquiera incluyen la información que se supone deberían incluir de acuerdo al Art. 7 de la LOTAIP. En otros casos, aunque se incluye la información, ésta no se encuentra en formatos amigables, descargables o libremente accesibles para los ciudadanos, de forma que se permita su uso, reuso y distribución. Se puede comentar que este proceso de Datos Abiertos, además, ha sido poco difundido entre la sociedad civil puesto que es ante todo una herramienta para estandarizar la publicación ordenada por el Art. 7 de la LOTAIP a través de los portales web de las instituciones gubernamentales.

Existe también una plataforma digital de Datos Abiertos en <http://catalogo.datosabiertos.gob.ec/>, donde participan múltiples organizaciones públicas <http://catalogo.datosabiertos.gob.ec/organization> . Sin embargo, no es transparente el origen de los datos ni la forma en que esta plataforma funciona (con pocas conexiones con

⁴⁴ [HTTP://EC.NETWORK.OKFN.ORG/](http://ec.network.okfn.org/)

la sociedad civil) por lo que en principio, aunque puede ser un adelanto valioso, no se puede considerar se enmarca en las estrategias y principios del Gobierno Abierto.

En el sector privado existe un proceso embrionario de Coworking, Incubadoras y Laboratorios Cívicos en Quito promovido por el CIESPAL⁴⁵. Debe reconocerse también el esfuerzo que ciertas organizaciones de la sociedad civil, que por su propia cuenta, se han involucrado en los procesos de Datos Abiertos, aun cuando este proceso carece de un plan de acción que articule todos los esfuerzos y que asegure la eficiencia de estos procesos.

En relación con el acceso a la Información Pública debe destacarse también en la dimensión tecnológica la introducción del El Sistema Oficial de Contratación Pública (“SERCOP”)⁴⁶ y el Servicio de Contratación de Obras (“SECOB”)⁴⁷, los cuales funcionan a través de sus respectivos portales con el propósito de abrir los procesos de compras públicas. Aunque es un esfuerzo valioso para la apertura de la información sobre procesos de contratación, no contempla mecanismos eficientes de Datos Abiertos -está disponible única y exclusivamente para quienes se registran y/o participan en los procesos contractuales- y no sirve para hacer seguimiento de los procesos precontractuales, incluyendo la negociación y el lobby como se requiere bajo buenas prácticas de transparencia.

Como crítica a estos procesos de innovación tecnológica se observa que se han manejado dentro de silos gubernamentales, por lo que hay muy poca retroalimentación entre los procesos e instituciones proveedoras de la información, y no se aprovechan suficientemente los recursos humanos, tecnológicos y económicos que se han ido asignando para estos fines.

En conclusión: en la dimensión tecnológica en Ecuador si existen esfuerzos aislados relacionados con el Gobierno Abierto (Datos Abiertos y Gobierno Electrónico) impulsados por el gobierno, así como esfuerzos embrionarios de activistas civiles. Sin embargo estos esfuerzos no se articulan ni con la sociedad civil, ni con los desarrollos y mejores prácticas adoptados a nivel internacional sobre la materia, o con la Alianza para el Gobierno Abierto OGP, ni tampoco se enmarcan un plan integrado de acciones entre el sector público y el sector privado para la innovación tecnológica articulada alrededor de los objetivos del gobierno abierto en general, y de la transparencia y acceso a la información pública en particular.

2.2. La introducción del principio de Responsabilidad y Rendición de Cuentas

El Art. 3.5 de la Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social- LOFTCS, fija a la Rendición de Cuentas como principio a ser observado por el Quinto Poder, pero en lugar de definir el principio o describir las acciones que se esperarían para ello, libera la responsabilidad del funcionario público de cumplir con tal obligación a través de la mera

⁴⁵ <http://ciespal.org/noticias/mapa-de-espacios-de-coworking-incubadoras-y-laboratorios-civicos-en-quito/>

⁴⁶ <https://www.compraspublicas.gob.ec/ProcesoContratacion/compras/>

⁴⁷ <http://www.contratacionobras.gob.ec/>

presentación de un informe de labores anual.⁴⁸ Así, los procesos de rendición de cuentas en Ecuador son meramente informativos: consisten en la presentación unilateral de informes, ampliamente publicitados a través de eventos que organizan anualmente la mayor parte de las instituciones pública⁴⁹, pero que no consideran espacios para profundización, investigación, crítica, cuestionamiento o retroalimentación, por lo que no calzan con las mejores prácticas internacionales.

Por otra parte, en materia de rendición de cuentas lo fundamental es el tratamiento excepcional de “público” que se le debe dar a la información patrimonial de los funcionarios públicos, información, que regularmente sería considerada como privada. El ejercicio de un cargo público debe generar este tipo de responsabilidades adicionales, justamente porque un funcionario público está representando a los demás ciudadanos.

Uno de los principios de elegibilidad para que un país califique para entrar a la Alianza para el Gobierno Abierto –OGP es justamente la difusión amplia y abierta de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos, sin restricción. A la presente fecha Ecuador no califica en este criterio toda vez que las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, aunque prevén la presentación de declaraciones patrimoniales juradas de los funcionarios públicos⁵⁰ que incluyen todos sus activos y pasivos, así como autorización para el levantamiento del sigilo bancario sobre sus cuentas (Art. 231 de la Constitución, Art. 31.9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado) le asignan única y exclusivamente a la Contraloría General del Estado el examen y “confrontación” de tales declaraciones, así como la investigación de los casos de potencial enriquecimiento ilícito.

Los ciudadanos (incluyendo comunicadores sociales) tienen derecho a acceder apenas a un reporte escueto sobre tales Declaraciones Patrimoniales, pues esta información ha sido calificada como restringida mediante normativa reglamentaria de la propia Contraloría.⁵¹

Llama la atención que conforme a la misma normativa reglamentaria⁵², ni siquiera los legisladores que, de acuerdo a la Constitución están llamados a fiscalizar los actos y contratos de instituciones y funcionarios públicos, pueden pedir directamente esta información completa, puesto que según esta reglamentación tal atribución la tiene única y exclusivamente el Presidente de la Asamblea Nacional. Esta norma secundaria restringe la capacidad de los legisladores para acceder directamente a la Información Pública a través

⁴⁸ “...5. Rendición de cuentas: Todas las instituciones públicas, sus autoridades y representantes legales, las autoridades de elección popular y las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos o desarrollen actividades de interés público, tienen el deber de elaborar un informe de labores público, periódico, oportuno, transparente y en lenguaje asequible, que se presentará al menos una vez al año respecto de los servicios públicos que prestan.”

⁴⁹ Sustentados en el Art. 3.5 de la Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social.

⁵⁰ La Contraloría puede solicitar declaraciones patrimoniales de terceras personas vinculadas al funcionario público en caso de que existan indicios de testaferrismo.

⁵¹ Art. 10.1 REGLAMENTO PARA LAS DECLARACIONES PATRIMONIALES JURADAS, Acuerdo de la Contraloría General del Estado 45, Registro Oficial Suplemento 907 de Diciembre 21 de 2016

⁵² Idem, Art. 10.2

de requerimientos de información que, anteriormente, podían realizar directamente a las entidades del Estado.⁵³

Ratificando lo que se anotó al sintetizar el tratamiento legal respecto al principio de transparencia, la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, pese a que se lo menciona en múltiples ocasiones en la Constitución y Leyes, se mantiene como un concepto básicamente declarativo y no actúa de motor para incentivar a los funcionarios públicos a ejercer su función responsablemente y abstenerse de acciones irregulares y del cometimiento de actos de corrupción como se esperaría.

2.3. El tratamiento del principio de Participación Ciudadana en el Ecuador

Como se expuso en la introducción de esta sección 2, existe proliferación de normas jurídicas que tratan sobre la Participación Ciudadana, lo que sin embargo, no garantiza su implementación práctica.

