

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2019-2021

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

Redes de política en el cambio de la política pública de transparencia fiscal en el Ecuador
(2009-2019)

María Esthela Yáñez Romero

Asesora: María Belén Albornoz

Lectores: Henry David Chávez y Juan Diego Izquierdo

Quito, abril de 2022

Dedicatoria

A mi compañero de vida, por estar siempre a mi lado, y sobre todo a mi madre, por ser mi apoyo e inspiración.

Epígrafe

“Si la corrupción es una enfermedad, la transparencia es una parte medular de su tratamiento”

Kofi Annan

Tabla de contenidos

Resumen	IX
Agradecimientos.....	X
Introducción	1
Antecedentes y justificación del tema	1
Problema de investigación.....	2
Objetivo General.....	3
Objetivos Específicos	3
Hipótesis	4
Capítulo 1	5
Modelo Analítico.....	5
1.1. Ontología y epistemología.....	6
1.2. Análisis de políticas públicas	9
1.3. Cambio de políticas	13
1.4. Análisis de redes modelo analítico: Redes de política	19
1.4.1. Modelo dialéctico.....	20
1.4.2. Modelo ideacional.....	22
1.4.3. Teoría Actor-Red.....	25
1.5. Metodología.....	27
Capítulo 2	33
Política Pública de Transparencia Fiscal.....	33
2.1. Los orígenes teóricos y empíricos de la transparencia fiscal.....	33
2.2. Intercambio de información.....	40
2.3. Transparencia como pilar para un Gobierno Abierto	41
2.4. Obstáculos de la transparencia fiscal.....	43
2.5. Determinismo tecnológico.....	45
2.6. Política ecuatoriana de transparencia fiscal.....	46
2.7. Contexto de las ideas programáticas de la política transparencia fiscal.....	49
2.8. Mapa de redes de política, influencia de las ideas programáticas en la relación del contexto de la política y la red de política	55

2.9. Diagnóstico en el ámbito tecnológico previo a la implementación.....	63
2.10. Conclusiones preliminares	64
Capítulo 3	65
Agencia y Estructura de las Redes de Política	65
3.1. Ideas programáticas del cambio de la política	65
3.2. E- Gobierno - Gobierno electrónico	66
3.3. Plan Nacional de Gobierno Electrónico	68
3.4. Artefactos tecnológicos en las instituciones estatales	73
3.5. Presiones internacionales.....	75
3.6. Aprendizajes estratégicos de los actores estatales	77
3.7. Mapa de redes de política: Agencia y estructura de las redes de política	80
3.8. Conclusiones preliminares.....	86
Capítulo 4	88
Cambio de la Política de Transparencia Fiscal	88
4.1. Estructura de la red	88
4.2. Análisis del cambio de la política.....	89
Conclusiones	99
Hallazgos	99
Comportamiento de la hipótesis	100
Límites del modelo analítico	102
Apéndices o anexos.....	104
Formularios de entrevistas.....	104
Lista de referencias.....	109

Ilustraciones

Figuras

Figura 1.1. Tipos de metodologías por ontología filosófica y científica.....	7
Figura 1.2. Tipos de cambios de la política.....	15
Figura 1.3. Dimensiones del cambio de políticas públicas	17
Figura 1.4. Modelo Dialéctico.....	22
Figura 1.5. Modelo Ideacional	25
Figura 1.6. Procedimiento metodológico de la investigación	28
Figura 1.7. Métodos y técnicas de levantamiento de datos	32
Figura 2.1. Grafo de la red de políticas de transparencia fiscal	61
Figura 3.1. Etapas de madurez del Gobierno Electrónico.....	69
Figura 3.2. Objetivos del Gobierno Electrónico	70
Figura 3.3. Grafo de la red de políticas de transparencia fiscal con la incorporación de artefactos tecnológicos.....	84
Figura 4.1. Comparación de las redes antes y después del cambio.....	90
Figura 4.2. Evolución del EGDI - Ecuador	94
Figura 4.3. EGDI desagregado - Ecuador	95
Figura 4.4. Solicitudes de información por composición de Estado.....	96
Figura 4.5. Solicitudes de información - Comparativo 2014 y 2015 por mes	97
Figura 4.6. Respuestas de entrega de información.....	97
Figura 4.7. Publicación de información en los portales web	98

