

Retos 2020:

Gobierno abierto



Carlos Paladines
Irma Jara Íñiguez
Coordinadores



RED ECUATORIANA DE
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



ESPAMMFL
ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA
INGENIERÍA DE MANEJO DEL RIESGO



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador



UNIVERSIDAD
DE LOS HEMISFERIOS
DILE AL MUNDO DE DONDE VENIS



Universidad
Nacional
de Loja



UTPL
UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

Retos 2020: Gobierno abierto

Carlos Paladines
Irma Jara Íñiguez
Coordinadores



Dirección
Editorial



RED ECUATORIANA DE
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



ESPAMMFL
ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA
AGROPECUARIA DE MANABÍ MANUEL FÉLIX LÓPEZ



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador



UNIVERSIDAD
DE LOS HEMISFERIOS
DILE AL MUNDO DE DONDE VIENES



UIDE
Powered by
Arizona State University



unl

Universidad
Nacional
de Loja



UTPL
UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

352.8098

P1538r

Paladines, Carlos

Retos 2020: Gobierno abierto / Carlos Paladines Camacho; Daniel Barragán Terán; Irma Jara Íñiguez; Jeisson Riveros Gavilanes; Jenny Cedeño-Alcívar; John Riveros Gavilanes; Luis Ordóñez Pineda; coordinadores Carlos Paladines e Irma Jara Íñiguez . — 1.^a ed. — Quito: Editorial IAEN, 2021
183 p.; 15 x 21 cm

ISBN electrónico: 978-9942-29-054-0

1. Administración pública 2. Gobierno 3. Participación ciudadana 4. Transparencia en el gobierno 5. Transparencia administrativa 6. Estado 7. Corrupción administrativa 8. Acceso a la información (sugerido) 9. Gobierno electrónico 10. Protección de datos 11. Sociedad de la información 12. Regularización y control (sugerido) 13. Gobierno Abierto 14. América Latina 15. Colombia 16. Ecuador. I. TÍTULO

Este libro cumplió un proceso de revisión por pares (*peer review*) externo doble ciego.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Escuela de Gobierno y Administración Pública

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí

Manuel Félix López (ESPAM MFL)

Calles 10 de Agosto No. 82 y Granda Centeno

Teléfono: (593 5) 685 035/048

Manabí-Ecuador

www.espam.edu.ec

Información: espam@espam.edu.ec

Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE)

Avenida 12 de Octubre 1076 y Vicente Ramón Roca

Tel.: (593 2) 299 1700

Quito, Ecuador

www.puce.edu.ec

Información: info@puce.edu.ec

Universidad de los Hemisferios (UHE)

Paseo de La Universidad Nro. 300 y Juan Díaz (Iñaquito Alto)

Tel.: (593 2) 4014 143

Quito, Ecuador

www.estudia.uhemisferios.edu.ec

Información: dianah@uhemisferios.edu.ec

Universidad Internacional del Ecuador Powered by Arizona (UIDE)

Av. Simón Bolívar y Av. s/n Jorge Fernández

Tel.: (593 2) 298 5600

Quito, Ecuador

www.uide.edu.ec

Información: ptorres@uide.edu.ec

Universidad Nacional de Loja (UNL)

Ciudad Universitaria “Guillermo Falconí Espinosa”.

Av. Pío Jaramillo Alvarado y Reinaldo Espinosa. Sector La Argelia

Tel.: (593 7) 254 7252

Loja, Ecuador

www.unl.edu.ec

Información: rector@unl.edu.ec

Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL)

San Cayetano Alto

Tel.: (593 7) 370 1444

Loja, Ecuador

www.utpl.edu.ec

Información: dfgarciax@utpl.edu.ec

Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo
Coordinación de arbitraje científico: Javier Monroy Díaz
Corrección de estilo: David Chocair Herrera
Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas
Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez
© IAEN, 2021

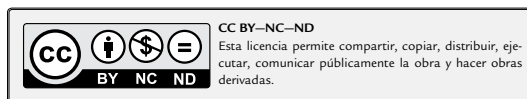
En colaboración con:



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



Las opiniones expresadas en este texto son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no de sus afiliaciones institucionales actuales o previas.



Índice

Comité científico de la Regap.....	9
Comité organizador de la Regap	11
Sobre las autoras y los autores	13
Presentación	17
Introducción	21

Capítulo 1

Implicaciones e incidencias de las políticas de gobierno abierto: el caso colombiano 2014 y 2016.....	27
--	-----------

Jeisson Riveros Gavilanes y John Riveros Gavilanes

1. Introducción.....	27
2. Marco teórico para la discusión	29
3. Metodología	37
4. Resultados	45
5. Conclusiones.....	50
6. Referencias bibliográficas	53

Capítulo 2

El cabildo popular para el fomento del gobierno abierto en el Distrito Metropolitano de Quito.....	55
---	-----------

Irma Jara-Íñiguez y Jenny Cedeño-Alcívar

1. Introducción.....	55
2. Marco teórico para la discusión	57
3. Metodología	64
4. Resultados	64
5. Conclusiones.....	79
6. Referencias bibliográficas.....	80

Capítulo 3

El reto de la certificación de calidad del servicio público en el Ecuador en el siglo XXI.....	85
<i>Carlos Paladines Camacho</i>	
1. Introducción.....	85
2. Marco teórico para la discusión	86
3. Metodología	107
4. Resultados	107
5. Conclusiones.....	117
6. Referencias bibliográficas.....	119

Capítulo 4

Retos para armonizar el marco normativo sobre transparencia con el modelo de gobierno abierto en Ecuador.....	129
<i>Daniel Barragán Terán</i>	
1. Introducción.....	129
2. Marco teórico para la discusión	132
3. Metodología	140
4. Resultados	141
5. Conclusiones.....	145
6. Referencias bibliográficas.....	147

Capítulo 5

Gobierno electrónico, Administración pública y protección de datos personales: importancia del principio de responsabilidad proactiva	151
<i>Luis Ordóñez Pineda</i>	
1. Introducción.....	151
2. Marco teórico y conceptual.....	153
3. Metodología	159
4. Resultados	160
5. Conclusiones.....	177
6. Referencias bibliográficas.....	178
Conclusiones	181

Comité científico de la Red Ecuatoriana de Gobierno y Administración Pública (Regap)

1. Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí Manuel Félix López (Espam MFL)

- Cecilia Parra Ferié
- Lenin Vera Montenegro
- Baly Vera Montenegro

2. Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (Espoch)

- Ernesto Bonilla
- Oscar Parada

3. Ide Business School

- Gisela Montalvo

4. Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

- Irma Jara Íñiguez
- Andrea Carrión
- Andrés Abad
- Carlos Paladines
- Paúl Cisneros
- Víctor López

5. Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE)

- Efrén Guerrero

6. Universidad Andina Simón Bolívar (UASB)

- Edison Mafla
- Jairo Rivera

7. Universidad Central del Ecuador (UCE)

- María Mercedes Gavilánez
- María Augusta Espín
- Eduardo Pavón
- Franklin Cumbal
- Paúl Torres

8. Universidad del Azuay (UDA)

- Fernando Córdova León
- José Chalco Salgado

9. Universidad de Los Hemisferios (UDH)

- Daniel Barragán
- Juan Ignacio Burneo

10. Universidad Internacional del Ecuador (UIDE)

- María Fernanda Bastidas Pérez

11. Universidad Nacional de Loja (UNL)

- Édgar Mauricio Burneo Álvarez
- Paúl Stewart Cueva Luzuriaga

12. Universidad Politécnica Estatal del Carchi (UPEC)

- Sofía Zapata
- Gabriela Cuadrado
- Vladimir Pérez

13. Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL)

- Jéssica Ordóñez
- Diego García
- Daniel Maldonado
- Kevin Jiménez
- Mario Contreras

Comité organizador de la Regap

- 1. Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí
Manuel Félix López (Espam MFL)**
 - Baly Vera
- 2. Escuela Superior Politécnica de Chimborazo**
 - Roberto Villacrés
- 3. IDE Business School**
 - Gisela Montalvo
- 4. Instituto de Altos Estudios Nacionales**
 - Carlos Paladines
- 5. Pontificia Universidad Católica del Ecuador**
 - Efrén Guerrero
- 6. Universidad Andina Simón Bolívar**
 - Edison Mafla
- 7. Universidad Central del Ecuador**
 - Miguel Sánchez
- 8. Universidad de Los Hemisferios**
 - Daniel Barragán
- 9. Universidad del Azuay**
 - Mario Merchán
- 10. Universidad Internacional del Ecuador**
 - Jorge Baeza
- 11. Universidad Nacional de Loja**
 - José Maldonado
- 12. Universidad Politécnica Estatal del Carchi**
 - Sofía Zapata
- 13. Universidad Técnica Particular de Loja**
 - Diego García

Sobre las autoras y los autores

Carlos Paladines Camacho

Ph. D. (c) en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires; doctor en Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica de Quito; Master of Arts en Seguridad Internacional y Relaciones Civiles y Militares, título otorgado por la Naval Postgraduate School, Faculty of National Security Affairs, Center of Civil Military Relations, Monterey, California; y, especialista en Derecho Empresarial de la Universidad Técnica Particular de Loja. Fue asesor jurídico de la Secretaría Nacional Jurídica de la Presidencia de la República del Ecuador entre 2003 y 2005. Miembro fundador de la Fundación Alianza Estratégica, 2006. Secretario de la Comisión de Educación, Cultura y Deportes del H. Congreso Nacional del Ecuador, 2007. Asesor jurídico de la Asamblea Nacional del Ecuador, 2010. Procurador y asesor de Rectorado, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), 2011-2012. Filiación institucional actual: docente e investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Daniel Barragán Terán

Director del Centro Internacional de Investigación sobre Ambiente y Territorio (Ciiat) de la Universidad de Los Hemisferios y docente de Política de Sostenibilidad. Ex director ejecutivo del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. Consejero del Consejo Consultivo de Gobierno Abierto del Distrito Metropolitano de Quito (2018-2020, 2021-2023) y miembro del Grupo Núcleo de Gobierno Abierto de Ecuador. Filiación institucional: Universidad de Los Hemisferios.

Irma Jara Íñiguez

Doctora en Administración por la Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador. Docente e investigadora en la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Sus principales líneas de investigación son la Administración y gestión pública; así como, Estado, Gobierno y política pública. Coordina el Proyecto Gestión Pública y Transparencia en la Región Andina. Miembro del Grupo núcleo de Gobierno en Ecuador. Filiación institucional actual: docente investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Jeisson Riveros Gavilanes

Profesional en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) con estudios de especialización en la misma institución y magíster en políticas públicas de la Universidad Nacional de Colombia. Asesor de la Corporación Centro de Interés Público y Justicia (Cipjus) e investigador del GIPJ de esa Corporación y Grimap de la ESAP. Docente de las asignaturas de Gobierno y Políticas Públicas, Teorías del Espacio-Tiempo, Gestión de Grupos y Redes en la ESAP, además, es veedor ciudadano de la veeduría Estudios y Evaluación de la Gestión Pública Colombiana (EEGPC). Filiación institucional: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Jenny Cedeño-Alcívar

Becaria del Programa de Doctorado en Estudios Internacionales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Sede Ecuador. Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Central del Ecuador. Principales líneas de investigación: gobernanza y comunicación, relaciones internacionales, cooperación internacional. Filiación institucional: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Flacso)-Sede Ecuador.

John Riveros Gavilanes

Profesional en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), economista con énfasis en Finanzas Internacionales de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca (UCMC) y especialista en proyectos de desarrollo de la ESAP. Veedor ciudadano de la veeduría Estudios y Evaluación de la Gestión Pública Colombiana (EEGPC). Miembro instructor en Econometría de series

de tiempo de la organización M&S Research Hub e investigador económico de la Corporación Centro de Interés Público y Justicia (Cipjus).

Luis Ordóñez Pineda

Candidato a doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas (Universidad de Cádiz-España). Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en Derecho Procesal Penal por la Universidad Técnica Particular de Loja. Abogado por la Universidad Técnica Particular de Loja. Docente e investigador de la Universidad Técnica Particular de Loja en la cátedra de Derecho Informático y Protección de Datos Personales. Coordinador de la Maestría en Derecho Administrativo (2012-2014); y coordinador de la Carrera de Derecho (2014-2016). Filiación institucional: Universidad Técnica Particular de Loja.

Presentación

LA RED ECUATORIANA de Gobierno y Administración Pública (Regap),¹ con la colaboración de la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia (ESAP) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en noviembre de 2018 iniciaron la planificación de un Congreso Internacional denominado **Retos 2020: Gobierno y Administración Pública en América Latina**, a realizarse del 14 al 18 de octubre de 2019. El objetivo se centró en identificar los retos a los que se enfrenta la región al concluir la segunda década del siglo XXI. Se plantearon los siguientes ejes temáticos: gobierno y Administración pública; gobierno abierto; y políticas públicas en gobiernos locales.

El primer eje fue seleccionado porque, además de ser el tema principal de la Regap, permitía dar continuidad a las actividades conjuntas desarrolladas desde el año 2017, de las cuales se logró las siguientes publicaciones: *Memorias académicas del V Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública y Primer Diálogo Binacional de Gobierno y Administración Pública Colombo-Ecuatoriano 2017* (2018); *Temas emergentes sobre gobierno y Administración pública I* (2019); y *Temas emergentes sobre gobierno y Administración pública II* (2019). Los cambios en los modelos de gestión pública experimentados en la región desde inicios del siglo XXI ameritaban una revisión de aquellos desafíos de mayor preocupación en el ámbito de la administración pública.

1 Red académica conformada por las siguientes universidades: IDE Business School; Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí Manuel Félix (Espam MF); Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (Espoch); Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE); Universidad Andina Simón Bolívar (UASB); Universidad Central del Ecuador (UCE); Universidad de los Hemisferios (UDH); Universidad del Azuay (UDA); Universidad Internacional del Ecuador (UIDE); Universidad Nacional de Loja (UNL); Universidad Politécnica Estatal del Carchi (UPEC); Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL); e Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

La selección del segundo eje responde a la prominente expansión de gobierno abierto en América Latina y el Caribe, en que diecisiete de los veinte países de la región ya son miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) y de los cuales varios países ya han superado su segundo plan de acción, como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, por lo que se juzgó pertinente explorar los logros alcanzados y las limitaciones aún por superar. El tercer eje se concentró en el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, para verificar avances en materia de gestión local de las políticas públicas, así como determinar los nudos críticos presentes hasta la actualidad.

La selección de los ejes tuvo eco y al concluir la primera fase del congreso se receptaron 182 trabajos/resúmenes desde distintos países, como Argentina (5), Bolivia (1), Brasil (1), Chile (7), Colombia (86), Costa Rica (1), República Dominicana (4), Guatemala (1), Honduras (1), México (6), Panamá (6), Perú (8), Paraguay (1), Portugal (1), Uruguay (3) y Ecuador (50).

Sin embargo, en medio de un contexto regional de protestas en contra de distintos Gobiernos en la región que acontecieron durante el año 2019, el congreso tuvo que suspenderse, con la posibilidad de no llegar a realizarse. La situación política se mostraba bastante compleja. A los permanentes reclamos políticos en Nicaragua y Venezuela, en agosto Paraguay y Argentina se sumaron como los primeros países en evidenciar descontentos sociales; al poco tiempo Perú, Honduras, Chile, Bolivia y Colombia también presentaron importantes y prolongadas manifestaciones en contra de sus Gobiernos.

Ecuador no fue la excepción y durante las primeras semanas de octubre, ante una difícil situación de seguridad, el Gobierno decretó el estado de emergencia nacional, para hacer frente a actos vandálicos, de considerable gravedad, que tuvieron lugar en Quito en instalaciones públicas estratégicas del país.

No obstante, los tres libros académicos que se presentan como resultado de la Convocatoria al Congreso Internacional Retos 2020: Gobierno y Administración Pública en América Latina han superado

barreras extremas para su publicación. Estos recogen artículos que lograron franquear diversas dificultades por los efectos de las manifestaciones en Ecuador y, como se señaló, en varios países de la región; sin embargo, las ponencias se efectuaron del 14 al 19 de noviembre en Quito, Loja y Tulcán, gracias a la persistencia de la Regap y en particular de las universidades sede de dichas fechas (Universidad Central del Ecuador para Quito, Universidad Nacional de Loja y Universidad Politécnica Estatal del Carchi para Tulcán), que lograron que se cuente con un considerable número de artículos para cada uno de los ejes del congreso: gobierno y Administración pública; gobierno abierto; y políticas públicas en gobiernos locales.

En diciembre de 2019, a pocas semanas del congreso, en Wuhan, China, se detectó por primera vez el virus covid-19 y en marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró la pandemia del coronavirus, debido a su afectación a escala global. A pesar de las medidas de confinamiento dictadas en Ecuador a partir de esa fecha, los libros del congreso continuaron su proceso de edición, por lo que se logra presentarlas en publicación digital para que sus contenidos puedan ser aprovechados por docentes, investigadores, expertos no académicos, servidores públicos, autoridades y estudiantes de la Administración pública de América Latina.

Las protestas latinoamericanas de 2019 y la nueva realidad a la que se enfrenta el mundo por la pandemia en el año 2020 han permitido ratificar la necesidad de investigar y generar nuevos conocimientos en materia de gobierno y Administración pública. Los contenidos de los tres libros del Congreso Internacional Retos 2020: Gobierno y Administración Pública en América Latina apuntan en esa dirección.

En materia de *Gobierno y Administración pública*, la lucha contra la corrupción se posiciona en primer lugar, junto a temas de búsqueda de mayor transparencia en los procesos de selección de personal y de eficiencia en la implementación de políticas públicas.

Respecto a *Gobierno abierto* presenta experiencias y desafíos para la región en cabildos populares, certificación de la calidad del servicio público, transparencia y acceso a la información, así como gobierno electrónico y protección de datos personales.

En relación con la *Gobernanza local* y la implementación de políticas públicas, la búsqueda de nuevas fuentes de energía sustentable, la prospectiva estratégica para la formulación de políticas públicas y el rediseño institucional para el ordenamiento social, son ejemplos de temas que se ponen a consideración para enfrentar los retos que la región enfrenta al culminar la segunda década del siglo *xxi*.

Carlos Paladines e Irma Jara

Introducción

LA PRESENTE PUBLICACIÓN incorpora artículos seleccionados en el eje de Gobierno Abierto del Congreso Internacional *Retos 2020, Gobierno y Administración Pública en América Latina*, que tiene como objetivo explorar los desafíos a que se enfrenta la región al culminar la segunda década del siglo **xxi**. El gobierno abierto se puede entender como un eje articulador de los esfuerzos para mejorar las capacidades del Gobierno y modernizar el Estado y la Administración pública bajo sus principios de transparencia, participación y colaboración ciudadana (Ramírez-Alujas, 2011). Sin embargo, se identifica que gran parte de las acciones desarrolladas, hasta ahora, se han enfocado en la transparencia, como mecanismos que promuevan la publicación de información y datos públicos, con énfasis en el formato abierto, con la promesa de que, a partir de aquello, la ciudadanía y los actores de la sociedad civil pueden acceder y hacer un uso que sería beneficioso de forma colectiva (Ramírez-Alujas, 2014).

Hay que mencionar además que las actuales nociones de gobierno abierto son el resultado de más de cuatro décadas de promoción de la transparencia en las acciones públicas, que se han concretado mediante políticas y varios instrumentos como la promulgación de leyes en la materia de transparencia, acceso a la información, privacidad y protección de datos (Prieto-Martín y Ramírez-Alujas, 2014); pero, en la última década, el modelo de gobierno abierto incorpora vías novedosas de participación ciudadana en la gestión de asuntos públicos (Villoria, 2012) y se ha convertido en una aspiración de los Gobiernos democráticos y una doctrina en la gestión pública.

En consecuencia, se evidencian acciones relacionadas con los pilares de transparencia, participación y colaboración ciudadana en los Gobiernos nacionales y locales y, de igual manera, la producción académica se ha ido desarrollando en la región por medio de los esfuerzos de investigadores (Oszlak y Kaufman, 2014), no solo para

responder cuestiones relacionadas con su incidencia en la eficacia pública, sino también en cuanto a su contribución en la generación de valor público.

En la academia esto ha significado incluso que los programas de estudio sean modificados para introducir los nuevos conceptos relacionados y las características del modelo, para que los profesionales de distintos sectores, pero sobre todo del servicio público, se interesen por explorar de forma crítica, pero argumentada, la práctica en las instituciones en busca de las promesas del gobierno abierto. De forma complementaria, un gran número de países se han incorporado a la alianza internacional conocida como Open Government Partnership (OGP), lo que ha significado que estos desarrollen planes de acción y se comprometan con los principios de gobierno abierto. La región cuenta ya con 51 planes de acción, de los cuales 38 ya se han implementado, lo cual ha favorecido que los diferentes actores se muestren interesados en la temática.

En esta nueva década, una vez que se han desarrollado experiencias nacionales y regionales, considerando también los avances en el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación, y que se cuenta con estudios previos que abordan aspectos teóricos relacionados con la democracia y participación ciudadana que nos aproximan al conocimiento sobre los efectos de las interacciones entre el Estado y la sociedad civil; se evidencia la importancia de avanzar hacia una discusión sobre los resultados obtenidos, respecto a las experiencias en diferentes niveles y realidades, e identificar el agotamiento de varios instrumentos que ante el nuevo modelo necesitan ser renovados.

Es en dicho marco que en la presente publicación se describen los resultados observados en experiencias desarrolladas en Colombia, miembro OGP desde el año 2011, así como Ecuador, miembro OGP desde el año 2018, países que se encuentran en proceso de transformación del tema en una filosofía administrativa. El presente trabajo procura, ante todo, describir algunas experiencias relacionadas e identificar carencias y limitaciones a las que se enfrentan los países

para la implementación del gobierno abierto. El documento aborda cinco temáticas, dos vinculadas con casos de Colombia y Ecuador y tres relacionadas con las reglas y las instituciones como elementos necesarios para la incorporación efectiva del gobierno en Ecuador.

La primera sección aborda las implicaciones e incidencias de la implementación de políticas de gobierno abierto, en específico, el caso colombiano en los períodos 2014 y 2016, en el que se analiza la relación existente entre la implementación de políticas de gobierno abierto y la reducción de la corrupción por medio del índice de transparencia en la gestión pública municipal (ITM), bajo la metodología de regresión de panel de datos. Los resultados evidencian una relación positiva entre los componentes de organización y exposición de la información del índice de gobierno abierto y los niveles de transparencia a escala local de las entidades públicas.

La segunda sección analiza al cabildo popular como mecanismo de participación ciudadana para fomentar el gobierno abierto, a partir del caso del Cabildo Cívico de Quito conformado en 2019, con atribuciones a nivel de consulta, colaboración y control social. Este estudio se concentra en los ámbitos de participación que pueden ser alcanzados de manera efectiva. Para el efecto, se aplica una investigación con enfoque cualitativo y de tipo descriptiva. Como resultado, se identifica su potencialidad, desde su conformación y organización, en relación con las funciones definidas. También se establece una aproximación sobre los aspectos que debe considerar para contribuir a incidir en la eficacia municipal.

La tercera sección profundiza en la certificación de calidad del servicio público en Ecuador en el siglo *xxi*, como un reto para las instituciones. El estudio realiza una revisión conceptual de la calidad, bajo el marco teórico de los modelos de gestión de oferta y los de demanda, y una exploración histórica de la evolución normativa en la materia. Se aborda el reto de la certificación de la calidad del servicio público en Ecuador, con la posibilidad de integrar una evaluación *ad extra* para reconocer al ciudadano como mandante en la política pública, al final se propone una alternativa.

La cuarta sección expone los retos para armonizar el marco normativo vigente de Ecuador con un enfoque de gobierno abierto. Se aborda, desde el ámbito regulatorio, el pilar de transparencia del modelo de gobierno abierto partiendo de la hipótesis de que el marco normativo vigente, sobre transparencia y acceso a la información, se encuentra descontextualizado y no responde a la actual lógica de las estrategias de gobierno abierto. Incluye el análisis de distintas fuentes de información bibliográfica y normativa que permiten contextualizar el tema desde diferentes enfoques y las oportunidades para fortalecer el marco normativo actual; por último, se plantean algunas propuestas.

La quinta sección plantea el gobierno electrónico, la Administración pública y la protección de datos personales desde la importancia del principio de responsabilidad proactiva. Se aborda cómo el derecho fundamental a la protección de datos presenta particulares exigencias en la sociedad de la información y que su tutela exige replantear los mecanismos de regulación y control. Se utiliza una metodología analítica y sintética de carácter holística, para exponer el principio de responsabilidad proactiva en el tratamiento de los datos de carácter personal en la Administración pública.

Por último, el libro expone las conclusiones en relación con las diversas temáticas, frente a los retos de la nueva década en el ámbito de gobierno abierto, desde la identificación de las experiencias y sus limitaciones, como una contribución a este largo camino para pasar de la aspiración a una filosofía que incluya los ejes de transparencia, participación y colaboración en los gobiernos democráticos y su gestión pública.

Referencias bibliográficas

- Oszlak, O., y Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*.
- Prieto-Martín, P., y Ramírez-Alujas, A. (2014). Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 58.
- Ramírez-Alujas, Á. (2014). Gobierno abierto. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* I (5), 201-216.
- _____. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques*, IX (15), 99-125.
- Villoria, M. (2012). El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. En A. Hofmann, A. Ramírez-Alujas y J. Bojórquez (coords.), *La promesa del gobierno abierto*.

Capítulo 1

Implicaciones e incidencias de las políticas de gobierno abierto: el caso colombiano 2014 y 2016

Jeisson Riveros Gavilanes y John Riveros Gavilanes

1. Introducción

EL PRESENTE ESTUDIO tiene como objetivo analizar los resultados de relación entre la implementación de políticas de gobierno abierto y la reducción de la corrupción, mediante una serie de consideraciones teóricas basadas en los postulados de la Nueva Gerencia Pública (NGP) y las prácticas de gobierno abierto. Por cuanto, la atención prestada al cumplimiento de metas programáticas y la creciente posibilidad de acceso a la información sobre la gestión llevada a cabo por las entidades públicas se ha visto impulsada de manera significativa por las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

En América Latina, y para el caso particular, en Colombia, se ha venido trabajando en la implementación de la NGP como paradigma de gestión, aún después del nuevo milenio; sin llegar a ser posible, por ahora, la plena implementación de paradigmas posteriores como la gobernanza y el nuevo servicio público. Considerando esto, la implementación de la NGP se ha centrado en un primer momento en atender la urgencia institucional de la eficacia y la eficiencia en las acciones administrativas; y en un segundo momento, ha empezado a contar con participación de la ciudadanía en las diferentes fases del ciclo de la política pública para favorecer mayores niveles de transparencia en la gestión pública.

En razón de ello, surge un cuestionamiento principal: ¿cuál es la relación entre la implementación del gobierno abierto y la reducción del fenómeno de la corrupción a nivel municipal de acuerdo con los datos existentes?, lo que se configura como un aspecto de interés en la disciplina de la Administración pública. En virtud de esto, se adelanta un estudio de la literatura académica sobre los tópicos clave con una posterior validación empírica en la materia, para corroborar las ideas que de forma análoga se deducen de las teorías administrativas vigentes relacionada con estos fenómenos, desde la información disponible y existente en el caso colombiano a escala local (municipal), dado que la verdadera Administración pública se empieza a construir con la sociedad desde este nivel de gobierno.

De forma consecuente, la hipótesis de trabajo establece la existencia de una relación inversa entre el grado de implementación de las políticas de gobierno abierto y los niveles de corrupción en el marco de la NGP, expresados mediante el índice de transparencia municipal en las entidades públicas locales (municipales) para Colombia en los años 2014 y 2016, considerando la disponibilidad de datos existentes. Dicha presunción de relacionamiento inverso implica analizar la relación existente entre la implementación de políticas de gobierno abierto y la reducción de la corrupción de acuerdo con el índice de transparencia en la gestión municipal en Colombia para los años 2014 y 2016, como únicos puntos temporales de análisis, debido a la discontinuidad de los datos en la materia.

Para lograr la validación de la hipótesis y alcanzar el objetivo central, mencionados con anterioridad, se partió de la regresión de panel de datos con la información proveniente de los componentes del índice de gobierno abierto (IGA) y el índice de transparencia en la gestión pública municipal (ITM), elaborados por la Procuraduría General de la Nación (PGN, 2018) y la Corporación Transparencia por Colombia (CTC, 2016), de forma respectiva, para los años en mención. Asumiendo para la estimación econométrica una especificación lineal, que relaciona como variables independientes a los componentes de organización, diálogo y exposición de la información del índice de gobierno abierto y como variable dependiente el índice de transparencia municipal, el cual, según la CTC (2016), está

relacionado de forma directa con el grado de corrupción, el cual es medido a partir de este indicador.

Para dar cuenta de ello, se configuran seis secciones por medio de las cuales se espera demostrar los planteamientos arriba indicados, empezando por un breve marco teórico que da cuenta de manera sintética de la discusión y las posturas de los paradigmas en la Administración pública desde la NGP, de manera predominante, y la relación entre la transparencia y el gobierno abierto, seguido por un apartado que describe, de forma breve, la medición en relación los temas de análisis. A posterior, se da paso a la metodología basada en la estimación econométrica, por medio de panel de datos, para determinar la relación entre la transparencia municipal de las entidades y los componentes de gobierno abierto. Se presenta una sección de hechos estilizados con las estadísticas descriptivas y comportamientos gráficos de las variables, para continuar con los resultados y las conclusiones del trabajo.

2. Marco teórico para la discusión

Durante la década de 1990, la corrupción fue una de las banderas para iniciar una etapa de privatizaciones en América Latina, propuestas como parte del paradigma administrativo de la NGP, de la cual Colombia no fue la excepción. Se acogieron algunos lineamientos expresados por Osborne y Gaebler (1994), en los que se relaciona como bastión fundamental a la responsabilidad por los resultados en el ejercicio de la acción administrativa. Esta requiere, a su vez, de ciertos estándares plausibles de ser cuantificados, ya que si bien pueden existir un sinnúmero de mecanismos para el control de la corrupción, los mismos pueden resultar a veces más costosos que dicho fenómeno, sobre todo en el campo de la contratación.

Es en dicho punto que los sistemas de información cobran un papel fundamental para hacer más eficiente la supervisión y frenar el descrédito del Gobierno debido a la corrupción. En la medida en que lo mencionan Osborne y Gaebler (1994), el centro no debe estar en los procesos internos de la organización (correspondiente con el *middle y back office*), sino orientarse hacia el usuario (cliente) final, en

virtud de que a este deben dársele todas las facilidades para acceder a la información que necesita en el programa o institución que requiere, sin tener que adelantar peticiones diferenciadas para obtener la información o asistencia requerida.

Un gobernador de los Estados Unidos, dirigiéndose a sus colaboradores inmediatos, les aconsejó que nunca pusieran juntos un resultado y una fecha, porque siempre habría alguien esperando que llegue ese día para enrostrarles no haber producido el resultado prometido. Por lo tanto, agregó, “¿para qué repartir munición gratuita?”. El comentario pone descarnadamente de manifiesto el valor de la información como fuente de poder: “repartir” información equivale a dilapidarlo (Oszlak, 2013, p. 4).

De manera que en el momento en que se carece de información sobre los resultados de la gestión administrativa, las decisiones acostumbra a basarse en criterios poco técnicos u objetivos, afiliándose más a posiciones políticas; sin embargo, en el momento en que la provisión de servicios avanza hacia los sistemas basados en información para los usuarios, se generan, de forma implícita, acciones que permiten despolitizar la prestación de los servicios de gobierno que facilita el fraude y el abuso por parte de estos hacia clientelas internas, ya que las preferencias de los usuarios y las decisiones en el sistema se mueven sobre la relación costo frente a calidad. En tal sentido, las sociedades en la era de la información implican un cambio más rápido, requiriendo un gobierno cada vez más eficiente, en el que la sociedad tenga prácticamente la misma información que los líderes de Gobierno en la toma de decisiones, lo que exige una cultura diferente, enmarcada en la autonomía, con organizaciones burocráticas posindustriales que sean capaces de proveerla.

Es en este punto en el que la NGP empieza a introducir los principios del gobierno abierto y gobernanza: (a) transparencia, entendida como la apertura de información hacia el público; (b) colaboración, referida a la posibilidad de aunar esfuerzos entre diferentes agentes para resolver problemas; (c) participación, relacionada con la integración de la sociedad para la toma de decisiones a desarrollarse por la Administración pública (Oszlak, 2013; Oszlak y Kaufman, 2014; Goberna, s. f.); y (d) rendición de cuentas, atender al deber legal

e informar oportunamente de sus actuaciones como parte de una responsabilidad pública (CLAD, 2016). Principios que se ven potenciados con el uso de las TIC, permitiendo dar un paso significativo en la democratización de la Administración pública, acogiendo en América Latina las recomendaciones de otrora de Osborne y Gaebler (1994) de transferir la “propiedad y el control” (p. 117) basado en la información hacia la sociedad.

Esta forma de relacionamiento entre el Estado y la sociedad se ve afectada, según Oszlak (2013), por la disponibilidad de herramientas, formas y mecanismos que hacen posible la comunicación fluida entre los agentes, de manera que se pueda facilitar, de acuerdo con Acevedo y Dassen (2016), nuevas formas de interacción interagencial para la formulación e implementación de las políticas públicas que permitan un abordaje participativo y colaborativo de los problemas, haciendo uso de innovaciones en TIC adaptadas al campo gubernamental como representación de un Estado más ágil, simple en su relación con la ciudadanía y eficiente.

Ello tiene entonces diversas implicaciones, en tanto, como lo mencionan Naser, Ramírez-Alujas y Rosales (2017), la información que se puede proveer con las TIC genera una nueva configuración, que implica empezar a allanar nuevos caminos y no verse como una nueva herramienta para mantener una gestión pública tradicional después del nuevo milenio. Otra de las implicaciones se da en el marco de la gobernabilidad, la cual propugna como uno de sus fundamentos un grado más amplio de rendición de cuentas, cuestión que se ve afectada por la facilidad de obtener una retroalimentación desde la sociedad a la gestión del Estado.

En este sentido, una mejora en las herramientas propuestas para el gobierno abierto tendería a proponer una reducción de la corrupción a medida que aumenta la transparencia gubernamental, toda vez que el gobierno abierto presume el aumento progresivo en la existencia de los datos para los ciudadanos frente a la gestión que adelantan las autoridades locales, lo que nos permite ejercer un mayor control al quehacer del Estado. Este paso a la transparencia gubernamental, como parte de la rendición de cuentas propuesta como

pilar del gobierno abierto, se basa en un mayor grado de acceso a la información como punto de anclaje relacionado a otros recursos de poder, denotados por Oszlak (2013), entre los que se encuentran adicionalmente: coerción, recursos materiales, ideología y legitimidad (pp. 8-9).

Si bien la información es un elemento importante del poder, al relacionarlo con el ciclo de las políticas públicas es necesario tener en cuenta factores importantes que incidirán sobre la calidad de la política. Esta requiere de una detallada planificación en cuanto a su gestión en el cumplimiento de metas y presupuesto, así como los protocolos e incentivos que se entregarían para que los participantes se mantengan en el transcurso de las diferentes fases de la política pública, ya que la posibilidad de participar no garantiza que todos los ciudadanos lo hagan de manera activa, sino que a medida que se avanza en la política, serán tan solo algunos de estos (Oszlak, 2013).

Por ello, no es posible aún en Colombia hablar de la completa implementación de paradigmas posteriores a la NGP (como la gobernanza y el nuevo servicio público), sino que hasta ahora se realiza una aproximación hacia estos, en los que resultan todavía predominantes conceptos como la eficiencia y eficacia, para dar respuesta a las problemáticas que la misma institucionalidad pública considera como primordiales —llegando a medirse en términos de resultados y no a nivel de impactos en todas las intervenciones públicas, como bien lo recomiendan Osborne y Gaebler (1994)—, en la cual si bien se tiene la posibilidad de hacer partícipe a la sociedad organizada (al mejor estilo corporativista), se hace de una manera muy limitada, restringida aún al burocratismo institucional.

Sin embargo, ello no quiere decir que todo se reduzca a comunicaciones formales entre el Estado y la sociedad, sino que al interior de esta última categoría (sociedad) se han venido desplegando canales de comunicación de manera formal e informal, que permiten la participación de muchos más actores en la configuración de la agenda pública; lo que implica que ante situaciones particulares, estos no necesariamente recurren a un espacio institucionalizado para encontrar soluciones, sino que procuran resolverlo con sus propios recursos, lo

que representa un reto de transformación para la Administración pública, dado que se difumina la responsabilidad a favor de un mayor grado de diversidad interagencial y complejidad institucional (Naser, Ramírez-Alujas, y Rosales, 2017).

Si bien, puede ser común entre países de la región una imposibilidad de dar cabida a la totalidad de problemáticas expuestas desde la población, y entregar resultados tangibles sobre estos a corto y mediano plazo, se presenta un reto significativo para la Administración pública colombiana, considerando la existencia de actores armados ilegales, narcotráfico y bandas de crimen organizado transnacional. Esto, en la medida en que, como lo denota Aguilar, citado por Naser, Ramírez-Alujas y Rosales (2017), existe una brecha entre la idealización de lo que las sociedades esperan de las instituciones públicas y los resultados que estas realmente entregan en el marco de un régimen democrático, encontrando así una significativa desprotección del Estado ante otro tipo de intereses, y provocando un descontento generalizado catalizado en las zonas urbanas por hechos políticos de corrupción.

2.1. Medición de la implementación de políticas de gobierno abierto y transparencia en Colombia

Las políticas de gobierno abierto asociadas con los esfuerzos institucionales de visibilidad de las actuaciones administrativas, así como las mediciones de los niveles de riesgo de la corrupción, han tenido un seguimiento y medición en Colombia a partir de índices compuestos, que buscan calcular y explicar para el nivel territorial la implementación de estos tópicos en la gestión administrativa. Estas mediciones se componen sobre todo de dos instrumentos, el primero, que es el *índice de gobierno abierto* y el segundo, el *índice de transparencia por niveles de gobierno*. Se destaca que el proceso de recopilación de información y medición inicia de forma tardía en Colombia, cerca del año 2012, sin un apoyo sostenido y permanente por parte del Gobierno. En este apartado, se presentan las consideraciones principales sobre los índices, su composición general y los aspectos más significativos de cada uno, en relación con los fenómenos de transparencia e implementación de políticas de gobierno abierto.

2.2. Índice de transparencia por niveles de gobierno

En un inicio denominado como Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP), fue desarrollado por la iniciativa de la CTC (2014), con apoyo de la Unión Europea. Involucra una serie de elementos que relacionan el panorama complejo del fenómeno de la corrupción a escala territorial. La esencia de la medición es contribuir a la prevención de fenómenos ligados a la manifestación de hechos de corrupción que entorpezcan o limiten la gestión administrativa del Estado colombiano.

Bajo este enfoque, el índice de transparencia percibe la corrupción como un fenómeno ligado al abuso de poder que de forma paulatina va en detrimento de los intereses públicos o colectivos. La construcción del índice se fundamenta en el supuesto de que los bajos desarrollos institucionales y organizacionales tienden a incrementar de forma significativa los niveles de corrupción en la gestión administrativa de las entidades públicas.

