



INFORME DE RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DEL MODELO DE INDICADORES DE LA RTA EN ECUADOR

**Equipo Investigador del ICCA
(Coordinadora de equipo: Dra. Gema Pastor Albaladejo)**

Marzo de 2022

EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL MODELO DE INDICADORES DE LA RTA EN ECUADOR

El modelo de indicadores de la RTA se estructura en tres dimensiones que valoran diferentes aspectos de la política pública de transparencia.

En el caso de Ecuador, el nivel de cumplimiento del modelo de indicadores por dimensiones es el siguiente:

Dimensión	Nivel de cumplimiento (%)
Recursos	88,23%
Procesos	59,26%
Resultados	20,00%

A continuación, se analizan y explican los resultados de la investigación desagregados por dimensiones, junto con sus variables correspondientes.

DIMENSIÓN 1: RECURSOS

La **dimensión recursos** valora si los países han generado un *sistema institucional (marco normativo e instituciones específicas) para reconocer y garantizar la transparencia activa (publicidad activa) y transparencia pasiva (derecho de acceso a la información pública)*. Esta dimensión se mide a través de la aplicación de dos variables: reconocimiento del derecho (V1.1); y garantía del derecho (V1.2).

En la Tabla siguiente se expone el número total de preguntas o indicadores que componen la dimensión (17), diferenciados por variables, así como el porcentaje estimado de cada variable en base a la obtención de un 100% de máximo cumplimiento en la dimensión. La puntuación máxima de la dimensión (17) es coincidente con el número de indicadores/preguntas, ya que cada pregunta tiene una valoración máxima de 1 punto. El porcentaje de cumplimiento máximo de la variable “reconocimiento del derecho” (V1.1) es de un 58,8% y el de la variable “garantía del derecho” (V1.2) es de un 41,2%.

Como se puede observar en la Tabla, Ecuador ha aplicado 15 indicadores de los 17 que integran esta dimensión. Por tanto, su nivel de cumplimiento real es de un 88,23%, correspondiendo un 58,82% a la V.1.1 y un 29,41% a la V.1.2.

Tabla 1. Dimensión Recursos. Nivel de aplicación de indicadores y cumplimiento (%)

Nivel de aplicación y cumplimiento máximo	V1.1	V1.2	Total
Total de indicadores/preguntas/puntuación máxima	10	7	17
% Nivel de cumplimiento máximo	58,8%	41,2%	100%
Nivel de aplicación y cumplimiento real	V1.1	V1.2	Total
Nº de indicadores aplicados	10	5	15
Puntuación (indicadores aplicados)	10	5	15
% Nivel de cumplimiento real	58,82%	29,41%	88,23%

Fuente: ICCA

Variable 1.1. Reconocimiento del derecho

La variable **reconocimiento del derecho** permite medir tres cuestiones: si el derecho a la información pública o el derecho de acceso está reconocido en el sistema constitucional y legal; el nivel de amplitud de la ley, a qué sujetos afecta la ley o cuál es el ámbito de extensión de los sujetos obligados; y las estructuras formales que se generan (unidades de enlace), en diferentes dependencias orgánicas (principalmente de los sujetos obligados), para el buen desarrollo de la ley y la política pública de transparencia.

Como se puede observar en la Tabla 1, Ecuador ha aplicado los 10 indicadores que integran esta variable, logrando el máximo nivel de cumplimiento.

Los resultados de la investigación han permitido constatar que existe un **reconocimiento del derecho a nivel constitucional y a nivel nacional**, ya que se ha aprobado una legislación estatal específica. En concreto, el artículo 18 de la Constitución de la República de Ecuador señala lo siguiente: *“Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: 1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior. 2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información”*. De este modo, se reconoce no solo el derecho a saber, sino también a “acceder libremente a la información” de las entidades públicas y de determinadas entidades privadas. Además, también existe una norma específica (compuesta por 23 artículos) del año 2004 que reconoce este derecho como **derecho fundamental** y que aporta los principios básicos para su desarrollo, la **Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)**. En este sentido, su artículo 1 destaca que *“el acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado”*. Además, el **artículo 2** señala que esta legislación *“garantiza y norma el ejercicio del derecho fundamental de las personas a la información conforme a las garantías consagradas en la Constitución Política de la República, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales vigentes, de los cuales nuestro país es signatario”*.