La estructura institucional y legal vigente más bien ha “secuestrado” la participación ciudadana para fines propios del poder político, inclusive a través de la creación de organizaciones sociales paraestatales. Lo más evidente a este respecto es que todos los miembros del denominado Consejo de Participación Ciudadana, así como los Veedores “ciudadanos” e inclusive las Comisiones Ciudadanas para la selección de autoridades de supervisión y control son básicamente “empleados públicos” que reciben salarios del Estado y que para actuar “ciudadanamente” deben sujetarse a las condiciones y formalidades impuestas por el poder político. Esto evidentemente desnaturaliza la posibilidad de que estos “empleados públicos” puedan actuar libremente de la voluntad del poder político; así como limita sustancialmente la capacidad de injerencia en las políticas públicas de auténticos representantes de la sociedad civil que pudieran ser críticas frente al poder y a las políticas públicas. La situación ha llegado al extremo de que existen casos de acciones legales criminales instauradas contra veedores ciudadanos que se han pronunciado negativamente respecto de actos de gestión pública.⁵⁴

Existen al menos dos Secretarías en la Función Ejecutiva (la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana; y, la Secretaría Nacional de Gestión de la Política) que también imponen requisitos formales a los procesos de participación ciudadana, incluyendo al polémico Decreto 16 que creó el marco para la homologación de las organizaciones de la sociedad civil.

Además existen serios cuestionamientos respecto al rol que ha cumplido el Quinto Poder justamente en el escrutinio de la gestión pública y en el control social de las actividades de

⁵³ Art. 120.- *La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:..9. Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias.*

⁵⁴ Ver por ejemplo el incomprensible tratamiento que ha recibido el señor Patricio Chambers, veedor ciudadano nombrado formalmente por el Consejo de Participación Ciudadana para revisar los contratos del hermano del Presidente Rafael Correa, Fabricio Correa
<http://www.larepublica.ec/blog/politica/2014/05/28/donde-plata-veedor-contratos-fabricio/>

fiscalización, como prevé la Constitución vigente. Al contrario de lo que se esperaba, el Quinto Poder ni ha fortalecido la participación ciudadana ni la transparencia en el ejercicio de la función pública, ni la calidad de la rendición de cuentas.

Al igual que la Transparencia y la Rendición de Cuentas, en la Constitución se incorporan innumerables normas donde se reconocen actividades propias de la Participación Ciudadana. Pero a diferencia de los dos casos anteriores, aquí si se encuentran normas que describen ámbitos y actividades propias de la Participación Ciudadana. En el Art. 85 de la Constitución donde en su inciso final se prevé que: “...*En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.*” Esta norma teóricamente abre la puerta a una real participación en los asuntos del Estado para la ciudadanía, y, de aplicarse directamente, sería el puntal jurídico para la aplicación del principio de participación ciudadana en un Gobierno Abierto.

Sin embargo, la misma Constitución, en otras disposiciones, se encarga de deformar el alcance de esta participación ciudadana. En la primera parte del Art. 96 se incorpora una amplia y esperanzadora definición sobre lo que se entiende como participación ciudadana⁵⁵ para contradecirla en el inciso final del mismo artículo al limitar tal participación a un derecho generalista de participación democrática cuando señala que “...*se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.*”

Así podemos concluir que todo el efecto positivo del derecho a la Participación Ciudadana reconocido explícitamente en la Constitución del Ecuador se neutralizó al asignar la función de determinación de los espacios y procedimientos para la participación ciudadana en la novedosa Función de Participación Ciudadana y Control Social –el Quinto Poder- y especialmente al asignarle las actividades de participación ciudadana al Consejo de Participación Ciudadana (Artículos 204 y siguientes).

Mientras que el principio de participación ciudadana propone el empoderamiento de los ciudadanos para influir en el diseño de la política pública en la forma más amplia y creativa posible (en la vía de abajo hacia arriba) el diseño jurídico en Ecuador establece un marco formal específico al que deben integrarse los ciudadanos para poder participar en la vida pública (el Quinto Poder).

La Constitución va incluso más allá pues al reglar el “Consejo de Participación Ciudadana” le asigna funciones que pueden interpretarse inclusive como una forma de sustitución de la participación ciudadana. El mero hecho de “regular” la participación ciudadana se

⁵⁵ Art. 95.- *Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.*

convierte automáticamente en una forma de restringir la participación de la ciudadanía en la gestión pública y en su control, lo que se aleja del principio de participación ciudadana.

Adicionalmente hay otras leyes orgánicas donde, igual que con la Transparencia, se incluye en el título el concepto de participación ciudadana. Sin embargo al regularla, esto es imponerla en una sola vía (de arriba para abajo) justamente producen el efecto contrario al que se busca con el principio de participación ciudadana: restringen las actuaciones de los ciudadanos al establecer formas y espacios formales para que lo hagan, e incluso excluir a quienes no se ajusten a los criterios previstos en las Leyes.

En el Art. 3 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana es el más representativo. Establece objetivos del “sistema de participación ciudadana” lo que de por sí es ya una contradicción – si se aplica el principio de democratizar la participación ciudadana, no es posible hablar de un “sistema” formal como el que propone. Además genera limitaciones sustanciales al ámbito y espacios para la participación ciudadana a través de los objetivos de la misma ley.⁵⁶

En la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, mientras tanto se crea al Consejo de Participación Ciudadana. Su mera creación se contrapone al criterio de informalidad, flexibilidad y de creatividad que debe acompañar a la participación ciudadana plena. Este organismo no se incorpora como un mero garante del Derecho a la Participación Ciudadana, sino nuevamente como el “regulador” del ejercicio del derecho. En este caso, la norma que restringe la participación ciudadana es el Art. 5 que determina las atribuciones generales del Consejo. Y a través de esa norma la participación ciudadana en los procesos de control social, de selección para el nombramiento de autoridades de control y de observatorios ciudadanos quedan restringidos al espacio que discrecionalmente este Consejo le traslade a la ciudadanía.

2.4 El Ecuador frente a la Alianza para el Gobierno Abierto y la cooperación internacional

En lo que respecta a la dimensión internacional, debe recalarse que el Gobierno del Ecuador, pese a que han transcurrido ya cinco años desde que se lanzó la iniciativa del OGP, no ha mostrado ningún interés en sumarse a los más de 70 países comprometidos, ni motivar para que organizaciones de la sociedad civil ecuatoriana se sumen a las miles organizaciones no gubernamentales que participan en los procesos de innovación y reforma promovidos por la OGP.

⁵⁶ Cabe notar especialmente los numerales 1, donde se imponen condiciones para el ejercicio del derecho de la participación ciudadana –una forma de restricción positiva que se impone con el pretexto de “garantizar la democratización” pues fija espacios específicos para ello; los numerales 2 y 3, que generan formas, procedimientos, y mecanismos eliminando la libertad para desarrollarlos desde la ciudadanía; y especialmente el numeral 4 que excluye del proceso de participación ciudadana a quienes no cumplan con criterios específicos fijados por autoridades públicas.

Resalta el hecho de que el Ecuador a la fecha no consta ni siquiera en la lista de países elegibles para sumarse al OGP⁵⁷, por lo que el primer paso sería justamente ajustarse a los cuatro criterios básicos de elegibilidad, en función a una evaluación que mide el cumplimiento de las mejores prácticas internacionales en estos cuatro campos reconocidas por el OGP. Estos criterios son medidas de acuerdo con indicadores objetivos validados por expertos independientes reconocidos por la OGP.

No ha existido ningún tipo de acercamiento ni formal ni informal a la Alianza para el Gobierno Abierto, pese a que tanto la Guía de Política Pública de Datos Abiertos, como el Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2014-2017 relacionados con la Información Pública y los Datos Abiertos Públicos han sido elaborados en el año de 2014, cuando ya se encontraba muy activa la Alianza para el Gobierno Abierto.

⁵⁷ <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>

3. Ecuador y el Gobierno Abierto: Opciones de Política y Priorización

En esta sección se describirán las acciones a desarrollar para introducir el Gobierno Abierto en el Ecuador, distribuidas en función a las cuatro dimensiones o aspectos que deben ser atacados simultáneamente para obtener resultados positivos respecto a la implementación de los tres principios fundamentales definidos en la Sección 1 anterior.

Para cumplir con la estructura requerida por el proyecto Ecuador Decide, en las Secciones 4 y 5, se complementará la descripción de la política enumerando sucintamente las fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas, aliados y enemigos que enfrentaría la propuesta. Finalmente la Sección 6 incluye una Hoja de Ruta que recoge en forma sintética las actividades a desarrollar en los primeros 100 días, al año y al finalizar los 4 años del nuevo gobierno del Ecuador que se posesionará el 24 de mayo de 2017.

3.1. Estrategia multidimensional para implementación de Acciones

Al diseñar e implementar una política pública que considere la aplicación de tres principios fundamentales del Gobierno Abierto, deben plantearse acciones simultáneas o paralelas para influenciar resultados ciertos en las cuatro dimensiones (institucional, legal, tecnológica y de cooperación internacional); acciones que, además, se retroalimentan entre ellas. Debe también asegurarse articular muchos de los actuales esfuerzos existentes, aunque aislados, referidos en la sección 2 del presente reporte.