La evaluación que se proporciona con el índice busca identificar aspectos relacionados con: (a) débil capacidad para la generación y entrega de la información pública (la cual implica poca capacidad de socialización en relación con las decisiones y actuaciones de la instituciones); (b) falta de desarrollo de los procesos y procedimientos dentro de la gestión administrativa y la ejecución de la toma de decisiones (lo que se tiende a relacionar con un exceso de discrecionalidad de las autoridades públicas); y (c) inoperancia de los diferentes mecanismos de control de la gestión, control social e institucional (este último aspecto también relaciona el control interno de la gestión y el control interdisciplinario) (CTC, 2014).

La medición del índice, de forma general, involucra los tres niveles de gobierno presentes en el Estado colombiano a resaltar: nacional, departamental y municipal. De esta forma, la medición de la transparencia permite completar las segmentaciones territoriales y aproximaciones diferenciales de la Administración pública colombiana.

El ITEP plantea la evaluación de tres grandes aspectos que tiene la Administración pública en relación con el control de los riesgos de corrupción en el Estado colombiano (CTC, 2016). El primer aspecto,

se relaciona con la capacidad de *visibilidad* de las entidades públicas, la cual se define desde el nivel de divulgación y acceso a la información en relación con el desarrollo de procesos, procedimientos, resultados, decisiones administrativas y actuaciones públicas de las entidades estatales de forma clara, oportuna y adecuada. El segundo aspecto, relacionado con la capacidad de *institucionalidad*, pretende medir la forma en la que los servidores públicos y en general la administración de cada entidad estatal logran cumplir con las normas y los estándares en los procesos de gestión pública. El último aspecto se relaciona con la capacidad interna de *control y sanción* en las entidades, de tal forma que se puedan generar acciones que propendan al mejoramiento dentro de la gestión administrativa, bien sea autónomamente de forma autorregulada o por parte de los organismos de control y los espacios de democratización de la gestión (CTC, 2016).

El factor de mayor peso dentro del índice lo tiene el aspecto de *institucionalidad*, con un 40 % de calificación en el cálculo, mientras que los aspectos de *visibilidad* y el *control y sanción* de las entidades tienen un peso del 30 % cada uno en la calificación final (CTC, 2014b). La escala del índice comprende un rango entre 0 y 100 puntos en relación con los tres aspectos mencionados con anterioridad, dentro de esta escala existe una clasificación de niveles de riesgo de corrupción que es necesaria precisar. La clasificación de *riesgo bajo* comprende un puntaje entre 89,5 a 100 puntos dentro de la escala del índice de transparencia, el cual implica una pequeña posibilidad de ocurrencia de hechos de corrupción en la gestión. El *riesgo moderado* comprende entre 74,5 a 89,4, respectivamente, que se refiere a una probabilidad mayor de aparición de hechos de corrupción en la gestión, se precisa que los niveles críticos comienzan a surgir a partir de este puntaje de forma descendente (CTC, 2014).

El nivel de *riesgo medio* se ubica entre un rango de 60 a 74,4 en la escala, evidenciando una probabilidad significativa de hechos de corrupción en la gestión pública. Seguido de este viene el nivel de *riesgo alto*, que comprende un puntaje de 44,5 a 55,9, evidenciando una probabilidad alta de hechos de corrupción en las actuaciones administrativas. Por último, el riesgo máximo de corrupción se clasifica como *riesgo muy alto* y comprende de 0 a 44,4 en la escala del índice,

el cual representa un riesgo inminente de ocurrencia de hechos de corrupción en la gestión de las entidades públicas que requiere de una mayor vigilancia (CTC, 2014).

Entre más cercano el índice se encuentre de cero existe un aumento generalizado del riesgo de corrupción, en otras palabras, cuando las calificaciones de los aspectos de visibilidad, institucionalidad y control y sanción son insuficientes, en la evaluación de la entidad existe una mayor probabilidad de que ocurran hechos de corrupción implícitos en la gestión administrativa. Para este trabajo, se consideran ante todo los datos que componen la medición del índice a nivel municipal. De esta forma, se establece de forma local cómo se han reflejado los impactos significativos que tiene el gobierno abierto sobre la transparencia en este mismo nivel. Sin embargo, una deficiencia del índice de transparencia de la gestión municipal es que no abarca la totalidad de los municipios de Colombia, sino que se concentra en las principales alcaldías del país.

2.3. Índice de gobierno abierto

La PGN (2018) elabora el índice de gobierno abierto, con la finalidad de monitorear el cumplimiento del ordenamiento jurídico colombiano desde la revisión de la gestión pública territorial, a partir de los datos que las entidades públicas suministran en los sistemas de información, de tal forma que el índice se constituye en una herramienta de fortalecimiento de la gestión preventiva y del aumento de los niveles de transparencia de las entidades territoriales. El índice pretende evaluar la información pública, derivada del ejercicio administrativo de las entidades territoriales y presentada a través de los sistemas de información estatales. El cálculo implica la consideración de tres grandes dimensiones que abarcan una serie compuesta por veinticuatro indicadores de gestión que se reúnen en ocho grandes categorías de análisis.

La primera dimensión se define como *organización de la información*, la cual abarca las categorías de control interno y gestión documental. Los indicadores que se reúnen dentro de esta dimensión se relacionan sobre todo con la implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), el cual involucra el desarrollo de temáticas

como el ejercicio de control interno contable y la gestión documental propuesta en la ley de archivo (Ley 594 de 2000). La dimensión pretende medir el nivel de gestión de estas temáticas en relación con los sistemas de información de la gestión pública colombiana.

La segunda dimensión, denominada *exposición de la información*, comprende las categorías de contratación estatal, competencias territoriales, sistemas de gestión administrativa y financiera. Los indicadores a grandes rasgos involucran la forma en la que se publican y se divulgan aspectos relacionados con la contratación estatal, el plan anual de adquisiciones, la implementación del sistema de beneficiarios de programas sociales, los sistemas de ejecución presupuestal, la información de la provisión del empleo público y la gestión de activos de las entidades territoriales (PGN, 2018).

La última dimensión del índice se considera como *diálogo de la información*, el cual pretende estimar cómo la sociedad en sus diversas fragmentaciones territoriales logra interrelacionarse con la información pública, por lo que las categorías de análisis abarcan la implementación del gobierno electrónico, transparencia, rendición de cuentas y la atención al ciudadano, basado en indicadores asociados principalmente al Sistema de Captura de Ejecución Presupuestal (Sicep), el cual tiene como objetivo establecer un seguimiento en los procesos de ejecución del presupuesto en las entidades territoriales (PGN, 2018). El índice de gobierno abierto considera la mayoría de los municipios de Colombia para su cálculo, presentando una ventaja significativa frente al ITM, que tan solo abarca 32 de las alcaldías más importantes del país.

3. Metodología

En virtud de comprobar la relación existente entre los niveles de transparencia y las prácticas de gobierno abierto, las variables fundamentales se consolidan en el ITM y los componentes del IGA, desarrollados por sus principales aspectos: Organización de la Información (OI), Exposición de la información (EI) y Diálogo de la Información (DI) por medio de la regresión de panel de datos considerando los períodos de 2014 y 2016.

El período de tiempo mencionado es el único que contiene información recopilada a nivel local (municipal) en Colombia, en el que coinciden estas variables, puesto que la labor de seguimiento por parte del Gobierno colombiano ha sido insuficiente para permitir un análisis temporal más amplio. De igual forma, los municipios bajo análisis expuestos en la tabla 1 son aquellos que presentan información existente para la estimación econométrica.

Tabla 1
Municipios¹ de análisis Colombia, 2014-2016

Código DANE	Nombre del municipio
81001	Arauca
5059	Armenia
8001	Barranquilla
68001	Bucaramanga
13001	Cartagena
54001	Cúcuta
18001	Florencia
73001	Ibagué
94001	Inírida
91001	Leticia
17001	Manizales
97001	Mitú
86001	Mocoa
23001	Montería
41001	Neiva
52001	Pasto
66001	Pereira

Continúa página siguiente.

1 Los municipios que constan en la tabla 1 fueron seleccionados para el análisis por su coincidencia en los datos reportados tanto en el IGA como el ITM, los cuales corresponden a los años 2014 y 2016. La mayor limitante se encuentra en el ITM, el cual solo contiene información de las principales alcaldías de las capitales departamentales, a diferencia de la cantidad de observaciones que presenta el IGA.

Código DANE	Nombre del municipio
19001	Popayán
99001	Puerto Carreño
27001	Quibdó
44001	Riohacha
95001	San José del Guaviare
47001	Santa Marta
70001	Sincelejo
15001	Tunja
20001	Valledupar
50001	Villavicencio
85001	Yopal

Fuente: Adaptado de Corporación Transparencia por Colombia (2016) y Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (PGN, 2018).

Se asume, en teoría, que el índice de transparencia municipal se encuentra explicado en función de una serie de variables relacionadas con el gobierno abierto.

$$ITM=f(OI, EI, DI) \quad (1)$$

Ecuación en la que *ITM* es el índice de Transparencia Municipal, *OI* refleja el componente de organización de la información, *EI* el componente de Exposición de la información y *DI* es el componente del diálogo de la información.² Se establece una forma funcional que relaciona de manera lineal a las variables anteriormente mencionadas, a su vez el modelo econométrico supone la consideración de la existencia de efectos individuales entre los municipios. Estos efectos permiten explicar la divergencia en la variable del ITM dada la existencia de una heterogeneidad inobservable en la regresión de datos de panel (Woolridge, 2002). La forma de la estimación es:

$$ITM_{i,t}=B_0+B_1OI_{i,t}+B_2EI_{i,t}+B_3DI_{i,t}+c_i+u_{i,t} \quad (2)$$

2 Todos componentes principales en el cálculo del Índice de Gobierno Abierto, los cuales fueron desagregados para observar los impactos individuales en los niveles de transparencia, para determinar los más significativos a nivel municipal.

Los subíndices de la especificación anterior se refieren a las respectivas variables del municipio i en el tiempo t . De igual forma, es necesario precisar que el modelo de efectos individuales contiene un componente de heterogeneidad inobservable representada en el término c_i , el cual captura los comportamientos diferenciales propios de los municipios³ independientes de los residuales u . Este componente de efectos individuales requiere de un análisis particular; en el caso de encontrarse relacionado con las variables independientes observables, implica que la estimación de efectos fijos es más adecuada (Rodríguez Revilla, 2014) expresada en la forma:

$$\text{corr}(c_i, x) \neq 0 \quad (3)$$

Ecuación en la que el vector x comprende nuestras variables independientes (OI , EI , DI), definidas por las variables de gobierno abierto que se encuentran correlacionadas por las características propias individuales de los municipios en el término c . Por el contrario, si se carece de una correlación entre los efectos individuales y los regresores, existe una preferencia por el modelo de efectos aleatorios, el cual implica que:

$$\text{corr}(c_i, x) = 0 \quad (4)$$

Para establecer la selección entre el modelo de efectos fijos o aleatorios, se utiliza la prueba de especificación de Hausman (1978), considerando ambos modelos (fijos y aleatorios) con la hipótesis nula de que se prefiere el modelo de efectos aleatorios en la estimación de parámetros, esto en virtud de evitar problemas de endogeneidad (Gourieroux & Monfort, 1995).

El análisis de datos de panel considera los puntos temporales de los años 2014 y 2016 para Colombia en los municipios de análisis, lo que lo define como un panel corto en el que $N > T$. Por esta razón, la estimación involucró la comprobación de supuestos con énfasis de

3 Esto justificado por la evidente disparidad territorial que comprende Colombia, y más aún las diferencias en términos de recursos o ubicación de los organismos y entidades del orden municipal.

características de corte transversal, especialmente relacionados a los supuestos de ausencia de multicolinealidad perfecta, homocedasticidad, normalidad y ausencia correlación contemporánea.

3.1. Hechos estilizados

En esta sección se presentan las estadísticas descriptivas básicas y los gráficos de dispersión de las variables analizadas.

Tabla 2
Estadísticas descriptivas⁴

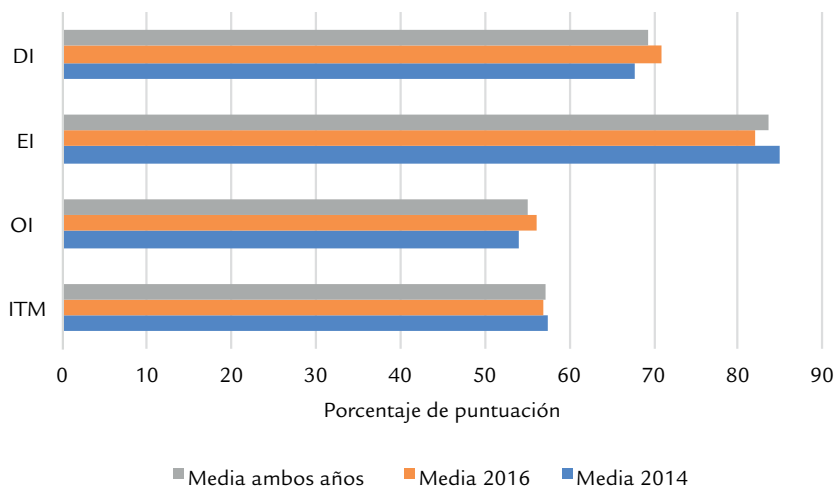
Variable	Observaciones	Promedio	Desv. est.	Min.	Max.
ITM	56	57,176	12,569	35,4	77,89
OI	56	54,99	10,288	33,252	81,505
EI	56	83,513	8,199	62,18	98,379
DI	56	69,351	9,135	42,118	86,243

Fuente: Adaptado de Corporación Transparencia por Colombia (2016) & Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (PGN, 2018).

De acuerdo con la tabla 2, se destaca que la media del índice de transparencia municipal se ubica en un 57,18 %, indicando que existe un nivel de riesgo de corrupción alto en relación con el período de tiempo y los municipios de análisis. El puntaje mínimo se llegó a ubicar en un 35,4 % y su máximo en 77,89 %, esta es la variable con mayor dispersión entre las variables analizadas de acuerdo con la muestra de municipios.

4 Estas estadísticas descriptivas comprenden en conjunto los años 2014 y 2016.

Gráfico 1
Promedio de componentes 2014 y 2016⁵

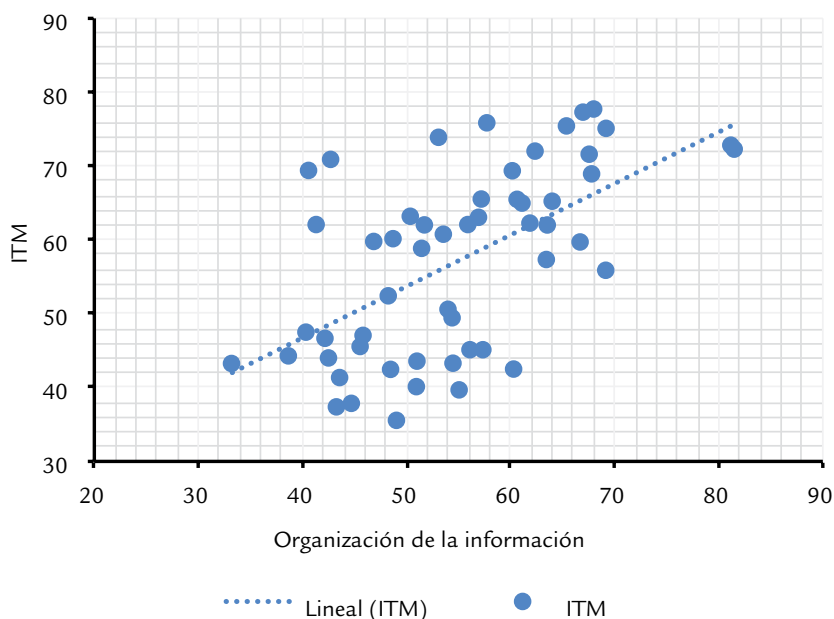


Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con el gráfico 1, el componente OI, en promedio de los dos años, tiene una media de puntaje del 54,99 % del cual su valor mínimo se ubicó en 33,25 % y máximo en 81,50 %. Los datos nos indican que este componente, respecto a su puntaje, se encuentra en un nivel intermedio entre los municipios de análisis, ya que no se acerca a un 100 %. El segundo componente de EI tiene una media de puntaje de 83,51 %, con un valor mínimo registrado de 62,18 % y un máximo de 98,37 %, esta variable es la única que tiene un puntaje aceptable entre el promedio de los municipios de análisis. El tercer componente DI tiene una media de puntaje del 69,35 %, con valores mínimos y máximos de 42,11 % y 86,24 %, es una de las variables con menor dispersión. Para observar posibles relaciones entre las variables presentaremos a continuación los gráficos de dispersión.

⁵ En el gráfico se presentan los promedios de los años de análisis de cada componente del índice de gobierno abierto y el índice de transparencia municipal, junto con el promedio de ambos años.

Gráfico 2
Gráfico de dispersión entre el ITM y OI⁶



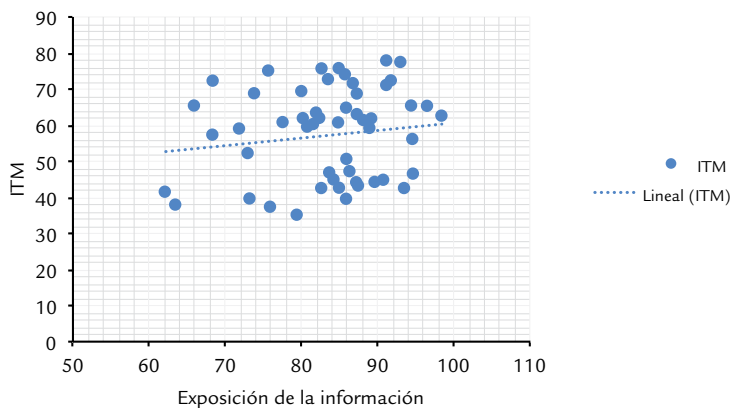
Fuente: elaboración propia.

La dispersión entre el ITM y el componente de organización de la información refleja una tendencia creciente, a mayores niveles del componente de organización de la información, existe una correlación con altos niveles en el índice de transparencia municipal considerando los años 2014 y 2016 en conjunto.

De otro lado, la dispersión del ITM en relación con el componente de exposición a la información indica que no parece existir una tendencia creciente que sea significativa, sin embargo, se puede apreciar que, ante incrementos de este componente, existe un ligero aumento relacionado con la transparencia a nivel municipal.

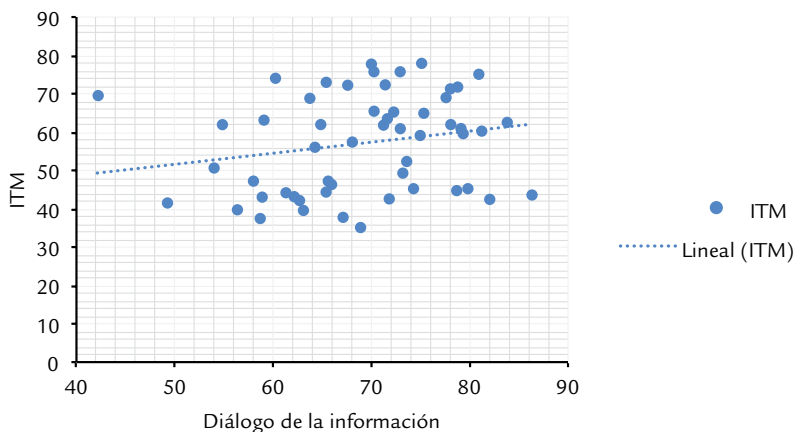
6 La dispersión considera los valores equivalentes entre el ITM y el componente de Organización de la información entre los años de estudio para los municipios de análisis. La línea ajustada de puntos indica la tendencia entre las variables.

Gráfico 3
Gráfico de dispersión ITM y EI⁷



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 4
Gráfico de Dispersión ITM y DI⁸



Fuente: elaboración propia.

- 7 La dispersión considera los valores equivalentes entre el ITM y el componente de exposición de la información de los municipios de análisis en el período establecido de años de estudio. La línea de puntos indica la tendencia lineal ajustada.
- 8 La dispersión considera los valores equivalentes entre el ITM y el componente de diálogo de la información para los municipios de análisis en el período establecido. La línea de puntos es la tendencia lineal ajustada entre las variables.

Por último, el componente relacionado con el diálogo de la información tiene una tendencia similar al de exposición de la información, en términos de que no parece existir una tendencia significativa creciente marcada; sin embargo, se infiere que con aumentos de los niveles de divulgación parece existir un ligero incremento en los niveles de transparencia municipal medida por el ITM.

4. Resultados

Los resultados generales de las estimaciones se presentan en la tabla 3, en tanto que la prueba Hausman indicó que se prefiere el modelo de efectos aleatorios de acuerdo con la tabla 4. Sin embargo, en la estimación inicial (el modelo uno) solo la variable de Organización de la Información (OI) superó la prueba de hipótesis de relevancia individual para explicar el ITM, por lo que se estimó un segundo modelo en el cual se incluye una variable de *visibilidad* de la transparencia municipal. La cual se relaciona con el nivel de divulgación de la información pública, la gestión administrativa, presupuestal y financiera que se considera determinante en mejorar la transparencia en la administración pública.

Tabla 3

Resultados de la regresión de efectos aleatorios para el ITM (N=56)⁹

Variables	Modelo (1)	Modelo (2)
	ITM	ITM
OI	0.503*** (0.168)	0.273*** (0.0895)
EI	0.0566 (0.125)	0.262*** (0.0917)
DI	-0.00197 (0.150)	0.00769 (0.104)

Continúa página siguiente.

⁹ Los errores estándar robustos se incluyen para corregir problemas de heterocedasticidad y se presentan en paréntesis, la nomenclatura de los p-valores para cada estimador es *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$. El modelo (1) se refiere a la especificación formulada en la metodología, la cual solo tiene como variable relevante al 5 % el estimador OI. El modelo (2) incorpora una variable de visibilidad derivada de la dimensión de visibilidad en la gestión del ITM, se observa que los estimadores de OI y EI son significantes al 1 % y los coeficientes de determinación (R-sq) mejoran ampliamente en este modelo.

Variables	Modelo (1)	Modelo (2)
	ITM	ITM
Visibilidad		0.522*** (0.0619)
Constante	24.95* (14.91)	-9.078 (10.11)
R-sq Dentro (within)	0,0001	0,2653
R-sq Entre (between)	0,3906	0,8253
R-sq General (overall)	0,3271	0,7357
Observaciones	56	56
Número de Código Dane	28	28

Fuente: elaboración propia con cálculos del Programa Stata 15 para los años 2014 y 2015 de las variables mencionadas en la metodología.

Tabla 4
Prueba Hausman de especificación de efectos aleatorios o fijos¹⁰

Hausman (1978) Prueba de Especificación	Coef.
Prueba Chi-square Valor	5.065
P-valor	.167

Fuente: elaboración propia con cálculos del Programa Stata 15.

En el modelo dos, como se observa en la tabla 3, mejora la especificación al incluir una variable relevante en la estimación,¹¹ así como la bondad de ajuste según lo indican los coeficientes de determinación estimados. Este modelo no presenta problemas de multicolinealidad perfecta (véase tabla 5), existe normalidad en los residuales (tabla 6), ausencia de correlación contemporánea (tabla 7) e incorpora la corrección de heterocedasticidad por medio de la estimación con errores estándar robustos.

10 La hipótesis nula es la preferencia del modelo de efectos aleatorios. En este caso no se rechaza la hipótesis nula de que el modelo adecuado sea uno de efectos aleatorios, con un nivel de significancia del 5 %.

11 Esto como consecuencia de la implementación de una variable omitida en la regresión, la cual corrige la especificación reduciendo los errores estándar de los demás estimadores, mejorando así la relevancia individual de las demás variables de gobierno abierto en la determinación del ITM y la bondad de ajuste del modelo.

Tabla 5
Verificación de multicolinealidad, matriz de correlaciones
de variables independientes¹²

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)
(1) OI	1.000			
(2) EI	0.164	1.000		
(3) DI	0.326	0.191	1.000	
(4) Visibilidad	0.440	-0.076	0.156	1.000

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6
Prueba de normalidad de los residuales¹³

Oblicuidad/Curtosis pruebas de normalidad				conjunta	
Variable	Obs.	Pr(Oblicuidad)	Pr(Curtosis)	Adj. chi2(2)	Prob>chi2
Errores	56	0.322	0.758	1.120	0.572

Fuente: elaboración propia.

Tabla 7
Prueba Friedman de ausencia de correlación contemporánea¹⁴

Prueba Friedman de dependencia de corte transversal	
Valor medio absoluto fuera de los elementos diagonales = 1.000	
Estadístico Chi-Cuadrado = 9.143 Prob (p-valor) = 0.9995	

Fuente: elaboración propia.

La regresión del modelo dos indica que la variable de Organización de la Información (OI), en el momento en que aumenta en un 1 %, tiende a incrementar el ITM en un 0,27 % en promedio entre los municipios en el transcurso del tiempo *ceteris paribus* significativo al 1 %.

12 Se presentan los coeficientes de correlación asociados a cada variable, se descarta la existencia de multicolinealidad fuerte al no haber un valor superior a 0.70 en las correlaciones.

13 La hipótesis nula de la prueba es la distribución normal de los errores (residuales) del modelo se acepta con un nivel de significancia del 5 % esta hipótesis.

14 La hipótesis nula de la prueba es la independencia de correlación contemporánea se acepta con un nivel de significancia del 5 % esta hipótesis.

Asimismo, el componente de Exposición de la Información (EI) tiende a tener un impacto sobre el ITM del 0,26 % en promedio entre los municipios en el momento en que aumenta en un 1 %, la variable es significativa al 1 %, *ceteris paribus*. Por el contrario, el componente de Diálogo de la Información no resulta ser significativo estadísticamente para explicar el ITM, aunque tiende a tener un impacto positivo del 0,008 % *ceteris paribus* en promedio en los municipios de análisis.

Por último, el mayor impacto registrado en las variables de análisis lo constituye la variable de *visibilidad* sobre la gestión pública, el cual, cuando aumenta en un 1 %, tiene un impacto del 0,52 % sobre el ITM en promedio en los municipios en el transcurso del tiempo. La variable es significativa al 1 % y se interpreta que la visualización y divulgación de la gestión pública es el aspecto que más incide en el aumento de transparencia en el nivel municipal para Colombia.

Con los resultados cuantitativos de la regresión anterior, las variables que cualitativamente podemos identificar que tienen el mayor impacto en relación con los niveles de transparencia están definidas en la *visibilidad* de la gestión, la cual se refiere a la capacidad que tienen las entidades a nivel territorial para hacer públicas sus políticas, procesos, procedimientos y decisiones, de tal manera que sean oportunas y relevantes. En segunda medida, el componente de OI, que reúne aspectos relacionados con el ejercicio del control interno organizacional y la gestión documental, son los que, en términos de gobierno abierto, inciden en los niveles de transparencia de las entidades públicas a nivel territorial. Dentro de este componente se destaca el papel que juega el grado de implementación del MECI, el control interno contable y la aplicación de la ley de archivo (Ley 594 de 2000). Por último, el componente de EI que reúne aspectos de la divulgación de la información pública concerniente a contratos, planes de adquisiciones y sistemas de información administrativa y financiera también tiende a incrementar los niveles de transparencia a nivel municipal.

Estos resultados se complementan con la investigación de Søreide (2002), que desde una perspectiva analítico-empírica intuye también la importancia de los niveles de transparencia en la lucha contra

corrupción. Desde este aspecto, se plantea que a mayores niveles de información disponible para todas las partes interesadas en la actuación de una organización (sea el Estado, la sociedad, los miembros, trabajadores o inversionistas), existirá mayor desincentivo a las prácticas ligadas a la corrupción. La transparencia, sin embargo, no implica solo el establecimiento de reglas claras, sino también de las formas de medición de la misma, criterios de evaluación para la gestión, y justificaciones documentadas de las obligaciones de los actores organizacionales y sociales. La corrupción tiende a relacionarse con resultados poco competitivos y con la ausencia de información y evaluación de la gestión interior, por esta razón, debe existir una mayor consideración e importancia desde los acuerdos políticos para que tiendan a reducir los niveles de corrupción.

Para el caso mexicano, Benavides (2006) establece una aproximación en la cual existe una contraposición entre la cultura de apertura y transparencia en relación con las costumbres tradicionales ligadas al secretismo y la corrupción. El autor para este caso establece que el elemento principal es la corrupción dentro de la Administración pública y el manejo de servicios públicos, el cual, como contexto, contribuyó al cambio abriendo paso a la aprobación de la ley de transparencia. De acuerdo con el estudio se argumenta que la transparencia, la libertad de la información y los cambios culturales son los que derivan en una democracia más participativa para los ciudadanos, los cuales contribuirán a la reducción de los niveles de corrupción como transformación social. Las conclusiones relacionan que a bajos niveles de transparencia de la gestión en la Administración pública, se consolidan mayores niveles de corrupción, dado que la información es el insumo de los grupos de interés para contribuir en el proceso de toma de decisiones en las organizaciones.

La postura de Neu, Everett & Rahaman (2015) también corrobora la importancia de la visibilidad, el control y el monitoreo de las prácticas en la gestión organizacional. Desde una perspectiva ligada a los postulados de Foucault & Deleuze, los autores proponen que las políticas anticorrupción más efectivas se encuentran ligadas a la comprensión de prácticas y políticas de visibilidad, en las que tienden a ser potenciales desincentivos para la corrupción y repercuten

también en la ética entre las organizaciones. La prevención y monitoreo a partir de la existencia de información pública de la gestión se vuelve imperativa para reducir el grado de corrupción entre las organizaciones. A partir de la ejecución de prácticas ligadas a la visibilidad y transparencia, los comportamientos individuales tienden a tener repercusiones éticas, en las que existe un cambio instrumental en la actuación de los actores organizacionales.

Bauhr & Grimes (2017) destacan ciertos factores relacionados con la transparencia en la gestión estatal que se encuentran asociados de manera negativa con el fenómeno de la corrupción. Estos factores se relacionan con el grado de democratización de la Administración pública y la capacidad del Estado de derecho, ambos tendientes a reducir los niveles de corrupción en la generalidad de los países asociados al Instituto de Calidad Gubernamental (Quality of Government Institute). Los autores destacan que la relación más estable se deriva de características ligadas al nivel de desarrollo político y la capacidad del Estado, aunque los estudios relacionados con la transparencia deben ser desagregados aún más para establecer las relaciones empíricas adecuadas.

5. Conclusiones

Es posible establecer que la apertura del gobierno introducida, bajo los postulados de la NGP, ha permitido un afianzamiento de la transparencia y la visibilización de la corrupción de una manera cuantificable, mediante los pilares de colaboración, participación y rendición de cuentas. Estos pilares, si bien presentan un largo y dificultoso camino para su consolidación en la era digital, han presentado un avance significativo por medio del uso de las TIC como instrumento de fortalecimiento de la democracia y los resultados de impacto en la gestión administrativa, generando así un afianzamiento de la relación sociedad-Estado.

Dicha relación se ve reafirmada en la visibilidad que permiten los sistemas de información como medio para frenar el descrédito de las instituciones públicas, que ha provocado un inconformismo generalizado. En razón de lo anterior es posible inferir que, ante la falta

de información, existen mayores niveles de corrupción, dada la dificultad de supervisar la actuación de las autoridades administrativas locales. Sumado a ello, la creciente comunicación entre los actores (públicos como privados) facilita una acción interagencial, para adelantar el seguimiento a la gestión pública y ser incluso copartícipe en la elaboración de las políticas públicas para el fortalecimiento del gobierno abierto.

Este estudio, mediante la aproximación teórica, permitió confirmar la hipótesis de trabajo, al establecer de forma empírica que ciertos aspectos relacionados con la gestión pública pueden ayudar a mejorar los niveles de transparencia en el nivel territorial para Colombia. La regresión con datos de panel de efectos aleatorios aplicados a los municipios estableció que los componentes de organización y exposición de la información, así como la dimensión de visibilidad de la gestión, son los que aportan a la mejora de los niveles de transparencia de las entidades territoriales en los años 2014 y 2016.

La *dimensión de visibilidad* se referencia sobre todo en el grado en el que se hacen públicas las actuaciones organizacionales de las entidades estatales, tanto en la toma de decisiones como en el aspecto procesal y procedimental. El segundo aspecto se relaciona con el *componente de organización de la información*, que involucra la implementación del modelo de control interno y la aplicación de la ley de archivo que permite obtener una consistencia en la información contable y administrativa de las entidades. Asimismo, el *componente de exposición de la información* comprende aspectos de divulgación y acceso a la información de los procesos de contratación estatal, planes de adquisiciones, sistemas de información de ejecución presupuestal, de programas sociales y de gestión de archivo. Los factores (dimensión y componentes) anteriores, de acuerdo con las estimaciones tienden a incrementar los niveles de transparencia a nivel municipal para Colombia en el período de análisis, validando la hipótesis de trabajo sobre la importancia del gobierno abierto en la reducción de la corrupción.

Las estadísticas descriptivas relacionadas con el Índice de Transparencia Municipal son preocupantes debido a que el promedio

de la puntuación de 2014 y 2016 de los municipios de análisis fue de 57,18 %. Este resultado indica que las entidades territoriales se encuentran en un riesgo de corrupción alto de acuerdo a la clasificación metodológica original del índice (CTC, 2014). Estos hechos empíricos indican que el riesgo de caer en corrupción es sustancialmente alto para la muestra de municipios recogida, por lo que es necesario que el Gobierno colombiano tenga un fuerte énfasis de implementación en el control interno organizacional, la visibilidad de las políticas, decisiones, prácticas y procesos como método de apertura de la información para que los índices de transparencia mejoren significativamente y el fenómeno de corrupción pueda ser apaciguado en los años venideros.

Ante esta situación, en el caso de no estimularse los niveles de transparencia para las entidades públicas de Colombia, las consecuencias de la corrupción implicarán la pérdida de los recursos públicos, desmedro de la legitimidad y gobernabilidad, aumento generalizado de las injusticias sociales y descontento colectivo en la población, entre otras de las consecuencias mencionadas por Naser, Ramírez-Alujas y Rosales (2017), que en sus etapas más críticas han conllevado a manifestaciones de conflictos internos y hechos violentos, de los cuales el pueblo colombiano ha sido víctima en los últimos 70 años.

La Administración pública ha de evitar estas manifestaciones a toda costa; por ello, dichas consecuencias han sido un factor de estudio e inventiva continua para superar las dificultades desde la escala nacional hacia la local, empezando en los últimos años a invertir la pirámide decisional y operativa en las instituciones públicas del país. Esperando que los aprendizajes y estudios en la materia puedan ser tomados como referencia de buenas prácticas para evitar caer en pasos desacertados, que impidan reducir de manera eficiente los niveles de corrupción institucional en los países del área andina.

6. Referencias bibliográficas

- Acevedo, S., y Dassen, N. (2016). *Innovando para una mejor gestión: La contribución de los laboratorios de innovación pública*. S.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://docplayer.es/48621501-Innovando-para-una-mejor-gestion.html>
- Bauhr, M., & Grimes, M. (2017). Transparency to curb corruption? Concepts, measures and empirical merit. *Crime, Law and Social Change*, 68(4), 431-458. doi: 10.1007/s10611-017-9695-1.
- Benavides, A. (2006). Transparency and Public Administration in Mexico: How the Enactment of a Law Is Changing Culture. *Journal of Public Affairs Education*, 12(4), 461-477. doi: 10.1080/15236803.2006.12001451.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Bogotá D. C.: CLAD. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/fi-les/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1470417708_350c543cc190276e5a10618fd50a3245.pdf
- Corporación Transparencia por Colombia [CTC] (2016). *Resultados 2015-2016*. Recuperado de <https://indicedetransparencia.org.co/2015-2016/ITM/Alcaldias>
- _____. (2014). *¿Cómo se hace el ITEP?* Recuperado de <https://indicedetransparencia.org.co/ComoSeHace>
- _____. (2014b). *Documento metodológico ITN 2013-2014*. Recuperado de <https://indicedetransparencia.org.co/Documentos>
- Gourieroux, C., & Monfort, A. (1995). *Statistics and Econometric Models Testing, Confidence Regions Model Selection, and Asymptotic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hausman, J. (1978). Specification tests in econometrics. *Econometrica*, 46(6), 1251-1271. doi: 10.2307/1913827
- Goberna (s. f.). *¿Qué es el Gobierno Abierto?*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Recuperado de <https://goberna.org/que-es-el-gobierno-abierto/>

- Naser, A., Ramírez-Alujas, Á., y Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (Cepal).
- Neu, D., Everett, J., & Rahaman, A. S. (2015). Preventing corruption within government procurement: Constructing the disciplined and ethical subject. *Critical Perspectives on Accounting*, 28, 49-61. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S104523541400046X>
- Osborne, D., y Gaebler, T. (1994). *Un nuevo modelo de gobierno: cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. Ciudad de México: Gernika.
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. N. D.: Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
- Oszlak, O., y Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. Buenos Aires: OEA. Recuperado de <https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>
- Procuraduría General de la Nación [PGN] (2018). *Índice de Gobierno Abierto*. Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Indice-de-Gobierno-Abierto.page>
- Rodríguez, R. (2014). *Econometría I y II* (2nd ed.). Bogotá D. C.: Fundación Universitaria Los Libertadores.
- Søreide, T. (2002). *Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures*. Berger: Chr. Michelsen Intitute. Recuperado de <https://www.cmi.no/publications/843-corruption-in-public-procurement-causes>
- Woolridge, J. (2002). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. London: The MIT Press.

Normativa

- Congreso de la República de Colombia (14 de julio de 2000). *Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones* [Ley 594]. D. O.: 44093 Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-15049_documento.pdf

Capítulo 2

El cabildo popular para el fomento del gobierno abierto en el Distrito Metropolitano de Quito

Irma Jara-Íñiguez y Jenny Cedeño-Alcívar

1. Introducción

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA es uno de los principios del gobierno abierto (GA). Es un elemento clave desde el enfoque ciudadano-céntrico para el desarrollo de programas y prestación de servicios públicos. Los modelos más destacados en GA se fundamentan en sistemas co-participativos de innovación, no solo basados en la producción de datos abiertos, sino utilizando la retroalimentación ciudadana para el mejoramiento de los servicios públicos (Kaufman, 2018).

En Ecuador, la Constitución de la República establece como principio a la participación protagónica de la ciudadanía en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular; y, prescribe la conformación de instancias de participación en todos los niveles de gobierno (Asamblea Constituyente, 2008, arts. 95, 100 y 102). La Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social establece al cabildo popular como una instancia de participación cantonal, para realizar sesiones públicas de convocatoria abierta y discutir asuntos vinculados a la gestión municipal (Asamblea Nacional, 2010, art. 76).

Con este marco normativo, el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) establece en el Código Municipal que los cabildos populares tendrán carácter consultivo, proponente y de control social para aportar en la toma de decisiones (Consejo Metropolitano de Quito [CMQ], 2019, párrafo IV, l.3.125); y, dispone la implementación del

GA como política pública y expone el cogobierno entre la ciudadanía y sus representantes, planteando una serie de acciones para promover la participación y espacios de innovación basados en el acceso a la información (CMQ, 2019, párrafo IV, l.3.186).

Considerando que la colaboración entre la ciudadanía y la administración local coadyuva al empoderamiento ciudadano y a la legitimidad de las políticas públicas (Bianchi *et al.*, 2017), y partiendo de las características de un cabildo popular, el carácter de sus decisiones, así como la apertura de su convocatoria, conformación y seguimiento, este estudio tiene como objetivo su análisis en relación con el contexto legal, organizacional y socio cultural que caracteriza al Distrito Metropolitano de Quito. También, las prácticas en este tipo de instancia permitirán identificar y proponer estrategias, con el propósito de que sea utilizada con efectividad desde la ciudadanía en los asuntos públicos y, así, incidir en una adecuada implementación de GA.