Tablas

Tabla 1.1. Mediciones de las propiedades de la red y la posición de los actores.....	29
Tabla 2.1. Actores nacionales políticas de transparencia 2009-2019	47
Tabla 2.2. Documentos internacionales sobre transparencia	49
Tabla 2.3. Actores relevantes en la red de políticas de transparencia y acceso a la información ..	55

Tabla 2.4. Mediciones de las propiedades de la red y la posición de los actores de la red de políticas de transparencia fiscal.....	62
Tabla 3.1. Instrumentos nacionales del PNGE.....	71
Tabla 3.2. Actores de los programas del PNGE.....	72
Tabla 3.3. Artefactos tecnológicos	73
Tabla 3.4. Instrumentos internacionales.....	75
Tabla 3.5. Actores humanos y no humanos relevantes en la red de políticas de transparencia fiscal	81
Tabla 3.6. Mediciones de la red de políticas de transparencia fiscal con la incorporación de artefactos tecnológicos	85
Tabla 4.1. Medidas de las redes conformadas en cada una de las tres etapas	91

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, María Esthela Yáñez Romero, autora de la tesis “Redes de política en el cambio de la política pública de transparencia fiscal en el Ecuador (2009-2019)” declaro que la obra es de exclusiva autoría mía, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC, BY-NC-ND 3,0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, marzo de 2022

 Firmado digitalmente por
Yáñez Romero,
María Esthela

María Esthela Yáñez Romero

Resumen

Los estudios en relación a políticas públicas de transparencia fiscal han sido escasos hasta el momento. El presente trabajo, profundiza los orígenes de la transparencia fiscal en el Ecuador, y como se da el cambio de la política, con la incorporación de tecnologías entre los instrumentos empleados en la implementación de la política de transparencia fiscal y la intervención de los organismos internacionales. Se utilizará el análisis de redes de políticas públicas, para explicar la agencia que desempeña cada uno de los actores humanos y no humanos; dando mayor participación e involucramiento de las instituciones del aparato público, formando de esta manera redes sociotécnicas que movilizan y provocan el cambio de la red de política de transparencia fiscal ecuatoriana.

Agradecimientos

A FLACSO y a los profesores de la Maestría de Investigación en Políticas Públicas, por formar parte de mi crecimiento académico.

A mi asesora de tesis, Dra. María Belén Albornoz, por su valioso conocimiento, orientación en la elaboración de este trabajo de investigación; y, por el apoyo brindado a pesar de las circunstancias presentadas, que obligaron a adaptarnos a nuevas formas de aprendizaje, convirtiendo este proceso en una grata experiencia.

A mis compañeros Michelle, Ana Belén, Belén, y Nicolás, con los cuales formé parte del grupo de redes de política.

Finalmente, a las personas claves que fueron fuentes valiosas de información, a la Directora General del Servicio de Rentas Internas, al Director Cantonal de Planificación para el Desarrollo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Portoviejo, al Director de Administración de Procesos Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación, y a la Ab. Diana Guerrero Sigüenza, asociada de Robalino Abogados.

Introducción

Antecedentes y justificación del tema

El ejercicio de la política económica por parte de un Estado sobre sus miembros, propende a la consecución de objetivos que generen condiciones idóneas para su desarrollo, incrementen el bienestar de la población, disminuyan la pobreza y fomenten la equidad; para lo cual, es necesario que las definiciones y acciones que el Estado tome en materia económica sean coordinadas, coherentes e integradas en todos los niveles (Sevilla 2004; Fenochietto 2006).

Los objetivos que un Estado establece para su política económica, se adaptan de acuerdo con la ideología política y al modelo económico adoptado por un país; además, estarán determinados por factores como el crecimiento económico, empleo, redistribución de la riqueza, equilibrio en la balanza de pagos, entre otros, con el fin de dirigir la economía de un país (Fernández 2006).