En los procesos de introducción del Gobierno Abierto en países de la región, el proceso inicial se le ha encargado a un grupo de trabajo conformado por el Ejecutivo que ha articulado la construcción del respectivo Plan de Acción Nacional para el OGP. Esta propuesta igualmente considera la conformación de un equipo de trabajo designado por el Presidente de la República (el “Grupo de Trabajo OGP”). Su principal función es la de coordinar las acciones iniciales y proporcionar del irrestricto apoyo por parte del Ejecutivo para la construcción de la necesaria alianza público-privada que exige el Gobierno Abierto, a través de la conformación de la Coalición para el Gobierno Abierto y para el Acceso a la Información Pública y los Datos Abiertos (la “Coalición”) es pieza fundamental de la propuesta. De esta manera se atacaría de entrada uno de los principales problemas identificados en el Ecuador que es la falta de colaboración y sobre todo de confianza entre los sectores público y privado.

La mayoría de las acciones propuestas en estas cuatro dimensiones pueden ejecutarse en forma simultánea o hasta paralelamente, siempre que se aseguren canales adecuados de articulación, comunicación y coordinación para este proceso.

Nótese que la reforma legal integral necesaria para introducir el Gobierno Abierto (sugerida como acción de la dimensión legal) y la integración del Ecuador a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) (acción de la dimensión internacional) siendo acciones prioritarias de esta propuesta de política pública, por su naturaleza, deben ser vistas también como el esperado resultado del proceso de diagnóstico, diseño e implementación de la misma

política pública. En otras palabras, se transforman al mismo tiempo en acciones a desarrollar, como en metas iniciales (hitos) del proceso de implementación de una política pública para el Gobierno Abierto.

3.2 Acciones a Implementar por cada una de las Dimensiones de interés para el Gobierno Abierto

A. En la Dimensión Institucional

A.1 Identificación de Actores, Herramientas, Recursos y Capacidad técnica e institucional: la creación de un Grupo Nacional de Trabajo para la incorporación del Ecuador al OGP (“Grupo de Trabajo OGP”)

Dada la ausencia en el Ecuador hasta la fecha de políticas públicas articuladas y encaminadas a posibilitar explícitamente el Gobierno Abierto, deben realizarse como acción preliminar diagnósticos individuales por cada dimensión, sobre el estado de situación inicial, vinculándolo con la aplicación de los principios del Gobierno Abierto, en general, y algunas condiciones específicas que se delinearán para cada una de estas dimensiones. Como se explicará posteriormente, los diagnósticos legal y tecnológico son además, acciones fundamentales para el diseño mismo y/o ajustes a la política pública preliminarmente sugerida en el presente reporte.

Para iniciar este trabajo, el Presidente de la República debería nombrar un representante para presidir y conformar el Grupo Nacional de Trabajo para la incorporación del Ecuador al OGP (“Grupo de Trabajo OGP”). El Grupo de Trabajo OGP estará conformado, en lo posible, por funcionarios públicos y representantes de cada sector de la sociedad civil que podrían participar posteriormente en la conformación de la Coalición (ver A.4 después), así como por académicos e investigadores ecuatorianos con conocimientos del Gobierno Abierto.

El Grupo de Trabajo OGP iniciará este proceso identificando actores, herramientas, recursos y capacidad técnica e institucional indispensables para viabilizar la implementación de los principios del Gobierno Abierto en el Ecuador. Igualmente revisará las herramientas, recursos y capacidad técnica e institucional con las que cuentan todos los potenciales actores aliados y miembros potenciales de la Coalición.(Ver A.4 y Sección 4).

Deben considerarse también las necesidades de recursos económicos, técnicos y de empoderamiento de los actores y participantes de la sociedad civil, para poder participar apropiadamente en el proceso de Gobierno Abierto. Se debe revisar también el nivel de capacidad técnica existente para analizar los Datos Abiertos Públicos, la especialización requerida para los distintos ámbitos, así como los recursos económicos y tecnológicos disponibles para el efecto. Finalmente se debe revisar también si las estructuras

institucionales existentes facilitan la accesibilidad directa de los ciudadanos a las leyes y a los Datos Abiertos Públicos, sin necesidad de ejercer una acción ciudadana adicional.

Adicionalmente deberá asegurarse de identificar especialmente a todos quienes, desde el sector público, hayan estado participando hasta la fecha en los procesos de gobierno electrónico, datos abiertos, acceso a la información pública, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. Estos actores públicos relevantes, posteriormente, deberán ser tomados en cuenta para la conformación de la Coalición.

A.2 Acciones Iniciales del Grupo de Trabajo OGP (1): Verificación del cumplimiento de las condiciones generales de la OECD para el uso de la Información Pública y expedición de un Decreto Ejecutivo para motivar la Transparencia a los funcionarios públicos

El Grupo de Trabajo OGP debería iniciar su gestión revisando tanto las experiencias internacionales incluidas en las *Recomendaciones de la OECD*, que incluyen condiciones generales para el diseño de este marco institucional general, encaminadas al más efectivo y amplio uso de la Información Pública, los Datos Abiertos Públicos y para la generación de nuevos usos de la Información Pública.⁵⁸

⁵⁸ Cabe revisar individualmente estos principios para entender el contexto general que debería contener una política pública sobre Gobierno Abierto y el tipo de acciones que deben desarrollarse en este contexto: **Apertura** Maximizar la disponibilidad de la Información Pública para uso y reuso basado en la presunción de apertura. Sólo por excepción ésta no podrá ser accesible, para lo que deberán generarse reglas generales explícitas en las leyes sobre las restricciones (protección seguridad nacional, privacidad personal, preservación de intereses privados –propiedad intelectual-, por ejemplo.

Acceso y condiciones transparentes de reuso Incentivar acceso sin discriminación y competitiva, sin reglas de exclusividad y removiendo requisitos específicos para acceso, uso, reuso, combinación y distribución. En lo posible este acceso debe producirse mediante Datos Abiertos. Se debería auspiciar y promover todos los procesos de rendición de cuentas que sean propuestos desde la ciudadanía, incluyendo aquellos que partan de investigaciones periodísticas.

Listas de Información Pública Difundir listas disponibles de Información Pública sirve para generar atención y promover la participación ciudadana. Estas listas deberían publicarse en línea.

Calidad Debe asegurarse la recopilación metódica de datos y mantener prácticas que aumenten la calidad y fiabilidad de la Información Pública, incluyendo a través de la cooperación de varios órganos gubernamentales involucrados en la creación, recopilación colección, procesamiento, archive y distribución de la Información Pública.

Integridad Aplicar las mejores prácticas en el manejo de la información para asegurar su integridad. Incluir e implementar medidas que salvaguarden y protejan la información contra las modificaciones no autorizadas o de negativas intencionadas o no intencionales para el acceso a la Información Pública.

Nuevas Tecnologías y preservación de largo plazo Asegurar el uso de la más apropiada tecnología para el archive, búsqueda, investigación y recuperación de Información Pública, incluyendo en múltiples lenguajes, suministrando el entrenamiento apropiado a los administradores de la información. Mantener actualizados los sistemas y asegurar la preservación y acceso a largo plazo. Digitalizar la Información Pública y desarrollar productos digitales de Información Pública. Creación y/o fomentar los proyectos culturales de digitalización, mantenimiento y difusión de la Información Pública.

Propiedad Intelectual Debe respetarse los derechos de propiedad intelectual. Debe ejercitarse estos derechos de propiedad intelectual de forma que se facilite el reuso de la información.

Con base a esta revisión, el Grupo de Trabajo OGP, a más de comenzar a involucrarse en actividades propias de la introducción de prácticas de Gobierno Abierto, estaría en capacidad de elaborar el borrador de Decreto Ejecutivo que permitirá expedir en forma inmediata el Reglamento de Motivación para Funcionarios Públicos sobre la calidad de la Información Pública”, acción sugerida en B.3 Reglamento de motivación para Funcionarios Públicas sobre Transparencia y Calidad de Información Pública

A.3 Acciones Iniciales del Grupo de Trabajo OGP (2): Revisión de las Experiencias internacionales de países de la Región.