En lo referente al **ámbito de aplicación de la ley**, el artículo 1 de la LOTAIP identifica que las entidades “sometidas al principio de publicidad” son: *“las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades, conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONGs)”*. Así mismo, el artículo 3 de la LOTAIP amplía todavía más el número de sujetos obligados, al destacar, entre otros, los siguientes: los organismos y entidades que conforman el sector público en los términos del artículo 118 de la Constitución Política de la República; las personas jurídicas cuyas acciones o participaciones pertenezcan en todo o en parte al Estado, exclusivamente sobre el destino y manejo de recursos del Estado; las corporaciones, fundaciones y organismos no gubernamentales (ONGs) aunque tengan el carácter de privadas y sean encargadas de la provisión o administración de bienes o servicios

públicos, que mantengan convenios, contratos o cualquier forma contractual con instituciones públicas y/u organismos internacionales, siempre y cuando la finalidad de su función sea pública; las personas jurídicas de derecho privado, que sean delegatarias o concesionarias o cualquier otra forma contractual de servicios públicos del Estado, en los términos del respectivo contrato; las personas jurídicas de derecho privado, que realicen gestiones públicas o se financien parcial o totalmente con recursos públicos y únicamente en lo relacionada con dichas gestiones o con las acciones o actividades a las que se destinen tales recursos; y las personas jurídicas de derecho privado que posean información pública en los términos de la LOTAIP. A lo que se suma que el artículo 16 de la LOTAIP reconoce expresamente a los “partidos políticos” como sujetos obligados. En consecuencia, el ámbito de aplicación de la ley es bastante amplio, ya que los sujetos obligados no sólo son los poderes públicos, sino también actores privados, políticos y de la sociedad civil.

La LOTAIP **regula de manera diferenciada la transparencia activa** (Título Segundo. *De la información Pública y su difusión* -artículos 5 al 16-) **y la transparencia pasiva** (Título Cuarto. *Del proceso administrativo para acceder a la información pública* -artículos 19 al 21-). En lo referente a los **mecanismos de transparencia activa**, el artículo 7 de la LOTAIP hace referencia al “portal de información o página web”, señalando también su contenido, la “información mínima actualizada” que hay difundir, entre otra la siguiente: “a) *estructura orgánica funcional, base legal que la rige, regulaciones y procedimientos internos aplicables a la entidad; las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos; b) el directorio completo de la institución, así como su distributivo de personal; c) la remuneración mensual por puesto y todo ingreso adicional, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes; d) los servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos, horarios de atención y demás indicaciones necesarias, para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones; e) texto íntegro de todos los contratos colectivos vigentes en la institución, así como sus anexos y reformas; f) los formularios o formatos de solicitudes que se requieran para los trámites inherentes a su campo de acción; g) información total sobre el presupuesto anual que administra la institución, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales, así como liquidación del presupuesto, especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos; h) los resultados de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal; i) información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc., celebrados por la institución con personas naturales o jurídicas, incluidos concesiones, permisos o autorizaciones; j) Un listado de las empresas y personas que han incumplido contratos con dicha institución; k) planes y programas de la institución en ejecución”; etcétera. Además, también se establece que esta información se deberá organizar “por temas, items, orden secuencial o cronológico, etc., sin agrupar o generalizar”, para que la ciudadanía pueda ser informada “correctamente y sin confusiones”.*

En materia de **transparencia pasiva**, el artículo 19 de la LOTAIP indica que “*el interesado a acceder a la información pública (...) deberá hacerlo mediante solicitud escrita ante el titular de la institución. En dicha solicitud deberá constar en forma clara la identificación del solicitante y la ubicación de los datos o temas motivo de la solicitud*”. Sin embargo, no se especifica cuál es el canal previsto para presentar esta información, ni otras cuestiones relacionadas con el procedimiento de solicitud. A lo que se suma que tampoco se

regula y presta atención a los grupos de población vulnerables, que pueden tener dificultades para acceder a la información pública.

Por otra parte, en Ecuador, se han creado **unidades de enlace, los comités de transparencia**. Este órgano se generó a raíz de la Resolución No. 007-DPE-CGAJ-2015 (expedida en Registro Oficial 433 del 6 de febrero de 2015), cuyo artículo 8 señala que el Comité de Transparencia se constituirá en cada sujeto obligado con la finalidad de *“vigilar y hacer cumplir la LOTAIP y los instrumentos dispuestos por la Defensoría del Pueblo”* (la máxima institución garantista de la transparencia). Además, el artículo 9 de la Resolución citada establece que deberá tener *“bajo su responsabilidad la recopilación, revisión y análisis de la información, la aprobación y autorización para publicar dicha información en los link de transparencia de los sitios web institucionales y la elaboración y presentación del informe anual a la Defensoría del Pueblo, sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública para el cumplimiento establecido en el art. 12 de la LOTAIP”*.

A raíz de lo señalado, se puede verificar que este país ha aplicado los 10 indicadores de esta variable (véase Tabla 1), alcanzando, así, el máximo nivel de cumplimiento.