Se estudia el caso del DMQ, aplicando una investigación de tipo descriptiva, con enfoque cualitativo. En la metodología se utilizó un análisis documental a partir de la normativa existente y la documentación del Cabildo Cívico de Quito. Se aplicaron métodos lógico-analíticos para indagar la realidad del contexto, junto con el método sistémico estructural-funcional para examinar interrelaciones. En el análisis se aplicaron tres entrevistas a profundidad, debidamente consentidas, a miembros activos de la Coordinación General y de la mesa de democracia participativa que conforman el cabildo popular, y otras fuentes secundarias.

Los resultados muestran cómo las funciones del Cabildo Cívico de Quito guardan relación con los principios de gobierno abierto, favoreciéndose la posibilidad de alcanzar altos niveles de participación y, por ende, la viabilidad para concretar la colaboración para el desarrollo y mejoramiento de programas y prestación de servicios públicos, así como, el avance hacia el poder ciudadano. Por último, se muestra una aproximación sobre los aspectos que debe considerar un modelo de gestión (sobre todo macroprocesos, interrelacionamientos, estrategias) de este tipo de instancia, para alcanzar eficacia en relación con los asuntos de interés público y en cuanto a la gestión municipal dentro de la política pública de GA.

2. Marco teórico para la discusión

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha definido un gobierno abierto a partir de tres características relevantes: a) la transparencia que toma significado en el momento en que las acciones y sus responsables están expuestos al escrutinio público; b) la accesibilidad de los servicios e información pública para los ciudadanos; y c) la capacidad de respuesta a las nuevas ideas, demandas y necesidades (OCDE, 2005). Por lo cual, deben canalizarse de forma adecuada los requerimientos ciudadanos hacia el Gobierno para que genere sus capacidades de atención, al mismo tiempo que genera valor público.

Calderón y Lorenzo (2010) señalan que un gobierno abierto es aquel que conversa de forma permanente con los ciudadanos, facilita la colaboración y, a partir de aquello, identifica sus necesidades y prioridades. Esto constituye la base para la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo de los servicios que presta, el diseño de políticas y las regulaciones. Otra característica es la comunicación de su accionar de forma abierta y transparente. El Gobierno, entonces, debe escuchar lo que dice y solicita el ciudadano, porque su participación y requerimientos derivan del contacto directo con las políticas públicas implementadas por este. El propósito es alcanzar eficiencia en las acciones públicas y mejorar la calidad de vida (Bojórquez, 2012).

En un gobierno abierto se crea de manera conjunta valor para la administración y la ciudadanía (OCDE, 2010). El gobierno abierto fluye y genera, en conjunto con otros actores, un mayor valor público (Ramírez-Alujas, 2012), abre sus puertas al mundo y coinnova con todos, pero, sobre todo, con los ciudadanos (Lathrop y Ruma, 2010 citado en Hofmann, Ramírez-Alujas y Bojórquez, 2012, p. 112).

Existe también un acuerdo respecto a considerar como principios del gobierno abierto: a) transparencia en la gestión pública, garantizando el escrutinio y la supervisión de la sociedad; b) participación ciudadana en diseño y elaboración de propuestas, leyes y políticas, a partir de la expansión de los espacios en los que se realice el diálogo y deliberación; c) colaboración entre Gobierno, ciudadanía, sociedad civil, academia y sector productivo, aprovechando el potencial para

encontrar las mejores soluciones a los problemas públicos (Calderón y Lorenzo, 2010; Cobo, 2012).

Por otro lado, en relación con la definición de la ciudadanía como sustento de la democracia, es posible diferenciar el comportamiento respecto al sistema político. En este se identifican tres dimensiones: a) formal, referido a la población en un Estado de derecho; b) sustantiva, ejercida por personas que se apropian de los derechos; y c) activa, referida a personas que se organizan y participan en los asuntos públicos de manera frecuente y sostenida (Gomáriz, 2007; Martínez, 2012). Asimismo, en el escenario del gobierno abierto participan además de la ciudadanía organizada los ciudadanos como individuos (Martínez, 2012).

La participación ciudadana contribuye a reforzar el espacio público, permitiendo a los ciudadanos, y no solo las elites políticas, influir en la toma de decisiones (Sánchez, 2015). En este sentido, la mayor inclusión e interacción entre la ciudadanía y la administración dan una ventaja comparativa a los Gobiernos locales, ya que permite tener un conocimiento más profundo de las necesidades y problemas y, con ello, es más fácil identificar soluciones. Esto, a su vez, mejora la gestión, ya que se toman en cuenta las instituciones informales de la sociedad, como sus creencias, tradiciones y otros aspectos culturales (North, 1990; Casson, *et al.*, 2010). Por lo que el nivel local es una arena clave para la implementación de programas de GA (Bianchi, León y Perini, 2017).

Se debe tomar en consideración que a la participación se la puede identificar como un proceso y, a la vez, como un resultado. Como un proceso en cuanto a la relación con los actores y sus identidades, orientándose a la incidencia en el Estado; y, como un resultado, cuando el Estado incorpora en su institucionalidad los mecanismos forjados por la sociedad para que la atención a las demandas sociales sea sustentable y sostenible en términos de la equidad y la confianza (Ortiz, 2012).

Aún más, en las democracias actuales, la ciudadanía tiene el deber cívico de contribuir a crear valor público y no limitarse a ser un mero receptor de las políticas públicas (Ortiz, 2012). De forma

adicional, la participación ciudadana, conforme la describe el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2009), se tiene que orientar por la corresponsabilidad social, es decir, contribuir al bien común o interés general de la sociedad.

Desde la clasificación de Arnstein (1969) existen ocho niveles y tres grados de participación ciudadana. En esta escalera, la consulta ciudadana se encuentra en el nivel cuatro y un grado dos, de tipo simbólico. Mientras que el control ciudadano (y veeduría es una forma de control) se ubica en el nivel ocho y grado tres, definido como poder ciudadano. En el cual la consulta se configura en el momento en que los poderes públicos definen cuestiones, establecen preguntas, gestionan el proceso e invitan a los ciudadanos a contribuir con sus puntos de vista y opiniones (Sánchez 2015). También, según lo define la OCDE, por intermedio de Caddy y Vergez (2003), esta es una relación de doble sentido, en la que los ciudadanos comunican sus opiniones al Gobierno.

Acorde con Prieto (2010), esta escalera de la participación ha cambiado desde la propuesta de Arnstein (1969). Pasa primero por el denominado “espectro de participación” propuesto por la Asociación Internacional de Participación Pública (IAPP por sus siglas en inglés), que establece cinco niveles que van desde la información al empoderamiento que es previo al control ciudadano. Luego, se presenta el modelo de OCDE (2001) denominado de las “relaciones Gobierno-ciudadano” que alcanza la participación activa. Esta comparación muestra que el marco de participación activa va, apenas, más allá de los niveles que definen el tokenismo¹ identificados por Arnstein; al respecto, afirma Prieto (2010) que podría tener incidencia en los

1 Arnstein (1969) propone ocho niveles de participación y no participación y los divide en tres grados. Los dos primeros 1 y 2 se ubican en los grados de no participación y su rol es de educar a los participantes. Los siguientes dos niveles 3 y 4 recaen en el tokenismo de información y consulta, de manera respectiva, que permite a los que no son escuchados tener voz, aunque aún carecen de poder para ser atendidos. En este nivel no hay un seguimiento ni la garantía de que sus pedidos sean atendidos. Sin embargo, el paso 5 es un tokenismo de nivel superior en el que si bien su participación podría asesorar, aún se guarda para las autoridades la toma de decisiones. Los siguientes peldaños, nivel 6 de asociación, nivel 7 es poder delegado y nivel 8 es de control ciudadano. Estos ya se encuentran en los niveles de poder ciudadano y tienen influencia en la toma de decisiones.

escasos niveles de impacto conseguidos por la participación. Por ello, se destaca la importancia de la transferencia de poder y control para alcanzar una participación significativa (Karsten, 2012).

Como se ha descrito, en el gobierno abierto se destaca la participación ciudadana en la gestión de lo público, por lo que se busca que esta se interese e involucre en el debate público, aporte, proponga y contribuya a una gobernanza efectiva atendiendo a las necesidades reales de la sociedad (Mesina, 2013). Sin embargo, esto no significa que el Gobierno renuncie a su derecho y obligación de establecer políticas y tomar decisiones (Sánchez, 2015), sino que se beneficia del empoderamiento ciudadano (Bojórquez, 2012). En este marco, se evidencia que el gobierno abierto con este enfoque ciudadano-céntrico permite que los actores participantes entiendan mejor que la complejidad es inherente al proceso decisional público (Subirats, 2009). Además, contribuye a desarrollar la confianza en la Administración pública, lo que fortalece el civismo y la creación de un círculo virtuoso (Caddy y Vergez, 2003).

2.1. Descripción del caso

En Ecuador, las nuevas ideas, demandas y necesidades de la participación ciudadana se pueden canalizar a través de diferentes instancias y mecanismos de participación, entre estas la de cabildo popular, para lo cual tiene un amplio marco establecido en la Constitución y normativa relacionada. El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (Cootad) en su artículo 29 prescribe que el ejercicio de un gobierno autónomo descentralizado se realiza a través de tres funciones integradas, uno de los cuales es la de participación ciudadana y control social. A su vez, según se indica en el artículo 31, entre sus responsabilidades se encuentra la de implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos que permita avanzar en la gestión democrática de la acción regional (Asamblea Nacional, 2010).

El artículo 303 del mismo cuerpo normativo, dispone que las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos de la circunscripción de un gobierno autónomo descentralizado deben ser

consultados frente a la adopción de medidas normativas o de gestión que puedan afectar sus derechos colectivos. Asimismo, tienen derecho a ejercer la democracia directa a través de la presentación de proyectos de normas, ordenanzas, acuerdos o resoluciones parroquiales; a ejercer el control social de los actos y a la revocatoria del mandato de sus autoridades en el marco de la Constitución y la Ley (Asamblea Nacional, 2010).

En el 2016, el Concejo Metropolitano de Quito (CMQ) sancionó la Ordenanza Metropolitana No. 102, y creó el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social, con el cual se impulsa el cogobierno en la solución y tratamiento de los problemas de la ciudad (CMQ, 2016, art. 20). Más adelante, el CMQ (2019) recoge la normativa en el Código Municipal. Este sistema contempla, por un lado, la transversalización del mismo en todas dependencias municipales para que se incluyan procesos participativos en todas las fases de la política pública y del servicio ofertado a la ciudadanía. Por otro lado, implica realizar acciones que permitan dar acompañamiento a la implementación de los mecanismos de participación ciudadana y control social determinados en el código. También, establece acciones que fortalezcan el tejido social mediante la promoción de la cohesión social, corresponsabilidad y construcción colectiva, desde la perspectiva de la ciudadanía activa (arts. 1.3.73, 1.3.79).

Respecto de los cabildos populares, se los define como instancias de participación, a través de sesiones públicas abiertas, para discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal. Tienen el carácter consultivo, proponente y de control social, con el fin de que la ciudadanía y las organizaciones aporten para la adecuada toma de decisiones. En estos pueden participar ciudadanos a título individual, así como organizaciones, colectivos, gremios, sectores sociales, culturales o cualquier otra forma de organización, con o sin personería jurídica (arts. 1.3.123-5).

En el cabildo popular, la convocatoria, resultados, acuerdos y seguimiento son de carácter público. La convocatoria puede ser hecha por el alcalde metropolitano, administradores zonales, o por representantes ciudadanos para tratar temas de interés de la ciudad, o

por temas puntuales de algún sector del territorio. Los resultados o acuerdos alcanzados en el cabildo deben ser difundidos para el seguimiento. Igualmente, la autoridad debe informar a la ciudadanía sobre las decisiones o medidas concretas adoptadas, en relación con lo planteado en los cabildos (Arts. 1.3.124-6).

Sustentando dicho sistema, también se norma el derecho fundamental de las personas a la información y se tutela el derecho de acceso a la información pública que gestiona el Municipio de Quito por intermedio del Sistema Metropolitano de Información. Por otro lado, aun cuando se indica que la información pública municipal pertenece a la ciudadanía, se anota que el Municipio es su administrador; se garantiza el derecho a acceder a las fuentes de información –como mecanismo para ejercer la participación democrática respecto del manejo de la cosa pública– y la rendición de cuentas; y, este está obligado a transparentarla en formatos reutilizables para promover que los ciudadanos pueden participar de forma abierta en el análisis de las opciones de política pública (arts. 1.3.1,1.3.2,1.3.13).

En este contexto normativo, un grupo de ciudadanos manifiestan su voluntad expresa de constituirse como Cabildo Popular y, crean el Cabildo Cívico de Quito (CCQ) el 11 de febrero de 2019 definiendo su Estatuto. La estructura y organización consta de: Asamblea General, Coordinación General y Mesas de Trabajo por temas para que estén a cargo de debatir, discutir, elaborar propuestas de agendas de trabajo y de seguimiento de la gestión municipal para conocimiento y resolución de la Asamblea General (CCQ, 2019).

Se constituyen siete mesas de trabajo inicialmente, sin perjuicio de que después se creen otras: Bienestar, Movilidad, Democracia Participativa, Convivencia Pacífica, Desarrollo Productivo, Arte y Cultura. Los miembros del Cabildo Cívico son honorarios y, para formar parte, el único requisito es presentar una carta motivada a la Coordinación General manifestando su interés de participar y declarando su sujeción a lo dispuesto en el Estatuto (CCQ, 2019).

Pero el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), es un escenario heterogéneo, y por lo tanto, no se espera una reacción homogénea en materia de participación, debido a las diversas condiciones

de vida y organización de la población. La administración del DMQ se ejerce por intermedio del Municipio conformado con un Concejo de 21 concejales y presidido por el alcalde. Está dividido en nueve administraciones zonales y es un espacio complejo desde varios enfoques; y, así se lo puede ver desde las cifras, ya que es la ciudad más poblada del Ecuador teniendo al 2019 un número proyectado de 2 735 987 habitantes (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC], 2019a), con un 3,6 % de pobreza extrema, 11,9 % de pobreza y un coeficiente de Gini de 0,492 (INEC, 2019b) que se ubica como la más alta del país. El DMQ tiene un total de 32 parroquias urbanas y 33 rurales, 87 barrios, un elevado número de migrantes, competencias de tránsito descentralizadas, entre otras características.

El Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de la ciudad identifica como parte del diagnóstico las siguientes problemáticas desde seis ejes fundamentales: 1) gobernanza: falta de coherencia entre las ambiciones de la planificación y la estructura territorial existente; 2) ecología y medioambiente: falta de consideración de la geografía del medio ambiente en los procesos de desarrollo territorial y urbano; 3) infraestructura: falta de correspondencia entre el ordenamiento de las infraestructuras y la estructura poblacional y productiva del territorio; 4) productividad: falta de compacidad y complejidad del tejido urbano; 5) desarrollo social: falta de equidad en la distribución y calidad de los equipamientos sobre el territorio; 6) calidad de vida: falta de accesibilidad de servicios básicos espacios públicos de calidad en buena parte del territorio (CMQ, 2015). Es por ello, que como parte del PDOT consta la Política S2 referida a fortalecer el tejido social, impulsando su participación en la construcción de políticas públicas y el desarrollo mediante una gobernanza cercana y transparente (CMQ, 2015).

Con estos antecedentes, es fundamental el análisis del cabildo popular como una instancia, ya que por su diseño puede permitir la integración de diversos grupos, asociaciones, colectivos y ciudadanos independientes, para fomentar el desarrollo de la participación y a través de esta incidir en los niveles de apertura del gobierno y fortalecer el enfoque ciudadanocéntrico.

3. Metodología

Se estudió como caso el Cabildo Cívico de Quito mediante una investigación cualitativa de tipo descriptiva. Se utilizó un análisis documental a partir de las ordenanzas, código municipal, plan de desarrollo y ordenamiento territorial, plan de acción de GA, así como, el Estatuto y actas del Cabildo Cívico; se aplicaron métodos lógico-analíticos para indagar la realidad del contexto y el método sistémico estructural-funcional para examinar las interrelaciones. Se utilizaron fuentes primarias como entrevistas de profundidad y secundarias desde informes publicados sobre la temática.

Las entrevistas se realizaron a tres miembros del Cabildo Cívico de Quito, el coordinador general y dos miembros de mesa democracia participativa, para conocer a profundidad sobre los espacios desarrollados, sus fines, detalles de su conformación, resultados y los niveles de participación alcanzados, así como la incidencia de estos en el fomento del gobierno abierto. De igual manera, se realiza una aproximación sobre aspectos que debe considerar un modelo de gestión (sobre todo macroprocesos, interrelacionamientos, estrategias) de este tipo de instancia para alcanzar eficacia en relación con los asuntos de interés público y, en cuanto a la gestión municipal dentro de la política pública de GA.

4. Resultados

4.1. Sobre conformaciones y problemas previos en cabildos populares

En el nuevo siglo, con el sistema de gestión participativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), la denominación de cabildos a los niveles territoriales de participación social buscó resignificar el término al generalizarlo como un espacio masivo de consulta y diálogo ciudadano (Barrera, 2001). Sin embargo, en estas formas de organización, debido a la heterogeneidad de los sectores, se optó por realizar cabildos subsectoriales y se evidenciaron inconvenientes de convocatoria y representación.

Sarzosa (2001) indica que los cabildos eran indistintamente espacios de diagnóstico barrial, validación y socialización de acuerdos previos y, en menor proporción, espacios resolutivos. En el nivel barrial mostraron alguna concreción de intereses colectivos, mientras que en el nivel sectorial se desarrollaron como espacios difusos de acuerdos generales. Los cabildos zonales, por otro lado, se registraron más bien como un espacio de rendición de cuentas, ya que eran organizados y coordinados desde las administraciones. En general, los temas tratados en los cabildos reflejaron una atomización de las demandas en aspectos relacionados con infraestructura, servicios y equipamiento urbano; es decir, tan variados como las necesidades de los barrios.

En el sistema de participación, al 2002, se describía a los cabildos como metropolitano, zonales, parroquiales, barriales y comunales. La convocatoria se realizaba desde los barrios y las administraciones zonales, lo que no permitía romper la práctica de demandas clientelares, como por ejemplo las obras físicas, y volvía muy complejo atender de forma global la calidad de vida urbana. El sistema de gestión participativa a dicha fecha mostró un problema entre lo territorial y lo social debido a que sectorizaba la participación, que aunque tuviera un sustento metodológico resultaba insuficiente, ya que al no generar otros espacios de inter/intra sectorialidad provocaron dificultades en construir propuestas integrales. Para que la participación sea efectiva y cumpla con los objetivos que se propone, el Municipio debe incorporar a todos los actores en un proyecto tomando en cuenta sus condiciones históricas, sociales y las inequidades o asimetrías existentes (Vásquez, 2002).

4.2. El Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y Gobierno Abierto

En el PDOT 2015-2025 como parte de la política de desarrollo social S2 se establecen varios objetivos y lineamientos estratégicos relacionados con la temática abordada (Secretaría General de Planificación DMQ, 2015), entre los que se destacan:

- La transversalización de los procesos de participación ciudadana en instancias y procesos, para su incidencia en todas las fases de la política pública y los servicios. Entre los lineamientos, se anota la inclusión de mecanismos de participación ciudadana y consulta en todos los servicios y atenciones de los programas municipales.
- El desarrollo de un modelo de planificación participativa que involucre a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. Dentro de sus lineamientos estratégicos se establece el impulso de cabildos sectoriales, territoriales y temáticos como mecanismos de participación ciudadana para su incidencia en la toma de decisiones. Es decir, este instrumento se enfoca en la conformación de cabildos convocados desde el Municipio. Sin embargo, no se anota en específico nada referente a cabildos populares ampliados.
- La estrategia de promoción y debate del estatuto autonómico utilizando el desarrollo de procesos de consulta, participación y decisión desde los diversos territorios (barrios, comunas, parroquias).
- El desarrollo de herramientas y mecanismos de cercanía, agilidad y transparencia en los procesos, gestión y servicios que presta, para lo cual se establece como lineamiento el impulso de mecanismos de levantamiento de información y consulta a la ciudadanía organizada y no organizada.
- La promoción de la convivencia ciudadana y la integración de los diferentes actores y sectores de la ciudad. Se propone, entre otros, el desarrollo de procesos de participación e implementación de canales de expresión y comunicación directa vinculados con las diferentes poblaciones de Quito.

4.3 Estrategias, acciones y resultados en el marco de GA basados en la normativa vigente

Entre las estrategias que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) ha implementado y los resultados alcanzados en el período 2014 al 2018, como parte del proceso que realiza para convertirse en un gobierno abierto, se registran acorde con el informe de la Secretaría General de Planificación DMQ (2019), los siguientes resultados:

Se indica que, al crear el sistema de asambleas ciudadanas, normar el mecanismo de presupuestos participativos y de articular estos dos mecanismos de participación ciudadana, se logró el empoderamiento de la ciudadanía. Esto va desde la planificación hasta el seguimiento en la ejecución de los presupuestos, estableciendo mecanismos de participación directa y fortaleciendo los espacios de encuentro, planificación, deliberación, concertación y toma de decisiones. Cabe resaltar, sin embargo, que no se evidencian testimonios de participantes o indicadores cualitativos respecto a estos mecanismos, ni acerca de la instancia de cabildo popular.

En cuanto al sistema de participación ciudadana, en relación con la ordenanza 102, de octubre de 2018, se muestran entre los resultados: un número de 730 asambleas barriales realizadas en todo el DMQ, las cuales se encuentran inscritas y publicadas en la página de GA; actas de asambleas parroquiales de presupuesto participativo y de priorización de obras, programas o proyectos sociales publicadas; 130 sesiones ordinarias de asambleas parroquiales realizadas en 2018; actas de elección de representantes de las 65 parroquias del DMQ publicadas; sesiones ordinarias de asambleas zonales realizadas; actas de elección de representantes de las 8 zonas del DMQ publicadas; actas de las dos sesiones ordinarias mantenidas por la Asamblea del DMQ publicadas; diseño de programa de formación ciudadana para beneficiar alrededor de 400 nuevos líderes barriales. Se explica, en el documento oficial, que estos resultados han permitido el involucramiento de la ciudadanía en los diferentes mecanismos de participación, especialmente en lo relativo a asambleas ciudadanas.

Como resultado de los procesos formativos se indica que las asambleas barriales se encuentran realizando agendas en pro del desarrollo de su barrio, y con el compromiso y actuación de los vecinos. Las Administraciones Zonales han realizado 257 procesos de socialización, entre enero y agosto de 2018, y la difusión de la ordenanza del sistema de participación ciudadana a 11 114 personas provenientes de 399 barrios en todo el DMQ.

En la fase de estudios y de ejecución de las obras, programas o proyectos sociales se indica que se conformaron comités ciudadanos de seguimiento en cada parroquia, que de manera cuatrimestral se reúnen para evaluar los avances y realizar aportes sobre los procesos de ejecución de los presupuestos participativos. Como resultado, el Municipio registra que desde el 2014 hasta la ejecución 2018 han sido priorizadas y ejecutadas con presupuesto participativo, 1800 proyectos sociales y obras públicas. Sin embargo de lo anotado, las siguientes acciones no constan como cumplidas: a) “Capacitación de la administración local”, que se describe como el Programa de capacitación a funcionarios municipales sobre las Ordenanzas de Gobierno Abierto, la regulación de la Gestión de la Información, y el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social, que a la fecha se encuentran incluidos en el Código Municipal y sobre manejo de plataformas de datos abiertos del MDMQ; b) Escucha activa y colaboración planificada. Adicionalmente, no se coloca ningún avance o seguimiento relacionado con otras instancias de participación generadas desde la ciudadanía y sus interrelaciones en la toma de decisiones y agenda local. Ante estas acciones pendientes, se evidencia como una oportunidad de mejora la interacción permanente, consulta y colaboración con una instancia ciudadana como el cabildo popular.

4.4. Plan de Acción de Gobierno Abierto y estrategias relacionadas con finalidades de un cabildo popular

Entre los compromisos de colaboración de Plan de Acción de Gobierno Abierto de DMQ, se encuentran: el de implementar un modelo de gestión de laboratorio ciudadano en “Casa Somos” como mecanismos de colaboración y cocreación en los que se fomente la experimentación y producción de ideas o proyectos que mejoren o transformen los barrios; el de fomentar la construcción de resiliencia en el Distrito Metropolitano de Quito por medio del empoderamiento y colaboración de varios actores, a través de programas. Adicionalmente, el refuerzo de líneas de diálogo entre el Municipio y la ciudadanía, enfocado a la plataforma Quito Decide. Por último, el fomento de la comunicación permanente entre autoridades electas

del MDMQ y la ciudadanía sobre la base de la publicación de los informes de rendición de cuentas.

4.4.1. Acciones y propuestas de Cabildo Cívico de Quito

Se resalta que para convocar al Cabildo Cívico de Quito (CCQ) no es requerido la convocatoria desde el Municipio (CCQ, 2019a, art. 4). El cabildo es entonces, de forma ampliada, una instancia directa de iniciativa popular para la participación y colaboración ciudadana, que parte del desarrollo y reconocimiento de la corresponsabilidad del ciudadano como actor fundamental en las políticas y gestión local. Es una instancia independiente y participan todo tipo de actores, desde la sociedad civil organizada y la ciudadanía directamente.

En este marco, se han sumado participantes activos a las siete mesas, que conforman aproximadamente 70 organizaciones sociales y colectivos, quienes se reúnen quincenalmente según se verificó en la primera fase para la elaboración de propuestas. A estas reuniones periódicas se puede sumar la ciudadanía interesada e invitados inclusive de forma previa a integrar el Cabildo, como una muestra práctica de la apertura de la instancia. Adicionalmente, se evidenció que la mesa de democracia participativa realizó de forma pública, en redes sociales, sus convocatorias a reuniones incluyendo los puntos a tratar (CCQ, 2019b).

Luego de poco más de cinco meses de funcionamiento en el año 2019, el Cabildo Cívico elaboró propuestas y mociones por cada una de las mesas las que fueron presentadas y aprobadas en su segunda asamblea general realizada el 23 de junio de 2019. Se destaca la particularidad de que en la convocatoria a la asamblea general fue invitada a participar toda la ciudadanía (CCQ, 2019c). Esto permitió que los asistentes puedan observar el funcionamiento y mecanismos establecidos para la toma de decisiones y realizar preguntas, exponer inquietudes y proponer mejoras. Según lo aprobado en esta Asamblea, se presentaron al alcalde de Quito, el 24 de julio de 2019, un total de 25 propuestas ciudadanas incluidas declaraciones y mociones (CCQ, 2019d). De estas la autoridad adquirió cuatro compromisos con el Cabildo Cívico de Quito:

- Reuniones bilaterales: disponer que los coordinadores de las siete mesas se reúnan con sus pares o secretarios del Municipio para conocer las propuestas ciudadanas en detalle y se analice su viabilidad técnica.
- Espacio radial: asignar un espacio al CCQ y sus miembros en la Radio Pacha una vez por semana dos horas en horario estelar, para promover una comunicación positiva y participativa.
- Estatuto Autonómico de Quito: firmar un convenio para que un representante del CCQ se integre formalmente en la construcción del Estatuto.
- Transparencia: firmar un convenio de transparencia para que todos los miembros del cabildo puedan participar a través de veedurías sobre el uso de recursos públicos, licitaciones y otras temáticas de interés general (CCQ, 2019e).

Estos compromisos se identifican como un logro de incidencia/ respuesta obtenida por el CCQ. Sin embargo, los resultados dependerán del grado de coordinación con las diferentes unidades, y el cumplimiento de los espacios previstos por el Municipio. La siguiente tabla muestra la relación entre las propuestas y los compromisos adoptados por el alcalde:

Tabla 1
Propuestas de Cabildo Cívico de Quito presentadas al alcalde

Mesa	Propuestas ²	Relación/ compromisos
Democracia participativa y transparencia ³	Plataforma digital y territorial de soluciones cívicas	1,2,4
	Cabildo permanente	
Bienestar	Organización y gestión del sistema de protección de derechos	1,2,4
	Evaluación Técnica de Estrategia de Salud al Paso	

Continúa página siguiente.

² No se incluyen las Declaraciones.

³ El nombre de esta mesa fue ajustado en julio de 2019, sobre la base de las propuestas presentadas y la dinámica de la mesa por parte de los coordinadores.

Mesa	Propuestas ⁴	Relación/ compromisos
Ambiente y animales	Ambiente como un sistema natural del DMQ	1,2,4
	Propuesta Ambiental a largo plazo	
	Reforma del Código Metropolitano en lo concerniente a fauna urbana contenida en el Libro sexto.	
	Medidas de protección del Ilaló	
	Propuestas residuos sólidos	
Movilidad	Accesibilidad	1,2,4
	Sostenibilidad y eficiencia energética	
	Inclusión	
	Seguridad	
	Garantía de calidad de vida	
Arte, cultura y patrimonio	Identificación, salvaguarda y recuperación del Patrimonio tangible e intangible	1,2,4
	Ordenamiento y clarificación de roles	
	Caracterización de criterios y normativa para uso de espacio público	
Convivencia pacífica y seguridad	Recuperación, rehabilitación y mantenimiento de espacios públicos	1,2,4
	Fortalecimiento de servicios y programas	
	Plan de emergencia para riesgos y desastres/ enfoques derechos	
Comisión Interdisciplinaria del Estatuto Autonómico de Quito	Varias mociones relacionadas con la participación y construcción del Estatuto Autonómico	1,2, 3

Fuente: CCQ (2019d; 2019e).

De entre las propuestas, se destacan en el ámbito del estudio las que corresponden a la mesa de democracia participativa y transparencia. La propuesta 1 se refiere al desarrollo de una plataforma digital y territorial de soluciones cívicas, para establecer un proceso de empoderamiento ciudadano de abajo hacia arriba, que permita recolectar las necesidades de los barrios, con diferentes mecanismos y herramientas, desde asambleas barriales hasta las aplicaciones web. De esta manera, se pretende convertir en una metodología y espacio para desarrollar el ejercicio de priorización de las necesidades, la obtención de insumos para el desarrollo de soluciones desde un enfoque colaborativo, y, para ejercer el control ciudadano a su aplicación.

4 No se incluyen las Declaraciones.

La propuesta 2 es denominada cabildo permanente y plantea desarrollar una plataforma amigable para: a) el seguimiento virtual a la gestión del Municipio, desde el sistema municipal de datos abiertos; b) facilitar la participación directa en las decisiones públicas, es decir, la potenciación de *Quito Decide*; c) priorizar los presupuestos participativos según las necesidades; d) visibilizar los problemas de los barrios para proponer soluciones; y, e) facilitar la articulación de actores. La discusión de la mesa, para estas propuestas, resaltó las diferencias metodológicas y de accesibilidad de los espacios, en contraste con las plataformas y los espacios existentes actualmente en el Municipio de Quito. Se destaca que las funciones, actividades y propuestas de esta instancia concuerdan de forma consistente con las definidas en el PDOT y el Plan de acción de gobierno abierto.

4.4.2. Actividades de cabildo por nivel de participación

Sobre la base de los grados y niveles de participación de Arnstein (1969), el espectro de participación pública de IAPP (2000) y el modelo de relaciones Gobierno-ciudadano de OCDE (2001) se identificaron los niveles de participación potencial que enmarcan las actividades o finalidades determinadas para el Cabildo Cívico como instancia ciudadana. Ello se da sobre la base del análisis del marco referencial en contraste con el detalle de funciones que constan en el Estatuto del Cabildo Cívico y la perspectiva de proyección de las acciones desde la coordinación general.

Tabla 2
Niveles de participación potenciales según funciones Cabildo Cívico de Quito

Finalidades/ Modelo	Tokenismo	Poder Ciudadano		Poder Ciudadano		Delegación Poder	Control Ciudadano
		Consulta	Aplacamiento	Colaboración	Empoderamiento		
Arnstein	Información						
IAPP	Informa	Consulta	Involucra	Colaboración			
OCDE	Información	Consulta	Participación Activa				
Plataforma de encuentro ciudadano para incidir	x	x	x	x			
Espacio de discusión y proposición	x	x	x	x			
Trabajo articulado y Vinculación con instancias de Gobierno	x	x	x	x			
Seguimiento a peticiones y respuestas	x	x	x	x	x	x	x
Definición de agenda de temas para autoridades	x	x	x	x	x		
Apoyo a las autoridades	x	x	x	x			
Realizar propuestas		x	x	x			
Promoción de corresponsabilidad	x	x	x	x		x	
Uso de mecanismos de participación ciudadana y control social	x	x	x	x	x	x	x

Fuente: CCQ (2019a); Karsten (2012); entrevista realizada al coordinador general del Cabildo Cívico de Quito, julio de 2019.

5 El Estatuto del Cabildo Cívico de Quito, indica entre sus finalidades: a) Ser una plataforma de encuentro ciudadano para el pleno ejercicio de los derechos de participación de sus miembros para incidir e intervenir en la toma de decisiones del gobierno del Distrito Metropolitano de Quito; b) convertirse en un espacio activo de discusión y proposición sobre asuntos de interés público local; c) Trabajar de forma articulada en la definición de objetivos, agendas de trabajo y vinculación con autoridades públicas, en las distintas instancias de gobierno que inciden en el Distrito Metropolitano de Quito; d) Proponer y dar seguimiento a las peticiones realizadas ante las autoridades públicas y velar por una respuesta adecuada y motivada a las mismas; e) Definir una agenda de temas que deberán ser tratados por las autoridades públicas durante su gestión y velar por su cumplimiento; f) Brindar apoyo técnico a las autoridades públicas, en los asuntos que sean de conocimiento y experiencia por parte de los diferentes miembros del Cabildo Cívico; g) Realizar propuestas de proyectos, normativas o peticiones a las autoridades públicas; h) Promover la corresponsabilidad de los quiteños a fin de que cumplan con sus obligaciones ciudadanas y se involucren activamente en la gestión municipal a través de la deliberación colectiva sobre sus problemas, promoviendo y apoyando cambios, construyendo propuestas, proyectos y mejoras en la planificación y gestión de la ciudad; i) Hacer uso de los mecanismos de participación ciudadana y control social (CCQ, 2019a, art. 3).

Como se desprende del análisis, de las nueve finalidades descritas sólo dos alcanzan niveles relacionados con ejercer el control ciudadano y cuatro con el de empoderamiento. Mientras tanto, todas alcanzan un nivel de colaboración ciudadana. Esto evidencia que, si bien, bajo los esquemas presentados por Arstein (1969) e IAPP (2000) la mayoría de los propósitos de esta instancia no se enfocan directamente en el control o delegación del poder/empoderamiento ciudadano. Sin embargo, en concordancia con Bianchi *et al.* (2017, p. 15) que sostiene que la colaboración entre la ciudadanía y la administración local sí coadyuva al empoderamiento ciudadano y a la legitimidad de las políticas públicas, entonces, el Cabildo Cívico de Quito tiene las atribuciones y características para convertirse en una instancia potente para favorecer los más altos niveles de incidencia de la participación.

4.4.3. Conformación y organización de las instancias y los niveles de participación

De la revisión del ejercicio de cabildos zonales y subsectoriales realizado en el marco del sistema de participación ciudadana, previos al 2014, se evidenciaron varias dificultades respecto a la consecución de resultados e impacto en las políticas locales (Barrera, 2001; Sarzosa, 2001; Torres, 2002; Vásquez, 2002). Por lo que, con el propósito de conocer si la conformación y organización de las instancias afectan el nivel de participación alcanzado, en este estudio se recurrió al análisis documental bibliográfico y las entrevistas en profundidad. La tabla 3 muestra el resultado.

Los resultados muestran que las instancias que se organizan de forma temática, parroquial o metropolitana y que se conforman con organizaciones de sociedad civil, solos o con ciudadanía independiente, tienen una expectativa mayor de alcanzar niveles de poder ciudadano, respecto a las otras conformaciones cuya expectativa es como máximo el nivel de participación activa bajo el modelo OCDE (2001) o de aplacamiento bajo el modelo de Arstein (1969), siendo que este último refiere a que se aceptan algunas propuestas de la ciudadanía, pero la participación no alcanza las decisiones globales.

Bajo el contexto de este análisis y, de forma complementaria con los resultados evidenciados en la tabla 2, la conformación y organización del Cabildo Cívico favorece la posibilidad de alcanzar niveles de participación de poder ciudadano.

Tabla 3

Niveles de participación según organización y conformación de las instancias

Organización	Tokenismo	Poder ciudadano
Temas		
Temáticos		x
Multitemas	x	
Territorio		
Zonal	x	
Sectorial	x	
Parroquial		x
Barrial	x	
Metropolitano		x
Conformación		
Participación asociada	x	x
Participación individual	x	
Participación asociada e individual		x

Fuente: Barrera (2001); Sarzosa (2001); Torres (2002); Vásquez (2002); Entrevista realizada al coordinador Ggeneral del Cabildo Cívico de Quito, julio de 2019; entrevista realizada a miembros de la mesa de-mocracia participativa del Cabildo Cívico de Quito, julio de 2019.

4.5. Finalidades del Cabildo Cívico de Quito y relación con el gobierno abierto

A continuación, se registran los resultados del análisis de las finalidades del Cabildo Cívico en relación con los principios de gobierno abierto. Estos han sido determinados a partir de las entrevistas en profundidad y del análisis documental para lo cual se consideraron los fines previstos en el Estatuto y en la práctica de las acciones derivadas de estos que constan en las actas/ayudas memorias del Cabildo Cívico de Quito a las que se tuvo acceso y, su consistencia

con los principios de GA, así como, sus relaciones e interacciones en el marco de las ordenanzas, Código Municipal, Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Plan de Acción de GA.

Para este análisis se aplicaron métodos lógico-analíticos que permitieron indagar el contexto de aplicación vigente, que corresponde a un inicio de mandato en el gobierno local, y el método sistémico estructural-funcional para examinar las interrelaciones posibles entre la instancia de Cabildo y el gobierno abierto.

Tabla 4
Funciones de Cabildo Cívico de Quito y su relación con gobierno abierto

Cabildo Cívico	Transparencia/ Escrutinio, supervisión	Gobierno abierto	
Funciones		Participación	Colaboración
Plataforma de encuentro ciudadano para incidir	X	X	X
Espacio de discusión y proposición		X	X
Vinculación con instancias de Gobierno		X	X
Seguimiento a peticiones y respuestas	X	X	X
Definición de agenda de temas para autoridades	X	X	X
Apoyo a las autoridades		X	X
Realizar propuestas		X	X
Promoción de corresponsabilidad	X	X	X
Hacer uso de mecanismos de participación ciudadana y control social	X	X	X

Fuente: CCQ (2019a; 2019; 2019f); entrevista realizada al coordinador general del Cabildo Cívico de Quito, julio de 2019; entrevista realizada a miembros de la mesa democracia participativa del Cabildo Cívico de Quito, julio de 2019.

Como se desprende del análisis, las nueve funciones descritas guardan relación con la participación y colaboración ciudadana como principios de GA y cinco funciones se relacionan con la transparencia

como base para el escrutinio y supervisión. Por lo que, siendo dentro del GA la participación ciudadana un elemento clave, desde el enfoque ciudadano-céntrico, para el desarrollo de programas y prestación de servicios públicos y, según lo indica Kaufman (2018) de retroalimentación ciudadana para el mejoramiento de los servicios públicos, esta instancia a través del ejercicio de sus funciones podrá fomentar los objetivos que persigue un GA.