El Grupo de Trabajo OGP deberá tomar contacto con actores relevantes de América Latina, como la CEPAL, para conocer las experiencias de otros países de la región al incorporarse a la Alianza para el Gobierno Abierto. De ser posible, se deberían organizar eventos internacionales y/o talleres de capacitación con personas de la región que puedan difundir sobre los beneficios de la incorporación del Ecuador al OGP; transmitir tanto sus experiencias propias, como los resultados alcanzados al asociarse al OGP e introducir los principios y las mejores prácticas de Gobierno Abierto.

En ese sentido, la información y asistencia técnica disponible en la CEPAL, especialmente la Caja de Herramientas OGP de la CEPAL, puede ser de especial relevancia, dado que centraliza muchos de los esfuerzos realizados y la información recopilada hasta la fecha de América Latina.

A.4 Conformación de la Coalición para el Gobierno Abierto y para el Acceso a la Información Pública y los Datos Abiertos (la “Coalición”)

Condición específica de la OECD para viabilizar el acceso a la Información Pública es asegurar la estrecha colaboración del Sector Público con el Sector Privado, entendido en la forma más amplia posible (representantes de toda la sociedad civil, tales como activistas, la academia, organizaciones no gubernamentales (ONGs), los gremios sindicales, profesionales y empresariales y los periodistas y comunicadores sociales).

Por su importancia no sólo para el acceso a la información pública, sino como un mecanismo clave para la introducción de buenas prácticas del Gobierno Abierto, el Grupo

Costo Si la Información Pública no se puede proveer gratuitamente, debe costearse en forma transparente, consistente y justa. Los precios deben ser lo más bajos posibles y los acuerdos de licencia lo menos restrictivos.

Competencia Evitar la competencia desleal en situaciones donde tanto los usuarios públicos y privados proveen valor agregado al servicio de acceso a la información.

Acceso internacional y uso Buscar consistencia transnacional para facilitar el acceso a la Información Pública internacional y la interoperabilidad transnacional. Apoyar la cooperación y coordinación internacional para usos y reusos comercial y no comercial. Evitar la fragmentación.

Mejores Prácticas Promover la difusión amplia de las mejores prácticas para el acceso a la Información Pública y el intercambio de información, educando a los usuarios, construyendo capacidad institucional, etc.

de Trabajo OGP deberá encargarse de conformar un espacio de colaboración público-privado permanente concentrado en la implementación del Gobierno Abierto, lo que para fines de este trabajo se denomina la Coalición para el Gobierno Abierto y para el Acceso a la Información Pública y los Datos Abiertos (la “Coalición”) como una acción fundamental para la discusión abierta sobre las necesidades y requerimientos del país; la transparentación de los conflictos de interés que pudieren presentarse; y sobre todo para la articulación de las acciones conjuntas e individuales de cada uno de los actores que deberían participar en este proceso.

Por ello una acción prioritaria e inicial es justamente impulsar y auspiciar la conformación de esta Coalición desde la misma Función Ejecutiva, a la que se sumen actores públicos identificados y otros representantes de los organismos de control, así como de toda la sociedad civil e inclusive, como se explicó ampliamente, de los GADs.

La Coalición articulará los esfuerzos y coordinará las acciones necesarias para elaborar un Plan de Acción Nacional para el Gobierno Abierto (el “Plan Nacional”) que establezca una hoja de ruta en la implantación del Gobierno Abierto en el Ecuador. Además participará activamente en la difusión del Gobierno Abierto y lo que implica para la sociedad.

Dada la importancia que tiene la Función de Transparencia y Control Social en la actual institucionalidad del Ecuador, el Presidente de la República deberá establecer y asegurar mecanismos formales y directos para una apropiada participación de y coordinación con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social mientras se realizan las reformas constitucionales y legales pertinentes.

B. Acciones en la Dimensión Legal

B.1 Diagnóstico Constitucional y Legal

Como paso previo a presentar una propuesta integral de reformas legales, la Coalición, una vez integrada, debe dar paso a la conformación de un equipo que se encargue de realizar el respectivo diagnóstico constitucional y legal. Este análisis deberá realizarse considerando los aspectos constitucionales y legales que fortalecen, promueven o restringen la implementación de los tres principios fundamentales del Gobierno abierto: la Transparencia y Rendición de cuentas; el acceso a la Información Pública y la Participación Ciudadana.

En la sección 2 se incluyó un detallado diagnóstico de los aspectos constitucionales y legales vigentes en el Ecuador, que a la fecha podrían colisionar con estos principios fundamentales que deberían considerarse en un esfuerzo para implantar el Gobierno Abierto e inclusive impedir el cumplimiento de los criterios de elegibilidad para que el país pueda asumir los compromisos y llegar a formar parte de la Alianza para el Gobierno Abierto – OGP.

Este diagnóstico debería realizarse especialmente, pero no únicamente, en relación con la sostenibilidad de la Función de Transparencia y Control Social creada por la Constitución

de Montecristi en 2008 –el denominado Quinto Poder; la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, la Ley Orgánica de Comunicación, entre otras, para integrar y racionalizar la estructura institucional que garantice el gobierno abierto y los datos públicos abiertos en el Ecuador.

Tanto el diagnóstico, como la reforma legal posterior considerarán como mínimo los siguientes aspectos:

- i. El rol que debe cumplir la novedosa Función de Transparencia y Control Social creada por la Constitución de Montecristi en 2008;
- ii. La verificación de que las leyes incluyan los derechos ciudadanos para verificar el cumplimiento de los tres principios del Gobierno Abierto (transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas y participación ciudadana) así como las correlativas obligaciones de los funcionarios e instituciones públicas;
- iii. El reconocimiento explícito en las leyes del derecho ciudadano a la información pública completa y transparente;
- iv. Sanciones drásticas para los funcionarios que incumplan sus obligaciones de transparencia de la información pública, de brindar facilidades para el acceso a la información pública, de rendir cuentas o de permitir la plena participación ciudadana, sin requisitos de formalización alguno;
- v. Institucionalización en la Ley de la Coalición como órgano permanente consultivo sobre Gobierno Abierto;
- vi. Identificación del Órgano Competente y mecanismo para dar seguimiento a la implementación del Gobierno Abierto en el país y para imponer sanciones en caso de incumplimiento, que coordinará estrechamente con la Coalición;
- vii. Otros aspectos relacionados con las mejores prácticas internacionales sobre el Gobierno Abierto, incluyendo las experiencias regionales que puedan ser identificadas con base a la Caja de Herramientas de la Cepal (ver en)

B.2 Elaboración, apoyo y promoción de una reforma constitucional y/o legal integral desde la Coalición

Como se mencionó en el diagnóstico sobre la aplicación del principio de participación ciudadana, el punto neurálgico de una reforma legal –y probablemente constitucional- gira en torno a si debe sostenerse o no la novedosa Función de Transparencia y Control Social creada por la Constitución de Montecristi en 2008 –el denominado Quinto Poder.

Este tema merece una amplia discusión pública en el contexto de potenciales reformas constitucionales que serían necesarias para que cualquiera sea el marco constitucional y legal que se adopte, asegure la aplicación de los tres principios fundamentales del Gobierno Abierto.

En caso de que –con reforma constitucional- desaparezca el Quinto Poder, deberá considerarse una forma de asignación apropiada de las funciones que le fueron

encomendadas en la Constitución de 2008, asegurando la asignación específica del control de la transparencia y los espacios y entes apropiados para la selección y rendición de cuentas para los funcionarios públicos. Igualmente, la promoción de la participación ciudadana debe ser garantizada y financiada por el propio Estado, creando los espacios apropiados para que esta participación ciudadana se ejerza e integre al ejercicio de las actividades públicas.

Alternativamente, en caso de que no se considere pertinente esta reforma constitucional al respecto, deberán igualmente revisarse integralmente las normas legales que regulan al Quinto Poder, teniendo en cuenta los obstáculos que generan para la plena aplicación de los principios del Gobierno Abierto.

Lo anterior implica revisar especialmente Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social-LOFTCS y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana fundamentalmente, sin excluir relevante normativa secundaria vinculada (por ejemplo, el Decreto 16 que restringe en forma sustancial la libre asociación) para eliminar los procesos burocráticos que restringen la plena Participación Ciudadana, eliminando condiciones para la participación de actores de la sociedad civil, especialmente aquellas que fuerzan a que esa participación se restrinja a las mismas políticas públicas promovidas por el gobierno de turno⁵⁹; y/o que restringen la libertad de asociación y de opinión en relación con los asuntos de interés público para organizaciones no gubernamentales de cualquier clase que se trate.