Variable 1.2. Garantía del derecho

La segunda variable, **garantía del derecho**, permite verificar dos cuestiones. Por un lado, cuál es el nivel de institucionalización de la política de transparencia, si se han generado protocolos formales y órganos *ad hoc* con competencias específicas para controlar, supervisar y garantizar la transparencia. Por otro lado, si se han promovido iniciativas asociadas al desarrollo de la transparencia (políticas de archivos y políticas de datos abiertos)

En Ecuador, el artículo 11 de la LOTAIP identifica a la **Defensoría del Pueblo** como el órgano encargado de *“la promoción, vigilancia y garantías establecidas en esta Ley”*. Para ello, se le otorga las competencias siguientes: *“a) Ser el órgano promotor del ejercicio y cumplimiento del derecho de acceso a la información pública; b) Vigilar el cumplimiento de esta Ley por parte de las instituciones públicas, personas jurídicas de derecho público o privado y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley; c) Vigilar que la documentación pública se archive bajo los lineamientos que en esta materia dispone la Ley del Sistema Nacional de Archivos; d) Precautelar que la calidad de la información que difundan las instituciones del sector público, contribuyan al cumplimiento de los objetivos de esta Ley; e) Elaborar anualmente el informe consolidado nacional de evaluación, sobre la base de la información publicada en los portales o páginas web, así como todos los medios idóneos que mantienen todas las instituciones y personas jurídicas de derecho público, o privado, sujetas a esta Ley; f) Promover o patrocinar a solicitud de cualquier persona natural o jurídica o por iniciativa propia, acciones judiciales de acceso a la información pública, cuando ésta ha sido denegada; g) Informar al Congreso Nacional en forma semestral, el listado índice de toda la información clasificada como reservada”*. Sin embargo, esta institución garantista de la transparencia carece de potestad sancionatoria; es decir, no puede imponer sanciones.

Además, Ecuador cuenta con **protocolos o procedimientos relacionados con la transparencia activa y la transparencia pasiva**, lo que contribuye, sin duda, a orientar las acciones de implementación. En concreto, se ha creado un **Reglamento General a la LOTAIP**¹

¹ Véase en el enlace siguiente: <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpedocumentoslotaip/LOTAIPyReglamento-2015.pdf>

(Decreto nº2471) que aporta las directrices necesarias para la aplicación de la ley tanto en materia de publicidad activa (Capítulo II “De la difusión de información”, artículos 6-8 del Reglamento) como de derecho de acceso (Capítulo IV “Del proceso administrativo de acceso a la información pública”, artículos 11-15 del Reglamento). Así mismo, la Defensoría creó (el 15 de enero de 2015) un **Instructivo para evaluar el nivel de cumplimiento de los parámetros técnicos de la transparencia activa en todas las entidades poseedoras de información pública**². En materia de transparencia pasiva (derecho de acceso), la Resolución No. 046-DPE-CGAJ-2019³ expide el **Instructivo que regula la atención de solicitudes de acceso a la información pública en las entidades obligadas por la LOTAIP**, que especifica, entre otras cuestiones, las siguientes: el cómo presentar las solicitudes, también por medios electrónicos (artículo 5); las unidades de recepción de las solicitudes (artículo 7); el procedimiento para la atención de solicitudes (artículo 8); el procedimiento para la atención de solicitudes a sujetos obligados no desconcentrados (artículo 9); la características de las respuestas -motivada, oportuna, objetiva, veraz, completa- (artículo 13); etcétera.

Por otra parte, en materia de **política de archivos**, el artículo 10 de la LOTAIP destaca que es responsabilidad de las instituciones públicas, las personas jurídicas de derecho público y los sujetos obligados el *“crear y mantener registros públicos de manera profesional, para que el derecho a la información se pueda ejercer a plenitud, por lo que, en ningún caso se justificará la ausencia de normas técnicas en el manejo y archivo de la información y documentación para impedir u obstaculizar el ejercicio de acceso a la información pública, peor aún su destrucción”*. De este modo, se aboga por la generación de políticas de archivo con estándares de transparencia y, por ello, el Secretario General de la Presidencia de la República de Ecuador adoptó un Acuerdo en el año 2019 (Acuerdo Nº SGPR-2019-0107) para expedir una **Regla Técnica Nacional para la Organización y Mantenimiento de los Archivos Públicos**.

En lo referente a la política de **datos públicos abiertos**, el artículo 3 de la **Ley Orgánica del Sistema de Registro de Datos Públicos** dispone que *“los datos públicos registrales deben ser completos, accesibles, en formatos libres, sin licencia alrededor de los mismos, no discriminatorios, veraces, verificables y pertinentes, en relación al ámbito y fines de su inscripción”*. Además, el Acuerdo No. 1184, de 20 de julio de 2015, emitió una **Norma Técnica en la Gestión Pública** en la que se estipula que *“la disponibilidad de los datos abiertos entre actores internos y externos de la organización, promueve las relaciones con otros grupos de interés relevantes, la generación de círculos de innovación, y favorece la participación de personas, embajadores de innovación y organizaciones de distinta índole, con lo cual se dinamiza la interacción de los tres sectores de un sistema nacional de innovación, es decir, público, privado y académico; entendiéndose que el eje de los tres sectores es la ciudadanía en general”*. Así mismo mediante Acuerdo Ministerial No. 015-2019, de 18 de julio de 2019, el Ministro de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información aprobó la **Política Ecuador Digital**, en cuyo artículo 4 también se hace referencia a *“la publicación y utilización de datos abiertos”*. Por último, el Acuerdo Ministerial 011-2020 del Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información emitió la **Política de Datos Abiertos de aplicación en la**