A su vez, la inclusión creciente de miembros desde la ciudadanía organizada e independiente asegura que, al conversar de forma permanente con estos desde el Cabildo Cívico, el gobierno local conozca directamente los requerimientos y, por lo tanto, siguiendo lo afirmado por Bojórquez (2012) sería más probable alcanzar eficiencia en las acciones públicas y mejorar la calidad de vida; y, con ello crear conjuntamente valor (OECD, 2010) (Ramírez-Alujas, 2012).

En este caso entonces, el Cabildo Cívico como instancia de participación actuaría como un proceso, en cuanto a la relación con diversos actores; y, como un resultado, en el momento en que el Municipio incorpore en su institucionalidad las propuestas presentadas, pudiendo generar a su vez de manera consistente equidad y confianza (Ortiz, 2012).

4.6. Aproximación de aspectos de modelo de gestión de cabildo para incidir en GA

Considerando que el Cabildo Cívico es una construcción reciente al corte de este análisis, a continuación, se realiza una aproximación de algunos aspectos que serán necesarios tener en cuenta con el propósito de concretar a través de este una incidencia real en el enfoque ciudadano-céntrico de GA y, de lograr que la participación se comporte como un proceso y un resultado. La definición de aspectos parte de las funciones establecidas para esta instancia de participación, las cuáles fueron contrastadas con las acciones ejecutadas y analizadas desde la percepción de los miembros del Cabildo Cívico entrevistados y el enfoque de desarrollo de modelos de gestión (Felcman, 2016).

Tabla 5

Aspectos a destacar del modelo de gestión para mayor incidencia

Aspectos	Transparencia	Participación	Colaboración ciudadana
Macroprocesos (según estatuto)	Seguimiento a peticiones Establecer espacio activo para encuentro, discusión, proposición, control social	Definición de agendas Realización de propuestas Promoción de corresponsabilidad Deliberación colectiva de problemas	Apoyo técnico a las autoridades públicas Promoción de involucramiento activo
Inter-relacionamiento	Autoridades y entidades públicas de nivel local y nacional	Organizaciones de sociedad civil de hecho y derecho Ciudadanía Academia Unidades del MDMQ	
Estrategias	Identificación de información básica para participación y colaboración Identificación y priorización para datos abiertos	Establecimiento de mecanismos permanentes para incorporación de organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía en CCQ Identificación de subtemas por mesas Implementación de mecanismos para priorización de temas Desarrollo e implementación de mecanismos y flujo de comunicación intra e inter mesa; y, cabildo-MDMQ, cabildo-ciudadanía (externa)	Establecimiento de mecanismos para elaboración y calificación de propuestas. Articulación de forma previa de agenda con planes de gobierno local. Desarrollo de mecanismos y responsables para seguimiento de propuestas. Elaboración de plan para sostenibilidad del apoyo técnico al MDMQ

Fuente: elaboración propia.

5. Conclusiones

El estudio indagó respecto al cabildo popular como una instancia de participación e iniciativa ciudadana, a través de la cual se puede fomentar el gobierno abierto. A partir del análisis del caso del Cabildo Cívico de Quito se identificó que este en corto tiempo de implementación incorporó a más de 70 organizaciones, presentado propuestas y mociones a la Alcaldía obteniendo cuatro acuerdos para su tratamiento, incluyendo acciones de transparencia de los procesos municipales sobre el uso de recursos públicos.

Como resultado de la investigación con enfoque cualitativo y de tipo descriptiva, se identificó su potencialidad, desde su conformación y organización, en relación con las funciones definidas que como se evidenció guardan relación directa con la participación y colaboración ciudadana como principios de GA y, además se relacionan con la transparencia como base para el escrutinio y supervisión. El Cabildo Cívico a partir de: a) discusiones por temáticas alrededor de mesas; b) alcance metropolitano; y, c) miembros de organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía independiente, favorece la posibilidad de alcanzar niveles de poder ciudadano.

Por otro lado, en el caso de ampliar y robustecer la convocatoria a los diversos actores de DMQ, desde un enfoque plural, su propuesta puede juntar a los distintos tipos de actores para conseguir participación más allá de lo barrial y en todos los niveles del Distrito Metropolitano para fortalecer los resultados e impactos. Ahora bien, aunque la instancia permite implementar varios mecanismos para canalizar las exigencias de la población y, a su vez es el medio para jerarquizar las solicitudes, la participación no se debe reducir a la jerarquización, sino que progresivamente debe transformarse en un espacio y plataforma para la toma de decisiones colectivas sobre asuntos críticos y, a su vez, de cumplimiento de las obligaciones colectivas contribuyendo a crear valor público.

A partir de la aproximación abordada en el estudio, sobre los aspectos que debería considerar e implementar el modelo de gestión de esta instancia en los ámbitos de transparencia, participación y colaboración ciudadana, en esta fase inicial, para contribuir a incidir en

la eficacia municipal en el marco del enfoque de gobierno abierto; el Cabildo Cívico de Quito en el ejercicio de las funciones establecidas en su Estatuto se podrá convertir en una instancia potente para favorecer los más altos niveles de colaboración. Esto, a su vez, coadyuvaría al empoderamiento ciudadano y a la legitimidad de las políticas públicas, generando un círculo virtuoso y disminuyendo el elitismo, para favorecer los principios de GA.

6. Referencias bibliográficas

- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35, (4).
- Barrera, A. (2001). *Sistema de Gestión Participativa, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Programa de Gestión Urbana*. Distrito Metropolitano, Quito: Centro de Investigaciones, Cuaderno de Trabajo 85.
- Bojórquez, J. (2012). La caja negra del Estado: el reto del gobierno La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. En A. Hofman, Á. Ramírez-Alujas y J. Bojórquez (coords.), *La promesa del gobierno abierto*. Ciudad de México: Itaip/IFAI.
- Bianchi, M., León, C., y Perini, A. (2017). *Gobierno abierto en contextos locales. Agendas y desafíos*. Buenos Aires: Banco de Desarrollo de América Latina-CAF/Asuntos del Sur.
- Cabildo Cívico de Quito (2019b). Convocatoria n.º 007. Mesa Democracia Participativa.
- _____. (2019c). Convocatoria n.º 002. Asamblea General.
- _____. (2019d). Presentación de propuestas del Cabildo Cívico de Quito al Alcalde del Ilustre Municipio de Quito, Doctor Jorge Yunda Machado y su Equipo de Trabajo. Miércoles 24 de julio de 2019.
- _____. (2019e). Alcalde Jorge Yunda Adquiere cuatro compromisos con el Cabildo Cívico de Quito (Quito, 24 de Julio de 2019) [Mensaje en Tweet @CabildoCivico].
- _____. (2019f). Reunión de la Directiva del Cabildo Cívico. 27 de mayo de 2019.

- Caddy, J., y Vergez, C. (2003). *Información, consulta y participación ciudadana en la elaboración de políticas: instaurar un gobierno abierto en los países miembros de la OCDE*. OCDE.
- Casson, M. C., Della Giusta, M., y Kambhampati, U. S. (2010). Formal and informal institutions and development. *World Development*, 38(2), 137-141.
- Calderón, C., y Lorenzo, S (Coords.). (2010). *Open Government: Gobierno abierto*. Jaén: Algón Editores.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*. Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1.º de diciembre de 2009.
- Cobo, C. (2012). Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica. En A. Hofman, Á. Ramírez-Alujas y J. Bojórquez (coords.), *La promesa del gobierno abierto*. Ciudad de México: Itaip/INFOdf.
- Felcman, I. (2016). Nuevos modelos de gestión pública: Tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del big bang paradigmático. Aportes para reflexionar sobre el destino de la gestión pública después de la crisis financiera global de 2008. *Revista Estado y Políticas Públicas* (6). 117-131.
- Gomáriz Moraga, E. (2007). Sistema político y políticas públicas en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (38). 91-112. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357535523004>
- Hofmann, A., Ramírez-Alujas, A., y Bojórquez, J. A. (2012). *La promesa del gobierno abierto*. Ciudad de México: Itaip/INFOdf.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2019a). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu). Pobreza y Desigualdad. *Boletín Técnico n.º 002-2019-ENEMDU*. INEC.
- _____. (2019b). Proyección de la población ecuatoriana, por años calendario, según cantones 2010-2020. INEC. Recuperado de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas/>
- Karsten, A. (2012). Participation Models–Citizens, youth, online. Recuperado de <http://www.nonformality.org/participation-models>.

- Kaufman, E. (2018). Gobierno abierto: la importancia de crear capacidades para la apertura. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico, Florianópolis*, 1(17), 15-59.
- Lathrop, D., y Ruma, L. (2010). *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O'Reilly Media, Inc.
- Ludlam, S., y Smith, M. (2004). *Governing as New Labour: policy and politics under Blair*. Palgrave Macmillan.
- Martínez, R. (2012) *Gobierno Abierto: ¿Más gobierno o más ciudadanía?* En A. Hoffman, Á. Ramírez Alujas y J. Bojórquez Pereznieta (coords.), *La promesa del gobierno abierto*. México: Itaip/INFODf. 137-165.
- Mesina, J. (2013). *Open Government Partnership en México y Brasil: la transparencia como responsabilidad compartida*. Ciudad de México: INAP.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2001). *Citizens as partners. OECD Handbook on information, consultation and public participation in policy-making*. Governance. Paris, Francia: OCDE.
- _____. (2005). *Modernising government: the way forward*. OECD.
- _____. (2010). *Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making*. Documento base para la reunión de especialistas: "Building an Open and Innovative Government Better Policies and Service Delivery", 8 y 9 de junio de 2010, París, OCDE.
- Ortíz de Zárate, A. (2010). Fábula introductoria: una historia de Brujas. En Calderón, César y Lorenzo, Sebastián (2010), *Open government: Gobierno Abierto. Alcalá la Real: Algón Editores*.
- Ortiz Sandoval, L. (2012). La instancia pública de la gestión. Algunas consideraciones sobre la participación ciudadana en el Estado. En *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, (54).
- Prieto, P. (2010). *E-Participation at the local level: the path to collaborative democracy*.

- Ramírez-Alujas, Á. V. (2010). Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea. *Buen Gobierno*, (9).
- _____. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques*, IX(5), 99-125.
- Sánchez, J. (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Públicos*, 18(43), 51-73.
- Sarzosa, P. (2001). *Sistematización del proceso de ejecución del Sistema de Gestión Participativa del Municipio del DMQ*. ACJ/Ildis.
- Secretaría de Planificación, Alcaldía de Quito (2019). *Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*. Secretaría de Planificación.
- Subirats, J. (2009). Los espejismos de la razón y los caminos de la participación. En J. Subirats *et al.*, *Participación ciudadana... para la administración deliberativa*. Aragón: Aragón participa.
- Torres, V. (2002). La participación ciudadana en Quito, la experiencia del sistema de Gestión Participativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. En V. Torres (coord.), *La participación en Quito Miradas Plurales* (pp. 11-60). Quito: UPS/Editorial Abya Yala.
- Vásquez, L. (2002). La participación desde la diversidad: presencia de los pueblos indígenas y negro en Quito. En V. Torres (coord.), *La participación en Quito Miradas Plurales* (pp. 85-122). Quito: UPS/Editorial Abya Yala.

Normativa

- Asamblea Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador.
- Asamblea Nacional (2010). Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, Cootad. Suplemento Registro Oficial n.º 303, 19 -X-2010.
- Cabildo Cívico de Quito (2019a). Estatuto del Cabildo Cívico. Quito, Ecuador.
- Concejo Metropolitano de Quito, CMQ (2019). Ordenanza Metropolitana n.º 001. Quito.

- _____ (2017). Ordenanza Metropolitana n.º 0184. Ordenanza Metropolitana de Gobierno Abierto en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Distrito Metropolitano de Quito. 29 de septiembre de 2017.
- _____ (2016). Ordenanza Metropolitana n.º 0102. Ordenanza Metropolitana Sustituya a la Ordenanza Metropolitana n.º 187 sancionada el 6 de julio de 2006, que promueve y regula el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social. Distrito Metropolitano de Quito. 21 de noviembre de 2016.
- _____ (2016). Ordenanza Metropolitana n.º 0101. Ordenanza Metropolitana que regula la Gestión de la Información en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. 16 de febrero de 2016.
- _____ (2015). Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT. Volúmen II. Propuesta Componente Estratégico. Aprobada en Sesión Extraordinaria del Concejo Metropolitano del DMQ 13.02.2015

Entrevistas

- Aliaga, C., Miembro de mesa de democracia participativa. Entrevista realizada el 26 de julio de 2019 por Irma Jara Íñiguez
- Merino, W., coordinador general en el Cabildo Cívico de Quito. Entrevista realizada el 25 de julio de 2019 por Irma Jara Íñiguez
- Vera, A., Miembro de mesa de democracia participativa. Entrevista realizada el 26 de julio de 2019 por Irma Jara Íñiguez

Capítulo 3

El reto de la certificación de calidad del servicio público en el Ecuador en el siglo XXI

Carlos Paladines Camacho

1. Introducción

LA CARTA IBEROAMERICANA de Calidad en la Gestión Pública del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2008) se constituye en una clara muestra de que la calidad ocupa un rol protagónico en materia de administración pública en América Latina. Los países de la región han emprendido distintos tipos de aproximaciones, por ejemplo Colombia cuenta con el Sistema de Gestión de la Calidad del Departamento Administrativo de la Función Pública (Colombia, Función Pública, 2019); Perú con la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público, de la Secretaría de Gestión Pública (Perú, Secretaría de Gestión Pública, 2019); Chile desde 1998 implementó los Programas de Mejoramiento de la Gestión del Ministerio de Hacienda (Chile, Ministerio de Hacienda, 2019); y, Argentina ha establecido el Premio Nacional a la Calidad en el Sector Público del Ministerio de Modernización (Argentina, Ministerio de Modernización, 2019) y el Compromiso Federal para la Modernización del Estado del Consejo Federal de Modernización. Los casos expuestos abordan desde diferentes metodologías y modelos la calidad en la gestión pública y su certificación, desde certificaciones emitidas por el mismo sector público, a certificaciones emitidas por el sector privado e incluso, reconocimientos de buenas prácticas como mecanismos para impulsar la calidad en las administraciones públicas de la región.

La presente investigación se concentra en la función pública ecuatoriana, con un enfoque histórico normativo se revisan los avances en esta materia, con énfasis en su desarrollo durante el siglo **xxi**. El acápite inicial se concentra en delimitar el marco teórico para la revisión del caso ecuatoriano. El término calidad ha evolucionado, desde la búsqueda de eficiencia en el proceso productivo, hasta la adecuación del producto a los requerimientos del cliente, por lo que en una primera instancia se exploran estos cambios para conceptualizar la calidad y su certificación para el sector público, en relación con el nuevo paradigma de gobierno abierto para el caso ecuatoriano. Uno de los objetivos principales en esta sección es analizar la pertinencia de que el ente certificador pertenezca al sector público o al sector privado, así como la modalidad de contratación o implementación del proceso de certificación en ambos casos. En un segundo acápite se revisa la normativa ecuatoriana relativa a la calidad en la Administración pública, en atención al análisis conceptual de la misma en los modelos de gestión abiertos y cerrados. Finalmente, se expone una propuesta que recoge lineamientos doctrinarios de los citados modelos, para superar los retos vigentes mediante una alternativa aún no implementada en la función pública ecuatoriana, como es la implementación del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto en Ecuador.

2. Marco teórico para la discusión

La Administración pública ha evidenciado profundas reformas que pueden analizarse desde varias perspectivas, modelos y visiones.¹ Sin embargo, enfocarse en los cambios de modelos de gestión

1 [...] modelos gerenciales de administración pública: a) carácter estratégico u orientado por resultados del proceso decisorio; b) descentralización; c) flexibilidad; d) desempeño creciente; e) competitividad interna y externa; f) direccionamiento estratégico; g) transparencia y responsabilidad por los resultados (*accountability*); etc... visión ortodoxa de la administración pública es la que más se aproximó originariamente a la concepción del tipo ideal utilizado por Weber, aun cuando haya evolucionado en lo que respecta a su morfología... visión liberal de la administración pública se contrapone a la visión ortodoxa en el sentido de que propone un modelo de Administración pública basado en la lógica del mercado. Un tercer modelo de administración pública alcanzó a ocupar, de una forma incisiva, un lugar central en las discusiones académicas y políticas en el campo de la administración pública en los años 90. El enfoque empresarial para el sector público se basa en la prescripción de técnicas originalmente empresariales, tales como la reingeniería, la calidad total, el redimensionamiento, etc., para la gestión de organizaciones públicas (Falcao Martins, 1997, p. 4).

experimentados en el sector privado, en el paso de los modelos de oferta de servicios a los modelos de demanda de servicios, permitirá comprender los enfoques relativos a la calidad en la gestión, identificar sus principales diferencias y determinar sus procedimientos de certificación, con atención principal a las características que deba presentar una entidad certificadora de calidad en la gestión para el sector público.

El modelo burocrático o weberiano,² característico del “patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina, y al modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la post-guerra” (CLAD, 1998, p. 7), es por excelencia el modelo de gestión de oferta de servicios públicos. Bajo este modelo, *la administración pública oferta bienes y servicios* a la ciudadanía para impulsar lo que juzga, o cree debe ser su desarrollo. Por otro lado, los nuevos modelos de gestión pública se organizan desde *la demanda ciudadana de bienes y servicios* requeridos para su desarrollo integral. Mientras que en los modelos de oferta es la administración pública la que planifica y determina los niveles de calidad de los servicios públicos, en cambio, en los modelos de demanda es la ciudadanía la que cumple el rol protagónico de definir políticas y evaluar la calidad de la gestión pública.

Tabla 1

Modelos de gestión de oferta y de demanda, principales características

Modelo de gestión de oferta de bienes y servicios públicos	Modelo de gestión de demanda de bienes y servicios públicos
Planificación centralizada. Alta jerarquización. Enfoque de eficiencia en el uso de los recursos para la generación de productos y servicios.	Planificación participativa. Resultados de impacto. Enfoque de calidad en la generación de productos y servicios.

Fuente: elaboración propia (2019).

- 2 [...] la concepción burocrática tradicional, de tipo clientelista, en que se funda aún la organización y gestión pública en varios países de la región, como la adhesión incondicional a la concepción racional-legal de cuño weberiano... Según la interpretación dominante en la literatura de la reforma estatal en América Latina, la organización institucional de los países estaría atravesando una transición desde el modelo de organización weberiano, dominante durante gran parte del siglo xx, a un modelo gerencialista o de la nueva gestión pública (NGP), cuyos rasgos principales contrastan visiblemente con el viejo paradigma (Oszlak, 2003, p. 1).

Tanto los modelos de gestión de oferta, como los de demanda, además de tener características propias en materia planificación, gestión y evaluación, conllevan un enfoque y objetivos específicos y en cierta medida contrapuestos en materia de calidad. Bajo este marco teórico, se analizarán los antecedentes a la calidad en el sector público, desde los modelos de gestión más representativos en América Latina a inicios del siglo *xxi*, para definir las principales características que se deberá revisar en materia de certificación de la calidad en la gestión pública y su relación con la implementación de políticas de gobierno abierto.

2.1. Los modelos de gestión de oferta

El paso de la producción artesanal, caracterizada por el artesano como el único o al menos el principal responsable de las distintas fases del proceso productivo, a la aparición de la *gran industria* a principios del siglo *xx* (Ynoub, 2012), “bajo los mismos parámetros de la Revolución Industrial del siglo *xviii*” (Marchán & Oviedo, 2011, p. 11) marcaron cambios profundos en las formas de producción, en definitiva, en la gestión del trabajo. La especialización laboral, “para racionalizar y maximizar la oferta de bienes y servicios” (Marchán & Oviedo, 2011, p. 11); la estandarización de tareas; y, la permanente búsqueda de eficiencia del proceso productivo, se identifican como los principales componentes de los Modelos de Gestión de Oferta de bienes y servicios (MGO).

En efecto el proceso de industrialización dio surgimiento a los MGO en el sector privado, representados primordialmente por el taylorismo y el fordismo,³ que Julio César Neffa analiza con detenimiento en su publicación del año 1998, *Los Paradigmas Productivos Taylorista y Fordista y su Crisis, una contribución a su estudio desde la Teoría de la Regulación*. La actividad industrial, inminente del sector privado,

3 Los dos procesos paradigmáticos que serán analizados buscan lograr una economía de tiempo de trabajo con medios diferentes. El taylorismo, mediante la asignación de tiempos y movimientos y la división social y técnica del trabajo, relacionando el rendimiento con la remuneración. El fordismo lo hace imponiendo los tiempos y la cadena a los operarios, actuando de manera exterior, “objetiva”, mecánica, por medio de la cadena de montaje cuya cadencia es regulada según los objetivos de los responsables de la producción (Neffa, 1998, p. 18).

tuvo gran influencia en los modelos de gestión públicos, particularmente en la conceptualización del modelo burocrático estatal de Max Weber. “En los principios de la sociología industrial que plantea Weber en 1908, existe una continuidad entre el proceso de racionalización del trabajo y el desarrollo de la industria en el siglo XX” (Ynoub, 2012, p. 78).

Con otros términos, el surgimiento y consolidación de los MGO están ligados al desarrollo industrial en Occidente, por cuanto este se caracterizó por un crecimiento constante de la demanda de bienes y servicios. Este contexto económico social se pudo constituir por la conjugación de varios factores, entre los que destacan: I) el crecimiento poblacional y la expansión urbana; II) el poder adquisitivo por parte de la población que se integraba al ámbito laboral y III) la protección de los mercados nacionales.

Las grandes ciudades de la época generaron los principales elementos para el surgimiento y desarrollo de la ciudad comercial: considerable población y considerable mano de obra. En gran medida el desarrollo de esas urbes, insignes por su tamaño, se debió justamente al desarrollo del comercio que las mismas fomentaron. Mientras mayor era la población, mayor era el mercado y por ende mayores las posibilidades de emprender actividades de intercambio comercial.

Uno de los primeros y más significativos cambios que el crecimiento poblacional demandó fue agilizar y abaratar la producción en general. Ante una población creciente, el trabajo artesanal, por ejemplo, ya no era suficiente, ya no permitía atender el continuo incremento de la demanda de todo tipo de artículos. Ante lo cual, de manera inmediata se presentó la producción en serie y posteriormente con la introducción de la mecanización, la aparición de las industrias, listas para producir sin medida a fin de satisfacer, no sólo a la población local, sino a la regional e incluso internacional (Paladines, 2014b, p. 50).

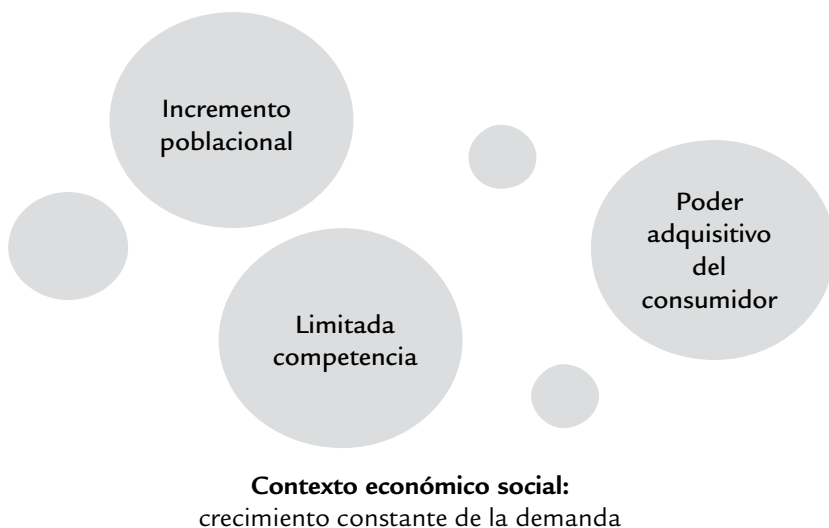
El poder adquisitivo de la creciente población incorporada al ámbito laboral, aseguraba al mismo tiempo una constante demanda de bienes y servicios. El trabajador, además de ser empleado en la industria, al mismo tiempo pasó a constituirse en consumidor del mercado. El poder adquisitivo de la clase trabajadora se erigió como

los cimientos para asegurar el consumo de la producción en masa que generaban las industrias. En Estados Unidos fue donde más se evidenció este fenómeno, por cuanto se requería incorporar de manera eficaz la fuerza laboral a la empresa. En este sentido, como indica Neffa (1998) que era:

[...]menester “americanizarlos” según el espíritu de la época, es decir cambiar sus normas de vida y consumo y hacerles aceptar el “american way of life” y los valores de la cultura industrial propia de la producción masiva. Para hacer frente a este problema Ford recurrió a los incrementos salariales (five dollars day) cuya percepción estaba condicionada a cambios en el comportamiento, tanto dentro como fuera del establecimiento (p. 108).

Gráfico 1

Modelo de gestión de oferta de servicios: contexto económico social



Fuente: elaboración propia (2019).

La expansión poblacional, con capacidad de adquisición de bienes y servicios, aseguraba que las industrias crezcan y requieran cada

vez de mayor empleo y a su vez se generaba un círculo virtuoso⁴ en torno a la producción industrial. Adicionalmente, para contribuir al constante crecimiento de la demanda, los mercados nacionales registraban escasa competencia con mercados internacionales. El desarrollo de la industria a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX no podía solicitar y encontrar un mejor contexto económico social. Un mercado con gran afluencia de consumidores gracias al incremento poblacional; consumidores con suficiente poder adquisitivo para demandar la producción en masa de bienes y servicios; y, además, un mercado nacional protegido de la competencia que puedan generar industrias extranjeras.

Los MGO caracterizados principalmente por el taylorismo,⁵ el fordismo⁶ y la teoría clásica de la administración se concentraron en analizar el proceso productivo. El taylorismo, a partir del principio de la división del trabajo,⁷ desarrolla la Organización Científica del

-
- 4 “Desde mediados del siglo XIX la economía norteamericana seguía creciendo de manera sostenida, aumentaban el ingreso nacional, las tasas de ganancia, el empleo industrial, los salarios reales, y con ellos la demanda solvente” (Neffa, 1998, p. 105).
 - 5 Su tesis central puede sintetizarse de esta manera: la prosperidad es la finalidad del trabajo conjunto, de la dirección y los asalariados, y depende de la productividad del trabajo; pero aquella solo será posible si se intensifica el trabajo para eliminar el tiempo muerto, fruto de la pereza y las tendencias al ocio y la vagancia sistémica de los trabajadores, recurriendo a la Organización Científica del Trabajo (OCT) y a la Dirección Científica de las Empresas (DCE) (Taylor, 1902, 1907, 1977; Neffa, 1998, p. 45).
 - 6 Sumados los aportes de Taylor, el descubrimiento que posibilitó la producción “fordista” fue la cadena de montaje. Esta fue el puntapié inicial por el cual Henry Ford pudo transformar la norma de producción vigente hasta principios del siglo XX. Básicamente, consistía en un transportador de cadena, que tenía fija una pieza principal que pasaba por delante de cada trabajador. La cadencia estaba regulada mecánicamente, de manera totalmente exterior al obrero. Cuando se introduce la cadena de montaje en el proceso productivo, comienza a expandirse la racionalización inmanente al mismo descubrimiento. Las herramientas, las máquinas, los espacios de la fábrica se ven racionalizados. Para el montaje de la cadena se requería mecanizar una gran cantidad de piezas para el transporte, de manera que fuesen intercambiables, iguales, es decir, estandarizadas (Ynoub, 2012, p. 80).
 - 7 En efecto, el principio de la división de trabajo enunciado por el economista inglés Adam Smith en su libro *La Riqueza de las Naciones* (1776) por el cual obtenían ventajas las empresas y los países, fue captado por la teoría de la administración. Frederick Taylor, en su libro *The Principles of Scientific Management* (Los Principios de la Administración Científica, 1911), establece, por un lado, que los obreros “no están para pensar” sino que su responsabilidad es la de circunscribirse a realizar las tareas de manera estandarizada y repetitiva, con lo cual se marca una división de responsabilidades entre los directivos que son los llamados a pensar y planificar y los trabajadores simplemente que son los ejecutores; y, por otro lado, impulsa

Trabajo (OCT) y la Dirección Científica de la Empresa (DCE); “según Friedmann, como la primera tentativa que haya pretendido fundarse en la ciencia para estudiar y dominar en conjunto los problemas humanos de la gran industria” (Marín Idárraga, 2006, p. 140). Uno de los primeros cambios que se observaron en la transición de la producción artesanal a la industrial, fue justamente analizar al trabajo como una ciencia.⁸ La OCT en la permanente búsqueda de eficiencia concentró sus esfuerzos en medir el adecuado uso de los recursos, especialmente el tiempo de trabajo de los operarios. Posteriormente, aplicando las técnicas del taylorismo, Henry Ford incorporó el uso intensivo de la maquinaria y la generación de la cadena de montaje,⁹ configurando el paradigma productivo del fordismo.¹⁰

El taylorismo y el fordismo establecen modelos de gestión del trabajo que organizan los procesos productivos en función de las actividades requeridas para ofertar bienes y servicios, por los que se da paso a que se los denomine MGO. Ambos paradigmas adoptaron la economía del tiempo y la racionalización del trabajo como mecanismos para eliminar o al menos reducir los tiempos muertos que puedan presentarse en el ejercicio del trabajo; estandarización de

un división departamental por funciones encaminadas a generar productos intermedios que se ensamblan para generar el producto final destinado a los consumidores (Marchán y Oviedo, 2011, p. 11).

- 8 El taylorismo u organización científica del trabajo fue históricamente un nuevo paradigma en cuanto al proceso de trabajo, a la organización y racionalización de la producción, apoyado en métodos y técnicas que consistían en observar, estudiar, analizar y cronometrar cuidadosamente todos los movimientos del trabajador, para calcular el tiempo y el costo preciso de cada operación, y a partir de esos cálculos establecer normas de producción cada vez más rápidas y eficaces en términos de cantidad, que se aplicarán de manera obligatoria a todos los trabajadores que hacían una misma tarea (Neffa, 1998, p. 103).
- 9 La cadena de montaje no fue un invento de H. Ford; se trataba de una técnica productiva que varios industriales ingeniosos ya habían comenzado a aplicar anteriormente con mucho éxito. Su mérito consistió en su uso generalizado y coordinado dentro de un mismo establecimiento (Neffa, 1998, p. 104).
- 10 Desde las primeras décadas del siglo xx, otro modelo o forma de organizar la producción y el trabajo se implantó selectivamente, primero en las grandes empresas norteamericanas que manufacturaban series largas de bienes de consumo durable de naturaleza homogénea: es el “fordismo”, proceso de trabajo adaptado e implementado por Henry Ford en su fábrica de automóviles (Neffa, 1998, p. 104).

tareas¹¹; uso intensivo de los bienes de producción y equipos; aprovisionamiento de stocks de materias primas y todo tipo de insumos requeridos para el proceso productivo; líneas de producción para evitar “cuellos de botella”; así como en evitar conflictos laborales que impidan la continuidad de la producción (Neffa, 1998).

Gráfico 3
Modelo de gestión de oferta de servicios



Fuente: elaboración propia (2019).

La incorporación del conocimiento a la gestión en el proceso productivo tuvo como fin último determinar “la *única y mejor manera*” de hacer cada trabajo y uso exclusivo de las herramientas y maquinarias inherentes” (Neffa, 1998, p. 57). La OCT en este sentido, fue pionera en “normar” la producción y generar los primeros manuales productivos o manuales de procesos que, al señalar los movimientos, tiempos y recursos requeridos, establecían simultáneamente los estándares de calidad interna, determinados en la fase de planificación o diseño del proceso productivo por parte de la dirección empresarial, así como el talento humano requerido para la ejecución de cada una de las actividades integradas al citado proceso. Bajo estas características, en los MGO la calidad del producto la define el propio productor, es él quien certifica e impone su sello de calidad bajo una marca, para

11 Esta metodología se orienta a realizar siempre las tareas de manera idéntica, ya sea manual o mecánicamente, utilizando solamente las materias primas, los insumos intermedios y las herramientas adecuadas y efectuando únicamente los gestos más eficaces. Se debía “reglamentar y fijar normas en cuanto a las herramientas, los dispositivos y accesorios del taller, así como los métodos a emplear en las múltiples operaciones que se repiten cada día; ello es indispensable antes de poder especificar el tiempo en el cual debe hacerse cada operación e insistir para que se haga (Neffa, 1998, p. 56).

diferenciar sus productos en el mercado. La marca se constituye en la insignia por la cual el producto es identificado por el consumidor.

2.2. Los modelos de gestión de oferta en el sector público

Contemporáneamente, en el sector público se desarrollaban dinámicas muy similares en relación con la organización del trabajo. El modelo más emblemático de la época, que hasta la presente fecha tiene gran relevancia en la administración pública latinoamericana, el citado modelo burocrático es un claro ejemplo de MGO. Cabe recordar que el surgimiento de la Administración pública tradicional se da a partir de los primeros sistemas de servicio civil que se desarrollan en los países en vías de industrialización a mediados del siglo XIX (ONU, 2005), de la mano de la transición al Estado liberal y constitucional que:

Fue acompañada, en el nivel administrativo, por el cambio de la administración pública patrimonial a la burocrática. Es esta la reforma del servicio público o reforma burocrática, que Weber analizó admirablemente al tomar la burocracia alemana como modelo. Las reformas del servicio público tuvieron lugar en los países de Europa Occidental a mediados del siglo XIX (Bresser-Pereira, 2011, p. 144).

Los aportes de Taylor, Ford y Fayol para el análisis de la gestión del trabajo en las industrias en el período de su plena expansión y la generación de la teoría clásica de la administración,¹² constituyeron un marco teórico referencial para los primeros estudios de la Administración pública y el surgimiento del modelo burocrático de gestión de oferta de servicios públicos.

El francés Henry Fayol en su obra *Administration Industrielle et Générale – Prévoyance, organisation, commandement, coordination, contrôle* (Administración Industrial y General. Previsión. Organización. Dirección. Coordinación. Control. 1916) aplica, también, el principio de la división de trabajo de manera más amplia y extensiva a la administración industrial

12 La administración, como invención de la modernidad, surge en las postrimerías del siglo XIX como una manifestación de la razón instrumental al servicio del capitalismo industrial. Esta circunstancia permitió consolidar los primeros intentos por teorizar formalmente la práctica administrativa, con base en los aportes de Taylor, Fayol, Mayo y Weber (Marín Idárraga, 2006, p. 136).

que Taylor. Mientras éste último enfocó su modelo al quehacer productivo de una fábrica, Fayol circunscribió su análisis a la estructura de la administración que considera es una ciencia de conocimiento y aplicación por parte de todos los gerentes en general. La administración es el dominio del conjunto de actividades que fuerza dividir a las empresas en cinco funciones básicas: producción, ventas, finanzas, personal y seguridad con autonomía propia. Por último, el alemán y sociólogo Max Weber aplica el principio de la división de trabajo a las organizaciones del sector público; el modelo de funcionamiento y de gestión pública que desarrolla lo llamó burocracia (que no tenía ningún sentido peyorativo) y lo sustentó en seis principios que, en conjunto, reflejan que se trata de una estructura organizacional jerárquica y vertical con departamentos y personal divididos por la especialización de sus funciones (Marchán y Oviedo, 2011, p. 11).

Max Weber se constituye en el principal tratadista del modelo burocrático de la Administración pública a inicios del siglo xx.¹³ Su modelo de gestión guarda características muy similares a las aplicadas en el sector privado, por cuanto las mismas son compatibles con las actividades del sector público, conforme el propio autor lo expone en su publicación *Economía y Sociedad*:

El adiestramiento y entrenamiento racionales basados en tales cálculos alcanza manifiestamente sus mejores triunfos en el sistema americano del scientific management,¹⁴ el cual extrae las últimas consecuencias de la mecanización y organización disciplinaria de la empresa. El aparato psicofísico del hombre es aquí completamente adaptado a las exigencias

13 La burocracia aparece históricamente con los aportes de Max Weber que, aunque efectuados de forma contemporánea a Taylor y Fayol, son traducidos de forma tardía de su libro *Economía y sociedad* al inglés, en 1947, y al francés, en 1971 el modelo burocrático weberiano busca realmente es introducir un sistema racional formal como un modo puro de dominación (autoridad), para garantizar el orden en el aparato administrativo (Marín Idárraga, 2006, p. 147).

14 El concepto de *scientific management* se remonta al ingeniero estadounidense Frederick Winslow Taylor (1856-1915). Desde 1880 asesoró empresas y desarrolló por ello un sistema para su dirección “científica” conocido como el “Taylor-System”, el cual optimiza el rendimiento de la fuerza laboral y lograba así una mayor productividad. Cf. F. W. Taylor, *The principles of Scientific Management*, Harper & Brothers, Nueva York y Londres, 1911. En el prólogo (p.VIII) a la traducción alemana de esta obra, publicada en 1913, se informaba sobre el interés del presidente estadounidense William Howard Taft para usar las ideas y principios de Taylor en la administración estatal (Weber, 2014, p. 1146).

que le plantea el mundo externo, el instrumento, la máquina, en suma, la función. De este modo se despoja al hombre del ritmo que le impone su propia estructura orgánica, y mediante una sistemática descomposición según las funciones de los diversos músculos y por medio de la creación de una economía de fuerzas llevada hasta el máximo rendimiento, se establece el nuevo ritmo que corresponde a las condiciones del trabajo. Lo mismo que en todas partes, y especialmente en la organización burocrática oficial, este proceso total de racionalización se desarrolla paralelamente con la concentración de los medios de explotación en manos del jefe (Weber, 2014, p. 1146).

Al analizar el modelo burocrático de Weber en Latinoamérica, es imposible desligar la noción del estado de bienestar y su principal característica de dotación de bienes y servicios para generación del desarrollo en la sociedad; ahora el Estado pasaba a constituirse en la ‘gran fábrica’ de bienes y servicios públicos y en más de un caso, la planificación, la producción y la gestión de incluso bienes privados.

Durante la década de los sesenta y primera mitad de los setenta, bajo el influjo de los postulados económicos de la Alianza para el Progreso, se desarrolla un gran movimiento a favor de la “Administración para el Desarrollo” [...] Todo ello con el propósito de adecuar los aparatos del Estado a las exigencias del modelo económico- social desarrollista. Este movimiento modernizador se inspira en y busca implantar el tipo ideal de administración burocrática, formalista, imparcial, garante de la legalidad. Dos son los ejes de dicho proceso, por una parte, la implantación de la “carrera administrativa”, y por otra la racionalización de la administración pública a través de su organización en sectores especializados (Rodríguez, 2005, pp. 3-4).

La impronta de los MGO, ya sean en el ámbito privado o público, en materia de calidad guardan características similares muy marcadas. Primero, la calidad se la define *ad intra*, es el propio productor quien define la calidad de su producto. Segundo, la calidad se concentra en el proceso productivo, en que se hayan cumplido o ejecutado cada una de las actividades y fases diseñadas para la generación del producto. Tercero, la calidad se guía por los principios de eficiencia y eficacia que rigen al proceso productivo a fin de garantizar el adecuado uso de recursos (*the one best way*). Finalmente, se debe

destacar que el consumidor o cliente, no tiene injerencia alguna en la determinación o evaluación de la calidad.

2.3. Los nuevos modelos de gestión de demanda

La organización científica del trabajo de Taylor, además de consolidar el modelo industrial, se constituyó en cierta manera, en la semilla de la actual sociedad o era del conocimiento.