Esta discusión pública relacionada con la reforma constitucional o legal, según el caso, sobre la conveniencia o inconveniencia de mantener el Quinto Poder, así como sobre la naturaleza y herramientas prácticas para una efectiva participación ciudadana deberá ser promovida y liderada por la Coalición como herramienta básica para recabar insumos para esta misma reforma legal.

Una reforma legal amigable al Gobierno Abierto debería confirmar que se incluya en el ordenamiento jurídico vigente tanto los derechos y responsabilidades de los ciudadanos que permitan verificar el cumplimiento de los tres principios y/o implementarlos, de ser necesario; como las correlativas obligaciones de los funcionarios e instituciones públicas a este respecto.

Otro eje de esta reforma legal implica reconocer ampliamente el derecho de los ciudadanos a la información transparente proporcionada a petición de parte o presentada directa y automáticamente como Datos Abiertos Públicos; las obligaciones de rendición de cuentas de los funcionarios públicas y entidades, y el derecho a la participación ciudadana en la forma más amplia posible, incluyendo mecanismos prácticos de participación que se abstengan de exigir requisitos formales o condiciones adicionales.

Deben también incluirse procesos claros para imposición de sanciones, en caso de incumplimiento de las obligaciones legales de los funcionarios públicos; así como

⁵⁹ El Decreto 16 y sus posteriores reformas. Ver Nota de Pie de página 30

mecanismos expeditos que permitan exigir el cumplimiento y/o ejercer directamente estos derechos ciudadanos.

No deben dejarse de lado aspectos considerados también en las Recomendaciones de la OECD para mejorar el acceso y uso de la Información Pública, como requisitos legales y restricciones de acceso; derechos de propiedad intelectual y secretos industriales; preocupaciones sobre el manejo efectivo y seguro de la información personal, la confidencialidad y aspectos de seguridad nacional; así como principios fundamentales como democracia, derechos humanos y libertad de expresión y asociación.

Dada la complejidad de la reforma constitucional y legal requerida para alcanzar estos objetivos, desde el Ejecutivo debe promoverse también el involucramiento de la Función Legislativa para acompañar el proceso de revisión legal, de forma que al momento de introducir el proyecto de reforma, existan legisladores “campeones” empoderados del proceso de Gobierno Abierto, a la fecha poco conocido en el país.

Se puede ya anticipar que una reforma legal y reglamentaria para promover el Gobierno Abierto debería incluir y referirse explícitamente al menos los siguientes temas:

- i. Definición del concepto de Datos Abiertos Públicos;
- ii. Integración de normas sobre Datos Abiertos;
- iii. Acceso a la información pública/datos abiertos para la sociedad civil;
- iv. Propiedad de los datos abiertos;
- v. Protección de privacidad y datos personales;
- vi. Incentivos y sanciones para el incumplimiento de la obligación de Datos Abiertos Públicos;
- vii. Revisión de la estructura institucional de la participación ciudadana, incluyendo la necesidad de una reforma constitucional;
- viii. Revisión de las normas sobre acceso a la información pública para adecuarlas a las condiciones internacionales e innovación tecnológica; y,
- ix. Normas relacionadas con la transparencia y rendición de cuentas ajustadas a los parámetros internacionales.

B.3 Reglamento de motivación para Funcionarios Públicas sobre Transparencia y Calidad de Información Pública

El Presidente de la República apoyará y promoverá todas las reformas legales necesarias que proponga la Coalición para cumplir con las acciones colectivas de gobierno abierto propuestas en la Declaración de Paris del OGP y las mejores prácticas internacionales sobre gobierno abierto, incluyendo normas relacionadas con la protección de los datos privados de los ciudadanos.

En relación con la calidad de la Información Pública, el Presidente de la República puede contribuir en forma inmediata –confirmando la voluntad política de involucrarse en las

buenas prácticas del Gobierno Abierto- mediante la Expedición de un Decreto Ejecutivo que incluya un Reglamento para motivar a los funcionarios públicos para la publicación completa, oportuna y accesible de la información pública y los datos públicos abiertos, así como sanciones drásticas en caso de incumplimiento o distorsión de la información pública

C. Acciones en la Dimensión Tecnológica

En el campo tecnológico, existen fundamentalmente tres tipos de acciones a promover y/o implementar, que se vinculan y se retroalimentan íntimamente:

- a) Un Diagnóstico tecnológico integral, orientado a revisar los aspectos que debería incluir un programa de innovación encaminado a implementar los principios del Gobierno Abierto;
- b) La construcción de un Programa de Innovación Tecnológica para el Gobierno Abierto y los Datos Abiertos (el “Programa”) Este Programa debe partir de establecer un Ente Público único responsable y coordinador general de Datos Abiertos y nuevas tecnologías;
- c) El establecimiento y/o perfeccionamiento de sistemas centralizados de Información Pública y Datos Abiertos en las materias principales de interés para el escrutinio ciudadano y el control de la gestión pública.

C.1 *Diagnóstico Tecnológico*

Se ordenará la elaboración de un Diagnóstico del Estado Tecnológico en el Ecuador frente a los requerimientos del Gobierno Abierto de acuerdo a los parámetros propuestos por la OGP, que incluya el censo de los actores tecnológicos y riesgos existentes (el “Diagnóstico”)

El Programa debe partir del diagnóstico y evaluación integrales de la capacidad tecnológica instalada del país, del nivel de desarrollo de las TICs, de los riesgos existentes, y debe incluir un censo de los actores tecnológicos y de las TICs, sean estos actores públicos, privados o individuales que participan en los procesos de innovación tecnológica y que, eventualmente, pueden contribuir positivamente en la implementada de un Plan Nacional de Gobierno Abierto o que también podrían retrasarlo o impedirlo.

La tecnología actual tiene la capacidad de procesar millones de datos en diferentes formatos como texto, imágenes, valores numéricos y otros lo que debe y puede ser aprovechado tanto para procesar la inmensa información que se genera dentro del Estado así como para medir el nivel de satisfacción que tiene la ciudadanía respecto a la calidad, fiabilidad y transparencia de los servicios prestados por el Estado.

El Programa de Innovación Tecnológica para el Gobierno Abierto y los Datos Abiertos debe proveer las herramientas para fortalecer el proceso de Gobierno Abierto y de Datos

Abiertos, en función a lo propuesto en el Plan Nacional de Gobierno Abierto. Este plan se desarrollará anticipada o simultáneamente con el Plan de Acción de Gobierno Abierto, según las necesidades específicas del país y los recursos disponibles que se identifiquen en el Diagnóstico.

El Programa debe tomar en cuenta las tendencias actuales para el manejo y procesamiento de la información en grandes volúmenes y en distintos formatos (video, voz, imágenes, valores), y la velocidad con la que se genera. Cuando los datos se producen con tal diversidad, volumen y velocidad generan lo que se denomina como “BIG DATA”. Afortunadamente hoy en día existe la tecnología a través de algoritmos de aprendizaje automático, entre otras técnicas, que permiten revelar tendencias, patrones, elementos o comportamientos extraños entre abrumadoras cantidades de información. La aplicación de esta tecnología es clave para garantizar la transparencia y mitigar la corrupción.

C.2 Programa de Innovación Tecnológica para el Gobierno Abierto y los Datos Abiertos (el “Programa”)

La segunda acción, íntimamente vinculada con la anterior que la precede, es la construcción de un Programa de Innovación Tecnológica para el Gobierno Abierto y los Datos Abiertos (el “Programa”) Este Programa debe partir de establecer un Ente Público único responsable y coordinador general de Datos Abiertos y nuevas tecnologías que coordinará y ordenará los actuales esfuerzos fragmentados que se ha realizado en este campo.

El Programa debe asegurar acerca de los Datos Abiertos:

- (i) Libre disponibilidad y acceso: los datos deben estar disponibles integralmente y el costo económico y de recursos para su reproducción o utilización idealmente debería ser gratuito. Lo ideal sería que se pueda bajar la información completa sin costo.
- (ii) Libre Accesibilidad en la red: la información debe encontrarse disponible a través de un formato amigable, conveniente y modificable, de tal forma que no se requieran mayores conocimientos en tecnologías de información.
- (iii) Libre Reutilización y redistribución: la provisión de la información debe incluir el permiso para reusarla y redistribuirla libremente, aún combinándola con otros juegos de datos e información. Además debe ser posible que los datos se puedan leer a través de las máquinas.
- (iv) Libre participación y acceso universal: cualquier persona los puede usar, reusar y redistribuir –no debe haber discriminación de ningún tipo ni por personas, ni por grupos de personas ni por su posible uso. No se considerarían Datos Abiertos aquellos que tienen restricciones para usos “no comerciales” -que pueden prevenir su uso “comercial”- o restricciones para utilizarlos únicamente para ciertos fines –por ejemplo, sólo educativos.