² Véase el Instructivo de 2015 en el enlace: <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpedocumentoslotaip/presentacioninformeslotaip2015/InstructivodeEvaluacionResolucionDPE-007-15-01-2015.pdf>

³ Véase en el enlace siguiente: <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpedocumentoslotaip/resolucion-046.pdf>

Administración Pública Central⁴. Además, recientemente también se ha aprobado una **Guía de Datos Abiertos** (Acuerdo Ministerial 035-2020). Sin embargo, no existe una legislación estatal específica que promueva la política de datos abiertos, ya que la única política existente se focaliza en el nivel central, por lo que los otros niveles territoriales de gobierno y administración pública existente en Ecuador carecen de una regulación al respecto.

En definitiva, Ecuador ha aplicado 5 de los 7 indicadores que integran la variable “garantía del derecho” (véase Tabla 1), ya que el órgano garante carece de potestad sancionadora y, además, no existe una política pública y legislación específica de alcance estatal en materia de datos abiertos.

DIMENSIÓN 2: PROCESOS

La **dimensión procesos** valora *la capacidad institucional para garantizar la transparencia activa y la transparencia pasiva*. En concreto, cómo se llevan a cabo los procesos de control y seguimiento de la transparencia (activa y pasiva), y qué programas y actividades se promueven para implementar la política pública de transparencia (p.ej. programas de capacitación, de comunicación, etc.). Esta dimensión se mide a través de la aplicación de dos variables: función (órgano) garante (V2.1); y sujeto obligado (V2.2).

La Tabla 2 expone los resultados logrados por Ecuador en la dimensión procesos. A diferencia de la dimensión 1, en algunas preguntas, se utilizan escalas de valoración no binarias (0- 0,25- 0,50- 1 puntos), por lo que el número de indicadores aplicados podría ser no coincidente con la puntuación finalmente obtenida. En particular, se puede observar que se han aplicado 16 indicadores de un total de 27. Por tanto, el nivel de cumplimiento es de un 59,26% en la dimensión procesos, cuyo desglose por variables es el siguiente: un 55,56% en la variable “función (órgano) garante” (V2.1); y un 3,70% en la variable “sujeto obligado” (V2.2).

Tabla 2. Dimensión Procesos. Nivel de aplicación de indicadores y cumplimiento (%)

Nivel de aplicación y cumplimiento máximo	V2.1	V2.2	Total
Total de indicadores/preguntas/puntuación máxima	25	2	27
% Nivel de cumplimiento máximo	92,6%	7,4%	100%
Nivel de aplicación y cumplimiento real	V2.1	V2.2	Total
N.º de indicadores aplicados	15	1	16
Puntuación (indicadores aplicados)	15	1	16
% Nivel de cumplimiento real	55,56%	3,70%	59,26%

Fuente: ICCA

Variable 2.1. Función (órgano) garante

La variable **función (órgano) garante** mide quién y cómo se desarrollan los procesos de control y seguimiento de la transparencia (activa y pasiva), así como qué medidas y

⁴ Véase en el enlace siguiente:

<http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=YTEkoEK70po%3D&tabid=1814#:~:text=011%20%2D2020%2C%20de%2017%20de,organizaci%C3%B3n%20y%20publicaci%C3%B3n%20de%20los>

acciones específicas (comunicación, capacitación, etc.) se han promovido para implementar la política pública.

La **Defensoría del Pueblo es el órgano que asume el control de los sujetos obligados** en materia de transparencia activa (artículo 11 de la LOTAIP). Para ello, cuenta con instrumentos metodológicos y técnicos que le permiten evaluar la información publicada en los portales o las páginas web en aras de verificar si se ajusta a los requerimientos de la LOTAIP. Esta fiscalización es de alcance universal, se realiza a todos los sujetos obligados y el resultado se difunde en el Informe Anual sobre el cumplimiento del derecho humano de acceso a la información pública⁵. Además, según el artículo 12 del Reglamento General a la LOTAIP: *“el Defensor del Pueblo está obligado a solicitar a las instituciones que no hubieran difundido claramente la información a través de los portales web, que realicen los correctivos necesarios. Para tal efecto exigirá que se dé cumplimiento a esta obligación dentro del término de ocho días”*. Por tanto, ejerce como máximo órgano fiscalizador en materia de publicidad activa. Además, el 15 de enero de 2015, la Defensoría aprobó un **Instructivo para evaluar el nivel de cumplimiento de los parámetros técnicos de la transparencia activa en todas las entidades poseedoras de información pública**⁶. En este documento se evidencian algunos indicadores de medición de la **calidad de la información**, concretamente se valoran los atributos siguientes: completa, actualizada y accesibilidad web para grupos de atención prioritaria y uso del plurilingüismo (p.ej., se insta a la traducción de los contenidos al kichwa para favorecer el acceso a la información pública de la población indígena). Sin embargo, sería recomendable incluir también otros atributos como la reutilización (si la información publicada esté en formatos que permitan su reproducción y divulgación), la estructuración (si la información disponible en la web está bien organizada, si posee una estructura lógica e intuitiva, para que la ciudadanía pueda encontrarla de forma fácil y rápida) y la claridad (Mide si la información está redactada en un lenguaje sencillo y de fácil comprensión), entre otros.