Este tercer cambio en la dinámica del saber puede denominarse la *revolución de la gestión*¹⁵ y, al igual que sus predecesores, el saber aplicado a las herramientas, procesos y productos, y el saber aplicado al trabajo humano, la revolución de la gestión se ha extendido por toda la tierra. A la Revolución Industrial le costó cien años, desde mediados del siglo XVIII hasta mitades del siglo XIX, llegar a extenderse y dominar el mundo entero; la revolución de la productividad tardó setenta años, desde 1880 hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, en extenderse y dominar el mundo entero. La revolución de la gestión ha empleado menos de cincuenta años, desde 1945 hasta 1990, en extenderse y dominar el mundo entero (Drucker, 1996, p. 40).

Pese a la resistencia sindical y académica, para la década de 1930 en todo el mundo desarrollado, ya se había extendido la organización científica del trabajo; y, durante las décadas posteriores a las de la Segunda Guerra Mundial, ya se había convertido en el “único motor eficaz de desarrollo económico. La aplicación del saber al trabajo aumentó de forma explosiva la productividad” (Drucker, 1996, p. 37). Sin embargo, el declive de la misma se hizo presente, “los años 70 fueron un punto de inflexión en la historia económica reciente. Luego de tres décadas de bonanza [...] la llamada ‘época de oro del capitalismo’ [...] dio paso a casi diez años de estancamiento” (Lengyel, 2000, p. 9). El paradigma de la productividad ya no pudo responder a los vertiginosos cambios de la época.

Más concretamente, el problema no era solo o principalmente económico, es decir, de insuficiente demanda agregada y, por ende, de oferta

15 “Proporcionar saber para averiguar en qué forma el saber existente puede aplicarse para producir resultados es, de hecho, lo que significa gestión” (Drucker, 1996, p. 40).

que no encontraba colocación en los mercados. Era necesario reconocer asimismo que un componente central era de índole microeconómica: lo que estaba en jaque eran los principios dominantes de organización de las actividades de producción. En la medida en que este diagnóstico fue precisando sus contornos, la expresión “crisis del fordismo” obtuvo carta de ciudadanía en el campo del análisis económico (...) Sus principios esenciales en materia de organización de la producción, de utilización de los recursos humanos y la tecnología, y de la relación de la empresa con su entorno estaban dejando de ser un reaseguro para el logro de competitividad en un conjunto creciente de sectores económicos (...) La idea de que los descalabros y desajustes económicos de esos años tenían que ver nada menos que con un cambio sustancial en los paradigmas de producción, había quedado definitivamente instalada en los círculos académicos y empresariales (Lengyel, 2000, p. 10).

Sin poder señalarse que los modelos de demanda tienen mayores cualidades que los de oferta, es preciso destacar que cada uno de ellos responde a las características particulares del contexto del cual emergen. Del desarrollo de la industria y del Estado de Bienestar, contextos en los que surgen y se consolidan los MGO, se pasará ahora a analizar los efectos del crecimiento del comercio internacional y la mundialización de los mercados, así como la evolución de la *Nueva Gestión Pública*, como las nuevas realidades en las que se desenvuelve la administración en los ámbitos públicos y privados, para constatar los cambios que proponen los Modelos de Gestión de Demanda de Bienes y Servicios, en adelante (MGD).

La alta competitividad es probablemente la principal realidad del nuevo contexto económico social al que se enfrenta el sector productivo, en el cual los mercados nacionales se diluyen en un entorno mundial, por la consolidación de la cada vez más evidente aldea global. Sin negar que el comercio alrededor del mundo ha estado presente desde el inicio de los tiempos, el proceso de globalización que se vive en el siglo *xxi*, se origina en una primera instancia a partir de la Segunda Guerra Mundial, en la que los principales países ya industrializados, como Estados Unidos, Reino Unido y Francia observaron su “interdependencia económica y la importancia de estabilizar los tipos de cambio para fomentar el comercio internacional, así como

también la necesidad de crecer en función del desarrollo de las exportaciones para reconstruir el aparato productivo de sus respectivos países.” (Marchán y Oviedo, 2011, p. 12). Estimular el intercambio comercial entre mercados nacionales fue la semilla para enrumbar su mundialización.¹⁶

En esta primera etapa de apertura de los mercados nacionales, la competitividad en los mismos ya evidencia cambios que obligaban al sector productivo a respuestas más expeditas a la nueva fisonomía del mercado.¹⁷ Las grandes industrias, anteriormente protegidas de mercados internacionales para consolidar su desarrollo al interior de su país de origen, ahora convivían con compañías de todas las latitudes del mundo, que generan diversos tipos de productos para que el cliente decida cuál es el de su preferencia. Independiente a las medidas de protección establecidas durante las crisis de las décadas de 1930 o 1970 la apertura de los mercados nacionales y la consolidación de un mercado mundial hacen que el fenómeno de la globalización ya no pueda negarse a inicios del siglo xxi.

En una segunda instancia, a partir de la década de 1970, la competencia en los mercados internacionales se torna más evidente. Ya no es posible para los productores “visualizar el mercado doméstico como el ámbito natural de destino de sus productos para atribuir creciente importancia a los mercados externos. La vieja forma de hacer negocios –tratar los mercados y competencia como local– dejó de ser adecuada” (Lengyel, 2000, p. 28).

16 Entre las dos guerras mundiales y sobre todo luego de la crisis de los años 30 predominaron políticas proteccionistas para preservar el mercado interno, pero luego de la segunda guerra los EE. UU. devienen la potencia hegemónica y promueven el libre cambio y el desarrollo del comercio internacional y en una primera fase el intercambio se hizo más intenso desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo (Neffa, 1999, p. 45).

17 En un proceso que habitualmente se describe como de “saturación de los mercados masivos de consumo”, la demanda antes homogénea comenzó a fragmentarse. Se delimitaron así segmentos o nichos de mercado integrados por consumidores que demandaban productos específicos y dotados de atributos particulares (mejor calidad, diseño, mayores prestaciones, etc.) y que estaban dispuestos a pagar un “premio” en términos de precio por ellos. Paralelamente, la demanda, caracterizada hasta entonces por su alta estabilidad, empezó a mostrar signos inusitados de volatilidad, en tanto que los consumidores comenzaron a esperar y buscar productores que les pudieran ofrecer con mayor frecuencia cambios en los productos existentes o nuevos productos (Lengyel, 2000, p. 28).

Ya en el año 2000 Thomas Friedman señalaba que:

Globalization is not simply a trend or a fad but is, rather, an international system. It is the system that has now replaced the old Cold War system, and, like that Cold War system, globalization has its own rules and logic that today directly or indirectly influence the politics, environment, geopolitics and economics of virtually every country in the world (Friedman, 2000, p. 6).

The driving idea behind globalization is free-market capitalism-the more you let market forces rule and the more you open your economy to free trade and competition, the more efficient and flourishing your economy will be. Globalization means the spread of freemarket capitalism to virtually every country in the world (Friedman, 2000, p. 27).

El cambio es superlativo, de la era artesanal a la industrial y de la industrial a la globalización y a la era del conocimiento y la información. Los efectos de estos cambios en la forma de organizar el trabajo, son de igual manera extraordinarios. La alta competitividad entre los mercados, las industrias y los productos que ellas generan, exigen que el modelo productivo se concentre en analizar primero la demanda, en asegurar la elección del cliente hacia sus productos y vuelca a las empresas a comprender que la decisión del cliente, significa su permanencia o salida del mercado. Ya no es posible ofertar un automóvil únicamente de color negro, salvo que el cliente lo exija negro (Ford). Es más, tomando como ejemplo la industria automotriz, en la actualidad las características del auto las decide el cliente, el cliente diseña su propio vehículo a través de la página de internet de la compañía automotriz.¹⁸

La experiencia histórica demostró que la rigidez productiva y la secuencia temporal programada de actividades entre la concepción y la venta de los productos, propias del fordismo, hacían lento y muy costoso el cambio de modelos para variar los productos. El resultado fue la constitución de grandes stocks de insumos y de productos fuera de serie, prácticamente invendibles, que incrementaron los costos fijos y la pérdida de mercados con la consiguiente disminución de las ventas. Por otra parte,

18 Véase <http://www.landover.co.uk/build-your-own/index.html>

poco a poco el interés de los clientes se va concentrando no sólo en los costos y precios, sino también en la calidad del producto, la posibilidad de optar dentro de una gama de variedades más vasta del producto o comprar otros nuevos, el cumplimiento estricto de los plazos de entrega, la fiabilidad, duración y contenido de la garantía, y la rapidez y eficacia de los “services”, en caso de desperfectos (Neffa, 1999, p. 51).

Bajo otros términos, la alta competitividad hace que se profundice el reto de la calidad, como elemento clave para asegurar la demanda de bienes y servicios. La calidad se constituye en este sentido, en el escudo ante la alta competitividad y la espada para incursionar y ganar en el mercado local, nacional o mundial. La alta competitividad además transformó al consumidor de productos en serie, a las masas de consumidores, en clientes con el poder de elección, con la facultad de decidir el producto cuya calidad y precio se adapten a sus expectativas y presupuestos. La evolución del consumidor, ahora cliente, erradica del mercado a la demanda agregada y homogénea, “la certidumbre propia de las décadas pasadas se había transformado en una incertidumbre permanente y de extrema intensidad” (Lengyel, 2000, p. 28).

Por ende, el nuevo modelo productivo exige que el cliente sea la fuente tanto para el diseño de los productos, como para cada una de las fases requeridas para la generación de los mismos, mientras que la calidad de los productos debe ajustarse a las exigencias de los clientes, a fin de promover la frecuente demanda de los mismos y así asegurar la permanencia de la empresa en el mercado. Hoy en día es indispensable que la empresa “reconozca que todos sus componentes existen fundamentalmente para un bien o un servicio que alguien desea o está dispuesto a pagar por él” (Lengyel, 2000, p. 28).

Por otro lado, la alta conectividad, al igual que la alta competitividad, es otra realidad presente en el contexto económico social desde mediados del siglo xx, hasta la actualidad. El vertiginoso desarrollo de la tecnología permite hoy en día comunicarse desde todos los rincones del mundo, así como la realización de transacciones financieras, toma de decisiones y todo tipo de actividad productiva. Ya no existen impedimentos relacionados con el factor espacial. A partir

de la Segunda Guerra Mundial, la tecnología de la información se ha desarrollado a niveles que asombran cada vez más. Probablemente cuando se realizó la primera llamada celular a inicios de la década de 1970 no se habría considerado aún el envío de textos, datos, archivos y la capacidad de realizar llamadas en vivo desde dispositivos telefónicos inalámbricos. Mucho menos imaginado que el desarrollo del internet llegaría a niveles en los que el comercio respaldaría gran parte de sus ventas, en espacios como Google, Facebook, Amazon, Netflix o YouTube, por citar ejemplos. La alta conectividad auspicia aún más la competitividad del mercado, acercando a los clientes y los productores en una suerte de trabajo en equipo y comunitario.

La Tercera Revolución Tecnológica Industrial con sus grandes transformaciones en la informática, la microelectrónica, los nuevos materiales, la biotecnología, las telecomunicaciones, que promueve y posibilita todos estos procesos de globalización en la industria, el comercio, los servicios y las finanzas, que caracterizan al capitalismo posmoderno [...] esta Tercera Revolución Tecnológica Industrial es de magnitud tal que ha “jalado” a las economías nacionales y aún a los sistemas internacionales a una nueva dinámica que ha detonado cambios inéditos en el mundo (Villareal, 1997, p. 3).

En el contexto económico social se da un cambio significativo en el patrón de consumo de la población; ahora “el cliente tiene siempre la razón”. Al cliente se lo ha integrado en todas las fases de producción, con mayor énfasis en la planificación y diseño de productos, así como en su evaluación de la calidad, sin dejar de considerarlo incluso en la misma fase de ejecución, creando conjuntamente, cocreando¹⁹ bienes y servicios. A tal punto llega la importancia del acompañamiento al cliente, que la relación con él no culmina con la venta, realizándose en la actualidad servicios posventa, como la consulta al cliente sobre la calidad del servicio recibido, con el objetivo de brindar calidad total para asegurarse que el cliente mantenga su preferencia y no sea arrebatado por la competencia.

19 La cocreación se puede definir como “una actividad colaboradora en el desarrollo de nuevos productos y servicios en la que los consumidores/clientes contribuyen de forma activa aportando y seleccionando diferentes atributos de una nueva oferta” (López, 2013, p. 80).

En definitiva, ante este entorno altamente competitivo del mercado del siglo *xxi*, en el que la demanda del cliente exige los máximos niveles de calidad y ya no es suficiente conocer las preferencias del cliente, sino que incluso es preciso avanzar a dilucidar sus expectativas, es importante analizar los efectos en el modo de producción a fin determinar las principales características del MGD, en sus fases de planificación, ejecución y evaluación, así como para compararlos con el MGO y reflexionar respecto a las particularidades que exige el nuevo paradigma productivo.

Mientras que en el MGO el proceso de producción partía de un análisis *ad intra* para ofertar al mercado bienes o servicios, en el MGD el proceso productivo requiere exteriorizar su enfoque para, a partir de los requerimientos del cliente idear, ejecutar y evaluar el proceso productivo. El paradigma de la productividad es ahora superado por el *paradigma de la calidad*, como parámetro articulador y referente del modelo de gestión, que exige a la empresa conocer si las expectativas de los clientes lograron ser atendidas. Una empresa de finales del siglo *xx* e inicios del *xxi*, no puede darse el lujo de desconocer los requerimientos de sus clientes, ahora es indispensable partir de la demanda, previo al inicio del estudio del proceso productivo.

Al igual que la OCT se enfocó en la economía del tiempo y abstraía los máximos conocimientos para determinar la mejor forma de realizar una actividad, ahora se requieren los máximos conocimientos para determinar las expectativas del cliente e identificar nuevos productos para que se las puedan atender. No es de extrañar que las grandes firmas inviertan recursos en departamentos de Investigación y Desarrollo,²⁰ que sin lugar a dudas tienen mayor injerencia en el proceso de planificación que los departamentos de servicios de distribución de trabajo, propuestos por Taylor para el MGO.

20 "A veces la Investigación y el Desarrollo (I&D) se producen en los laboratorios internos de esas firmas, y en otros casos en las instituciones públicas o privadas de investigación científica y tecnológica con las cuales están relacionadas. Pero las innovaciones tecnológicas y organizacionales se implantan generalmente con mayor intensidad en las empresas privadas y esto se hace por razones eminentemente económicas. Las firmas no pueden ser reducidas sólo a una simple función de producción. Las innovaciones tecnológicas implican al mismo tiempo cambios organizacionales dentro de las firmas" (Neffa, 1999, p. 41).

Una sencilla guía para lograr la calidad en los servicios es:

- Saber ¿qué quiere el cliente?
- Enfocar el servicio a sus necesidades.
- Saber ¿cómo lo recibió?
- Hacer los cambios necesarios para mejorar dicho servicio (Olivera, 2009, p. 21).

El MGD marca profundas diferencias, mientras la eficiencia se constituía en la clave para la impulsar productividad, ahora la calidad se constituye en la mínima garantía para la permanencia en el mercado. Los altos niveles de competitividad exigen que el cliente se sienta satisfecho, para que no cambie su preferencia por el producto o servicio que ha adquirido. Para el MGO la evaluación medía los resultados del proceso productivo *ad intra*. Al MGD la opinión del cliente le es indispensable para conocer la aceptación del producto o servicio en el mercado. Esto no implica que la eficiencia sea desechada, de hecho, la eficiencia es un tipo de calidad relacionado con la productividad, sin embargo, hoy en día la calidad también debe observarse desde la retina del cliente.

Las actividades relacionadas con la calidad eran inicialmente reactivas y orientadas hacia la inspección y el control estadístico de calidad, enfoque que posteriormente establecerá la calidad objetiva. La calidad objetiva es una visión interna de la calidad, pues es vista desde un enfoque de producción. El objetivo básico de la calidad objetiva es la eficiencia y por ello se usa en actividades que permitan ser estandarizadas (control estadístico de la calidad). De igual forma[...] hablan de calidad subjetiva como una visión externa, en la medida en que dicha calidad se obtiene a través de la determinación y el cumplimiento de las necesidades, deseos y expectativas de los clientes, dado que las actividades del servicio están altamente relacionadas con el contacto con los clientes (Duque, 2005, p. 68).

El declive del estado de bienestar y del paradigma burocrático responde a varios factores, que pueden analizarse bajo diversas consideraciones. En primera instancia las ideológicas, que se centran en la inhibición de la iniciativa individual por parte del Estado, la segunda de índole política, por cuanto son los mismos productores los que determinan la producción de bienes públicos en lugar de que respondan a los intereses de los consumidores y ciudadanos en general; y,

en tercer lugar, por la crítica a la gestión pública y sus grandes estructuras jerárquicas que, por su ineficiencia, “presentaron limitaciones para adaptarse a los procesos de transformación tecnológica y económica desarrollados durante las últimas décadas” (Pisfil, 2006). Bajo estas tres perspectivas, al igual que lo analizado en el sector privado, se observa la necesidad de un mayor pluralismo, que rescate de las masas al individuo, al ciudadano.

Desde entonces, en la agenda política mundial la reforma del Estado se constituyó en el tema central, por cuanto el modelo de Estado diseñado desde la posguerra por los países desarrollados, aquel que generó una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, hacia finales de la década de 1970 entra en una profunda crisis (CLAD, 1998). Al igual que lo sucedido en el sector privado, se demanda que la satisfacción del ciudadano se instaure como la máxima referencia para toda la gestión pública, “ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social” (CLAD, 2008, p. 5).

El reto de la calidad en la gestión pública es su orientación al servicio de las necesidades y expectativas de la ciudadanía y su compromiso en alcanzar una sociedad de bienestar. La capacidad de innovar y adaptarse continuamente a los requerimientos sociales permitirá a la Administración Pública incrementar la credibilidad y confianza de los ciudadanos sobre las diversas prestaciones y variados servicios que suministra (CLAD, 2008, numeral 24) .

Ahora el rol del ciudadano es superlativo, su calificación o evaluación del bien o servicio público recibido es clave para determinar el impacto de la gestión pública y delimitar los resultados efectivos alcanzados por la implementación de la política pública. Al respecto tanto la Carta de Participación Ciudadana, así como la de Calidad de la Gestión determinan enunciados a destacar:

Es derecho de la ciudadanía medir y evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas; por tanto, los Estados iberoamericanos facilitarán la intervención independiente de la sociedad en el seguimiento, evaluación y control de las mismas (CLAD, 2009, numeral 16).

La Administración pública desarrollará mecanismos de participación ciudadana, a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas. En particular, a través de comités consultivos, o grupos de trabajo con ciudadanos y representantes de la sociedad, foros, encuentros, jornadas de intercambio de experiencias con otras instituciones o Administraciones públicas y actividades similares, o las encuestas de opinión y sistemas de recogida de sugerencias de mejora y atención de reclamos (CLAD, 2008, numeral 42).

Se requiere de una revisión *ad extra* para constatar si los bienes o servicios responden a las expectativas de quienes lo demandan, en este sentido las reformas del MGD en el sector público coinciden con las del sector privado, superan el análisis del proceso, para concentrarse en los resultados y evaluar si el producto cumple con las expectativas ciudadanas.

Tabla 2
Calidad en los modelos de gestión

Calidad en el Modelo de Gestión de Oferta de Servicios	Calidad en el Modelo de Gestión desde la Demanda de Servicios
1.- Parámetro de Eficiencia: Ahorro de costo 2.- Parámetro de Eficiencia: Cumplimiento del proceso La calidad en el Modelo de Gestión de Oferta se concentra en Proceso, en constatar que el Producto o Servicio se haya generado conforme al procedimiento establecido y cumple con las características de diseño determinadas previamente por el productor. Insumos Proceso	1.- Parámetro de Calidad: Adecuación del producto a las expectativas del cliente. 2.- Parámetro de Efectividad: En el sector público en relación al impacto de la política pública. La calidad en el Modelo de Gestión desde la demanda se concentra en el Producto final, en que cumpla con las expectativas del cliente o ciudadano. Producto Servicio

Fuente: elaboración propia (2019).

En conclusión, del modelo Estado-céntrico de la administración burocrática, en la cual el Estado maneja el destino de la sociedad, con base en los conocimientos especializados de las autoridades y funcionarios públicos, la nueva gestión pública pasa a un modelo “ciudadano-céntrico” que busca profundizar el régimen democrático y otorgar a la sociedad la capacidad de calificar la calidad de los servicios públicos y demandar al Estado la atención oportuna y efectiva

a los requerimientos para su desarrollo integral, características principales del nuevo paradigma de gobierno abierto.

3. Metodología

En atención al marco teórico desarrollado, la investigación parte de la revisión conceptual de los procesos de certificación de calidad, con especial énfasis en su implementación en la Administración pública. Mediante un análisis histórico normativo presenta la evolución de la calidad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, desde la década de 1980 hasta la actualidad, tanto a nivel constitución, como legal y de normativa secundaria. Finalmente, se contrastan los factores claves requeridos para implementar los distintos tipos de evaluación de la calidad que presenta el ordenamiento jurídico ecuatoriano, en relación con los pilares de gobierno abierto y sus mecanismos de aplicación en la gestión pública.

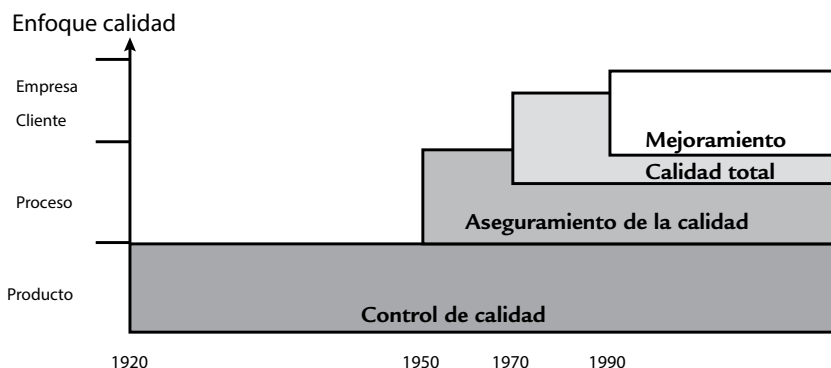
4. Resultados

4.1. Los procesos de certificación de calidad

Acorde a los modelos de gestión planteados, las certificaciones de calidad pueden seguir rumbos distintos. En los MGO atendiendo a un diseño de productos *ad intra* y planificación centralizada de la gestión del trabajo, se intenta responder a una calidad objetiva que tiene como objetivo principal constatar la efectiva ejecución del proceso productivo (Duque, 2005). Bajo este modelo la certificación de la calidad la ratifica o confirma el propio productor.

Por el contrario, en los MGD, en que el diseño de los productos, así como la planificación e incluso la implementación y evaluación tienen una amplia participación del cliente externo, la calidad subjetiva del producto se enfoca en medir la satisfacción de las expectativas del cliente (Duque, 2005). En este caso, el proceso de certificación se reafirmará si un tercero otorga un sello que permita evidenciar la calidad del producto, la certificación de calidad tendrá mayor reconocimiento si la emite un tercero, distinto al productor.

Gráfico 4
Evolución conceptual de la calidad



Fuente: Cubillos y Rozo (2015, p. 90).

Las actuales certificaciones de calidad se deben en gran medida a la Organización Internacional para la Estandarización, conocida por sus siglas en inglés como ISO, fundada en 1947 con un año de posterioridad a la Conferencia de Organizaciones Nacionales de Estandarización llevada a cabo en Londres en 1946, período en el que inicia el auge fordista. Desde entonces, la normalización internacional “ha estado entre las ‘tuercas y tornillos’ de la globalización del capitalismo industrial, desde sus inicios, asegurando que las cosas necesarias para trabajar en conjunto embonen de producto a producto, de industria a industria y de país a país” (Vicher-García, 2012, p. 219).

La aplicación de normas ISO en la Administración pública responde al requerimiento de un tercero evaluador, ‘externo y neutral’, o verificador independiente, que fija requerimientos o demandas impuestas a los sistemas de manejo de la calidad de las organizaciones y supervisa su cumplimiento, dando así ‘credibilidad al sistema’ (Vicher-García, 2012). La serie de gerencia de calidad ISO 9000 en 1986, significó su principal proceso de estándares; pronto ésta “se convirtió en la carta profesional de las corporaciones y otras organizaciones de muchos países occidentales y crecientemente se extendió al este y centro de Europa, y a Asia” (Vicher-García, 2012, p. 220).

Esta norma “se ha promovido como ‘un consenso internacional sobre buenas prácticas de administración’, cuyo propósito es asegurar que la organización pueda entregar, repetida y sistemáticamente, productos y/o servicios que satisfagan los requisitos de calidad del cliente” (Vicher-García, 2012, p. 220). La norma adopta los criterios de calidad que sustentan los principios de administración de la calidad vigentes e incorpora las buenas prácticas que se van consolidando en la gestión del trabajo contemporáneo, en atención a su proceso de actualización.

Por estos motivos, se ha implementado en organizaciones privadas como en entidades públicas. “Desde el inicio del proceso de certificación ISO 9001 en el año 1987, el número total de certificaciones ha aumentado de manera constante, alcanzando la cifra de 1.111.698 en un total de 180 países en diciembre de 2011” (Rodríguez, 2014, p. 52). La norma ha sido revisada y actualizada en varias ocasiones, “que dieron lugar a nuevas ediciones de estas normas, como es el caso de la norma ISO 9000 del 2005, la ISO 9001 del 2008 e ISO 9004 del 2009, así como la más reciente norma ISO 19011 del 2012” (Nápoles & Moreno, 2013, p. 78).

En este sentido, la Administración pública se encuentra ante distintas modalidades de certificación de la calidad de su gestión. Una inicial a la que se denominará Certificación Institucional (CI) en que, conforme se organiza el trabajo en los MGO, la propia entidad pública verifica el cumplimiento de cada fase del proceso productivo, para certificar e informar al mercado y a la ciudadanía en general que los parámetros de calidad interna se han cumplido objetivamente. Ejemplos que pueden observarse principalmente en las empresas públicas al fortalecer sus planes de calidad de servicios. El riesgo permanente ha sido que en la evaluación institucional el evaluador es juez y parte; para lo cual, en el año 2014 la Secretaría Nacional de la Administración Pública de Ecuador identificó la percepción de la calidad de los servicios públicos en sectores urbano-marginales de diferentes cantones a nivel nacional (2015).

La modalidad de certificación externa, mediante un tercero evaluador se agrupará en tres variables: certificación emitida por el

sector público, por el sector privado y por autoridades nacionales de estandarización. En la primera, el sector público otorga a una institución la competencia para evaluar y certificar la calidad de las demás entidades públicas. En la segunda posibilidad: empresas auditoras, organizaciones no gubernamentales y en general organizaciones estandarizadoras son contratadas por el sector público para la certificación de la calidad de la gestión de sus instituciones. Como una tercera opción, las autoridades nacionales de estandarización asumen la competencia de regular la calidad de la gestión en el sector público (Vicher-García, 2012).

La certificación de calidad en la administración pública cobra cada vez mayor atención, desde la generación de organismos públicos, privados, nacionales e internacionales como la *European Public Administration Network*²¹ o el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (Fundibeq, 2019); así como, la proliferación de normativa regional y nacional y, la permanente aparición de nuevos modelos y premios a la calidad en la gestión pública a nivel global.

4.2. La calidad en la gestión pública ecuatoriana

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano las primeras referencias normativas a calidad en la gestión pública se remontan a la década de 1980 y, en sectores como educación,²² salud²³ y servicios públicos como los correos.²⁴ En el ámbito constitucional, la Constitución²⁵ de 1998 hizo por primera ocasión referencia al derecho a la calidad en la gestión pública y a la responsabilidad estatal de garantizarlo:

21 Véase <https://www.eupan.eu/>

22 Reglamento de Supervisión Educativa Especializada, publicado en el Registro Oficial No. 402 de 20 de marzo de 1981.

23 Reglamento Orgánico de Hospitales del Ministerio de Salud Pública, publicado en el Registro Oficial No. 793 de 25 de julio de 1984.

Comité de Mejoramiento de Calidad de Servicios de Salud, publicado en el Registro Oficial No. 914 de 28 marzo de 1996.

24 Reglamento de Control de Calidad, Servicio Postal, publicado en el Registro Oficial No. 448 de 31 mayo de 1990.

25 Constitución de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998.

Art. 23.- Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:

[...]

7. El derecho a disponer de bienes y servicios, públicos y privados, de óptima calidad; a elegirlos con libertad, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características.

Art. 92.- La ley establecerá los mecanismos de control de calidad, los procedimientos de defensa del consumidor, la reparación e indemnización por deficiencias, daños y mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos no ocasionados por catástrofes, caso fortuito o fuerza mayor, y las sanciones por la violación de estos derechos.

Art. 96.- Habrá un Defensor del Pueblo, con jurisdicción nacional, para promover o patrocinar el hábeas corpus y la acción de amparo de las personas que lo requieran; defender y excitar la observancia de los derechos fundamentales que esta Constitución garantiza; observar la calidad de los servicios públicos y ejercer las demás funciones que le asigne la ley.

Art. 244.- Dentro del sistema de economía social de mercado al Estado le corresponderá:

[...]

8. Proteger los derechos de los consumidores, sancionar la información fraudulenta, la publicidad engañosa, la adulteración de los productos, la alteración de pesos y medidas, y el incumplimiento de las normas de calidad.

En atención a las citadas disposiciones constitucionales, el Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa,²⁶ ya en el año 2005, incorporó por primera ocasión mecanismos de evaluación subjetiva y objetiva alineados a los MGD:

Art. 190.- Procedimiento.- La evaluación del desempeño consiste en una rendición de cuentas programada y continua basada en la comparación de los resultados alcanzados con los resultados esperados para el

26 Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 505 de 17 de enero de 2005.

desempeño de la institución, de los procesos internos y de los ocupantes de los puestos.

Los resultados esperados se evaluarán a través del conjunto de las siguientes perspectivas o variables de medición, en forma integral y complementaria:

a) Perspectiva institucional: incorpora a la evaluación del desempeño del servidor, los resultados de la medición de los objetivos y metas estratégicas derivadas de la naturaleza y especialización de la misión institucional. Dichos objetivos y metas estarán sustentados en el plan estratégico institucional;

b) Perspectiva del usuario externo: agregará a la evaluación del desempeño la percepción de los usuarios externos acerca de la calidad de los productos y servicios institucionales;

c) Perspectiva de los procesos internos: añadirá a la evaluación del desempeño del servidor la observación de la calidad, productividad y usos de los recursos en la generación de los insumos necesarios para elaborar los productos y servicios de cada unidad organizacional; y,

d) Perspectiva de recursos humanos: incluirá en la evaluación del desempeño del servidor la calificación de la calidad y resultados del liderazgo de los procesos internos, el uso eficaz del tiempo y la colaboración del trabajo en equipo de los servidores.

Art. 198.- Objetivo.- La carrera administrativa tiene por objetivo retener y atraer el recurso humano mejor calificado para optimizar y mejorar la calidad de los servicios del Estado.

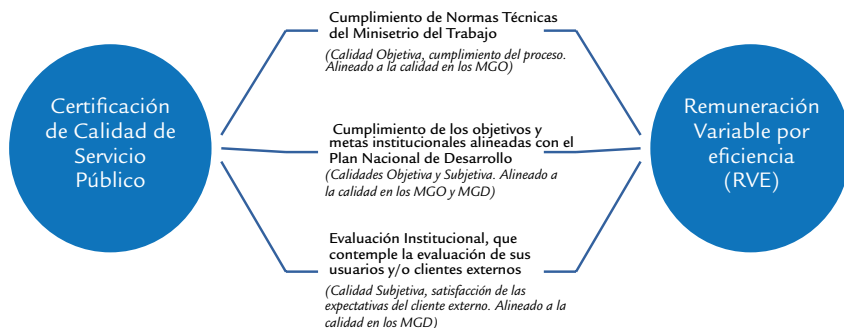
La Constitución de la República del Ecuador (CRE)²⁷ de 2008 marca un avance en materia de calidad de la gestión pública, al establecer la incorporación de sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras para las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos (CRE, 2008, art. 53). Este antecedente de ámbito constitucional sustenta los pilares de la norma base de la calidad en la gestión pública, establecida en la Ley Orgánica de Servicio Pública (Losep) emitida en el año 2010, que en

27 Constitución de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

atención a parámetros de MGO y de MGD, configura el sistema de gestión de calidad vigente para el sector público ecuatoriano (Losep, 2010, art. 130).

Gráfico 5

Normas técnicas para la certificación de calidad de servicio de la Losep, año 2010



Fuente: elaboración propia (2019).

La Certificación de Calidad del Servicio cobra significativa importancia por cuanto, además de impulsar la unión y el trabajo en equipo, a tal punto de llegar al trabajo colectivo-institucional en las entidades del Estado, establece un nuevo mecanismo de retribución a los esfuerzos de los servidores públicos, a través de la remuneración variable por eficiencia; y, principalmente porque integra a un nuevo actor en el diseño y evaluación de los productos y servicios que genera la administración pública: **el ciudadano** (Paladines, 2014 a, pp. 32-33).

El diseño normativo de los parámetros para la emisión de las normas técnicas de certificación de calidad de servicio y su implementación en la gestión pública es flexible, actualizable y promotor del mejoramiento continuo. En relación con la calidad interna de la gestión estatal delega al Ministerio del Trabajo (MDT), órgano rector del talento humano para el sector público, la determinación de la normativa que deba verificarse por parte de las entidades gubernamentales a fin de asegurar eficiencia y eficacia en la generación de los productos y servicios públicos. De esta manera, el MDT podrá actualizar

permanentemente qué tipo de disposiciones técnicas deban ser consideradas a la hora de evaluar la calidad interna en la administración. Finalmente, la certificación tiene un alcance temporal, no superior a la vigencia del plan nacional de desarrollo, con el objetivo de que las instituciones deban de manera permanente acreditar sus máximos niveles de calidad en el cumplimiento del proceso, así como con las expectativas ciudadanas.

Sin embargo, si bien la Losep desde el año 2010, en su artículo 130 ya dispone lo anteriormente señalado, la normativa secundaria emitida hasta el 2019 no ha logrado que la certificación de calidad en el servicio público se logre implementar hasta la actualidad. En el año 2012 el MDT emitió la primera Norma Técnica para la Certificación de Calidad de Servicio,²⁸ que concentró su atención en la generación de la institucionalidad requerida para la administración del sistema, conformando el Comité Nacional de la Calidad del Servicio Público integrado por la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP), la Secretaría Nacional de Planificación y el MDT. A pesar de ello, en relación con la evaluación del cliente externo, no se la definió y se limitó a establecer rangos del “nivel de satisfacción del cliente externo” a partir del 51 % al 100 %. No es posible imaginar entregar una certificación de calidad del servicio en el sector público o privado, con un 51 % de satisfacción del cliente externo. Se presentó una vez más el conocido desfase entre el nivel de las declaraciones formales y el de la implementación de las mismas.

En relación con la remuneración variable por eficiencia (RVE) el MDT emitió dos normativas en el año 2012,²⁹ alejándose de una visión institucional, en la que el trabajo colaborativo conmine a la

28 Norma Técnica para la Certificación de Calidad de Servicio publicada en el Registro Oficial No. 76 de 18 de mayo de 2012.

29 Resolución MRL-2012-0093, Norma para el pago de la remuneración variable por eficiencia para las y los servidores que ocupen puestos de carrera mediante nombramiento a contratos de servicios ocasionales y no pertenezcan a la escala de 10 grados de libre nombramiento y remoción; y, Resolución No. MRL-2012-0094, Norma para el pago de la remuneración variable por eficiencia para la o el Presidente de la República, la o el Vicepresidente de la República y las y los servidores públicos comprendidos en el nivel jerárquico superior de la Administración Pública Central e Institucional y que dependen de la Función Ejecutiva, publicadas en el Suplemento 1 del Registro Oficial No. 726, de 18 de junio de 2012.

consecución de una compensación remunerativa a la productividad que genera el talento humano de cada una de las áreas de la entidad. Se establecieron dos sistemas distintos de RVE, uno para el funcionario y otro para las autoridades de nivel jerárquico superior, cada uno con parámetros, fórmulas de cálculo y compensaciones diferentes. Efectivamente, el nivel jerárquico superior fue el primero en recibir la RVE, ante un sistema de acreditación ligeramente aplicado en las instituciones del gobierno central. Esta situación devino en que la Presidencia de la República, mediante Decreto Ejecutivo³⁰ disponga la inmediata suspensión, así como la disposición al MDT para que realice una “revisión de las citadas normas técnicas que contemplan la política de la remuneración variable por eficiencia y la expedición de una nueva norma técnica que contemple a todo el sector público bajo los principios contenidos en la Constitución”; y, la devolución de todos los valores recibidos por la aplicación de estas normas. En definitiva, el sistema de acreditación del año 2012 tuvo que ser examinado en su totalidad y su implementación se detuvo totalmente.

Para el año 2017, se estableció una nueva norma técnica³¹ que presentó como principal innovación, la creación del Programa Nacional de Excelencia (Proexe) como eje central para el diseño del Modelo Ecuatoriano de Excelencia (MEE). Bajo este nuevo esquema la entonces SNAP, adquiere la competencia de emitir los procedimientos e instrumentos técnicos de autoevaluación, mientras que le MT de Certificar la calidad en el sector público en función de los resultados de evaluación y el nivel de madurez alcanzados.

Antes de lograr una completa implementación de la norma 2017, al menos en la Administración pública central, para el año 2018 se emitió la última versión de la misma.³² La norma vigente además de mantener el Proexe, desarrolla la estructura organizacional que cada

30 Decreto Ejecutivo No. 465, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 357, de 20 de octubre de 2014.

31 Norma Técnica de Certificación de Calidad de Servicio para las Instituciones de la Administración Pública Central, Institucional y que Dependen de la Función Ejecutiva, publicada en el Registro Oficial No. 1005, de 16 de mayo de 2017.

32 Norma Técnica de Certificación de Calidad de Servicio Público publicado en Registro Oficial No. 245, de 21 de Mayo de 2018.

institución deberá configurar para la implementación del modelo, así como los procesos de mejora continua que demanden su aplicación. No se realiza aún, hasta el presente, la delimitación de cómo calcular la RVE y aún se observa poca atención a la evaluación ciudadana de los servicios públicos, al respecto se asume que mediante normativa secundaria conexa se abordarán estas temáticas indispensables para una certificación de calidad de servicio para el sector público.

Gráfico 6

Evolución de la calidad en la gestión pública en Ecuador



Fuente: elaboración propia (2019).

Para el caso ecuatoriano es indispensable destacar que en 2018 irrumpe en la escena el debate ciudadano-académico-gubernamental del gobierno abierto. Con la integración del Ecuador a la *Open Government Partnership* (OGP, 2019) se logró retomar la discusión en torno a la relevancia de la evaluación ciudadana de los servicios públicos. Los resultados iniciales son alentadores, el trabajo colaborativo entre sociedad civil, academia e instituciones públicas revierten la tendencia de los prácticamente últimos 10 años desde la publicación de la LOSEP y se incorpora al eje de Innovación Pública del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador 2019-2021, el Compromiso No. 10 para la “Co-creación de una estrategia para la mejora de la Calidad de los Servicios Públicos de la Función Ejecutiva” (Gobierno Abierto Ecuador, 2019).