En el caso del Ecuador, ha sido consistente en la última década el fortalecimiento de la política fiscal, mediante el incremento paulatino del componente tributario como aporte al Presupuesto General del Estado, equiparación de la recaudación entre impuestos directos e indirectos, mayor progresividad sobre los regresivos en los tributos, entre otros. Los impuestos en su concepción más básica consisten en la retribución del individuo al Estado por vivir en sociedad; y en el caso de las empresas, el poder beneficiarse de toda la infraestructura proveída por el Estado para hacer posible su funcionamiento.

En ese sentido, el Gobierno ha ido aumentando la presión fiscal sobre los contribuyentes, mediante estrategias de gestión y reformas legales; sin embargo, a una mayor exigencia recaudatoria del Estado, la contraparte requerida por el ciudadano viene dada en la transparencia sobre el destino de sus recursos.

Los componentes que permiten la legitimación de cualquier política son: la participación ciudadana, el control social y la transparencia, siendo este último el que permite el goce pleno de los dos anteriores. Si no existe transparencia en las actuaciones del Estado, y más aún sobre la gestión de sus finanzas públicas, cualquier política fiscal por más óptima que sea, pierde

legitimidad; es así que podemos establecer la importancia del estudio del cambio de las políticas de transparencia fiscal, como un componente esencial de la política fiscal (Oszlak 2017).

Por consiguiente, este estudio se enfocará en el cambio de las políticas de transparencia fiscal adoptadas por el Ecuador en el periodo del 2009 al 2019. En consecuencia, en el marco de esta investigación se emplearán diferentes documentos, que comprende desde manuales, informes, leyes, hasta publicaciones académicas, emitidos por diferentes organismos como el Departamento de Estado, Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Instituto de Estudios Sociales; instituciones ecuatorianas como la Defensoría del Pueblo, Servicio de Rentas Internas (SRI), Secretaría Nacional de Administración Pública (SNAP), Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (MINTEL), Gobiernos Autónomos Descentralizados, Banco Central, Ministerio de Finanzas, entre otros.

Problema de investigación

La política pública puede ser entendida como un fenómeno dinámico, no solo como partes de un proceso lineal, sino como producto de las interacciones de sus diferentes partes, que durante todo su proceso presenta diversos cambios; concebido el cambio, como el estado normal en la formulación de políticas. En consecuencia, el análisis de políticas busca patrones en el cambio, que estarán determinados por reglas, instituciones, normas sociales e ideas. Estas últimas, actúan como factor exógeno, para explicar un resultado de la política pública, como el cambio (Hall 1992). Es de esta manera, que adquieren relevancia las interacciones del gobierno central con las instituciones de primera línea, producto de los arreglos institucionales para la formulación de políticas de transparencia.

En esta línea, el cambio de la política se puede explicar desde el enfoque teórico del neoinstitucionalismo sociológico, para establecer la relación entre agencia y estructura, mediante el modelo ideacional propuesto por Ben Kisby (2007), que incorpora las ideas programáticas al modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000). Así como, la incorporación de artefactos

tecnológicos, con el empleo de conceptos de la metodología de la Teoría Actor-Red de Bruno Latour, Michel Callon y John Law.

Esta investigación se encargará de explicar el cambio de la política de transparencia fiscal en el Ecuador (variable dependiente), a partir de la incorporación de artefactos tecnológicos que responden a estándares internacionales de transparencia (variable independiente). Por lo que se propone la metodología del análisis de redes de política.

El análisis permitirá contestar la siguiente pregunta: ¿Por qué la incorporación de instrumentos tecnológicos en las instituciones estatales, durante el período del 2009 al 2019, dio lugar al cambio de la política de transparencia fiscal en el Ecuador?

Objetivo General

Explicar el cambio en la formulación de la política de transparencia fiscal en el Ecuador, a partir de la incorporación de artefactos tecnológicos en la administración pública.