En el caso de la **supervisión o fiscalización de la transparencia pasiva**, en virtud del artículo 12 de la LOTAIP, los sujetos obligados deben presentar a la Defensoría del Pueblo (hasta el último día laborable del mes de marzo de cada año) un informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, que contendrá: a) Información del período anterior sobre el cumplimiento de las obligaciones que le asigna la LOTAIP; b) Detalle de las solicitudes de acceso a la información y el trámite dado a cada una de ellas; y c) Informe semestral actualizado sobre el listado índice de información reservada. A partir de esta información, la Defensoría elabora el Informe Anual sobre el cumplimiento del derecho humano de acceso a la información pública en el que se evidencian, entre otras, las cuestiones siguientes: el número de respuestas a las solicitudes y los plazos de respuesta a las solicitudes. En cambio, no se mide que la respuesta a las solicitudes se corresponda con lo solicitado⁷ ni tampoco las barreras de acceso a la información pública. La inclusión y valoración de este

⁵ Véase el Informe 2020 en el enlace siguiente: <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpedocumentoslotaip/cumplimientolotaip/INFORME-LOTAIP-2020.pdf>

⁶ Véase el Instructivo de 2015 en el enlace: <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpedocumentoslotaip/presentacioninformeslotaip2015/InstructivodeEvaluacionResolucionDPE-007-15-01-2015.pdf>

⁷ En la segunda fase del proceso de subsanación del estudio, el país señaló literalmente lo siguiente: *“Al momento no existe una instancia institucional desde el órgano garante, entiéndase la Defensoría del Pueblo del Ecuador que pueda medir si la información corresponde efectivamente a lo solicitado. En este sentido, se requiere de una metodología que permita evaluar si la información recibida corresponde a lo que se solicitó por parte de las personas usuarias”*.

último indicador permitiría constatar si se garantiza realmente el principio de igualdad de oportunidades en el acceso a la información pública o si se detecta una brecha de género, territorial, por nivel de capacidad o por edad, entre otras cuestiones

La **Defensoría rinde cuentas de su actividad a la Asamblea Nacional de la República cada 12 meses** a través de los Informes Anuales sobre el cumplimiento del derecho humano de acceso a la información pública, que recogen los resultados de la aplicación de la LOTAIP, tanto en materia de transparencia activa como de transparencia pasiva.

En lo referente a los **programas de capacitación**, según el artículo 8 de la LOTAIP (Promoción del Derecho de Acceso a la Información), los sujetos obligados *“implementarán, según sus competencias y posibilidades presupuestarias, programas de difusión y capacitación dirigidos tanto a los servidores públicos, como a las organizaciones de la sociedad civil, con el objeto de garantizar una mayor y mejor participación ciudadana en la vida del Estado. Además, el artículo 8 del Reglamento General a la LOTAIP especifica cuál será la periodicidad de esta capacitación y qué órgano la fiscalizará, al señalar lo siguiente: *“los programas de difusión y capacitación dirigidos a promocionar el derecho de acceso a la información deberán realizarse por lo menos una vez al año en cada una de las instituciones señaladas por la ley. De la misma manera deberán realizar anualmente actividades dirigidas a capacitar a la población en general sobre su derecho de acceso a la información. La realización de estas actividades será vigilada por la Defensoría del Pueblo, organismo al cual deberá remitirse un informe detallado de la actividad”*. Por tanto, se prevé la realización de actividades formativas de carácter anual tanto para los sujetos obligados (funcionariado) como para la ciudadanía.*

En concreto, según el Informe Anual sobre el cumplimiento del derecho humano de acceso a la información pública (periodo de enero a diciembre de 2020), se impartieron capacitaciones sobre el derecho humano de acceso a la información pública a 727 entidades tanto públicas como privadas, en el que se transfirieron conocimientos a 1.098 personas servidoras públicas y a 365 personas de la sociedad civil⁸. Por tanto, atendiendo a estos datos, se evidencia que estos cursos de formación tienen un bajo impacto en los diferentes colectivos o públicos objetivo, ya que existe un bajo nivel de asistencia a los mismos.