Queda así el reto de la certificación de la calidad del servicio público en el Ecuador, con la posibilidad de integrar una evaluación

ad-extra para reconocer al ciudadano su rol de Mandante de la política pública, justamente bajo la filosofía de gobierno abierto (Ramírez-Alujas, 2011). Gracias a la interacción entre sociedad civil, academia y gobierno se rescata la voz ciudadana a la hora de determinar la calidad de los bienes y servicios públicos. Los pilares de transparencia y acceso a la información pública; integridad y rendición de cuentas; participación ciudadana; y colaboración ahora pueden ser aplicados para cimentar la calidad de los servicios; y, en general, la calidad de la gestión pública en el Ecuador.

5. Conclusiones

El presente estudio, en primera instancia, delimitó el marco teórico de la certificación de la calidad en la gestión pública, al amparo de las características que presentan los modelos de gestión de oferta y los modelos de gestión de demanda de servicios; y, posteriormente, en atención a estas aproximaciones, revisó la evolución de la certificación de la calidad en la Administración pública ecuatoriana, de lo cual se extraen las siguientes conclusiones y recomendaciones.

Si bien, aún no se ha logrado implementar en la Administración pública ecuatoriana la certificación de calidad de la gestión, el ordenamiento jurídico vigente incorpora mecanismos aplicados tanto para los MGO como para los de MGD. A partir de la expedición de la Losep en el año 2010 existe un andamiaje legal que incorpora parámetros de evaluación interna para los procesos institucionales, así como externa en relación con el cumplimiento de las expectativas ciudadanas, aunque estas últimas se encuentran aún sin desarrollarse en normativa secundaria.

La RVE se encuentra suspendida por ya casi una década y la falta de un modelo para su aplicación detiene la implementación de la certificación de la calidad en la gestión pública. De igual manera, la evaluación externa por parte de la ciudadanía se constituye en uno de los principales retos para la Administración pública ecuatoriana futura. Se evidencia que desde 1998 la Administración pública ecuatoriana cuenta con basta normativa desde los ámbitos constitucionales, legales y reglamentarios enfocados en garantizar servicios de calidad,

así como en asegurar el derecho ciudadano de evaluarlos. De igual manera, se constata que en la implementación de los mismos es un desafío aún no resuelto.

La certificación de calidad en el servicio público, a nivel internacional, se ha emitido en atención a tres principales tipos certificadores: el propio sector público, el sector privado y las autoridades nacionales de estandarización. El Ecuador cuenta con el Servicio de Acreditación Ecuatoriano y el Servicio Ecuatoriano de Normalización (INEN), instituciones que pueden incorporarse a la certificación de la calidad del servicio público, como entes autónomos y especializados en esta materia. La aplicación de metodologías participativas como las de gobierno abierto, que integren a la ciudadanía en el seguimiento de la gestión pública y la evaluación de sus servicios, mediante encuestas, grupos focales y sobretodo la incorporación de aplicaciones y nuevas tecnologías de la información, pueden constituirse en elementos que finalmente permitan cumplir con la disposición constitucional de evaluación de la calidad de los servicios públicos.

La incorporación de la ciudadanía incluso puede llegar a potenciar el mismo diseño de las metodologías requeridas para lograr que el Ecuador cuente con un sistema de certificación de la calidad de sus servicios públicos; al tiempo de promover la mejora de los mismos y una adecuada compensación al funcionariado por elevar sus niveles de eficiencia, productividad y oportunidad en la atención a las necesidades ciudadanas. En el ámbito de la calidad de los servicios públicos en Ecuador, el Compromiso 10 del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador 2019-2021, para la cocreación de una estrategia para la mejora de la calidad de los servicios públicos, se constituye, al finalizar la segunda década del siglo **xxi**, en el mayor reto a conseguir para asegurar a la ciudadanía servicios públicos con los niveles de calidad requeridos para impulsar su integral desarrollo.

6. Referencias bibliográficas

- Arellano, D., Hernández, J., y Lepore, W. (2015). Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina. *Revista CLAD Reforma y Democracia* (61), 75-106.
- Argentina, Ministerio de Modernización (17 de mayo de 2019). *Premio Nacional a la Calidad del Sector Público*. Recuperado de <https://pnc.argentina.gob.ar/>
- Aristóteles (1989). *La Política*. Bogotá: Panamericana.
- _____. (2007). *Retórica*. Buenos Aires: Gradifco.
- Banco Mundial (2019). Muertes producto de la guerra (cantidad de personas). Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.BTL.DETH?view=chart>
- Bialostosky, S. (2008). La lucha del Derecho Romano contra la corrupción de los funcionarios públicos. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 58(250), 137-153.
- Boreiro, M., y Estrada, G. (27 de noviembre de 2003). *Reforma del Estado: Transición hacia un Nuevo Modelo de Gestión Pública*. Recuperado de https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/Boiero_Marta.pdf
- Bresser-Pereira, L. C. (2011). La Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la Agenda de América Latina. No obstante... *International Journal of Political Studies*(3), 143-166.
- Brito, R. (2016). Corrupción: 21 puntos para el análisis reflexivo en el mundo actual. *El Cotidiano*(198), 39-42.
- Capdeferro, O. (2017). La obligación jurídica internacional de luchar contra la corrupción y su cumplimiento por el Estado español (The international legal obligation to fight against corruption and its compliance within the Spanish State). *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*(13), 114-147.
- Cerda, C. (s. f.). *Escuela Politécnica Estatal de Zurich*. Recuperado de <https://www.files.ethz.ch/isn/145495/64%20DI.pdf>

- Chica, S. (2011). Una Mirada a los Nuevos Enfoques de Gestión Pública. *Administración y Desarrollo*, 53(39), 57-74.
- Chile, Ministerio de Hacienda (17 de mayo de 2019). *Dirección de Presupuestos*. Recuperado de <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-channel.html>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (1998). *La Nueva Gestión Pública para América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- _____. (2008). *Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública*. San Salvador.
- _____. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Bogotá: CLAD.
- Colombia, Función Pública (19 de mayo de 2019). *Sistemas de Gestión de Calidad*. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/sistemas-de-gestion-de-calidad>
- Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (25 de mayo de 1993). *Comité Internacional de la Cruz Roja*. Recuperado de <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1993-statute-tribunal-former-yugoslavia-5tdm74.htm>
- Contreras, L. (2010). La Calidad en la Gestión como factor de Cambio Institucional en las Organizaciones Gubernamentales del Estado de México. *Convergencia, Revista de Estudios Sociales* (53), 285-310.
- Cubillos, M., y Roza, D. (2015). El Concepto de la Calidad: Historia, evolución e importancia para la competitividad. *Universidad de la Salle*, 80-99.
- De la Cuesta, J. (2003). Iniciativas internacionales contra la corrupción. *Eguzkilore*(17), 5-26.
- Díaz, J. (2012). Una aproximación al concepto de Crímenes contra la Humanidad. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, XXXIII (95), 119-151.
- Drucker, P. (1996). *La Sociedad Postcapitalista* (quinta ed.). Buenos Aires: Sudamericana.
- Duque, E. (2005). Revisión del Concepto de Calidad del Servicio y sus Modelos de Medición. *Revista Innovar Journal*, 15(25), 64-80.

- Dwight, W. (1982). *Administración Pública. La Función Administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*. (Sexta reimpresión ed.). Ciudad de México: Trillas.
- European Public Administration Network (17 de mayo de 2019). Recuperado de <https://www.eupan.eu/>
- Falcao, H. (1997). Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración. *CLAD Reforma y Democracia*, 1-16.
- Folchi, M. (1960). *La Importancia de la Tipicidad en el Derecho Penal*. Buenos Aires: Depalma.
- Frederickson, G. (1983). *Nueva Administración Pública*. Ciudad de México: Noema Editores.
- Friedman, T. (2000). *The Lexus and the Olive Tree* (Newly Update and Expanded Edition ed.). New York: Anchor Books.
- Fundibeq (21 de mayo de 2019). *Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad*. Recuperado de <https://www.fundibeq.org/>
- Gil, J. (25 de marzo de 2016). *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEO31-2016_OrigenHumano_Conflicto_OrienteMedio_Gil-Fuensanta.pdf.
- Gobierno Abierto Ecuador (2019). *Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador 2019 - 2021*. Quito: Gobierno Abierto Ecuador.
- Gomái, R. (1994). Nuevos Modelos de Gestión y Organización Pública. *Autonomías Revista Catalana de Derecho Público*, 18(12), 1-23.
- Gómez-HecHt, y Ricardo, J. (2016). Interdependencia Cleptocrática: Caso de Estudio El Salvador. *Desafíos*, 28(2), 65-11.
- Gordillo, A., Loianno, A., y Flax, G. (2007). *Derechos Humanos* (sexta ed.). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC]. (2010). *Censo de Población y Vivienda (CPV) 2010 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)*. Quito: INEC.

- Keylor, W. (2001). Germany's Second Bid for European Dominance (1939-1945). En Oxford (Ed.), *The Twentieth-Century World, an international history* (págs. 176-196). New York: Oxford University Press.
- Landa, J.-M. (2003). "Nuevos" crímenes contra la humanidad: el nuevo delito de lesa humanidad (artículo 607 bis CP 1995) desde una perspectiva intrasistemática. *Eguzkilore*(7), 105 -120.
- Lengyel, M. (2000). *La organización moderna, más allá del fordismo*. Buenos Aires: Coyuntura SAC.
- López, J. (2013). Innovación de Servicio y Cocreación con los Clientes de la Empresa: Efectos sobre los resultados. *Revista Española de Investigación de Marketing*, 17(2), 79-102.
- Marchán, C., y Oviedo, M. (2011). *Modelo de Organización y Gestión por Procesos en la Administración Pública del Ecuador*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Marín Idárraga, D. A. (2006). El sujeto humano en la administración: una mirada crítica. *Cuadernos De Administración*, 19(32), 135-156. Recuperado de Academic Search Complete, EBSCOhost.
- Martínez, E. (2002). La Revolución Gerencial en la Gestión Pública. *Innovar, revista de ciencias administrativas y sociales*, 17-29.
- Medina, M., & Vásquez, C. (2011). Los Crímenes de Lesa Humanidad y su Juzgamiento. *LEX*, 9(8), 107-124.
- Morales, M. (2009). Corrupción y Democracia América latina en perspectiva comparada. *Gestión y Política Pública*, XVIII (2), 205-252.
- Muela, J. (17 de octubre de 2014). *The Social Science Post*. Recuperado de <http://thesocialsciencepost.com/es/2014/10/la-primera-guerra-de-la-historia/>
- Nápoles, L., & Moreno, M. (2013). Análisis de las variables empleadas en la implantación de la Norma ISO 9001. *Ingeniería Industrial* (12), 77-90.
- Neffa, J. (1998). *Los paradigmas productivos taylorista y fordista y su crisis. Una contribución a su estudio desde la "Teoría de la Regulación"*. Buenos Aires: Lumen.
- _____. (1999). Crisis y emergencia de Nuevos Modelos Productivo. *Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI* (págs. 39-70). Buenos Aires: Clacso.

- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2012). *Travaux Préparatoires de las negociaciones para la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. 12: Naciones Unidas.
- Open Government Partnership [OGP] (20 de mayo de 2019). *Open Government Partnership*. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/>
- Olivera, I. (2009). *El Cliente y la Calidad en el Servicio*. Ciudad de México: Trillas.
- Olsen, J. (2005). Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia. *Reforma y Democracia, Revista de la CLAD* (31), 1-24.
- Organización de Naciones Unidas [ONU] (s. f.). *Biblioteca de la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Recuperado de <http://www.un.org/es/sections/documents/general-assembly-resolutions/>
- _____ (2005). *World Public Sector Report*. Nueva York: ONU. Recuperado de <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/World%20Public%20Sector%20Report%20series/World%20Public%20Sector%20Report.2005.pdf>
- _____ (s. f.). [www.un.org/es](http://www.un.org/es/holocaustremembrance/docs/paper1.shtml). Recuperado de <http://www.un.org/es/holocaustremembrance/docs/paper1.shtml>
- Organización Mundial de la Salud (2019). *www.who.int*. Recuperado de <https://www.who.int/es/news-room/detail/18-09-2018-a-child-under-15-dies-every-5-seconds-around-the-world->
- Oszlak, O. (2003). Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. En D. Arellano, *Retos de la profesionalización de la función pública* (págs. 213-264). Caracas: CLAD, AECI/MAP/FIIAPP. Recuperado de Sistema de Información del CLAD.
- _____ (Mayo de 2013). *La Gestión Pública Post-NGP en América Latina: Balance y Desafíos Pendientes*. Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/La%20Gestion%20Publica%20postNGP.pdf>
- Paladines, C. (Abril de 2004). El Estado y la Administración de recursos humanos. *Novedades Jurídicas*(2), 6-15.
- _____ (2014). La certificación de calidad del servicio público en el Estado ecuatoriano. *Novedades Jurídicas*(100), 32-39.

- _____. (2014). *La transformación de las ciudades, Gobierno y planificación municipal en Ecuador*. Quito: Fundación Alianza Estratégica.
- Perú, Presidencia del Consejo de Ministros, Secretaría de Gestión Pública (Mayo de 2019). *Subsecretaría de Calidad de Atención al Ciudadano*. Recuperado de <http://sgp.pcm.gob.pe/>
- Perú, Secretaría de Gestión Pública (18 de mayo de 2019). *Subsecretaría de Calidad de Atención al Ciudadano*. Recuperado de <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/NTCalidad-y-anexos.pdf>
- Pisfil, M. (2006). Perspectivas del Estado en el Ejercicio de Nuevas Políticas Públicas en el Perú. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Marcos*, 11(29), 131-191.
- Ponce, P. (2018). Mecanismos de control de la corrupción en la Monarquía Hispánica y su discutida eficacia. En F. A. Leiva (Ed.), *Debates sobre la corrupción en el mundo ibérico, Siglos XVI - XVIII* (págs. 341-352). Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] Ecuador (2019). Resultados de la evaluación a cinco proyectos hidrocarbúricos se conocerán a partir de diciembre. Recuperado de <http://www.ec.undp.org/content/ecuador/es/home/presscenter/articles/2018/resultados-de-la-evaluacion-a-cinco-proyectos-hidrocarburi-feros.html>
- Real Academia Española [RAE] (2018). *Real Academia Española*. Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=DglqVCc>
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Enfoques*, 99-125.
- Restrepo, M. A. (2009). Burocracia, Gerencia Pública y Gobernanza. *Diálogos de Saberes*, 167-185.
- Rodríguez, J. (2005). X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública,. *Estado burocrático y descentralización en América Latina: inviabilidad del paradigma burocrático weberiano* (págs. 1-19). Santiago: CLAD.
- Rodríguez, O. (2014). Influencia de la corrupción en la implantación de la ISO 9001. *Universia Business Review*, 52-67.

- Saiz, J., Mantilla, S., & Cárdenas, J. (2012). Efectos de la corrupción sobre la criminalidad, el crecimiento económico y la pobreza: una evidencia para seis departamentos de Colombia. *Criterio Libre*, 10(16), 43-66.
- Sánchez, B. (2018). La lucha contra la corrupción transnacional: el papel de la Foreign Corrupt Practices Act. *Paradigma*, 27(3), 16-42.
- Segura, J. (Noviembre de 1994). *Universidad Carlos III de Madrid*. Recuperado de <https://n9.cl/k6p81>.
- Servín, C. (2014). La evolución del crimen de lesa humanidad en el derecho penal internacional. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (139), 209-249.
- Stanford Law School (s. f.). *www.stanford.edu*. Obtenido de <http://fcpa.stanford.edu/index.html>
- The United States Department of Justice (s. f.). Disposiciones contra el soborno y sobre libros y registros de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero. Actualizada por medio de la Ley Pública 105-366 (10 de noviembre de 1998) . Recuperado de <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2012/11/14/fcpa-spanish.pdf>
- _____ (s. f.). Foreign Corrupt Practices Act. Recuperado de <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>
- Ticehurst, R. (31 de marzo de 1997). *Comité internacional de la Cruz Roja*. Recuperado de <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdlcy.htm>
- Transparencia Internacional (1995). Índice de Percepción de la Corrupción 2017. Recuperado de https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/metodologia_ipc-2017.pdf
- Truyol, A. (1980). Francisco Suárez en la evolución del concepto del Derecho de Gentes. *Cuadernos Salmantinos de Filosofía*(7), 27-45. Recuperado de <http://bases.biblioteca.uca.edu.ar:2059/login.aspx?direct=true&db=rh&AN=ATLAIc9Y170605000375&lang=es&site=ehost-live>
- University of Cambridge (20 de enero de 2016). Evidence of a prehistoric massacre extends the history of warfare. Recuperado de <https://n9.cl/k6p81>

- University of Oxford (2018). <https://ophi.org.uk/>. Recuperado de <https://ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/databank/global-comparisons/>
- Vicher-García, M. (2012). Utilidad o futilidad: calidad e ISO en la Administración pública. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*(60), 202-228.
- Villareal, R. (1997). El reencuentro del mercado y el Estado con la Sociedad: Hacia una economía participativa de mercado. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(8), 1-28.
- Vives, J. (2003). <http://www.ehu.eus>. Recuperado de http://www.ehu.eus/cur-sosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2003/2003_7.pdf
- Weber, M. (2012). Los tipos de dominación. En M. Weber, *Sociología del Poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- _____. (2014). *Economía y Sociedad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ynoub, E. (2012). La racionalización del trabajo y su impacto en los estilos de vida: viejos interrogantes y nuevos alcances de los postulados weberianos. *Trabajo y Sociedad*, 75-85.
- Zaffaroni, E. (2006). *Manual de Derecho Penal*. Buenos Aires: Ediar.
- Zavala, J. (2013). *Apuntes sobre la historia de la corrupción*. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- 4pelagatos* (7 de enero de 2019). En 5 proyectos el correísmo se robó \$2.500 millones. Recuperado de <https://4pelagatos.com/2019/01/07/en-5-proyectos-el-correismo-se-robo-2-500-millones/>.

Normativa

- Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.
- Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998.
- Ley Orgánica de Servicio Público, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 294, de 6 de octubre de 2010.

Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 505 de 17 de enero de 2005.

Reglamento de Control de Calidad, Servicio Postal, publicado en el Registro Oficial No. 448 de 31 mayo de 1990.

Reglamento Orgánico de Hospitales del Ministerio de Salud Pública, publicado en el Registro Oficial No. 793 de 25 de julio de 1984.

Reglamento de Supervisión Educativa Especializada, publicado en el Registro Oficial No. 402 de 20 de marzo de 1981.

Norma Técnica de Certificación de Calidad de Servicio Público, publicada en Registro Oficial No. 245, de 21 de Mayo de 2018.

Norma Técnica de Certificación de Calidad de Servicio para las Instituciones de la Administración Pública Central, Institucional y que Dependen de la Función Ejecutiva, publicada en el Registro Oficial No. 1005, de 16 de mayo de 2017.

Norma Técnica para la Certificación de Calidad de Servicio, publicada en el Registro Oficial No. 76 de 18 de mayo de 2012.

Decreto Ejecutivo No. 465, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 357, de 20 de octubre de 2014.

Resolución MRL-2012-0093, Norma para el pago de la remuneración variable por eficiencia para las y los servidores que ocupen puestos de carrera mediante nombramiento a contratos de servicios ocasionales y no pertenezcan a la escala de 10 grados de libre nombramiento y promoción, publicada en el Suplemento 1 del Registro Oficial No. 726, de 18 de junio de 2012.

Resolución No. MRL-2012-0094, Norma para el pago de la remuneración variable por eficiencia para la o el Presidente de la República, la o el Vicepresidente de la República y las y los servidores públicos comprendidos en el nivel jerárquico superior de la Administración Pública Central e Institucional y que dependen de la Función Ejecutiva, publicada en el Suplemento 1 del Registro Oficial No. 726

Capítulo 4

Retos para armonizar el marco normativo sobre transparencia con el modelo de gobierno abierto en Ecuador

Daniel Barragán Terán¹

1. Introducción

EL PRESENTE TRABAJO pretende relevar la importancia de la transparencia y el acceso a la información pública como un elemento fundamental de buena gobernanza, además de relacionar los avances políticos, normativos e institucionales de Ecuador con los principios del modelo de gobierno abierto e identificar brechas y acciones concretas que permitan alinear el marco normativo con los requerimientos y tendencias de dicho modelo.

En Ecuador, el derecho de acceso a la información pública es garantizado a nivel constitucional, al establecer que toda persona, tanto de forma individual como colectiva, tiene derecho a acceder a la información generada por entidades públicas y privadas que manejen fondos o realicen funciones públicas (Barragán y Muñoz, 2018). Por otra parte, este derecho se regula en la legislación secundaria a través de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Lotaip), que desarrolla y norma el ejercicio del derecho de acceso a la información pública (transparencia pasiva) y promueve la transparencia de la gestión administrativa del Estado y actores privados que manejan fondos públicos, mantienen concesiones de

1 El autor deja constancia y agradece los criterios y aportes de Marcelo Espinel, director de Proyectos de Fundación Ciudadanía y Desarrollo, y de Marcela Mora, especialista de Gobierno Abierto de la Presidencia de la República, que contribuyeron a fortalecer el presente artículo.

servicios públicos o realizan gestiones públicas (transparencia activa), a través de páginas web y otros mecanismos. La Lotaip también establece un régimen de excepciones (reservada y confidencial).

Por lo anterior, es importante resaltar que, si bien Ecuador cuenta con un marco regulatorio sobre transparencia, la Lotaip fue promulgada en mayo de 2004 bajo un régimen constitucional distinto, y como respuesta a un contexto sociopolítico diferente. Actualmente, la necesidad no es solo la de asegurar el cumplimiento del derecho constitucional de acceso a la información pública o el brindar información que resulte relevante para facultar el control social, la rendición de cuentas o la participación ciudadana (Navas y Villanueva, 2004); sino, el aportar a una política de apertura que fortalezca el relacionamiento del Gobierno con los demás actores de una sociedad.

Este lapso de cerca de 16 años transcurridos desde la promulgación de la ley plantea un escenario idóneo para evaluar su cumplimiento, principalmente desde un enfoque de garantía de derechos y de fortalecimiento de la gestión pública. Esta evaluación debe responder también al valor público que genera la transparencia al ciudadano en la cotidianidad y al alineamiento con estándares internacionales de transparencia que ciertamente han evolucionado, para dar respuestas a los requerimientos y exigencias que han ido surgiendo.

Sumado a lo anterior, la protección de datos personales plantea un reto adicional de cara a la efectiva garantía del derecho de acceso a la información pública. Si bien, a nivel constitucional se garantiza el derecho a la protección de datos de carácter personal, aún es necesario regular el funcionamiento de este derecho para garantizar derechos fundamentales, libertades individuales, impulsar la innovación, incrementar la eficiencia de servicios públicos o incluso para dimensionar adecuadamente los límites del acceso a la información pública. Al momento, se encuentra en trámite un proyecto de Ley de Protección de Datos Personales en la Asamblea Nacional que permitiría regular el derecho a la protección de datos personales. Por otra parte, desde junio de 2019 se encuentra vigente la Guía para el tratamiento de datos personales en la Administración Pública Central,

orientada a informar a las personas que acceden a los canales electrónicos de las instituciones que la conforman sobre el tratamiento y gestión de datos.

En este contexto, el presente trabajo parte de la hipótesis de que, el marco normativo vigente sobre transparencia y acceso a la información se encuentra descontextualizado y no responde necesariamente a la lógica de las estrategias de gobierno/Estado abierto actuales. Por lo cual una reforma a la Lotaip se hace necesaria no solo para armonizar esta ley a tono con las disposiciones constitucionales vigentes, que, si bien reconocen y garantizan el derecho de acceso a la información, establecería un nuevo marco político e institucional para el ejercicio práctico de este derecho. Por otra parte, el progreso regional y global en cuanto a tendencias emergentes de buena gobernanza, de gobierno abierto o de Estado abierto, demandan reformas que permitan avanzar de una lógica de transparencia reactiva y transparencia proactiva hacia una lógica de transparencia colaborativa fundamentada en políticas y mecanismos de *open data*,² que permitan adicionalmente la generación y perfeccionamiento de la información.

Desde lo metodológico, el trabajo se enmarcó en un abordaje cualitativo, sobre todo fundamentado en la revisión de distintas fuentes de información bibliográficas y referentes teóricos que permitan analizar el marco normativo vigente sobre transparencia y acceso a la información pública a la luz del modelo de gobierno/Estado abierto. Con este fin, el trabajo desarrolla en un primer momento un abordaje teórico sobre el pilar de transparencia y acceso a la información pública; posteriormente profundiza y analiza los principales elementos a considerar para armonizar el marco normativo sobre transparencia y acceso a la información pública con el modelo de gobierno abierto y, finalmente, presenta las conclusiones más relevantes.

2 Los mecanismos de *open data* se refieren a la utilización de datos abiertos. Según la Política de Datos Abiertos de Aplicación en la Administración Pública Central, Acuerdo Ministerial No. 011-2020 (2020), los datos abiertos son “datos digitales que son puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar”.

2. Marco teórico para la discusión

El gobierno abierto, como concepto, nace como un nuevo paradigma para la buena gobernanza que busca fortalecer la democracia y sus sistemas de pesos y contrapesos, con un fuerte énfasis en la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la colaboración entre actores públicos, privados y sociales para la solución de problemas colectivos. Estos pilares del Gobierno abierto buscan redefinir el relacionamiento entre el gobierno, el sector privado, la sociedad civil y la academia respecto de la forma en que se toman las decisiones, así como promover la corresponsabilidad ciudadana en la gestión de lo público, donde prime el Estado de derecho, pero también la generación de relaciones de confianza (Martínez, 2010; International Fund for Agricultural Development [IFAD], 1999) entre los distintos actores relacionados. Ligado a esto, Oszlak (2013, p. 6) señala la existencia de tres supuestos que condicionan el relacionamiento entre Estado y sociedad [y añadiría también al sector privado]:

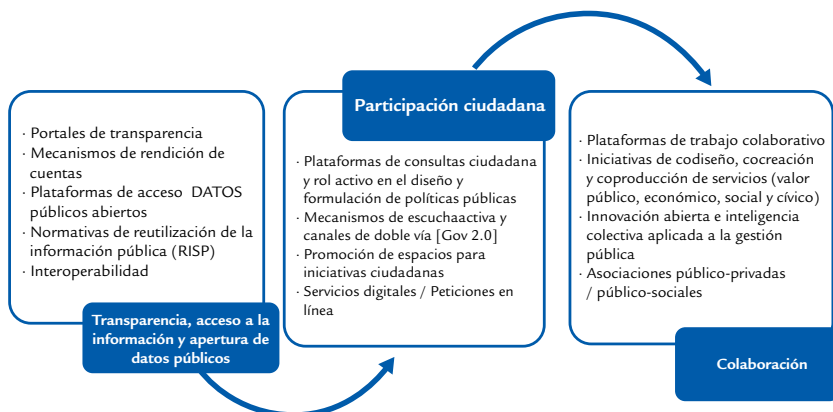
- la tecnología disponible hace posible una comunicación fluida y una interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía;
- en la medida en que el gobierno abra esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, podrá aprovechar su potencial contribución al proceso de gestión estatal; y,
- si la ciudadanía aprovecha la apertura de esos nuevos canales participativos, podrá colaborar activamente con la gestión de gobierno, promoviendo de este modo los componentes deliberativos y participativos de la democracia.

El siguiente gráfico esquematiza los principios que sustentan las estrategias de gobierno abierto a nivel global e identifica ejemplos tipo que permiten evidenciar la aplicación de acciones orientadas a la apertura gubernamental. En este marco, es importante considerar que el modelo de gobierno abierto plantea un “conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno” que permitan el empoderamiento ciudadano y la inclusión de la ciudadanía, así como de los demás actores del ámbito no gubernamental, en los procesos de toma de decisiones a lo largo del ciclo de la política pública, para “fortalecer la democracia,

la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo” (CLAD, 2016, p.5). Este enfoque permitirá transitar de una gestión pública basada en la representatividad a uno basado en la corresponsabilidad y la colaboración.

Gráfico 1

Principios que sustentan las iniciativas de gobierno abierto



Fuente: tomado de Ramírez-Alujas y Dassen (2012) en Cepal (2017).

En esta lógica, y citando a Calderón y Lorenzo (2010), un gobierno abierto es “aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente” (p. 11). Por su parte, Tapscott señala que un gobierno abierto:

Es un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red (Tapscott, 2010 en Cepal, 2017, p. 10).

Es importante señalar que, como parte de la lógica de innovación, el modelo de gobierno abierto aprovecha los nuevos desarrollos de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), sobre todo la Web 2.0, que facilitan la comunicación e interacción sin fronteras físicas a través del Internet. Si bien las TIC presentan un importante potencial para la integración e inclusión, y para definir nuevas formas de gobernanza (Basco, 2017), se debe considerar el nivel de brecha digital del contexto local, en términos de la efectividad que potencialmente podrían tener los mecanismos de gobierno abierto desde esta perspectiva.

En el caso de Ecuador, estadísticas del año 2018 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) dan cuenta de esta brecha. Por señalar tan solo dos indicadores: el 37,20 % de hogares tienen acceso a Internet (46,6 % a nivel urbano y 16,1 % a nivel rural), y el 55,9 % de la población del Ecuador ha utilizado Internet en los últimos 12 meses (64,4 % en el área urbana y 37,9 % en el área rural). De esto, se evidencia una barrera importante para la aplicabilidad de políticas integrales de gobierno abierto. Si bien el modelo de gobierno abierto plantea una “estrecha relación con el uso de herramientas tecnológicas” (Espinell, 2017, p. 19), justamente las limitaciones que plantea el uso de las TIC han dado como resultado el surgimiento de muchas otras herramientas y mecanismos *off line* orientados a promover la participación, la inclusión y la colaboración.

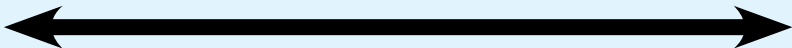
Desde el contexto teórico, varios expertos e instituciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) plantean la discusión sobre si este modelo de apertura de la gestión pública debe abordarse con la perspectiva de gobierno o Estado. Al respecto Oszlak (2017) plantea que la “noción” de Estado abierto “extiende los principios consagrados del gobierno abierto a la totalidad de los órganos, programas, proyectos y asignaciones de recursos que componen el sector público estatal y no estatal” (p. 227). En esta lógica, todas las funciones del Estado y los distintos niveles de gobierno pueden aplicar el modelo.

Por último, es necesario reconocer que este modelo se consolida a nivel multilateral con la creación de la Alianza por el Gobierno

Abierto³ (OGP por sus siglas en inglés) en 2011, una iniciativa internacional para “desarrollar e implementar reformas ambiciosas en torno a los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y tecnología e innovación” (Alianza para el Gobierno Abierto, 2015 en Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017, p. 22), como se observa en la tabla.

Tabla 1

Principios que sustentan las iniciativas de gobierno abierto según OGP

Transparencia	Rendición de cuentas	Participación ciudadana
La información sobre las actividades y decisiones gubernamentales es abierta y actualizada; además, es exhaustiva y se encuentra disponible al público en cumplimiento de estándares de datos abiertos (ejemplo: datos legibles, sin procesar).	Existen reglas, normas y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, respondan a críticas o requerimientos y acepten su responsabilidad por omisiones en lo referente a leyes y compromisos.	Los Gobiernos procuran que sus ciudadanos se involucren en debates públicos provean insumos y contribuyan a un régimen más innovador, efectivo y receptivo.
		
Los Gobiernos reconocen la importancia de proveer a los ciudadanos acceso abierto a la tecnología, de las nuevas tecnologías como impulsoras de la innovación y de aumentar la capacidad de los ciudadanos para utilizarlas.		

Fuente: Adaptado de Naser, Ramírez-Alujas y Rosales (2017).

La OGP impulsa estos principios a través de la adopción de compromisos cocreados entre los gobiernos y la sociedad que se formalizan en planes de acción bienales (estos pueden ser nacionales o locales). Es importante señalar que los planes de acción son una forma, aun cuando no la única, de promover los valores y principios del gobierno abierto.

3 La Alianza se lanzó formalmente el 20 de septiembre de 2011, cuando los 8 gobiernos fundadores (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido y los Estados Unidos) aprobaron la Declaración de Gobierno Abierto y anunciaron sus Planes de Acción Nacionales. A la fecha, la integran 78 países y veinte Gobiernos locales, los cuales han realizado más de 4000 compromisos para que sus gobiernos sean más abiertos y responsables.

2.2 El pilar de transparencia y acceso a la información pública

Transparentar la gestión pública implica no solamente dejar de lado la cultura del secreto, sino cambiar la lógica de trabajo de los servidores públicos hacia una en la que la información es organizada, ordenada (Trinidad, 2006) y puesta a disposición de la ciudadanía. Una gestión de archivos ordenada, el establecimiento de procedimientos, la apertura de datos o la organización de prioridades de transparencia activa son necesarios para ofrecer al ciudadano información relevante, oportuna y confiable.

En el marco del modelo de gobierno abierto, la transparencia es un elemento esencial como base para el funcionamiento de los pilares de participación ciudadana y de colaboración. No se puede olvidar que el derecho de acceso a la información pública se concibe como un derecho que habilita el ejercicio de otros derechos -como el de participación-, con especial atención hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. De esta manera, el derecho de acceso a la información “es una condición ineludible para cualquier participación pública significativa ya que la desinformación o la información inexacta o inoportuna pueden afectar sustancialmente la calidad de la participación” (Valdivieso, Suárez y Barragán, 2013, p. 27). En este sentido, una participación eficaz, la toma de decisiones sólidas y justas sobre el desarrollo dependen del acceso a la información (Mendel, 2009).

Sumado a lo anterior, un gobierno transparente es aquel que proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de actuación, sus fuentes de datos, el uso de recursos públicos, y sobre lo que puede ser considerado necesario frente a la demanda de la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente y efectivo control social (Cruz-Rubio, 2014). La transparencia y el acceso a la información “permiten un diálogo entre el público y sus gobernantes, cultiva la buena gobernanza y promueve la rendición de cuentas al empoderar a los ciudadanos, los periodistas y la sociedad civil en general con la información que requieren para luchar contra la corrupción y actuar como vigilantes contra abusos por parte de las autoridades” (Mendel, 2009, p. 1). Por otra parte, las políticas y estrategias de gobierno abierto buscan:

Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social sobre los gobiernos y facilitar la rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico) (Cepal, 2017, p. 16).

La implementación de políticas de apertura de datos se orienta a ofrecer datos primarios, desagregados, en formatos abiertos; que faciliten al usuario su utilización para cualquier finalidad: desde un emprendimiento, la generación de una nota periodística, el desarrollo de una tesis, un observatorio ciudadano o el desarrollo de una aplicación móvil, entre otros. Así, el modelo de gobierno abierto recoge dos principios o ejes principales relacionados con la transparencia y el acceso a la información pública (Cruz-Rubio, 2014, p. 11):

- **Apertura de datos públicos** (*open data*): Con la cual se promueve por un lado la innovación usando (o reutilizando) los datos públicos como catalizador de nuevas aplicaciones y servicios y, por tanto, transforma a los gobiernos de proveedores de servicios a gestores de plataformas (permitiendo que otras entidades o usuarios utilizando los datos públicos liberados, puedan crear nuevas prestaciones en la Web, generar nuevas actividades económicas y agregar valor público). Por otro lado, se devuelve a los ciudadanos sus propios datos, incrementando así la transparencia, la rendición de cuentas y el escrutinio público permanente.
- **Apertura de procesos** (*open process*). Con el uso de la Web 2.0 (Government 2.0) y redes sociales, se persigue facilitar la comunicación, la “escucha activa” y la participación, aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en el diseño de políticas y provisión de servicios públicos, y la colaboración (en red) dentro y entre las administraciones públicas y más allá. La apertura de procesos se refiere pues a extender las fronteras de la participación e implicación pública en la formulación de las políticas públicas.

En línea con lo ya mencionado, se resalta que abordar el pilar de transparencia dentro del modelo de gobierno abierto implica necesariamente el desarrollo y uso de herramientas de política pública en consonancia con sus valores y principios. Entre estas herramientas se proponen las siguientes, organizadas por tipo de transparencia, tal como se detallan en la tabla 2.

Tabla 2
Herramientas por tipo de transparencia y acceso a la información pública

Tipo	Descripción y argumentos	Instrumentos y herramientas de política pública
Reactiva (pasiva)	La transparencia reactiva o pasiva se refiere al derecho ciudadano de acceder a la información pública que genera el gobierno, y que le permite conocer el quehacer gubernamental, el control ciudadano y la rendición de cuentas. Este tipo de transparencia requiere de la existencia de normas que garanticen y regulen el derecho de acceso a la información. Un mecanismo para lograr lo anterior es otorgar a los ciudadanos la facultad para solicitar cualquier documento en poder del gobierno que contenga información pública.	Leyes de transparencia y acceso a la información
Activa (proactiva)	Los órganos de la Administración pública deben poner a disposición permanente de la ciudadanía, (fundamentalmente a través de sus sitios web), información relevante sobre antecedentes, estructura orgánica, funciones, atribuciones, sobre el funcionarios públicos y personal contratado y honorarios, sobre las contrataciones que realicen para el suministro de bienes, prestación de servicios, asesorías, consultorías y otros. Esta información debe ser lo más detallada y actualizada posible. Un rasgo clave de este modelo, es que se basa en la publicación (publicidad) proactiva de la información, la cual significa publicar la información sin necesidad de que la misma sea previamente solicitada.	Portales de transparencia
Focalizada	Modelo según el cual se brinda información concreta y se busca resolver dudas específicas o necesidades de públicos también concretos. La información es liberada por el gobierno o solicitada por el gobierno o ciudadanía. Focalizada en áreas específicas, este modelo parte de la idea de que el gobierno puede suprimir riesgos, resolver problemas específicos de interés público, o impulsar reformas estructurales. En ocasiones, el problema podría ser la mala calidad de los bienes o servicios, y en otras podría ser la ausencia de información confiable que la ciudadanía exige para tomar decisiones cotidianamente. En los casos más problemáticos, el gobierno podría reaccionar inmediatamente y contribuir a neutralizar algunos de problemas o riesgos críticos al requerir que la información relevante que no posean los ciudadanos sea dada a conocer públicamente.	Portales de transparencia focalizada

Continúa página siguiente.

Colaborativa	Si se analizan como estadios de desarrollo, podría considerarse a la transparencia colaborativa el siguiente paso o estadio de avance del modelo en la transparencia proactiva, y en donde gracias a los avances tecnológicos, la capacidad de almacenaje y de trabajo colaborativo usando redes virtuales, el problema no es ya el acceso a la información, o la forma en cómo se proporciona la misma. Bajo este modelo, el verdadero problema (desafío) es el procesamiento, análisis y transformación de la misma y la innovación en su uso.	Portales de <i>open data</i> , <i>Dashboards</i> y Herramientas de visualización de datos <i>Civic Apps</i>
--------------	--	---

Fuente: Tomado de Cruz-Rubio, C. (2014).