Objetivos Específicos

- Analizar las ideas programáticas del contexto de la política de transparencia fiscal, previo al cambio de la política en el 2014, para mostrar la red de política antes del cambio de la política.
- Analizar la relación entre agencia y estructura de las redes de política, para explicar los aprendizajes estratégicos de los actores estatales y no estatales, que participan en el cambio de la política, con conceptos de gobierno electrónico y estándares internacionales.
- Explicar el cambio incremental de la política de transparencia fiscal, a partir de las relaciones de las redes políticas, para mostrar el aprendizaje estratégico que se construye con la incorporación de artefactos tecnológicos.

Hipótesis

La incorporación de artefactos tecnológicos con la implementación de un gobierno electrónico en la administración pública y el compromiso de usar estándares internacionales, puede crear redes de políticas cohesionadas y reformular sus instrumentos, provocando cambios de segundo orden en la política pública de transparencia fiscal en el Ecuador.

Capítulo 1

Modelo Analítico

En este capítulo, se explicará el modelo analítico utilizado para la presente investigación, empezando con la revisión de la alineación ontológica y epistemológica, en la cual se encuentran las cuatro metodologías para el análisis de políticas públicas propuesta por Jackson (2016): neopositivismo, realismo crítico, reflexivismo y analiticismo. Este trabajo estará alineado al realismo crítico; es decir, que la relación entre el conocimiento y la observación será transfactual, y el dualismo, entre mente y mundo. Así como, el entendimiento de la forma en que operan los mecanismos causales en esta alineación ontológica.

Se abordará a continuación, el análisis de políticas públicas, entendidas a partir del significado de la política pública o *policy*, como respuesta a un problema público, y la intervención del Estado en las políticas a través de la administración pública. Se identificarán las diferentes arenas de acción de los actores. Se revisarán las propuestas de Grau Creus (2002), Roth (2014) y Harguindeguy (2015); en las que dividen el ciclo de la política en etapas o fases para poder estudiar y analizar la política pública. Estas son: La identificación del problema público, la formulación, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación.

También se revisarán los diferentes enfoques del análisis políticas públicas, realizados por Roth (2014), que son: enfoques tradicionales o racionalistas, enfoques cognitivos, enfoques interpretativistas y enfoques neoinstitucionalistas; dando mayor importancia al enfoque neoinstitucionalista sociológico, que será el enfoque empleado en el presente trabajo, el cual se centra en las instituciones y en el contexto que se desarrolla la política pública.

En el siguiente apartado se explicará la variable dependiente, que concierne al cambio de la política pública, y se proyecta a entender cómo se da este fenómeno a partir de Sabatier (2010), Capano (2013), Werner y Wegrich (2007). Se analizarán los cambios mediante el aprendizaje social, propuesto por Peter Hall (1992), con los cambios de primer orden, segundo orden y tercer orden.

Así también, se estudiarán las dimensiones del cambio de políticas públicas propuestos por Viñas, Page y Pike (2018). Y se terminará la revisión del cambio de las políticas públicas, con la inspección de los marcos analíticos más utilizados para analizar el cambio; como son: El modelo de las coaliciones promotoras, difusión de políticas, equilibrio puntuado, corrientes múltiples, marco de análisis y desarrollo institucional, dependencia de la trayectoria y finalmente, las redes de políticas públicas.