Por otra parte, es conveniente destacar, hasta el momento, la oferta formativa de los servidores públicos no contempla una capacitación específica destinada a los directivos públicos. A pesar de ello, a principios de 2022, se ha llevado a cabo un esfuerzo importante, liderado por la Presidencia de la República y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, para promover la capacitación de miembros del Estado (del nivel jerárquico superior) en temas relacionados con la identificación, prevención y lucha contra la corrupción⁹

Con respecto a la **gestión de la comunicación**, no existe (en sentido estricto) una estrategia o plan de comunicación orientado a posicionar el derecho, en consecuencia, tampoco se prevé ninguna partida presupuestaria al respecto. Sin embargo, sí se realizó una campaña conjunta entre la Defensoría del Pueblo del Ecuador y la Fundación de Ayuda por Internet (FUNDAPI) en redes sociales¹⁰.

⁸ Al respecto, véase la página 20 del Informe Anual LOTAIP 2020: <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpedocumentoslotaip/cumplimientolotaip/INFORME-LOTAIP-2020.pdf>

⁹ Véase noticia al respecto en el enlace siguiente: <https://www.comunicacion.gob.ec/ecuador-y-las-naciones-unidas-aunan-esfuerzos-para-luchar-contra-la-corrupcion/>

¹⁰ Véase enlaces siguientes a la campaña en Facebook: <https://www.facebook.com/218188688217412/posts/4067581656611410/>; <https://www.facebook.com/218188688217412/posts/4145673592135549/>

En lo referente a las medidas tecnológicas para la gestión de la transparencia pasiva, Ecuador cuenta con una **plataforma tecnológica, denominada “contacto ciudadano”** (accesible en: <https://www.gob.ec/epcpt/tramites/contacto-ciudadano-acceso-informacion-publica-empresa-publica-casa-todos>). Este sitio web permite consultar y solicitar información, realizar felicitaciones e interponer quejas. Sin embargo, el portal web no está integrado en el órgano garante ni tampoco se destina únicamente a gestionar el derecho de acceso a la información pública.

Por último, también existen **estadísticas en línea sobre la totalidad de solicitudes de acceso a la información pública**. En concreto, se puede acceder a través de la página web de la Defensoría (www.dpe.gob.ec), pinchando en el enlace “transparencia”, después en “consulta transparencia” y finalmente en “reportes generales, en el literal b” (solicitudes de acceso a la información pública), específicamente en el enlace siguiente: http://lotaip.dpe.gob.ec/REPORTES/pages/lotaip/reporte/reporte_formularioB.jsf

El diagnóstico de la variable “función (órgano) garante” evidencia que Ecuador ha aplicado 15 de los 25 indicadores (véase Tabla 2).

Variable 2.2. Sujetos obligados

La variable de **sujeto obligado** permite constatar cuál es el presupuesto asignado al órgano garante, así como el porcentaje de enlaces en los sujetos obligados.

En el caso de Ecuador, según los Informes de Rendición de Cuentas, se ha detectado una **disminución del presupuesto** destinado a la Defensoría del Pueblo, pasando de 12.264 728,37 dólares en 2019¹¹ a 11.520.797,53 en 2020¹².

Además, existe entre una escala del **75-100% de enlaces instalados en los sujetos obligados**. En concreto, en la fase de subsanación del primer análisis del estudio, el país ha señalado que *“las páginas webs de las entidades públicas y privadas que administran recursos públicos cuentan con el literal o), en el que consta el nombre del Presidente del Comité de Transparencia y, adicionalmente, la resolución de conformación del mismo¹³”*.

Por lo tanto, Ecuador ha aplicado 1 de los 2 indicadores de la variable “sujetos obligados” (véase Tabla 2), ya que, atendiendo al modelo de indicadores de la RTA, se valora negativamente que no haya incrementado el presupuesto destinado a promover y garantizar la transparencia.

DIMENSIÓN 3: RESULTADOS

La **dimensión resultados** valora *el rendimiento institucional (el cumplimiento de la función de fiscalización de la transparencia) y el grado de efectividad de la política de transparencia en diferentes grupos objetivo (usuarios, ciudadanos y funcionarios)*. Esta dimensión se mide a través de la aplicación de cuatro variables: desempeño institucional (V3.1); satisfacción usuarios/as (V3.2); ciudadanía (V3.3); y funcionariado (V3.4).

¹¹ Véase página 121 del Informe de Rendición de Cuentas de 2019.

¹² Véase página 43 del Informe de Rendición de Cuentas de 2020: <https://www.dpe.gob.ec/rendicion-de-cuentas-2020/>

¹³ Véase, como ejemplo, el Literal o) del Ministerio de Turismo en el enlace siguiente: https://www.turismo.gob.ec/wp-content/uploads/2022/01/Literal_o_Responsable_de_atender_la_informacion_publica_diciembre_2021.pdf

La Tabla 3 indica el nivel de cumplimiento de Ecuador en la dimensión resultados. Este país ha aplicado 4 indicadores de los 20 que integran esta dimensión. Por ello, el nivel de cumplimiento es de un 20% en esta dimensión, ya que sólo se aplican los indicadores de la variable “desempeño institucional” (V3.1). Y, en consecuencia, hasta el momento (marzo 2022), el país no ha diseñado ni implantado una metodología sistemática para medir y evaluar la variable “satisfacción de los usuarios/as” (V3.2), la variable “ciudadanía” (V3.3) y la variable “funcionariado” (V3.4).