Es importante resaltar que uno de los criterios de elegibilidad para que un país sea parte de la OGP se relaciona con el acceso a la información pública. En la tabla 3 se muestran compromisos ilustrativos que se pueden adoptar en materia de transparencia y acceso a la información:

Tabla 3

Compromisos ilustrativos sobre transparencia y acceso a la información pública en el marco de OGP

Nivel	Ejemplos tipo
Inicial	Aprobar una ley que reconoce el derecho a la información pública, en conformidad con las normas y los estándares aceptados internacionalmente. Establecer estructuras institucionales para la implementación del derecho de acceso a la información pública. Capacitar a los funcionarios sobre la gestión de archivos documentales y la implementación de medidas sobre acceso a la información pública. Divulgar y publicar información gubernamental de manera proactiva.
Intermedio	Garantizar que cada autoridad pública emplee sistemas sobre acceso a la información pública / Derecho de Acceso a la Información. Ampliar el alcance de la transparencia activa. Promover y fomentar la conciencia pública sobre el derecho a la información.
Avanzado	Equiparar la legislación y las prácticas sobre Derecho de Acceso a la Información con los estándares internacionales más avanzados en la materia. Establecer sistemas de seguimiento y evaluación de mejores prácticas en materia de Derecho de Acceso a la Información. Revisar y reformar la legislación sobre secretos de Estado u otras normativas afines.
Innovador	Emplear las tecnologías de información para mejorar el acceso a la información. Establecer políticas de apertura de datos gubernamentales.

Fuente: Adaptado de Cepal (2017).

En el caso de Ecuador, su ingreso a la OGP representa una oportunidad para avanzar de manera integral en la implementación y principios del gobierno abierto, y de manera particular en lo que respecta al relacionado con transparencia y acceso a la información pública. El Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Ecuador ya recoge compromisos relacionados tanto con la apertura de datos, como con el desarrollo de capacidades para la transparencia y empoderamiento ciudadano (Gobierno Abierto Ecuador, 2019); sin embargo, ninguno orientado a la reforma del actual marco normativo sobre transparencia y acceso a la información pública. Dado que paralelamente a la cocreación del Plan de Acción, las reformas Lotaip ya se encontraban en discusión, el Plan buscó aportar desde el análisis de la operativización de los mecanismos con un enfoque ciudadano, y así complementar el análisis normativo que se encontraba desde entonces en marcha.

3. Metodología

Este trabajo parte de la hipótesis de que, el marco normativo vigente sobre transparencia y acceso a la información se encuentra descontextualizado y no responde necesariamente a la lógica de las estrategias de gobierno/Estado abierto actuales. Desde lo metodológico, el trabajo se enmarcó en un abordaje cualitativo, principalmente se incluyó el análisis de distintas fuentes de información bibliográficas, tanto referentes teóricos que permitieron contextualizar desde distintos enfoques la importancia de la transparencia en el modelo de gobierno abierto; pero también, los requerimientos y herramientas existentes que ofrecen oportunidades para fortalecer el marco normativo relacionado con transparencia y acceso a la información pública. Como resultado del análisis, se plantean algunas propuestas de reforma a la Lotaip con enfoque de gobierno abierto.

4. Resultados

4.1. Elementos a considerar para armonizar el marco normativo sobre transparencia y acceso a la información pública con el modelo de gobierno abierto

Para el caso de Ecuador, avanzar en el pilar de transparencia y acceso a la información pública implica, entre otros factores, el armonizar su marco normativo vigente tanto al contexto actual como a los estándares más ambiciosos a nivel internacional, entre ellos los de gobierno abierto, además de otorgarle una mirada prospectiva e innovadora al manejo de la información pública. En esta lógica, se plantean varias reformas generales a la Lotaip con base al análisis de disposiciones, estándares y herramientas en relación con el modelo de gobierno abierto. Es importante señalar que al momento existe un proyecto de nueva Lotaip, es decir, no una propuesta de reforma sino un nuevo proyecto de ley fundamentado en las mejores prácticas y estándares de acceso a la información pública.

De forma adicional, se debe anotar que una ley de transparencia y acceso a la información es una herramienta más que facilita la implementación de un modelo de gobierno abierto, por tanto, no constituye una solución única en sí misma, sino una de las bases de una estrategia amplia de transparencia, participación y colaboración. Por otra parte, es muy posible que las reformas que se requieran para alinear el marco normativo nacional de transparencia y acceso a la información pública a un enfoque de gobierno abierto impliquen modificaciones de otros cuerpos normativos o la emisión de normas complementarias, que regulen, por ejemplo, la protección de datos personales y privacidad de las personas.

Dicho esto, es preciso puntualizar que el presente trabajo enfoca exclusivamente su análisis a la normativa vigente desde la perspectiva del gobierno abierto. En esta lógica, se plantea como marco de referencia los tipos y herramientas para la transparencia y acceso a la información pública planteados por Cruz-Rubio (2014).

- **Datos abiertos.** Es quizá “la principal estrategia” del gobierno abierto que “busca una mayor transparencia y la mayor eficiencia del servicio público, permitiendo reutilizar los datos públicos para generar nuevas actividades económicas y la rendición de cuentas ante los ciudadanos” (Cruz-Rubio, 2014, p. 35). Para esto es fundamental que la información se entregue en formatos “que le permitan al ciudadano analizarla, interpretarla, reutilizarla, sistematizarla y llegar a sus propias conclusiones en relación con su contenido” (Cepal, 2017). Bajo este supuesto, se debe regular que la información que ofrezcan las instituciones al ciudadano no limite esta capacidad de uso y procesamiento de la información, más aún si se considera la necesidad de aprovechar los avances y desarrollos de las tecnologías de la información y el potencial para generar procesos colaborativos.
- **Garantía de acceso a datos gubernamentales.** “Los datos gubernamentales deben ser abiertos por defecto” (World Wide Web Foundation, 2017, p. 13) de forma que contribuyan a la innovación, a satisfacer las necesidades resultantes de la transformación digital o a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (OCDE, s. f.). En esta lógica una ley de transparencia debe no solo garantizar el derecho de acceso a la información, sino también el acceso a datos gubernamentales (Cepal, 2017).

Se recomienda ampliar el reconocimiento del derecho e incluir la referencia de datos gubernamentales, sin perjuicio de las disposiciones constitucionales y legales de protección de datos personales, y otros que pudieran tener carácter de reservado. Se debe reconocer, como se mencionó anteriormente, la importancia de los datos públicos como catalizador de nuevas aplicaciones y servicios. Esto implica un cambio en la lógica de mirar a los gobiernos como proveedores de servicios, exclusivamente, y pasar a un escenario en el que se convierten en gestores de plataformas que permitan a otros actores agregar valor público. Además, la regulación del derecho a la información debe establecer “una publicación proactiva de la información que garantice que los datos gubernamentales no personales estén abiertos por defecto, disponibles en formatos legibles por máquinas y publicados bajo licencias abiertas que permitan reutilizar esos datos” (World Wide Web Foundation, 2017, p.13).

- **Portales de transparencia.** Estas herramientas son clave para el desarrollo de la transparencia y la participación ciudadana en el marco del gobierno abierto. Internacionalmente se definen, como:

Plataformas web 2.0 de carácter informativo y de acceso libre, que permite a cualquier usuario disponer, en tiempo real, de los datos, conjuntos de datos y en general, de la información liberada y referida al gobierno o cualquiera de sus dependencias. Fundamentalmente, estos portales sirven como canales interactivos para que el ciudadano haga valer su derecho de acceso a la información pública.

Un portal de transparencia no puede asumirse como equivalente de un portal de gobierno abierto. Tampoco pueden entenderse un portal de transparencia como llanamente un portal de *open data*, pues la liberación de datos no es el único objetivo de la transparencia (Cruz-Rubio, 2014, p. 45).

En este contexto es fundamental reformar el mecanismo de transparencia activa contemplado en la Lotaip ⁴ y disponer que la difusión se realice a través de plataformas web 2.0 o portales de gobierno abierto. Es importante también señalar que:

Hay además portales que, con base en datos abiertos liberados, transforman y hacen más comprensible esta información para públicos más amplios, que puede ser usada para conocer aspectos claves tales como qué se hace con los impuestos y control del gasto público, (o dicho de otra forma, en qué se gasta el dinero las administraciones públicas), la composición de los presupuestos, o para la conformación de *City Dashboards* (llamados “tableros de instrumentos”) y de información en tiempo real, que monitorizan con indicadores clave a las Ciudades y sus servicios públicos (Cruz-Rubio, 2014, p. 45).

- **Establecimiento de portales de transparencia focalizada.** Los portales de transparencia tal como están planteados en la Lotaip se orientan a transparentar información operacional y administrativa de las instituciones. Desde un enfoque de transparencia activa se deja de lado la obligación para proveer de manera proactiva información sectorial, relacionada a problemáticas (como la calidad de los bienes o servicios públicos) o que responda a las necesidades de la ciudadanía para tomar decisiones cotidianas.

4 La Lotaip en su artículo 7 establece los requerimientos mínimos de transparencia activa que deben observar las instituciones públicas y privadas sujetas al cumplimiento de esta ley, principalmente relacionados con la gestión administrativa (marco normativo, directorios, remuneraciones, presupuestos, procesos contractuales, formatos, créditos, rendición de cuentas, entre otros).

Esta herramienta debería ser contemplada como uno de los mecanismos de difusión de información y datos públicos. Aunque la herramienta plantea un nivel de complejidad por las dinámicas propias de cada entidad sujeta al cumplimiento de la Lotaip, por la demanda diversa de la información por parte de la ciudadanía (poca demanda, demanda dispersa) o la falta de estrategias, protocolos o mecanismos de demanda de información focalizada; sí se puede establecer el mecanismo y los requerimientos mínimos que debe manejar. Será necesario establecer un protocolo que norme el funcionamiento de este tipo de herramientas, para evitar un uso discrecional que vaya en contra del derecho de acceso a la información pública o que restrinja el principio de publicidad de la información.

- **Transparencia activa.** De conformidad a los criterios de transparencia que establece la Alianza por el Gobierno Abierto, la publicación oportuna de presupuestos es uno de los cimientos básicos de la rendición de cuentas presupuestarias y de un sistema de apertura fiscal. En este sentido se hace necesario que la normativa disponga publicar presupuestos y auditorías en un sistema de datos abiertos, de manera específica. Este requerimiento, por ejemplo, es abordado por la Ordenanza 184 del Distrito Metropolitano de Quito,⁵ que establece la publicación de los presupuestos en formato abierto y accesibles, por lo cual hay un precedente normativo local en el país. Por otra parte, es importante también contar con información completa de los presupuestos participativos, tanto desde los procesos de construcción como de los resultados en la planificación.

De igual manera, de conformidad a estos criterios, se requiere transparentar las declaraciones patrimoniales o juradas. “Las normas referentes a la publicación de los ingresos y activos de funcionarios electos y de alto rango son esenciales para la apertura, el combate a la corrupción y la rendición de cuentas” (Cepal, 2017, p. 17). Si bien es importante que se requiera la entrega de la información, aun cuando no se demande su publicación, bajo los criterios de gobierno abierto se plantea la obligación de hacerla pública. En esta línea,

5 El Distrito Metropolitano de Quito ha sido pionero en la implementación de un modelo de gobierno abierto en el país. Si bien el proceso ha tomado varios años, se marca un hito en 2017 con la aprobación de una ordenanza específica que norma el gobierno abierto en el Distrito. Esta Ordenanza, plantea un abordaje de mayor alcance en términos de transparencia y acceso a la información pública al establecido tanto en la Lotaip como en la normativa municipal de gestión de la información.

la Ley de Presentación y Control de Declaraciones Patrimoniales Juradas establece que la información constante en las declaraciones patrimoniales juradas será pública.⁶ Sin embargo, es importante que se establezca la disposición de publicar las declaraciones patrimoniales completas de funcionarios electos y de alto rango como uno de los ítems de transparencia activa, adicionalmente a la posibilidad de consultarlas en la página de la Contraloría General del Estado.

5. Conclusiones

El análisis abordado a lo largo del presente artículo da cuenta de la pertinencia y oportunidad para adecuar la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no solo a la diversidad de nuevos estándares de transparencia y acceso a la información pública, sino, en particular a los principios del modelo de gobierno abierto. Sea con una reforma a la ley vigente o con una propuesta de ley alternativa, como la que se está impulsando, Ecuador requiere que su marco normativo tenga la capacidad y la efectividad no solo de adaptarse al contexto actual, sino también de facultar que las dinámicas de gobernanza permitan una participación más eficiente, inclusiva y colaborativa fundamentadas en información relevante, oportuna y accesible, en la lógica de las estrategias de gobierno/Estado abierto.

Por otra parte, si se considera que el gobierno abierto plantea una ‘modalidad’ más transparente, participativa y colaborativa (Oszlack, 2013) de la gestión pública, no es de extrañar que el pilar de la transparencia sea la base para el ejercicio de los otros dos: participación y colaboración. Desde esta perspectiva, en el caso de Ecuador, se evidencia la necesidad de innovar la regulación de transparencia y fortalecerla con estándares de buenas prácticas o con mecanismos

6 Según el art. 16 sobre el carácter público de la declaración y reserva de la confrontación y examen: La información constante en las declaraciones patrimoniales juradas será pública. La confrontación y examen a los que se refieren los artículos anteriores tendrán el carácter de reservados, salvo para quien esté siendo investigado, y solo perderán este carácter si, una vez remitido a la Fiscalía General del Estado un informe con indicios de responsabilidad penal, esta inicia la instrucción respectiva. Los abogados patrocinadores de los obligados a declarar cuyas declaraciones patrimoniales juradas sean examinadas, tendrán acceso a la documentación del examen y a sus resultados.

de gestión de información más eficientes. Sin embargo, estas innovaciones deben orientarse a empoderar a la ciudadanía y brindarle herramientas que, a través de la información, le faculten al ejercicio de otros derechos, como el de participación; pero también a ejercer un rol de corresponsabilidad en la gestión de los asuntos públicos, fundamentado y efectivo.

La reforma a la regulación de transparencia y acceso a la información pública, así como el desarrollo e implementación de políticas de apertura deben considerar, al menos: i) la apertura de datos como una estrategia de innovación que permita a los ciudadanos disponer de información en formatos abiertos y utilizarla para cualquier finalidad, sin que exista límites en la capacidad de uso y procesamiento de la misma; ii) una mejora en los niveles de transparencia activa que responda a las necesidades de información de la ciudadanía, considerando la importancia de contar con portales de transparencia focalizada; y iii) el requerimiento de avanzar hacia sistemas de apertura fiscal que faculten la rendición de cuentas presupuestaria y el control social, principalmente con la publicidad de presupuestos y auditorías en formato de datos abiertos. En este marco es fundamental no dejar de lado otros mecanismos de transparencia *off line*, que no estén atados al uso de la tecnología, de forma que no se convierta en una barrera de acceso para aquellas personas que no dispongan los recursos o los conocimientos.

Por último, la armonización de la regulación de transparencia con el modelo de gobierno abierto requiere considerar factores relacionados con la gestión del cambio que ofrezcan condiciones necesarias para viabilizar las reformas y su gestión. Entre estos se puede considerar el establecimiento y formalización de políticas y normas internas, sensibilización y capacitación a funcionarios y directivos, definición de roles y responsabilidades, articulación interna, externa e interinstitucional, establecimiento de programas de sensibilización y educación ciudadana, generación de alianzas con actores no gubernamentales (ONG y academia) entre otras,⁷ que permitan abordar

⁷ Propuesta preliminar con base en Galofré Isart (1997) citado en CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-05. Véase http://www.snt.org.mx/images/Doctos/Acuerdo_Modelo_de_Gobierno_Abierto_para_PAG.pdf

los cambios que plantea el modelo de apertura: cambios organizacionales, cambios en los procesos, cambio en la organización, cambio en las formas de relación (Calderón & Lorenzo, 2010, pp.15-16).

6. Referencias bibliográficas

- Barragán, D., y Muñoz, L. (2018). *Gobernanza forestal en Colombia y Ecuador: retos para fortalecer la democracia ambiental en la gestión sostenible de los recursos forestales*. Santiago: Revista de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.
- Basco, A. (2017). *La tecno-integración de América Latina: instituciones, comercio exponencial y equidad en la era de los algoritmos*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Calderón, C., y Lorenzo, S. (Ed.). (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Jaén: Algón Editores.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2017). *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región*. Santiago: Cepal.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Cartagena de Indias: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Cruz-Rubio, C. (2014). *Hacia el gobierno abierto: Una caja de herramientas*. Departamento para la Gestión Pública Efectiva/OEA. Recuperado de http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/FINAL%20Caja%20de%20Herramientas.pdf.
- Espinel, M. (2017). *Gobierno Abierto: la clave para innovar la gestión pública* (Tesis de maestría). Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, España.
- Fumega, S., & Scrolloni, F. (2012). El acceso a la información y los gobiernos abiertos en América Latina en *La promesa del Gobierno Abierto*. Ciudad de México: Itaip/Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.
- Gobierno Abierto Ecuador (2019). Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador 2019-2021. Quito, Ecuador: Gobierno Abierto Ecuador. Recuperado de https://gobiernoabierto.ec/wp-content/uploads/2020/01/Ecuador_Action-Plan_2019-2021_OGP_c.pdf

- International Fund for Agricultural Development [IFAD] (1999). Good governance: an overview. En Executive Board – Sixty-Seventh Session Rome, 8 y 9 de septiembre, Roma: IFAD. Recuperado de http://www.ipa.government.bg/sites/default/files/pregled-dobro_upravljenje.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2018). *Tecnologías de la Información y Comunicación. Encuesta Multipropósito-TIC 2018*. Recuperado de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/TIC/2018/201812_Principales_resultados_TIC_Multiproposito.pdf
- Martínez, M. (2010). Gobernanza y legitimidad democrática. *Reflexión Política*, vol. 12, núm. 23, 96-107. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/110/11015102008.pdf>.
- Mendel, T. (2009). *El derecho a la información en América Latina*. Quito, Ecuador: Unesco.
- Naser, A., Ramírez-Alujas, A., y Rosales, D. (Ed.). (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal.
- Navas, M., y Villanueva, E. (2004). *Hacia una América Latina Transparente. Las experiencias de Ecuador y México*. Quito: Coalición Acceso.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (s. f.). *Reporte de la OCDE sobre Datos Abiertos Gubernamentales. Resumen ejecutivo*. París: OCDE. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data-report-highlights-es.pdf>
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe-Red Gealc.
- _____. (2017). La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe. En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal.
- Trinidad, A. (2006). *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*. Ciudad de México: H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Valdivieso, L., Suárez, S., & Barragán, D. (2013). *Gobernanza ambiental: una evaluación del Principio 10 en el Ecuador*. Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental.

World Wide Web Foundation (2017). *Open Data Barometer. Informe Global Cuarta Edición*. Washington D. C.: World Wide Web Foundation. Recuperado de <https://opendatabarometer.org/doc/4thEdition/ODB-4thEdition-GlobalReport-ES.pdf>

Normativa

Acuerdo Ministerial No. 012-2019. Guía para el tratamiento de datos personales en la Administración Pública Central (2019).

Acuerdo Ministerial No. 011-2020. Política de Datos Abiertos de Aplicación en la Administración Pública Central (2020).

Ley de Presentación y Control de Declaraciones Patrimoniales Juradas (2016).

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2014).

Ordenanza Metropolitana n.º 184. Ordenanza Metropolitana de Gobierno Abierto en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2017).

Capítulo 5

Gobierno electrónico, Administración pública y protección de datos personales: importancia del principio de responsabilidad proactiva

Luis Ordóñez Pineda

1. Introducción

SOBRE LA BASE del respeto a la dignidad humana, el derecho a la protección de datos personales conlleva que los poderes públicos garanticen, entre otros bienes jurídicos, la protección de los derechos de las personas, en relación con el tratamiento de sus datos, a partir de un manejo responsable de la información. Por tanto, constituye un deber de la administración asegurar, no solamente, las facultades de control y disposición de la información personal sino, además, establecer medidas proactivas y preventivas, frente a su tratamiento, las cuales corresponden a los responsables del tratamiento. Autores como Troncoso y Pérez Luño coinciden en la necesidad de “buscar equilibrio”, desde el ámbito de relación entre la administración y los ciudadanos, en lo que respecta al tratamiento de la información de carácter personal (Troncoso, 2010). Este planteamiento sugiere en gran medida de un ‘pacto social’, que garantice la proporcionalidad de las libertades que se desprenden del derecho a la protección de datos (*Ibid.*).

Desde las reformas, tanto constitucional de 2008 como legal, relativa a la promulgación del Código Orgánico Administrativo de 2017 es necesario abordar las posibilidades que plantea y exige el derecho a la protección de datos en el contexto de la Administración pública en Ecuador. Así, por una parte, el art. 66.19 de la Constitución de la

República garantiza “el derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección” (CRE, 2008). Y, por otra, el art. 1 del Código Orgánico Administrativo, cuyo objeto es regular “el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público” (COA, 2017) introdujo en el art. 24 —como un principio de la actividad administrativa, frente a las personas— la protección a la intimidad de la información personal, cuando la administración pública efectúe tratamientos de datos.

En la era de la información y del gobierno electrónico es esencial que los poderes públicos respeten el marco jurídico para la protección de datos integrado, tanto por principios como por medidas de seguridad, con el fin de asegurar que el tratamiento de la información responda a unos fines legítimos y, sobre todo, que este se enmarque en el instituto de garantía que comprende el derecho a la protección de datos. Como se plantea en esta propuesta, a partir del principio de control de la juridicidad en la administración, se concreta un modelo mixto de supervisión, el cual obliga a los responsables del tratamiento, no solo cumplir con la legislación, sino también, adoptar de manera proactiva medidas preventivas, que aseguren el ejercicio de este derecho fundamental.

Utilizando el método analítico y sintético, este estudio supone un análisis exegético-sistemático del actual marco jurídico ecuatoriano, en relación con los principios de eficiencia, control, seguridad jurídica y de protección de la intimidad que regulan las actuaciones administrativas. Se pretende distinguir un modelo de gestión de la información, frente al modelo de manejo y uso responsable de los datos personales, que representa el principio de responsabilidad proactiva. Así, con atención a los principales instrumentos internacionales y estado de cuestión en Ecuador, se espera contribuir con un análisis que aliente la aplicación de medidas preventivas y que, atendiendo el paradigma del Estado constitucional de derechos y justicia, comprometa el respeto del derecho a la protección de datos en la Administración pública. Para este fin, desarrollaremos contenidos relacionados con la naturaleza del derecho fundamental a la protección de datos; el paradigma del Estado constitucional de derechos

y justicia; el gobierno electrónico y deberes que corresponden a la Administración pública, frente al ejercicio de este derecho en la sociedad de la información.

2. Marco teórico y conceptual

Si bien el derecho a la protección de datos se considera como una libertad fundamental de carácter autónoma, en relación con otros derechos fundamentales —la intimidad, por ejemplo—; no deja de ser importante su materialización en la práctica, respecto a las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio, en virtud de la pluralidad de bienes jurídicos que integra la naturaleza de este derecho. Por ello, el respeto del marco instrumental que compone este derecho fundamental requiere “un equilibrio entre el flujo de informaciones, que es condición indispensable de una sociedad democrática y exigencia para la actuación eficaz de los poderes públicos, con la garantía de la privacidad de las personas” (Pérez Luño, 2010, p. 363).

En la sociedad moderna, el flujo de información se canaliza, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación. En la administración, esta cuestión posibilita que los procesos sean más rápidos, asegurando, entre otros aspectos, la transparencia, calidad y modernización de las actividades que ejerce la función administrativa. Este modelo, conocido, hoy en día, como: “‘Gobierno digital’, ‘Gobierno electrónico’, ‘Gobierno en línea’, ‘Administración electrónica’ y ‘Estado digital’, equivalentes a las anglosajonas ‘electronic government’, ‘e-government’, ‘e-governance’ o ‘e-democracy’ se refieren al paradigma tecnológico asociado a la prestación telemática de servicios por parte de los poderes públicos” (Cardona, 2009, p. 68). En todo caso, hay que asumir que el gobierno electrónico o corresponde en sí mismo al denominado gobierno abierto, el cual —como una nueva filosofía de gobierno— “supone, de hecho, una relación de doble vía entre Estado y ciudadanía, facilitada por el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)” (Oszlak, 2017, p. 214).

En este marco, y considerando que los derechos fundamentales son de directa e inmediata aplicación, por y ante cualquier servidora

o servidor público, la protección de datos personales exige en el gobierno abierto o electrónico prever garantías de privacidad e intimidad, sobre la base de un manejo o tratamiento responsable de los datos personales. En todo caso, advirtiendo que este derecho puede, en algunas ocasiones, evidenciar “colisión con otros derechos fundamentales y bienes constitucionales que implican el conocimiento y acceso a la información personal y el tratamiento de datos personales sin consentimiento” (Troncoso, 2010, p. 33); es preciso determinar, además, las condiciones o supuestos de legitimación que plantea la protección de datos, en el marco del gobierno electrónico.

Frente al tratamiento automatizado de la información personal, es importante advertir que “el riesgo más importante de la Administración Electrónica es que suponga una vulneración del derecho fundamental a la protección de datos personales” (Troncoso, 2010, p. 594). De hecho, como señala Oszlak (2020), si bien la tecnología abre nuevas oportunidades para los Estados “al amplificar de modo exponencial el poder de los datos, su impacto sobre el bienestar de las sociedades y sobre la naturaleza del régimen político pasa a depender del uso de ese poder” (p. 239). Por consiguiente, se desprende la necesidad de “buscar equilibrio” en la relación gobierno electrónico frente a ciudadanos, en lo que respecta al tratamiento de datos, considerando esencial “un adecuado ordenamiento jurídico de la informática, capaz de armonizar las exigencias de información propias de un Estado avanzado con las garantías de los ciudadanos” (Pérez Luño, 2010, p. 363). Así, como señala Guichot (2005), en el contexto de la administración, la normativa que esté orientada a regular tratamiento de la información debe concretar:

La necesaria adopción por los responsables de los ficheros de medidas de seguridad, que garanticen el secreto y la integridad en el tratamiento de los datos; el establecimiento de un régimen sancionador por vulneración de sus determinaciones; y la creación de una Autoridad independiente encargada de vigilar la correcta observancia de la ley, dotada para ello de facultades de resolución de reclamaciones, inspectoras y sancionadoras (p. 116).

Como sabemos, las tecnologías de la información y comunicación representan un aspecto básico en el desarrollo de la sociedad actual. No obstante, respecto a la privacidad de las personas, estas mismas tecnologías significan una potencial amenaza, a partir de las insuficientes medidas de seguridad que giran alrededor del tratamiento de la información personal. Así, por ejemplo, señalamos que “la acelerada evolución de estas herramientas informativas hace posible utilizarlas —y ya hay suficiente evidencia de ello— para marginar poblaciones discriminadas en virtud de una “decisión logarítmica”, para “guiar” las decisiones de consumidores y votantes conociendo sus gustos y preferencias” (Oszlak, 2020, p. 239). Por ello, para una correcta gobernanza electrónica —entendida como “el proceso mediante el cual las instituciones, organizaciones y los ciudadanos se guían ellos mismos [...] para participar en el devenir de las comunidades a través de medios electrónicos” (Cardona, 2009, p. 75)—, se requiere no solo de un adecuado ordenamiento jurídico que describa principios, garantías, derechos y obligaciones, sino, además, de un verdadero compromiso en el ámbito de la administración, respecto al tratamiento de datos personales.

Desde esta perspectiva, no se trata de limitar el uso y acceso a las tecnologías, sino de conciliar estas con el respeto de las libertades fundamentales de las personas. En todo caso, con relación al gobierno electrónico y su desarrollo en los Estados, “lo que está en juego en este proceso de aceleración del cambio tecnológico es algo diferente: ni más ni menos que la velocidad con que las instituciones estatales conseguirán desarrollar nuevas capacidades de anticipación, adaptación e intervención” (Oszlak, 2020, p. 99). Así, frente a estas dos perspectivas que se presentan. Por un lado, a la protección de datos personales en la sociedad de la información y, por otro, a la capacidad de las instituciones del Estado para garantizar este derecho fundamental, en el marco del gobierno electrónico; advertimos que “cualquiera sea la forma en que describamos al gobierno abierto, haremos referencia probablemente a un estado de situación deseable, a una filosofía de gestión de lo público aún no adoptada plenamente en ninguna parte, más que a una realidad verificable” (Oszlak, 2017, p. 215).

Como es conocido, en el ámbito sectorial de Ecuador, el marco de regulación del derecho a la protección de datos es un escenario en construcción; y, en términos del gobierno electrónico o gobierno abierto, una filosofía de gestión que no está adoptada, plenamente. No obstante, resulta inapropiado deslegitimar su amparo, frente al paradigma del Estado constitucional de derechos y justicia. Por una parte, recordemos que la Constitución de la República reconoce y garantiza a la protección de datos personales como un derecho fundamental; y, por otra, que su art. 11.3 garantiza —como un principio para aplicación de los derechos— que será “de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público” (CRE, 2008). Por tanto, si bien no existe una ley general que defina principios y garantías que deban aplicarse en el marco del gobierno electrónico, corresponde a la administración garantizar la seguridad, integridad y protección de la información de carácter personal. En suma, diseñar un modelo de regulación deseable, el cual responda a la normativa y principios constitucionales.

Sin embargo, es clara la necesidad de un orden jurídico equilibrado, que defina principios, medidas de seguridad, derechos y obligaciones, que garanticen que el tratamiento de la información personal responda a unos fines legítimos. Naturalmente, contar una Ley general facilitará no solo la seguridad jurídica en el ordenamiento legal sino, además, la confianza ciudadana en sus relaciones con entornos digitales. En todo caso, frente a este panorama insistimos en la importancia que tiene el Estado constitucional de derechos y justicia en la garantía del derecho a la protección de datos, por cuanto, entendemos que, en el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público, los presupuestos que conforman este paradigma aún pasan inadvertidos. En este punto, Lucas Murillo de la Cueva (2009) expone que:

El desconocimiento no es algo exclusivo de los ciudadanos. Se extiende a instituciones públicas y privadas que disponen de amplios volúmenes de información personal y, a veces, va acompañado por un escaso celo, cuando no despreocupación, en la aplicación de las normas legales y reglamentarias que la protegen (p. 134).

Ahora bien, hay que destacar que, a partir del principio de control de la juridicidad en la administración, se concreta un modelo mixto de supervisión que —conjuntamente con las autoridades de control independientes— obligan a los responsables del tratamiento, no solamente, a cumplir con la legislación, sino también, a adoptar de manera proactiva medidas preventivas, que faciliten el ejercicio del derecho a la protección de datos. En este marco, recordemos que la filosofía del gobierno electrónico, basada en el uso de la tecnología, “no es más que una herramienta que abre nuevas oportunidades para que los Estados adquieran mayor capacidad y sean más eficientes” (Oszlak, 2020, p. 239).

Como hemos señalado, el derecho fundamental a la protección de datos no se ha desarrollado en una ley general que contenga: principios; derechos y garantías para los titulares de la información; obligaciones para los responsables del tratamiento; e, implantación de una autoridad de control y supervisión de carácter independiente. No obstante, esto no constituye óbice para que las instituciones públicas limiten, por una parte, el ejercicio de este derecho, a partir de las bases que consagra su reconocimiento constitucional; y, por otra, apliquen medidas eficientes tendentes a facilitar el ejercicio de los derechos de las personas. En todo caso, destacamos que la protección de este derecho ha podido evidenciarse en algunas normas sectoriales.¹ Así, en lo que corresponde al ámbito de la Administración pública, el Código Orgánico Administrativo —cuyo objeto es regular “el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público” (COA, 2017)— introdujo en su art. 24, como un principio de la actividad administrativa, frente a las personas, la protección a la intimidad de la información personal.

En el contexto del gobierno electrónico, una de las características de la administración electrónica es la implantación de un modelo de automatización de los procesos y de la información (documentos o

¹ Entre las leyes sectoriales que se destacan se encuentran: Ley de Comercio Electrónico, Firmas y Mensajes de Datos; Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos; Ley Orgánica de Telecomunicaciones. Asimismo, debe agregarse que septiembre de 2019 se presentó en la Asamblea Nacional el “Proyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos Personales”. El antecedente para la formulación de este proyecto fue precisamente la filtración de datos personales, de millones de ecuatorianos, desde bases datos que pertenecen a la administración pública.

expedientes electrónicos), que “facilita su localización y evita la pérdida de esfuerzos y tiempo que supone la acumulación de información en papel. La informatización y automatización de procedimientos reducen asimismo las necesidades del personal administrativo” (Troncoso, 2010, p. 572). En este aspecto, el art. 146 del Código Orgánico Administrativo (COA) dispone que los expedientes electrónicos deben “estar protegidos por medio de sistemas de seguridad de acceso y almacenados en un medio que garantice la preservación e integridad de los datos” (COA, 2017). Por tanto, es esencial que los responsables del tratamiento consideren que:

A este juego de principios y derechos (con los consiguientes deberes), se le unen unas garantías institucionales que persiguen la efectividad de estos principios y derechos (medidas de seguridad) para garantizar el secreto, existencia de un registro general de protección de datos, establecimiento de un sistema de sanciones, todos ellos bajo el control y tutela de las Agencias de Protección de Datos (Guichot, 2005, p. 103).

Frente a estos supuestos, “los gobiernos y organizaciones del sector público se encuentran en el epicentro de esta “tormenta perfecta” y deben replantearse qué significa gestionar en una era disruptiva. Y deben hacerlo, al mismo tiempo en que deben volver a ganar la confianza pública” (Oszlak, 2020, p. 31). En este orden, advertimos que:

Las Administraciones públicas son las mayores detentadoras del bien que define la sociedad de comienzos de milenio, la información, una parte muy importante de la cual está relacionada con personas determinadas [...] La acumulación de datos personales por parte de sujetos públicos ha ido aumentando de forma geométrica, y se extiende a todas las modalidades de la actividad administrativa, potenciada por las posibilidades informáticas y por la creación de redes europeas o internacionales para hacer frente a nuevos retos de cooperación interadministrativa, como el terrorismo o la inmigración (Guichot, 2005, p. 81).

Sobre esta base teórica y conceptual, conviene estimar la necesidad de incorporar una ley general que asegure que los tratamientos de la información personal, en particular, en el ámbito de la administración, se ajusten a principios generales, con el objeto de garantizar el respeto, los derechos, las obligaciones y, en suma, recuperar

la confianza ciudadana, en el ámbito de la protección de datos personales. En todo caso, a falta de una normativa que desarrolle este derecho fundamental en la Administración pública y, tomando como referencia el paradigma del Estado constitucional de derechos y justicia; este trabajo pretende destacar, en adelante, los principales instrumentos internacionales y resoluciones de la Corte Constitucional de Ecuador, que hacen referencia al principio de responsabilidad proactiva en el marco de protección de datos personales.

Si bien, nuestra hipótesis parte de demostrar el desconocimiento del contenido del derecho a la protección de datos; por medio de los objetivos propuestos, pretendemos comparar y consensuar en la administración pública nuevos conceptos y principios, que se orienten a una protección proactiva de la información personal en los servidores públicos. Así, tomando en cuenta que, “en un contexto de arenas movedizas, las instituciones estatales tienen un papel crucial en prestar servicios a sus ciudadanos, tratando de equilibrar las oportunidades creadas por la disrupción” (Oszlak, 2020, p. 31); nuestra intención es armonizar, equilibrar y sugerir un modelo adecuado de protección que, en Ecuador, garantice las condiciones necesarias para ejercicio efectivo de este derecho fundamental.

3. Metodología

Se realizó una investigación bibliográfica, utilizando los métodos generales de las ciencias como son el analítico y sintético. El método analítico facilitó la comparación y el análisis exegético-sistemático del marco jurídico aplicable al derecho fundamental a la protección de datos, en el ámbito del gobierno electrónico; y, el método sintético contribuyó a establecer la relación que supone en la administración electrónica el principio de responsabilidad proactiva y el tratamiento de datos de carácter personal. Esta metodología permitió, desde una perspectiva holística conocer y abordar la problemática de la protección de datos personales en la Administración pública, relacionando las normas, hechos sociales y bienes jurídicos tutelados, en un Estado constitucional de derechos. Por último, como herramienta de investigación empleamos el análisis de casos, para la revisión de Resoluciones de la Corte Constitucional del Ecuador.

4. Resultados

El reconocimiento de la protección de datos de carácter personal como un derecho fundamental surge, a partir de las dificultades que representan las TIC, frente al tratamiento automatizado de la información personal. Así, “el elemento determinante de la necesidad o interés esencial sobre el que se construye es el proceso tecnológico, principalmente el derivado de los avances que resultan de la combinación de las virtualidades de la informática y de las telecomunicaciones” (Murillo de la Cueva y Piñar, 2011, p.15). Precisamente, en relación con la Administración pública, Guichot (2005) señala que:

La sustancia de este derecho, incluso cuando es objeto de limitaciones, es más bien el derecho a que los poderes públicos no posean más datos personales que los estrictamente necesarios para el ejercicio de sus competencias legales, a que éstos sean veraces, y a conocer la identidad de los responsables de los ficheros y de los datos personales que poseen, en este último caso con posibilidad de restricciones en el modo, tiempo y forma (p. 91).

Si bien, en un inicio, la tutela de este derecho fundamental se consagraba mediante el respeto del derecho a la intimidad; el desarrollo jurisprudencial y doctrinario –sobre todo en el marco europeo– enmarcó el derecho a la protección de datos como un derecho de carácter autónomo caracterizado, principalmente, por un enfoque instrumental que permite ejercer ciertas facultades de control en el tratamiento de la información de carácter personal. Sobre esta cuestión, Troncoso (2010) considera que:

El derecho fundamental a la protección de datos se encuentra muy relacionado con el derecho a la intimidad, estando incluido dentro del precepto constitucional que reconoce y proclama distintos derechos relativos a la privacidad de las personas. Pero, al mismo tiempo, es un derecho autónomo a controlar la propia información personal (sea íntima o no lo sea), un derecho general frente a los riesgos para los derechos de la personalidad que pueden suponer el tratamiento de datos personales y, por tanto, una garantía de instituto de otros derechos fundamentales (p. 75).

La administración y la sociedad, en general, se enfrentan al manejo de grandes cantidades de información de carácter personal, por lo que su tratamiento conlleva a generar, desde el Estado un marco de regulación y garantía de los derechos fundamentales, que se desprenden de este instituto de garantía. “Se requiere, por lo tanto, un Estado con capacidad preventiva y reactiva para enfrentar y conducir este proceso, sin disuadir la innovación tecnológica puesta al servicio de la producción de bienes y servicios de interés colectivo” (Oszlak, 2020, p. 33). Por ello, enfatizamos que los Estados tienen la obligación de establecer regímenes jurídicos de garantías que cumplan con las exigencias que la sociedad demanda hoy en día; y, por consiguiente, prescribir que, tanto la administración como la sociedad en general, se sometan a un sistema de calidad y eficiencia orientado a equilibrar el respeto del derecho a la protección de datos.

Como expone Pérez Luño (2010), para concretar este equilibrio se requiere “un pacto social informático por el que el ciudadano consiente en ceder al Estado datos personales, a cambio del compromiso estatal de que los mismos se utilizarán con las debidas garantías” (p. 363). Ahora bien, puede decirse que la evolución que ha experimentado en las últimas décadas el derecho a la protección de datos de carácter personal es diversa y se caracteriza, en especial, por el desconocimiento de su contenido, como consecuencia de las dificultades que podría comprender su interpretación. Sobre este respecto, Murillo de la Cueva (2009) apunta que:

La relativa complejidad del lenguaje utilizado por el legislador, tributario en buena parte de terminologías y expresiones procedentes de directivas europeas, no es una ayuda para superar esta dificultad. Como tampoco lo es la tendencia de parte de los especialistas y de las instituciones de garantía a servirse de conceptos difíciles de comprender para la mayor parte de las personas (p. 133).