También se debería promover y apoyar la creación de un rating de transparencia de la calidad de la Información Pública desde la sociedad civil, que motive a funcionarios públicos a cumplir con sus obligaciones legales y mida la calidad, cantidad y accesibilidad de la información pública que se provee.

C.3 Establecimiento y/o perfeccionamiento de los Sistemas centralizados de Información Pública y Datos Abiertos

El Gobierno del Ecuador, a la presente fecha, sustenta la aplicación del principio de Transparencia de la Información Pública en la mera publicación de la información específica enumerada en el Art. 7 de la LOTAIP.⁶⁰ Los funcionarios públicos publican Información Pública adicional en forma discrecional. Es indispensable que en el Ecuador se revise este procedimiento y se lo revierta: la regla general debe ser la obligación de publicación íntegra de la Información Pública en sitios y portales administrados por el Gobierno; únicamente por excepción debidamente justificada (por ejemplo, por razones de seguridad nacional, estrategia y/o protección de datos privados) se pueden crear silos de información pública excluida.

Para facilitar el acceso a esta Información Pública, debe además asignarse los recursos para el establecimiento y/o perfeccionamiento⁶¹ de sistemas centralizados de Información Pública y Datos Abiertos en al menos los cuatro campos principales de interés para el escrutinio ciudadano sobre la gestión pública:

(i) El respeto de los derechos civiles y políticos; (ii) La contratación pública y el uso de recursos públicos; (iii) La información financiera, fiscal, económica y monetaria; y (iv) Una o varias bases de datos relacionada con el manejo ambiental, cambio climático, recursos naturales y energéticos.

D. Acciones en la Dimensión de Cooperación Internacional

En esta dimensión debe considerarse primeramente el involucramiento del país en la Alianza para el Gobierno Abierto, a través de la elaboración y presentación del Plan de Acción Nacional para el Gobierno Abierto que sería generado por la Coalición.

D.1 Cumplimiento de los criterios de elegibilidad para que el Ecuador se incorpore en el Gobierno Abierto

Antes de incorporarse a la Alianza para el Gobierno Abierto, Ecuador deberá trabajar en ajustarse a los criterios de elegibilidad, dado que a la presente fecha no podría ni siquiera solicitar su adhesión a la Alianza. Los cuatro criterios de elegibilidad son⁶²:

- (i) La Transparencia Fiscal, esto es la publicación oportuna y completa de documentación presupuestaria, especialmente la proforma presupuestaria y la auditoría de la gestión presupuestaria;

⁶⁰ Ver Las instituciones y leyes para el Acceso a la Información Pública

⁶¹ Ver en **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** referencias al SERCOP y SECOB, por ejemplo

⁶² <http://www.opengovpartnership.org/how-it-worksE/eligibility-criteria>

- (ii) La implementación del derecho al Acceso a la Información, fundamentales para el Gobierno Abierto y los Datos Abiertos;
- (iii) La Divulgación de Información Patrimonial de los Funcionarios Públicos; y,
- (iv) La Participación Ciudadana.

Para ello, Ecuador puede presentar inicialmente ante la OGP una carta de compromiso que describa las acciones que se compromete a cumplir para aproximarse a los criterios de elegibilidad.

Se puede desde ya anticipar que Ecuador tendría problemas para ajustarse a los cuatro criterios, por varios motivos, *pero sobre todo, por la falta de colaboración público/privada e implementación de la mayoría de estas políticas públicas en este campo en estrecha colaboración con la sociedad civil*, lo que además se aleja del cumplimiento del principio de participación ciudadana. Como se explicó en el diagnóstico, bajo las condiciones institucionales y legales vigentes en el Ecuador, se podría hasta pensar que la Participación Ciudadana se encuentra “secuestrada” por la estructura burocrática creada por la Constitución (el Quinto Poder) y las leyes que organizan esta novedosa (y novelera) función del Estado. El Gobierno ha asumido que la mera existencia de la Función de Participación Ciudadana y Control Social es suficiente para mostrar el reconocimiento del rol que deben cumplir los ciudadanos en los procesos de generación de políticas públicas.

En este campo el Ecuador tendría que sujetarse a la evaluación de los expertos sugeridos por la OGP en esta materia, y sobre todo a comprometerse a implementar las reformas necesarias para ajustarse a estos criterios para elaborar la respectiva Carta de Compromiso con la que se iniciaría el proceso de verificación y ajustes respecto a los criterios de elegibilidad.

D.2 Confirmación y auspicio para que el Ecuador Participe en la Alianza Internacional para el Gobierno Abierto

Una vez que se inicie la implementación de los compromisos asumidos en la Carta de Compromiso, y/o se hayan cumplido los criterios de elegibilidad, a través de la Coalición el Ecuador deberá solicitar su ingreso en la Alianza Internacional para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership OGP) y el reconocimiento de la Declaración de París del OGP del 2016. Para ello se deberán cumplir los siguientes pasos:

1. Elaboración de un Plan de Acción Nacional por parte de la Coalición;
2. Suscripción de la Cartas de Datos Abiertos de París 2016;
3. Sometimiento del Ecuador a la medición del Open Data Barometer y cualquier otro mecanismo de medición de la calidad de Gobierno Abierto disponible;
4. Elaboración de una presentación sobre el Caso Ecuador para la Cumbre del Gobierno Abierto 2017; y,
5. Presentación del Ecuador en la Cumbre del Gobierno Abierto 2017

Para la elaboración del Plan de Acción Nacional se debe buscar asistencia técnica y cooperación internacional de otros países, instituciones y organizaciones públicas y privadas que estén participando en los procesos de Gobierno Abierto, con mayor

experiencia a la que se cuenta a la fecha dado el aislamiento del Gobierno del Ecuador a nivel internacional en este campo.

3.3 Del Gobierno Abierto al Estado Abierto: la incorporación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) y otras Funciones del Estado al proceso de reforma e innovación

De acuerdo a los parámetros de la OGP, el Gobierno Abierto se lo entiende como un paso hacia el denominado Estado Abierto, en función de las funciones y los niveles del gobierno donde se implementarán las reformas e innovación para el Gobierno Abierto.

Así, aunque en algunos países se ha iniciado estos procesos en paralelo, en la mayor parte de los casos se ha iniciado la apertura del gobierno a nivel del Gobierno Central y la Función Ejecutiva.

Para llegar a lo que la OECD define como un "Estado Abierto", la implementación de las políticas públicas para el gobierno abierto debe incluir en una segunda fase además a:

- I. Todas las funciones del Estado, Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En el Ecuador habría que agregar a la denominada Función de Control Electoral;
- II. Los gobiernos subnacionales: en el Ecuador, denominados como gobiernos autónomos descentralizados (GAD).
- III. Las instituciones públicas autónomas de las tres funciones del Estado, que, en el caso del Ecuador debe incluir además las denominadas Empresas Públicas
- IV. Las organizaciones de la sociedad civil

En función del amplio y positivo impacto que podrían tener las buenas prácticas sobre Gobierno Abierto para los GAD, éstos deberían ser capacitados y motivados desde el inicio de la introducción del Gobierno Abierto en el Ecuador. De ser el caso su participación e involucramiento debería ser privilegiado sobre las funciones Legislativa y Judicial, en los esfuerzos de difusión e incorporación en el Ecuador de las buenas prácticas de Gobierno Abierto.

Su incorporación inmediata dependerá fundamentalmente de la capacidad del GAD para su autogestión en materia de recursos técnicos y económicos, teniendo en cuenta las limitaciones para el gasto público que ya se prevé tendrá el próximo gobierno. En el caso de los Municipios más grandes del país (Quito, Guayaquil y Cuenca, especialmente) se los podría invitar a participar en la conformación inicial de la Coalición.

Debe comentarse que, en el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la capital del Ecuador, existe ya un incipiente trabajo independiente en el campo del Gobierno Abierto⁶³ que, sin embargo, ni ha adelantado ni podría adelantarse mientras no se superen

⁶³ Mirar la plataforma creada en el portal del Municipio de Quito en: <http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/>
Sin embargo, esta plataforma no contiene mayor información. La administración municipal, aunque ha apoyado eventos de Datos Abiertos en el pasado, no está mayormente activa en este campo, lo que es

los obstáculos institucionales, constitucionales, legales y tecnológicos ampliamente revisados en la Sección 2 anterior. El Municipio de Quito ha expedido inclusive la Ordenanza Metropolitana N° 102 que «Promueve y Regula el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social» con el objeto de promover “el involucramiento activo de los ciudadanos y las ciudadanas en aquellos procesos de toma de decisiones públicas que tienen repercusión en sus vidas”⁶⁴.