Tabla 3. Dimensión Resultados. Nivel de aplicación de indicadores y cumplimiento (%)

Nivel de aplicación y cumplimiento máx.	V3.1	V3.2	V3.3	V3.4	Total
Total de indicadores/preguntas	4	7	6	3	20
% Nivel de cumplimiento máximo	20%	35%	30%	15%	100%
Nivel de aplicación y cumplimiento real	V3.1	V3.2	V3.3	V3.4	Total
N.º de indicadores aplicados	4	¿?	¿?	¿?	4
Puntuación (indicadores aplicados)	4	¿?	¿?	¿?	4
% Nivel de cumplimiento real	20%	¿?	¿?	¿?	20%

Fuente: ICCA

Variable 3.1. Desempeño institucional

La variable **desempeño institucional** permite constatar si la función de fiscalización de la transparencia se desarrolla de manera efectiva.

La Defensoría del Pueblo de Ecuador, como órgano responsable de la fiscalización de la transparencia, atendiendo al artículo 11.e) de la LOTAIP, debe “*elaborar anualmente el informe consolidado nacional de evaluación, sobre la base de la información publicada en los portales o páginas web*” de los sujetos obligados. Además, estos informes se difunden en el sitio web de la institución garantista de la transparencia. En concreto, el análisis del **Informe Anual sobre el cumplimiento del derecho humano de acceso a la información pública** (periodo de enero a diciembre de 2020)¹⁴ permite verificar que se realiza un monitoreo a la transparencia activa.

En lo referente a la transparencia pasiva¹⁵, el Informe Anual citado ayuda a constatar que se miden también las solicitudes de acceso a la información pública, específicamente las cuestiones siguientes:

- Las **respuestas a las solicitudes** se clasifican en tres categorías, “*entregada, no entregada y solicitudes sin respuestas, con la finalidad de demostrar la cantidad de información que entregan las entidades públicas y privadas con base en las solicitudes que reciben y atienden*”. Según el Informe 2020, el total de solicitudes ascendió a 61.049: un 97,1 %

¹⁴ Véase el Informe 2020 en el enlace siguiente: <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpedocumentoslotaip/cumplimentolotaip/INFORME-LOTAIP-2020.pdf>

¹⁵ El artículo 9 de la LOTAIP señala lo siguiente: “*El titular de la entidad o representante legal, será el responsable y garantizará la atención suficiente y necesaria a la publicidad de la información pública, así como su libertad de acceso. Su responsabilidad será recibir y contestar las solicitudes de acceso a la información, en el plazo perentorio de diez días, mismo que puede prorrogarse por cinco días más, por causas debidamente justificadas e informadas al peticionario*”.

fueron respondidas con la entrega de la información; un 2,7 % no la entregó; y un 0,2 % no fueron respondidas¹⁶.

- El **promedio de respuestas a las solicitudes**. En relación con los tiempos de respuesta de las 61 049 solicitudes procesadas en el período 2020: un 77% fueron respondidas en menos de 10 días, cumpliendo así con el plazo establecido en el artículo 9 de la LOTAIP; un 6% fueron contestadas entre 10 y 15 días, aplicando la prórroga determinada en el artículo 9 de la LOTAIP; y un 17% de solicitudes tuvieron respuesta en más de 15 días, por lo que superaron el plazo legal¹⁷.

Por lo tanto, el órgano garante de la transparencia en Ecuador tiene un óptimo desempeño institucional, en lo que respecta a su competencia fiscalizadora, debido a que ejerce un claro control de la difusión de información, por parte de los sujetos obligados (en los sitios web correspondiente) y también de las solicitudes de acceso a la información pública. En este sentido, el Informe de 2020 evidencia que los sujetos obligados han realizado una buena gestión de las solicitudes, ya que suelen responder al 97,1% de las mismas y, además, la mayoría (un 83%) dentro del plazo legal establecido, bien oficial (77% solicitudes se respondieron en 10 días) o bien mediante la prórroga de 5 días (6% de las solicitudes en 15 días).

Variable 3.2. Satisfacción usuarios/as

La variable **satisfacción usuarios/as** mide cuál es la percepción de los usuarios/as con respecto a determinados actos de implementación de la transparencia activa (portales de transparencia) y de la transparencia pasiva, así como cuál es su opinión sobre algunos atributos relacionados con la calidad de la información facilitada por las instituciones públicas (utilidad) y con el proceso de solicitud de acceso a la información pública (atención recibida, claridad del lenguaje, etc.).

Ecuador no ha promovido estudios o investigaciones que permitan medir, evaluar y conocer el nivel de satisfacción de los/as usuarios/as.