Gran parte del ordenamiento jurídico latinoamericano forma parte de una tradición jurídica sustentada en la integración normativa de leyes que pertenecen a otros contextos o realidades. Así, se origina una suerte de dispersión normativa carente de un modelo jurídico específico que conlleva, evidentemente, a errores de interpretación

normativa, por la especialidad del lenguaje legislativo y su adaptación en las instituciones estatales, encargadas de velar la aplicación del principio de control legal y constitucional. A esta realidad se suma “el desconocimiento que la mayor parte de las personas tienen sobre los peligros derivados del acceso por terceros a los datos que les identifican o permiten identificarlos cuando no afectan directamente a su vida íntima” (Murillo de la Cueva, 2009, p. 133).

En este sentido, parece conveniente reconstruir las bases y fundamentos que han llevado a considerar el reconocimiento de la protección de datos como un derecho fundamental. Así, evidenciamos la necesidad de “volver sobre los aspectos esenciales de este derecho y, en particular, sobre las fuentes que legitiman los tratamientos y los principios que le inspiran. Es decir, sobre los elementos que son más genuinamente característicos de este derecho fundamental” (Murillo de la Cueva, 2009, p. 140). En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, este derecho se enmarca dentro del denominado Estado constitucional de derechos y justicia. Considerando que aquello significa que “el centro del Estado, es el ser humano, que toda su actividad debe encaminarse a buscar el bienestar de sus habitantes a través del respeto de todos los derechos consagrados no sólo en la Constitución, sino demás leyes e instrumentos internacionales” (Corte Constitucional, 2016); uno de los principios que materializa su protección, implica que el más alto deber del Estado consiste en “respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución” (CRE, 2008). Sobre esta base, “está obligando a toda autoridad pública a que respete derechos, cualquiera que fuese el acto jurídico mediante el cual se manifeste: ley, reglamento, sentencia, plan nacional” (Ávila, 2016, p. 61).

Tomando en cuenta que, en este paradigma constitucional se establecen “fines, que son la realización de los derechos fundamentales, y medios, que son los poderes públicos y sus mecanismos de actuación” (Ávila, 2016, p. 61). Los derechos establecidos en la Constitución se desarrollan sobre la base de una nueva teoría constitucional, que difiere del positivismo legalista de otras épocas. Nos referimos a la teoría neoconstitucionalista que desarrolla una nueva forma de Estado. Las características de esta teoría y nueva forma de Estado son: “1) El reconocimiento del carácter normativo Superior de la Constitución;

- 2) La aplicación directa de la Constitución como norma jurídica; y,
- 3) El reconocimiento de la jurisprudencia constitucional como fuente primaria de derecho” (Corte Constitucional, 2016).

El reconocimiento de la protección de datos como un derecho fundamental se consolida como una norma con carácter normativo superior, en relación con cualquier otra norma que se le contraponga. Además, se constituye como una regla de aplicación directa e inmediata, que impone a cualquier servidor público la obligación de aplicar y observar el principio de eficacia directa, por el cual se garantiza el respeto de los derechos y garantías establecidos, no solo en la Constitución, sino también en los instrumentos internacionales de derechos humanos (CRE, 2008). Por último, en cuanto al reconocimiento de la jurisprudencia constitucional, como una fuente primaria del derecho; la Corte Constitucional desarrolló en 2014 el primer precedente vinculante en la materia.

De esta manera, el surgimiento de este derecho, a partir de la teoría neoconstitucional supone una de las novedades más importantes que trajo la Constitución de 2008. Su incorporación se centró en la formulación de derechos innovadores que —contenidos en instrumentos internacionales— protegen la información de carácter personal; y garantizan —sobre la base de la dignidad humana— su aplicación directa e inmediata por parte de los poderes públicos. Considerando que el actual Estado constitucional ecuatoriano se sostiene sobre un sistema jurídico que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades;² advertimos que, en al ámbito de la administración, “quien trata datos personales trata datos ajenos, no propios, que debe utilizar con estricto respeto a los derechos del interesado. Esta construcción nos reconduce al respeto de la dignidad de la persona, base fundamental de la protección de datos” (Murillo de la Cueva y Piñar, 2011, p. 102).

Ahora bien, uno de los problemas en la protección de datos es el desconocimiento de las personas sobre el contenido de este derecho

2 El Preámbulo de la Constitución de la República del Ecuador refiere la fundamentación del Estado Constitucional de Derechos sobre “Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades”.

fundamental. Si bien el común de las personas —ciudadanía en general— advierte cierto desconocimiento, en el contexto de la Administración pública esta es una presunción que no debe descartarse. Sobre este aspecto, hay que considerar que el Estado, “debe ser un espacio de servicio, que promueva y garantice los derechos. No puede haber garantía de derechos, cuando estos son violados” (Ávila, 2016, p. 60). Como expone la Corte Constitucional (2009), frente al tratamiento de la información de carácter personal, le corresponde a la administración:

Un manejo responsable de la misma, debido a que cualquier acción u omisión en su tratamiento por parte de los servidores públicos responsables puede generar una violación a derechos fundamentales de las personas [...] No podemos permitir que la negligencia o dolo de los servidores públicos llamados a desempeñar su trabajo con eficiencia y responsabilidad lesione gravemente derechos fundamentales de las personas.

Desde esta perspectiva, la protección de datos personales implica no solo la voluntad ajena o de terceras personas, sino también el quehacer individual. Por ello, advertimos que “en las sociedades avanzadas del presente la protección de datos personales tiende, en definitiva, a garantizar el equilibrio de poderes y situaciones, que es condición indispensable para el correcto funcionamiento de una comunidad democrática de ciudadanos libres e iguales” (Pérez, 2010, p. 363). Así, desde el titular de los datos personales, hasta quienes ejercen el tratamiento de la información, tienen bajo su responsabilidad el cumplimiento de una serie de principios y deberes que deben desarrollarse de una manera preventiva y proactiva. En fin, respecto a la administración electrónica o gobierno electrónico, corresponde a los responsables y encargados del tratamiento prestar “la observancia de formas y procedimientos imprescindibles para hacer efectivas las garantías del derecho a la autodeterminación informativa” (Murillo de la Cueva y Piñar, 2011, p. 27).

Llegados a este punto, corresponde cuestionarnos ¿cuál es el papel del gobierno electrónico, frente al tratamiento de la información personal? Con el objeto de equilibrar la regulación o susceptibilidad o no de tratamiento por terceros, deben respetarse una serie de principios y derechos que componen este derecho fundamental. Por ello,

conviene resaltar que “si el Estado no está capacitado para comprender los riesgos que trae aparejado el desarrollo e implantación de ciertas innovaciones tecnológicas, así como de regular sus deletéreas consecuencias, la sociedad puede verse expuesta a la voracidad de empresas y emprendedores” (Oszlak, 2020, p. 34). En este orden, si en la administración, en general, este presupuesto es esencial, en lo que cabe a la administración electrónica o gobierno electrónico es un requisito *sin equa non* para el correcto equilibrio y ejercicio del derecho a la protección de datos, en una sociedad digitalizada.

Como aclaran Galindo, García y Lasala (2009), los procedimientos que conllevan la adaptación de la administración electrónica o gobierno electrónico deben, de manera previa, evaluar o definir cuestiones relacionadas con “principios universales como la libertad, la igualdad –con problemas como derechos de acceso y la brecha digital– y seguridad, incluyendo problemas como integridad, autenticidad, privacidad, protección de datos” (p. 50). Por tanto, en lo que corresponde a la protección de datos, en la administración electrónica “sólo si protegemos los datos personales podemos establecer la relación de confianza necesaria para el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en la sociedad y en las Administraciones Públicas” (Troncoso, 2010, p. 600).

En este plano, nos referimos a algunos principios esenciales que deben considerarse en el marco del tratamiento de la información. Por ejemplo, dentro de los principios de la buena administración, se destacan el deber de responsabilidad y seguridad, los cuales se consideran como garantías esenciales que aseguran la tutela del derecho a la protección de datos. En suma, fortalecen la relación de confianza entre la administración y los ciudadanos. Para este fin, por ejemplo, Guichot (2005) subraya la necesidad de adoptar “medidas técnicas y de seguridad para evitar acceso a información personal para finalidades que no tengan relación con la eficacia y transparencia de la actividad pública” (p. 113).

En el contexto internacional, el Reglamento (UE) 2016/679 sobre protección de datos personales (RGPD) propone un cambio de paradigma en las obligaciones que corresponden a la administración

en relación con el tratamiento de la información personal. Uno de los cambios que presenta el RGPD es la adopción de medidas de responsabilidad proactiva, que los responsables deben concretar para garantizar que el tratamiento de los datos responda a los fines legítimos para los cuales fueron recabados. Como señala el RGPD, el responsable “debe estar obligado a aplicar medidas oportunas y eficaces y ha de poder demostrar la conformidad de las actividades de tratamiento con el presente Reglamento, incluida la eficacia de las medidas” (RGPD, 2016, 74). Asimismo, los Estándares de protección de datos personales para los Estados Iberoamericanos (EPEI) sugiere, en lo que corresponde a las obligaciones de los responsables del tratamiento, adoptar medidas preventivas “que permitan al responsable responder proactivamente ante los posibles problemas relacionados con el derecho a la protección de datos personales” (EPEI, 2017).

Además, con relación a los instrumentos internacionales que quedan anotados, la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) advierte que las medidas de responsabilidad proactiva pueden resumirse en: a) análisis de riesgo; b) registro de las actividades de tratamiento; c) protección de datos desde el diseño y por defecto; d) medidas de seguridad; e) notificación de violaciones de seguridad de los datos; f) evaluación de impacto sobre la protección de datos; y, g) establecer un delegado de protección de datos (AEPD, 2018).³ En Ecuador, a diferencia de los modelos señalados, el art. 4 del Código Orgánico Administrativo pondera —como un principio general que regula el ejercicio de la función administrativa— a la eficiencia de los organismos que conforman el sector público. Dicho principio supone que “las actuaciones administrativas aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas” (COA, 2017). Así también, por medio del principio de juridicidad contemplado en el art. 14, exige que dichas actuaciones de la administración quedan sometidas a la “Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable” (COA, 2017).

3 Es importante señalar que estas medidas se destacan dentro de la Guía del Reglamento General de Protección de Datos para responsables de tratamiento que ha sido redactada por la Agencia Española de Protección de Datos. Además, la Agencia Española coincide en formular las mismas medidas para la adaptación de la Administración Pública al RGPD a través de una infografía disponible en su página web.

A priori, estos principios describen el mandato constitucional, por el cual los derechos y garantías constitucionales son de directa e inmediata aplicación por y ante cualquiera de los poderes públicos. Siendo el deber más alto del Estado respetarlos, exige que las actuaciones de la administración estén subordinadas al principio de estricta legalidad, por el cual “no podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento” (CRE, 2008). Por ello, a pesar de la ausencia de una norma jurídica secundaria que desarrolle el derecho a la protección de datos, se advierte que la administración debe ser consciente que —a partir del modelo constitucional que se promueve en nuestro país— uno de sus fines es la plena realización de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución.

Los medios más eficaces, para dicha realización, constituyen los distintos mecanismos de actuación que implementen, a través de su potestad discrecional. Por tanto, deben facilitar el ejercicio del derecho a la protección de datos, por medio de medidas preventivas y proactivas que garanticen la aplicación de los principios previstos para el tratamiento de la información. Y, asimismo, favorezca al cumplimiento de la eficiencia y juridicidad en la administración. En este contexto, recordemos que el accionar de la administración se traduce en una suerte de garantías que los poderes públicos asumen, frente a los ciudadanos. Así, como determina el art. 11.5 de la Constitución, en materia de derechos y garantías constitucionales, “las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia” (CRE, 2008). Esto significa que el ejercicio de la función administrativa, en relación con las personas, se caracteriza por controlar, que los actos y decisiones administrativas, se ajusten al respeto de los derechos y garantías establecidos en la Constitución.

Desde otro punto de vista, como un principio de la actividad administrativa en relación con los ciudadanos o administrados, el art. 20 del Código Orgánico Administrativo reconoce el principio de control, el cual exige de los órganos que conforman el sector público velar “por el respeto del principio de juridicidad, sin que esta actividad implique afectación o menoscabo en el ejercicio de las competencias” (COA, 2017). En este sentido, exige que las administraciones públicas actúen

bajo los principios de seguridad jurídica y confianza legítima. En este punto, advertimos que en el Estado constitucional de derechos y justicia, la protección de datos se afirma, además, en el principio o derecho a la seguridad jurídica, el cual obliga a concretar normas claras y legítimas que, de manera conjunta, con la aplicación de políticas públicas y privadas en la administración se encaminen a desarrollar prácticas de privacidad para la protección de la información.

En orden de ideas, la previsión más clara y trascendental que realiza el Código Orgánico Administrativo, es el reconocimiento del principio de protección de la intimidad. Al respecto, el art. 24 de este cuerpo legal establece que “las administraciones públicas, cuando manejen datos personales, deben observar y garantizar el derecho a la intimidad personal, familiar y respetar la vida privada de las personas” (COA, 2017). Sobre esta base —realizando una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico ecuatoriano— diríamos que las garantías, que rodean a la protección de la información personal, exigen de la administración electrónica o gobierno electrónico la adopción de medidas proactivas que aseguren la confianza en los ciudadanos y la seguridad jurídica en el ordenamiento, fundada en el respeto de los derechos y garantías relacionadas con la intimidad personal, familiar y respeto de la vida privada de las personas.

Lógicamente, un principio esencial que debe observarse es el de responsabilidad proactiva, el cual exige que el responsable del tratamiento de la información debe “velar de manera positiva y proactiva porque el tratamiento de datos personales respete la legislación. Se trata de un responsable con una actitud propositiva” (Troncoso, 2016, p. 464). Así, no puede olvidarse que, en el contexto internacional, la protección de datos supone un modelo de regulación basado, principalmente, en la autorregulación y en la adopción de medidas preventivas, que garanticen que el tratamiento se cumpla de manera responsable, efectiva y demostrada. Por ejemplo, en el caso europeo se trata de “un nuevo modelo que podemos decir que pasa de la gestión de los datos al uso responsable de la información” (Piñar, 2016, p. 14); y que, en todo caso, precisa “adoptar decisiones propias en función de los tratamientos de datos que se lleven cabo y de la naturaleza de éstos” (Piñar, 2016, p.15).

La condición para una protección responsable de la información personal exige que la administración electrónica o gobierno electrónico adopte medidas técnicas y organizativas, que garanticen el respeto integral de este derecho fundamental. Como señalan Remolina y Álvarez (2018), a partir del principio de responsabilidad proactiva es indispensable que “los responsables y encargados del tratamiento de datos, implementen medidas apropiadas, efectivas y verificables que les permitan probar el correcto cumplimiento de las normas sobre tratamiento de datos personales” (p. 29). Por tanto, este modelo de autorregulación exige que el tratamiento pase de la gestión al uso responsable de los datos, mediante la adopción de medidas preventivas que “generen valor agregado para garantizar un adecuado tratamiento de datos personales y proteger activos o intereses de la organización en cuanto a la explotación económica o el uso de los datos para los fines que los requiere” (Remolina y Álvarez, 2018, p. 29). En todo caso, al obrar en la Administración pública grandes volúmenes de información, exige que los poderes públicos respeten la legislación de protección de datos; y, en suma, demuestren, proactivamente, las medidas que se adoptan para evitar posibles riesgos o vulneración de los derechos de las personas.

Bajo estas consideraciones, en primer término, el principio de responsabilidad proactiva se concretaría, por ejemplo, mediante el respeto de los principios de eficiencia, juridicidad, control, seguridad jurídica y confianza legítima, lo cual supone que las actuaciones administrativas deben demostrar medidas que garanticen que el tratamiento cumple con la tutela de los derechos de los titulares de la información. Recordemos que —siendo el deber más alto del Estado respetar y hacer respetar la Constitución—, los derechos y garantías constitucionales son de directa e inmediata aplicación por quienes ejercen los poderes públicos (CRE, 2008). Por tanto, si la protección de datos se considera como un derecho fundamental, existe una obligación constitucional, por la cual los responsables del tratamiento deben adoptar medidas que maximicen su uso responsable.

Por otra parte, más allá de las actividades que ejercen las autoridades independientes de control y supervisión de protección de datos —en el caso de Ecuador inexistentes—, el principio de responsabilidad

proactiva se encuentra, especialmente, incardinado al principio de control, que exige de la administración el respeto de la juridicidad, tanto de la Constitución como de los instrumentos internacionales. Si bien la responsabilidad proactiva supone un mayor poder de decisión sobre la forma en la que ha de cumplirse la normativa; el principio de control en la administración obliga a los responsables del tratamiento, no solo cumplir con la legislación, sino también, adoptar medidas propositivas o preventivas, que garanticen que el derecho a la protección de datos pueda ser tutelado, a partir de prácticas y medidas organizativas razonables y apropiadas.

Se trata de un modelo administrativo de control mixto que, conjuntamente con las autoridades independientes, idealiza un responsable del tratamiento “con iniciativa, diligente, que no se limita a cumplir una norma porque la solución no a venir definida en ésta” (Troncoso, 2016, p. 463). De ahí que, a partir del control y respeto de la juridicidad por parte de la administración, no solamente, es exigible cumplir con la Constitución, sino también, promover que los responsables del tratamiento se comprometan a garantizar y asegurar en la práctica la vigencia del derecho a la protección de datos. Ahora bien, como una condición esencial de la eficiencia de los poderes públicos, el ejercicio de este derecho fundamental requiere de un pacto social que equilibre el flujo de las informaciones, que obran en la administración electrónica. Por ello, el manejo responsable de la información es esencial a la hora de plantear un equilibrio entre las necesidades de la administración y los derechos de los titulares de los datos personales.

El planteamiento, en este sentido, es armonizar el tratamiento de la información que obra en la administración, con la garantía del derecho a la autodeterminación informativa. Es fundamental pasar del desconocimiento en la administración, a la concienciación y manejo responsable de la información, asumiendo el compromiso de que los datos de carácter personal serán tratados con las suficientes garantías y conforme a unos fines legítimos. Así, tanto la responsabilidad proactiva como la concienciación en la administración electrónica o Gobierno electrónico, deben convertirse en los presupuestos necesarios que permitan viabilizar, no solamente, el derecho fundamental

a la protección de datos, sino también, la garantía del principio a la seguridad jurídica y confianza ciudadana. De este modo, tal como advierte Oszlak (2020):

Los gobiernos deberían adoptar políticas e imaginar regulaciones que habiliten, promuevan o limiten los alcances y eventual difusión de estas innovaciones. Además, deberían decidir si deben contribuir con recursos a su desarrollo científico-tecnológico, adquirir estos bienes para su propia operación, acordar partenariados público-privados para su producción, etcétera. La cuestión clave es si los gobiernos están en condiciones de adoptar decisiones informadas acerca del rol que deberían cumplir en los diversos mercados tecnológicos analizados (p. 121).

En suma, con relación a las exigencias, tanto para los responsables del tratamiento como para las organizaciones, la Agencia Española de Protección de Datos resume la forma en que las administraciones públicas deben incorporar medidas relacionadas con la garantía del derecho a la protección de datos. Así, por ejemplo, la Agencia precisa la necesidad de:

- Designar un delegado de protección de datos;
- Elaborar un registro de actividades de tratamiento, con especial atención a los datos sensibles o especialmente protegidos y datos de menores;
- Analizar las bases jurídicas de los tratamientos;
- Llevar a cabo análisis de riesgos, y a partir de sus resultados identificar e implantar medidas técnicas y organizativas necesarias para hacer frente a los riesgos detectados sobre los derechos y libertades de los ciudadanos;
- A partir de los resultados del análisis de riesgos, verificar las medidas de seguridad. Para el efecto, se debe verificar la aplicación de medidas adecuadas, así como establecer protocolos para gestionar y notificar quiebras de seguridad;
- Si el tratamiento se considera de alto riesgo, se debe detallar y adoptar un procedimiento para realizar una evaluación de impacto de la privacidad y, de ser el caso, consultar a la autoridad de control (AEPD, 2018).

De forma paralela, la Agencia recomienda:

- Adecuar formularios respecto al derecho de información;
- Adaptar procedimientos electrónicos para atender los derechos de los ciudadanos;
- Establecer y revisar procedimientos para acreditar el consentimiento y garantizar la posibilidad de revocarlo;
- Valorar si los encargados del tratamiento ofrecen garantías de cumplimiento.
- Confeccionar e implantar políticas de protección de datos que contemplen los requisitos que plantea la legislación de protección de datos;
- Elaborar y llevar a cabo un plan de formación y concienciación para los empleados (AEPD, 2018).

Asimismo, para el cumplimiento del principio de responsabilidad proactiva, los Estándares de protección de datos personales para los Estados iberoamericanos señalan los siguientes mecanismos:

- Destinar recursos para la instrumentación de programas y políticas de protección de datos personales.
- Implementar sistemas de administración de riesgos asociados al tratamiento de datos personales.
- Elaborar políticas y programas de protección de datos personales obligatorios y exigibles al interior de la organización del responsable.
- Poner en práctica un programa de capacitación y actualización del personal sobre las obligaciones en materia de protección de datos personales.
- Revisar periódicamente las políticas y programas de seguridad de datos personales para determinar las modificaciones que se requieran.
- Establecer un sistema de supervisión y vigilancia interna o externa, incluyendo auditorías, para comprobar el cumplimiento de las políticas de protección de datos personales.
- Establecer procedimientos para recibir y responder dudas y quejas de los titulares (EPEI, 2017).

En todo caso, como medidas proactivas en el tratamiento de datos personales, los Estándares Iberoamericanos reconocen:

- Medidas que promuevan el mejor cumplimiento de su legislación y coadyuven a fortalecer y elevar los controles de protección de datos personales implementados por el responsable;
- Mecanismos preventivos para la privacidad por diseño y privacidad por defecto;
- Designación de un oficial de protección de datos personales o figura equivalente;
- Mecanismos o esquemas de autorregulación que faciliten procedimientos de resolución de conflictos entre el responsable y titular de los datos personales;
- Evaluación de impacto a la protección de datos personales cuando el tratamiento entrañe un alto riesgo de afectación del derecho a la protección de datos personales de los titulares. (EPEI, 2017)

Evidenciamos que el principio de responsabilidad proactiva constituye una de las principales novedades que ha desarrollado la normativa internacional. En el caso europeo, como expone Troncoso (2016) el RGPD:

Obliga al responsable a ser reflexivo, a llevar a cabo una valoración de la naturaleza del tratamiento y de los riesgos para los derechos de las personas y que debe realizar una evaluación de los riesgos —alto, estándar o bajo— adoptando aquellas medidas adecuadas a cada caso concreto, con un claro enfoque al riesgo —qué cosas pueden pasar para evitar que pasen—, obligando incluso al responsable a valorar el riesgo en términos de probabilidades (p. 465).

Las recomendaciones que se exponen, significan las bases para construir un modelo equilibrado de protección de datos en la administración pública sustentado en una responsabilidad práctica, razonable y efectiva, frente a los avances tecnológicos. Con el apoyo de las tecnologías de la información, constituyen una oportunidad para garantizar la protección de los derechos vinculados a la protección de datos personales. Se trata, en definitiva, de un modelo de protección bajo el cual, las instituciones públicas y privadas, contribuyen

con prácticas de autorregulación que facilitan el aseguramiento integral del derecho a la protección de datos personales. En todo caso —como ha planteado la Corte Constitucional de Ecuador—, si bien es importante el respeto de los derechos consagrados en la Constitución o instrumentos internacionales y su aplicación directa por los poderes públicos; en un Estado constitucional de derechos y justicia, otra cuestión que debe observarse es el reconocimiento de la jurisprudencia constitucional como fuente primaria de derecho.

A partir del reconocimiento constitucional de 2008, merecen especial referencia las resoluciones 19-09-SEP-CC y 1-14-PJP-CC de la Corte Constitucional del Ecuador, las cuales se instituyen como base para el desarrollo del derecho a la protección de datos dentro del Estado constitucional de derechos y justicia. La Resolución No. 19-09 señala que, en la actualidad, nuestra vida está registrada en instituciones públicas y privadas y, en la mayoría de los casos, no conocemos, exactamente, el contenido de esa información sobre nosotros mismos o sobre nuestros bienes (Corte Constitucional, 2009). Además, destaca una de nuestras principales hipótesis, es decir el desconocimiento de la sociedad sobre el contenido del derecho a la protección de datos ya que, si bien constituye una teoría que afecta a los titulares de la información personal, es un problema que, también involucra la actividad de quienes se encargan del tratamiento de los datos.

De esta manera, sobre el principio de responsabilidad proactiva, esta resolución de la Corte Constitucional (2009) menciona que, corresponde un manejo responsable de la información, en la que:

Las instituciones públicas, garantes de la Constitución de la República, están obligadas, en lo que respecta al manejo de información, a velar por la exactitud y fidelidad de los datos registrados, sea en medio manual o informático, por la legalidad en su recolección, por el seguimiento y su constante actualización, por la implementación de dispositivos que impidan accesos no autorizados, entre otros (p. 35).

Se trata de una regla fundamental, por cuanto exige que los responsables o servidores de la administración “manejen” o “traten”,

de forma responsable, la información, tomando en cuenta medidas o mecanismos que impidan su uso inadecuado y, además, respete el principio de utilidad o finalidad en el tratamiento de la información personal. Al caso, la Corte Constitucional (2009) concluye:

Otro aspecto importante es el principio de utilidad, bajo el cual, la información constante en documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos, que reposa en entidades públicas o privadas, en soporte material o electrónico, debe cumplir una función específica, que implica la satisfacción de un interés legítimo determinado por la importancia y utilidad de la información.

Por otra parte, la Resolución No. 1-14 –que se constituye como un precedente con carácter *erga omnes*– se dedica, de forma expresa, a fijar algunas reglas jurisprudenciales vinculantes en materia de los derechos que corresponden a los titulares de los datos personales. En dicha Resolución, la Corte Constitucional (2014) destaca que:

La autodeterminación informativa está supeditada, entonces, a la existencia de información que atañe a determinado sujeto y a la necesidad de que este tenga una esfera mínima de actuación libre respecto de dicha información, sobre la cual no debería existir una interferencia ilegítima por parte de terceros; asimismo, implica la posibilidad de que dentro de los límites que franquean la Constitución y la Ley, se tenga capacidad para ejercer cierto control sobre el uso que se haga de tal información, aunque el poseedor de la misma sea otra persona.

Lo que queremos resaltar en esta parte es que la Corte Constitucional considera que —existiendo información que pertenece a determinado sujeto—, no debería existir interferencia ilegítima por terceros, a efecto de salvaguardar el instituto de garantía que compone el derecho a la protección de datos. Al respecto, la Corte Constitucional (2014) agrega que:

El derecho a la protección de datos —y específicamente, su elemento denominado “autodeterminación informativa”—, tiene un carácter instrumental, supeditado a la protección de otros derechos constitucionales que se pueden ver afectados cuando se utilizan datos personales, como puede ser la intimidad, la honra, la integridad psicológica, etc.

Para este fin, puede tomarse como referencia las recomendaciones que realiza la Agencia Española de Protección de Datos a las administraciones públicas. Por ejemplo, considerando que la Corte Constitucional señala que en el tratamiento de la información no debería existir una interferencia ilegítima por parte de terceros, puede acogerse la recomendación que plantea la necesidad de ejecutar un plan de formación y concienciación para los empleados o encargados del tratamiento (AEPD, 2018). Desde esta perspectiva, son importantes el diseño de políticas de protección de datos, que en el marco de la administración pública permitan cumplir y demostrar una protección efectiva del derecho a la autodeterminación informativa. Asimismo, cuando la Corte Constitucional señala que el derecho a la protección de datos garantiza la capacidad para ejercer cierto control sobre el uso que se haga de tal información, la Agencia Española recomienda habilitar medios electrónicos, como un mecanismo que facilita recibir y atender los derechos de los ciudadanos (AEPD, 2018).

De esta manera, se posibilitaría la garantía de procedimientos claros y transparentes que permitan asegurar en la administración electrónica o gobierno electrónico, no solamente el compromiso de los responsables del tratamiento de datos, sino también, la confianza de los titulares de la información personal. Hay que ser conscientes que, en el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el poder o Administración pública, el principio de responsabilidad proactiva exige replantear las facultades y obligaciones que conciernen a los responsables del tratamiento de la información de carácter personal. Se trata de pasar de un modelo de gestión de la información que respeta la legislación a un modelo de manejo y uso responsable que previene, analiza y valora las garantías y medidas de seguridad en el tratamiento de la información personal. En este contexto, según lo dispuesto por la Constitución de la República es evidente que la nueva corriente del constitucionalismo exige y compromete, unívocamente, a cualquier servidor público o administrativo adoptar una posición más proactiva —podríamos llamarle “activismo administrativo”— que demuestre el respeto el ordenamiento jurídico y comprometa medidas garantías y preventivas para la protección de la información de carácter personal.

5. Conclusiones

El derecho fundamental a la protección de datos personales contiene un conjunto de garantías dirigidas a asegurar el respeto de los derechos y libertades fundamentales de los titulares de la información personal. A partir de un marco jurídico integral y equilibrado de protección, que atribuya al titular de la información la capacidad de ejercer control sobre el uso y finalidad que se haga respecto de dicha información, se garantiza la seguridad jurídica y confianza ciudadana sobre los tratamientos llevados a cabo, en el marco de la administración pública.

En la era de las tecnologías de la información y comunicación, la protección del derecho a la protección de datos en la administración electrónica o gobierno electrónico precisa especial atención. La Administración pública, en general, concentra grandes volúmenes de información. Por ello, a partir de los principios de la buena administración, el tratamiento de datos debe cumplirse, por medio de medidas responsables que garanticen la seguridad, integridad de la información. Naturalmente, como un mecanismo preventivo, que asegure el principio de responsabilidad proactiva, es esencial concientizar, en los responsables y encargados del tratamiento de la información, sobre la necesidad de adoptar medidas y técnicas organizativas que impidan intromisiones ilegítimas en la vida privada y fortalezcan la confianza de los ciudadanos.

Ecuador carece de una ley general de protección de datos. No obstante, el Estado constitucional de derechos concreta la garantía de este derecho fundamental, a partir del reconocimiento del carácter supremo de la Constitución; su observancia y aplicación directa, en el ámbito público y privado; y, el desarrollo, mediante la jurisprudencia constitucional. Tomando en cuenta que la jurisprudencia constitucional constituye, en nuestro modelo jurídico, una fuente primaria del derecho, bajo la cual se desarrollan derechos y garantías previstas en la Constitución e instrumentos internacionales; la Corte Constitucional de Ecuador ha desarrollado precedentes vinculantes que significan el soporte para un modelo equilibrado y responsable, que respete en todos los ámbitos el derecho fundamental a la

protección de datos, de manera especial, en el gobierno electrónico. Conjuntamente, con los instrumentos internacionales analizados, significan las bases para generar un pacto social que asuma en la práctica la armonización y proporcionalidad entre el ordenamiento jurídico y el respeto de las libertades fundamentales que se desprenden de este derecho fundamental.

6. Referencias bibliográficas

- Agencia Española de Protección de Datos (2018). Guía del Reglamento General de Protección de Datos para responsables de tratamiento. Recuperado de <https://www.aepd.es/media/guias/guia-rgpd-para-responsables-de-tratamiento.pdf>.
- (2018). Infografía para la adaptación de la Administración Pública al RGPD. Recuperado de <https://www.aepd.es/media/infografias/infografia-adaptacion-rgpd-aapp.pdf>
- Ávila, R. (2016). *El Neoconstitucionalismo andino*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Cardona, D. (2009). *Las tecnologías de la información y las comunicaciones –Tic– en la relación administración pública-ciudadano*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Galindo, F., García, F., y Lasala, P. (2009). *Electronic Government*. Zaragoza: Pressas Universitarias de Zaragoza.
- Guichot, E. (2005). Derecho a la protección de datos y actividad administrativa. *Revista Vasca de Administración Pública*, 71, 81-120.
- Lucas Murillo de la Cueva, P., y Piñar, J. (2011). *El derecho a la autodeterminación informativa*. Madrid/Ciudad de México: Fontamara.
- Lucas Murillo de la Cueva, P. (2009). La protección de los datos de carácter personal en el horizonte de 2010. *Anuario Facultad de Derech-Universidad de Alcalá Navarra*, 2, 131-142.
- Oszlak, O. (2017). La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe. En Naser, A; Ramírez-Alujas, A y Rosales, D. (Ed.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 209-228). Santiago: Cepal.

- _____. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Pérez, A. (2010). *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos.
- Piñar, J. (2016). Introducción: Hacia un nuevo modelo europeo de protección de datos. En J. Piñar Mañas (Ed.), *Reglamento General de Protección de Datos: Hacia un nuevo modelo europeo de privacidad* (pp. 13-20). Madrid: Reus.
- Remolina, N., y Álvarez, L. (2018). *Guía GECTI para la implementación del principio de responsabilidad demostrada –accountability– en las transferencias internacionales de datos personales: Recomendaciones para los países latinoamericanos*. Bogotá D. C.: Universidad de los Andes-Facultad de Derecho.
- Troncoso, A. (2010). *La Protección de Datos Personales: En busca del equilibrio*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- _____. (2016). Autoridades de Control Independientes. En J. Piñar (Ed.), *Reglamento General de Protección de Datos: Hacia un nuevo modelo europeo de privacidad* (pp. 459-510). Madrid: Reus.

Normativa

- Código Orgánico Administrativo (COA). Registro Oficial Suplemento 31 del 7 de julio de 2017.
- Constitución de la República del Ecuador del 2008. Registro Oficial Suplemento 449 del 20 de octubre de 2008.
- Corte Constitucional del Ecuador. Registro Oficial Suplemento 889 de 24 de noviembre del 2016 (caso signado con el Nro. 1180-10-EP).
- _____. Registro Oficial 18 de 3 de septiembre del 2009 (caso signado con el Nro. 14-09-SEP-CC).
- _____. Registro Oficial Suplemento 281 de 3 de julio del 2014 (caso signado con el Nro. 67-11-JD).
- Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

Conclusiones

EN RELACIÓN CON las experiencias y temáticas desarrolladas se exponen algunas conclusiones relevantes para la región, en torno a los avances y los retos que enfrentan Colombia y Ecuador en la implementación del gobierno abierto:

En Colombia se evidencia un avance por medio del uso de las tecnologías de información y comunicación como instrumentos de consolidación de la democracia y los resultados de impacto en la gestión administrativa, generando así una oportunidad para la consolidación de la relación sociedad-Estado. Los componentes de organización y exposición de la información, así como la dimensión de visibilidad de la gestión, son los que aportaron en términos de mejorar los niveles de transparencia de las entidades territoriales en los años 2014 y 2016. No obstante, las estadísticas descriptivas relacionadas con el Índice de Transparencia Municipal son preocupantes debido a que el promedio de la puntuación de 2014 y 2016 de los municipios de análisis fue de 57,18 %. Este resultado muestra la necesidad de continuar estimulando los niveles de transparencia para las entidades públicas de Colombia.

En Ecuador, las finalidades del cabildo popular guardan relación con los principios de gobierno abierto, sobre todo con la participación y colaboración ciudadana, lo que puede facilitar la implementación del enfoque ciudadano-céntrico para el desarrollo y mejoramiento de programas y prestación de servicios públicos. En el caso analizado, la conformación y organización del Cabildo Cívico de Quito con: a) discusiones por temáticas alrededor de mesas; b) alcance metropolitano; y c) miembros de organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía independiente, favorece la posibilidad de alcanzar niveles de participación de poder ciudadano. Sin embargo, para ello la participación debe, de forma progresiva, ser espacio y plataforma para la toma de

decisiones colectivas sobre asuntos críticos y de cumplimiento de las obligaciones contribuyendo a crear valor público.

En cuanto a la certificación de calidad de la gestión, si bien esta aún no se ha logrado implementar en la Administración pública ecuatoriana, se considera que a partir de la expedición de la ley orgánica del servicio público existe un andamiaje legal que incorpora parámetros de evaluación interna para los procesos institucionales, así como externa en relación con el cumplimiento de las expectativas ciudadanas, aunque estas últimas se encuentran aún sin desarrollarse en normativa secundaria. En síntesis, la Administración pública ecuatoriana cuenta con basta normativa desde los ámbitos constitucionales, legales y reglamentarios enfocados en garantizar servicios de calidad, así como en asegurar el derecho ciudadano de evaluarlos, pero su implementación es un desafío aún no resuelto, que tiene en políticas de gobierno abierto la posibilidad superarlo.

En cuanto a las reglas de transparencia y acceso a la información pública, Ecuador requiere que su marco normativo tenga la capacidad y la efectividad no solo de adaptarse al contexto actual, sino también de facultar que las dinámicas de gobernanza permitan una participación más eficiente, inclusiva y colaborativa fundamentadas en información relevante, oportuna y accesible. Por lo cual, se identificó la necesidad de adecuar la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, vigente, no solo a la diversidad de nuevos estándares, sino, en particular a los preceptos del modelo de gobierno abierto; en particular, se requiere innovar las herramientas y mecanismos de la gestión de información.

De modo complementario, se plantea la necesidad de regular el tratamiento de la información personal dentro de un marco integral y equilibrado de protección, que atribuya al titular de la información la capacidad de ejercer control sobre el uso y finalidad que se haga respecto de dicha información. En esta década, la protección de los derechos fundamentales en la administración electrónica o gobierno electrónico precisa especial atención, debido a que en el contexto jurídico debe converger el desarrollo integral de las libertades personales y aseguramiento de su ejercicio pleno acorde con la evolución

del paradigma tecnológico. De manera conjunta con los instrumentos internacionales se debe asumir en la práctica la armonización y proporcionalidad, entre el ordenamiento jurídico y el respeto de las libertades fundamentales, que se desprenden del derecho fundamental a la protección de datos personales.

El gobierno abierto se presenta al iniciar la tercera década del siglo ^{xxi} como una de las mayores opciones para consolidar los procesos democráticos en la región. Mientras mayores esfuerzos realicen los gobiernos para incorporar al ciudadano en cada una de las fases de la política pública, mayores serán los aportes para coconstruir el desarrollo integral en América Latina, más aún en un escenario incierto, como el de la pandemia del covid que inició en el 2020 y que demanda la colaboración de todas las instancias sociales para poder superarla.

Carlos Paladines e Irma Jara



El Congreso Internacional **RETOS 2020 Gobierno y Administración pública en América Latina**, realizado de manera conjunta por las universidades que conforman la Red Ecuatoriana de Gobierno y Administración Pública (Regap), la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia (ESAP), el Instituto de Altos Nacionales (IAEN) y organismos internacionales relacionados con la materia, a pocos meses de la declaratoria de pandemia del covid-19, fue en un importante espacio de reflexión en relación con los desafíos que se presentan para la función pública en la región, al culminar la segunda década del siglo XXI.

En materia de gobierno abierto se exponen experiencias de Colombia y Ecuador en su implementación, así como la generación del Índice de Gobierno Abierto en Colombia y la constitución del Cabildo Popular en el Distrito Metropolitano de Quito. Se mencionan los aportes del gobierno abierto a la certificación de la calidad de los servicios públicos en Ecuador; junto con los requerimientos en materia de transparencia para armonizar el ordenamiento jurídico; además del principio de responsabilidad proactiva en la protección de datos abiertos. Todos estos contenidos claves vislumbran retos primordiales de gobierno abierto para América Latina.

En colaboración con:



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



ISBN: 978-9942-29-054-0



9789942290540