En el caso de otros GADS más pequeños, que no cuenten con capacidades técnicas y económicas apropiadas, es conveniente que el involucrarlos en la elaboración de un Plan de Trabajo específico al respecto pero que se aplique a partir del Segundo Año de implementación de este proyecto para no distraer innecesariamente los recursos de que se pueda disponer.

En el Ecuador se conoce muy poco sobre las prácticas de Gobierno Abierto que se han implementado en otros países, por lo que durante el primer año el trabajo debería concentrarse en las acciones propuestas para los órganos de la Función Ejecutiva y en la difusión de la propuesta. Esto sin perjuicio de la participación de los GADS que voluntariamente quisieran beneficiarse del proceso desde su origen.

Únicamente después del segundo año, cuando los parámetros tecnológicos y las reformas legales necesarios estén más claras, se debería procesar el plan específico de trabajo para la introducción del Gobierno Abierto en los GADS., incluyendo la elaboración de un proyecto de reforma legal para facilitar la introducción del Gobierno Abierto en los GADS, enmarcado en la propuesta nacional sobre Gobierno Abierto que se elaborará durante el primer año.

4. Identificación de obstáculos a la implementación y de estrategias y aliados para enfrentarlos.

4.1 Fortalezas y Oportunidades – Aliados

- ✓ La implementación de una política pública que encamine al Ecuador hacia el Gobierno Abierto tiene a la fecha como aliado a una sociedad civil que exige la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de recursos públicos.
- ✓ Brinda la oportunidad para que el nuevo mandatario marque una diferencia frente a una situación de opacidad que ha generado gran controversia en el país, especialmente en relación con la corrupción.
- ✓ Adicionalmente se inscribe en las propuestas de reforma institucional e innovación tecnológica internacionales que promueven y auspician los organismos internacionales, por lo cual puede conseguirse financiamiento y cooperación técnica específica para este proceso de reforma.

comprensible dada la ausencia de participación del Ecuador en el OGP, lo que le impide al Municipio sumarse directamente.

⁶⁴ http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/?page_id=992

- ✓ Desde esta perspectiva, tanto la sociedad civil, en el sentido más amplio (Activistas, Academia, Gremios y Periodistas) pueden ser aliados incondicionales del proceso, al igual que organizaciones internacionales que promueven el desarrollo sustentable.

4.2 Debilidades y Amenazas

- ✓ La estructura constitucional y legal es compleja y contradictoria en varios casos con los principios del Gobierno Abierto. El mayor escollo puede ser la misma existencia de la Función de Transparencia y Control Social que, conforme la Constitución, contradictoriamente monopoliza y secuestra la “Participación Ciudadana”. Se le han asignado varias funciones relacionadas con la “calificación” de la participación ciudadana en asuntos públicos que no son compatibles con el principio de participación ciudadana que no puede tener requisitos. Esto implica que deben generarse herramientas temporales para asegurar la plena participación ciudadana, mientras se concreta el proceso de reforma legal integral y, eventualmente, una reforma constitucional en relación con esta Función.⁶⁵
- ✓ En la Función Ejecutiva, igualmente, dentro de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana se diseña y coordina un Sistema Nacional de Participación Ciudadana que tiene por objeto el direccionamiento estratégico de las políticas públicas de participación ciudadana y del fortalecimiento de los movimientos sociales y pueblos poco amigable para la participación ciudadana improvisada y sin calificación previa.⁶⁶
- ✓ Las organizaciones de la sociedad civil que operen en el Ecuador (incluyendo las internacionales) han sido forzadas a formalizarse alrededor del Decreto 16 ampliamente cuestionado a nivel nacional e internacional por afectar el derecho a la libre asociación. A más de establecerse requisitos para verificación de la existencia de las organizaciones, como un Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil, esta reglamentación restringe la autorización formal de asociación a aquellos proyectos que se enmarcan dentro del “Plan del Buen Vivir”, con lo que cualquier cuestionamiento al mismo Plan sería causal para la inmediata disolución de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Es evidente que este marco reglamentario debería ser reformado también en el contexto de las reformas para el Gobierno Abierto.

⁶⁵ A la fecha en que se elabora este documento, varios candidatos a la Presidencia de la República han cuestionado la existencia de la Función de Transparencia y Control Social. Iguales objeciones han sido planteadas por múltiples organizaciones de la sociedad civil.

⁶⁶ A modo de ejemplo en relación con la animosidad contra las organizaciones de la sociedad civil que buscan hacer escrutinio público, revisar la publicación de la Secretaría Nacional de Gestión de la Política que consta en <http://www.politica.gob.ec/el-decreto-16-fortalece-el-poder-ciudadano-de-las-organizaciones-sociales/> (consultado el 15/1/2017)

- ✓ Es evidente que quienes pueden sentirse afectados por un proceso que transparente la gestión pública, incluyendo funcionarios del gobierno anterior al que implemente el proceso de reformas encaminado al Gobierno Abierto, podrían eventualmente buscar herramientas para boicotear o retrasar este proceso hacia la apertura. Es por eso que la conformación de una Coalición amplia puede neutralizar estos esfuerzos. En el caso extremo que quien gane la Presidencia de la República provenga del partido de gobierno y no estuviera dispuesto a participar en la Coalición, la Coalición puede conformarse únicamente con miembros de la sociedad civil para iniciar su trabajo y promover el involucramiento del Gobierno en el proceso.
- ✓ En un escenario de debilidad económica, existe el riesgo de que proyectos de impacto a mediano plazo sea pospuesto ante necesidades inmediatas. Sin embargo los réditos políticos de un proyecto de esta naturaleza pueden justificar plenamente su implementación prioritaria.

5. Mapa de actores: Ganadores y perdedores; otros aliados

GANADORES

- Ciudadanos en general
- Activistas ciudadanos
- Periodistas y gremios de la comunicación
- Academia e investigadores locales e internacionales
- Inversionistas nacionales e internacionales
- Funcionarios públicos -cruce e integración de Datos Abiertos
- Organismos internacionales- acceso público y capacidad de evaluación
- Gremios empresariales, profesionales y laborales
- Organizaciones y movimientos sociales

OTROS ALIADOS

- OGP -Alianza para el Gobierno Abierto
- OECD
- CEPAL
- Banco Mundial
- Organizaciones de la sociedad civil, nacionales e internacionales, que promueven la Transparencia y Rendición de Cuentas
- Organizaciones que promueven el Acceso a la Información
- Organizaciones de periodismo internacionales y locales
- Universidades e Investigadores Académicos

PERDEDORES:

- Políticos que se opongan a la rendición de cuentas y a la transparencia, por razones de interés personal
- Redes de corrupción que lucran de las debilidades del control de la gestión pública y del uso de recursos públicos –probablemente el mayor enemigo a esta propuesta.
- Proveedores de Servicios de Datos pagados

6. Hoja de ruta para la implementación de una Política de Gobierno Abierto

- I. Fase de Preparación: (a desarrollarse en los primeros 100 días del nuevo gobierno)
 1. Nombramiento y conformación del Grupo de Trabajo OGP Ve detalles en A.1
Identificación de Actores, Herramientas, Recursos y Capacidad técnica e institucional: la creación de un Grupo Nacional de Trabajo para la incorporación del Ecuador al OGP (“Grupo de Trabajo OGP”)
 2. Promoción y conformación de la Coalición para el Gobierno Abierto y para el Acceso a la Información Pública y los Datos Abiertos (la “Coalición”) *con apoyo, financiamiento y auspicio explícito del nuevo Presidente de la República y de la Función Ejecutiva, invitando a participar a representantes de la academia, organizaciones no gubernamentales (ONGs), gremios sindicales, profesionales y empresariales; periodistas y comunicadores sociales incluyendo a activistas para la transparencia y la lucha contra la corrupción;*
 3. Expedición de un Decreto Ejecutivo del nuevo Presidente de la República donde:
 - disponga iniciar el proceso para la integración formal del Ecuador a la Alianza para el Gobierno Abierto OGP;
 - identifique a los representantes y miembros gubernamentales del Grupo de Trabajo OGP que participen y promuevan la conformación la Coalición;
 - delegue a la Coalición la elaboración del Plan de Acción Nacional del Ecuador sobre Gobierno Abierto para el periodo 2017-2021 (el “Plan”), para su validación oportuna por la Alianza para el Gobierno Abierto OGP;
 - asigne a un ente público específico la coordinación y articulación de los esfuerzos sobre innovación tecnológica y Datos Abiertos, incluyendo el Diagnóstico del Estado Tecnológico en el Ecuador y la elaboración de un Programa de Innovación Tecnológica para el Gobierno Abierto y los Datos Abiertos (el “Programa”). Este ente público participará igualmente en la Coalición, debiendo presentar ante la Coalición el Programa para su articulación y validación e incorporación en el Plan.
 4. Requerimiento formal de la Coalición, respaldada formalmente por el Presidente de la República, para que representantes de Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se integren y participen en el proceso de reforma e innovación para el Gobierno Abierto.
 5. Solicitud formal del Gobierno Ecuatoriano a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), con base a las recomendaciones de la Coalición, para iniciar la Revisión de los Criterios de Elegibilidad del Ecuador previo a su incorporación al OGP.