Variable 3.3. Ciudadanos/as

La variable **ciudadanos/as** mide el grado de conocimiento y de usabilidad del derecho de acceso a la información pública, por parte de la ciudadanía. Y también valora el nivel de consulta ciudadana de la información publicada en los Portales de Transparencia (transparencia activa) y el nivel de realización de solicitudes de información específica a las instituciones públicas (transparencia pasiva), así como el grado de satisfacción con la utilidad de la transparencia activa y de la transparencia pasiva.

En la actualidad (marzo de 2022), Ecuador no ha realizado estudios destinados a medir y verificar los diferentes indicadores relacionados con esta variable y, en consecuencia, no hay evidencias objetivas disponibles para valorar su nivel de cumplimiento.

¹⁶ Véase página 70 del Informe Anual sobre el cumplimiento del derecho humano de acceso a la información pública (período de enero a diciembre de 2020).

¹⁷ Véase página 84 del Informe Anual sobre el cumplimiento del derecho humano de acceso a la información pública (período de enero a diciembre de 2020).

Variable 3.4. Funcionarios/as

La variable *funcionarios/as* mide el grado de conocimiento de la norma que garantiza el derecho de acceso a la información pública, por parte de los/as empleados/as públicos/as, así como su nivel de satisfacción con la utilidad de la transparencia activa y de la transparencia pasiva.

Este país no ha llevado a cabo, hasta el momento, un estudio sistemático, que aporte datos objetivos y consistentes, en aras de conocer el nivel de aplicación de los diferentes indicadores relacionados con esta variable y, en consecuencia, no hay evidencias objetivas disponibles para valorar su nivel de cumplimiento.

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA EN ECUADOR

La evaluación de la aplicación del modelo de indicadores de la RTA en Ecuador permite identificar algunas áreas de mejora en su política pública de transparencia y, por lo tanto, realizar una serie de recomendaciones que se exponen, diferenciadas por dimensiones, en la tabla siguiente:

Dimensión	Propuestas de mejora
RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Revisar la legislación sobre transparencia para dar un mayor contenido (y seguridad jurídica) al ejercicio del derecho de acceso, ya que no se clarifican algunos aspectos (por ejemplo, los mecanismos o los canales de presentación de solicitudes de acceso a la información pública) a pesar de que estas cuestiones se detallan después mediante un Reglamento. ➤ Aumentar el contenido funcional de la Defensoría del Pueblo, otorgándole potestad sancionatoria. ➤ Promover una política de datos abiertos en todos los niveles territoriales en los que se vertebra o estructura la Administración Pública en Ecuador.
PROCESOS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Revisar la metodología de medición y evaluación de la calidad de la información, incluyendo nuevos atributos como la reutilización y la estructuración y la claridad, entre otros. ➤ Medir si “las respuestas corresponden a las solicitudes” en el derecho de acceso a la información pública. ➤ Evaluar el nivel de barreras de acceso a la información pública, aplicando el enfoque de género y también el enfoque de diseño para todas las personas, atendiendo al principio de accesibilidad universal. ➤ Incentivar la participación del funcionariado y de la sociedad civil en los cursos de capacitación, ya que el índice de asistencia es muy bajo. ➤ Promover cursos de formación específicos de carácter periódico destinados a directivos públicos y medir el porcentaje de directivos capacitados

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Diseñar un Plan de Comunicación para posicionar el derecho, ya que sólo se han promovido acciones en las redes sociales ➤ Diseñar e implantar una plataforma tecnológica destinada de manera exclusiva a gestionar las solicitudes de acceso a la información pública ➤ Incrementar el presupuesto del máximo órgano garante para que pueda ampliar su fiscalización, por ejemplo, evaluando las barreras de acceso.
<p>RESULTADOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Diseñar e implementar <u>encuestas destinadas a los/as usuarios/as</u> para conocer cuál es el nivel de satisfacción con los portales de transparencia y con el proceso de solicitudes de acceso, así como cuál es su percepción sobre algunos atributos relacionados con la calidad de la información facilitada por las instituciones públicas (utilidad) y con el proceso de solicitud de acceso a la información pública (atención recibida, claridad del lenguaje, etc.). ➤ Diseñar e implementar <u>encuestas destinadas a la ciudadanía</u> para medir y valorar las cuestiones siguientes: el conocimiento de la norma que garantiza el derecho de acceso a la información; la usabilidad del derecho; el grado de consulta de los portales de transparencia; si solicita información específica; la satisfacción con la utilidad de la transparencia activa; y la satisfacción con la utilidad de la transparencia activa. ➤ Diseñar e implementar <u>encuestas destinadas al funcionariado</u> para medir y evaluar si conoce la existencia de una norma que garantiza el derecho de acceso a la información pública, así como su nivel de satisfacción con la utilidad de la transparencia activa y de la transparencia pasiva.

Y para que conste a los efectos oportunos, se firma el presente informe, por la coordinadora del equipo investigador del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración en Madrid, el día 28 de marzo de 2022.