II. Fase de Construcción de la Iniciativa: (a desarrollarse en el segundo, tercero y cuarto trimestres del primer año de gobierno)

1. Convocatoria a la primera reunión de la Coalición (segundo trimestre 2017) y organización de equipos de trabajo
2. Delegación a la Coalición para conformar el Equipo que inicie el proceso de elaboración de revisión constitucional y legal, así como para la elaboración de la reforma legal integral para introducir el Gobierno Abierto en el Ecuador. A este equipo se invitará también a representantes de la Función Legislativa y Judicial, así como a representantes de los GAD que así lo solicitaren.
3. Realización del Diagnóstico del Estado Tecnológico en el Ecuador y elaboración del Programa de Innovación Tecnológica para el Gobierno Abierto y los Datos Abiertos por parte del ente asignado, en coordinación estrecha con la Coalición.
4. Verificación por parte de la Coalición de la situación del Ecuador para el cumplimiento de los criterios de elegibilidad para la incorporación a la Alianza para el Gobierno Abierto, incluyendo la participación de expertos internacionales en la materia; en caso necesario, la Coalición procesará las reformas legales y/o reglamentarias necesarias para ajustar los procedimientos internos a los criterios de elegibilidad.
5. Preparación, Presentación y Difusión del Plan Nacional para el Gobierno Abierto 2017-2021 por parte de la Coalición a presentarse en la siguiente Cumbre de la Alianza de Gobierno Abierto, en función al cumplimiento de los criterios de elegibilidad.
6. Otras acciones específicas vinculadas con las mejores prácticas internacionales detalladas en el acápite Acciones en la Dimensión de Cooperación Internacional anterior.
7. Amplia difusión a nivel nacional de la Iniciativa, incluyendo la invitación a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS) y a las Funciones Legislativa y Judicial a incorporarse y participar voluntariamente en la iniciativa de Gobierno Abierto promovida por la Función Ejecutiva.

III. Primera Fase de Validación de la Iniciativa: (a desarrollarse en el primer trimestre del segundo año de Gobierno)

1. Promoción en la Legislatura y Presentación para su aprobación de un proyecto integral de reforma legal que establezca el marco normativo requerido para la implementación del Gobierno Abierto y de las políticas públicas sobre Datos

Abiertos, elaborado en forma participativa por el gobierno, sociedad civil y academia a través de la Coalición.

2. Presentación ante la OGP del Plan Nacional de Gobierno Abierto del Ecuador y solicitud de incorporación en la Alianza para el Gobierno Abierto.

IV. Incorporación de los GADs en el proceso de Gobierno Abierto (a desarrollarse en el primer trimestre del Segundo año de Gobierno)

El Grupo de Trabajo OGP invitaría formalmente a participar a los GADS para el desarrollo de dos actividades fundamentales:

1. El diagnóstico y evaluación del estado de situación de los GADS en relación con la aplicación de los tres principios del Gobierno Abierto (la “Evaluación”)
2. La elaboración de un proyecto de reforma legal específico vinculado a las normas que rigen a los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador, que se adapte a las necesidades identificadas en la Evaluación.
3. La elaboración de un Plan de Trabajo para la incorporación del Gobierno Abierto en los GADs.

V. Segunda Fase de Validación de la Iniciativa (a desarrollarse en el último semestre del cuarto año de Gobierno):

Elaboración por parte de la Coalición (Consejo Consultivo) y del Órgano Competente para el Seguimiento de la Iniciativa del Reporte sobre la implementación completa del Plan de Acción Nacional del Ecuador sobre Gobierno Abierto para el periodo 2017-2021, donde se retroalimenten las experiencias, resultados y se proponga los ajustes necesarios que deberían ser aplicados en el gobierno 2022-2025 en un nuevo Plan de Acción Nacional sobre Gobierno Abierto.

7. Referencias Bibliográficas Generales

- Andrade, S.; Grijalva A.; y Storini, C. *Ed. (2009): La Nueva Constitución del Ecuador, Estado, derechos e instituciones*, Corporación Editoria Nacional/Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito
- Barrenechea, Mark J. y Jenkins, Tom (2014): *E-Government or Out of Government*, Open Text Corporation, Canada
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe –CEPAL, *Caja de Herramientas OGP para mejorar la democracia* (2016) disponible a través de las

Bibliografías sobre Gobierno Abierto-Biblioteca de la CEPAL en:
<http://bibliografias.cepal.org/GobiernoAbierto>

- Código Orgánico De Finanzas Pública
- Constitución Política Del Ecuador
- *Democracia, Derechos Humanos e Instituciones en Ecuador (2017), Plataforma por la Defensa de la Democracia y los Derechos Humanos en el Ecuador (PDDHE), Democracia y DDHH Plataforma Ecuador*
- Dahl, Robert A: *Democracy and its critics, 1991*, Yale University Press, New Haven
- *Decreto 739*, publicado en el Registro Oficial N° 570 Viernes 21 de agosto de 2015 (Codificación del polémico Decreto Ejecutivo No. 16 del 4 junio de 2013) (referido comúnmente como el “*Decreto 16*”)
- *Guía de Política Pública de Datos Abiertos (GPP-DA-v01-2014)*, Ecuador
<http://ec.network.okfn.org/files/2014/12/GPP-DA-v01-20141128-SNAP-SGE.pdf>
- Independent Reporting Mechanism (IRM): *South Korea Progress Report 2014-2015*,
http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/South%20Korea_Second%20IRM%20Progress%20Report_EN.pdf
- Kaufman, Ester: *Hacia procesos participativos y de co-producción en el gobierno abierto* (2013), Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe-Red GEALC
- Ley Orgánica De Administración Financiera Y Control (1971) Derogada
- Ley Orgánica De Comunicación
- Ley Orgánica De La Función De Participación Ciudadana Y Control Social
- Ley Orgánica De Participación Ciudadana
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley de Responsabilidad, Estabilidad Y Transparencia Fiscal (2002), Derogada
- Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos

- Naser, A. y Rosales, D.: *Panorama regional de los datos abiertos: avances y desafíos en América Latina y el Caribe, Serie Gestión Pública, CEPAL/NUU, 2016-11* <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/40768>
- *OECD [c(2008)36] Recommendation of the Council for Enhanced Access and more Effective Use of Public Sector Information, OECD*
- OECD (2008) Recommendation on Public Sector Information (PSI)(2008), OECD
- OECD (2016), Open Government in Costa Rica, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/open-government-in-costa-rica_9789264265424-en#page5
- OECD (2015), “Assessing government initiatives on public sector information: A review of the OECD Council Recommendation”, OECD Digital Economy Papers, No. 248, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5js04dr9l47j-en>
- OECD Digital Economy Papers series (<http://oe.cd/digital-economy-papers>)
- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* adoptado por las Naciones Unidas y vigente desde 1976, <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2014-2017 (Ecuador) <http://ec.network.okfn.org/files/2014/12/PlanGobiernoElectronicoV1.pdf>
- Restakis, J.; Araya, D; Calderon, MJ y Murray, R: ICT, Open Government and Civil Society, in ISSUE #7: POLICIES FOR THE COMMONS, July 2015 <http://peerproduction.net/issues/issue-7-policies-for-the-commons/peer-reviewed-papers/ict-open-government-and-civil-society/>
- World Justice Project Rule of Law Index, 2015, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf
- World Justice Project Rule of Law Index, 2016, http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/media/wjp_rule_of_law_index_2016.pdf