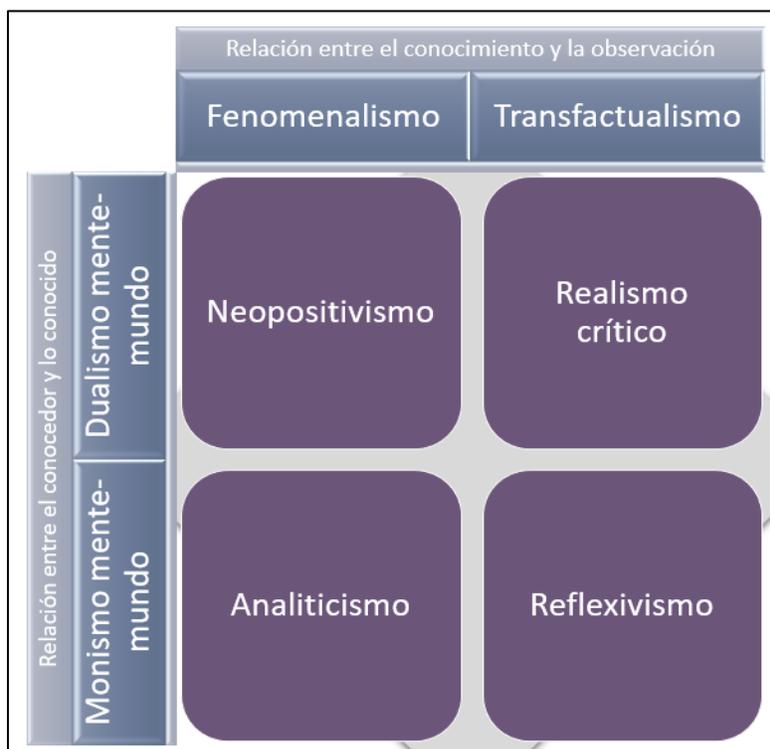
El apartado del modelo analítico, continuará con el análisis de redes como modelo analítico. Se revisará desde los inicios de las redes de políticas, con los denominados triángulos de hierro, para luego pasar por las redes de asuntos y continuar con las estructuras sociales como redes.

Se profundizará en el análisis del modelo dialéctico propuesto por Marx y Smith (2000), en el modelo ideacional, que incorpora las ideas programáticas, propuesto por Kisby (2007), y culminará con el empleo marginal de la metodología de la Teoría Actor-Red de Bruno Latour, Michel Callon y John Law.

1.1. Ontología y epistemología

Existen cuatro metodologías para el análisis de las políticas públicas, de acuerdo con la propuesta de Jackson (2016), el neopositivismo, analiticismo, realismo crítico y reflexivismo (Figura 1.1.). El neo-positivismo, es la explicación causal dirigida a teorías parecidas a la ley, se aplica a teorías predictivas de causalidad y al diseño de políticas como lógica de consecuencias. El analiticismo, produce interpretaciones del mundo dirigidas a la teorización del tipo ideal, emplea teorías configuracionales del diseño de políticas de causalidad como marco. El realismo crítico, genera una explicación causal dirigida a la contextualización, aplica teorías disposicionales de causalidad y diseño de políticas como lógica de adecuación. El reflexivismo, crea casos de interpretación dirigidos a la transformación social, mediante el análisis transaccional y aplica, teorías dialécticas de causalidad y diseño de políticas como la emancipación (Fontaine 2020).

Figura 1.1. Tipos de metodologías por ontología filosófica y científica



Fuente: Jackson 2016.

La presente investigación estará alineada a una metodología de realismo crítico, la misma que es producto de dos ontologías. La ontología científica, donde la relación entre el conocimiento y la observación es el transfactualismo; y la ontología filosófica, donde la relación entre el conocedor y el conocido es dualista (Jackson 2016). Los diseños de investigación realista buscan explicar los poderes causales, a través de la selección y comparación de pequeños y medianos casos relevantes para la investigación, que se conectarán mediante una narrativa analítica robusta, en un contexto complejo (Fontaine 2020).

Es importante, revisar brevemente la filosofía de la ciencia y la teoría del conocimiento del mundo, que se usa en el realismo crítico. Primero, el transfactualismo muestra la realidad mediante el poder causal de los objetos reales, no observables pero detectables. En la cual la detección y explicación de estos objetos se la realiza mediante una relación dialéctica, entre la observación y la conceptualización. Segundo, el dualismo de mente-mundo, para los realistas, los poderes causales y las manifestaciones empíricas de los objetos, son independientes a la mente, en un sistema abierto del mundo real, característico de las ciencias sociales. Es decir, el

conocimiento trasciende la experiencia, llegando a explicaciones más profundas de la realidad. El manejo de las fuerzas causales en el realismo crítico está ligado a los argumentos transcendentales, como inferencias abductivas (Jackson 2016).

Estudiar los mecanismos causales mediante la comparación de casos, permite dar explicación del ¿Por qué? de un resultado determinado de implementación de una política, mediante el empleo de una afirmación determinista, y considerando que se desarrolla dentro de un contexto específico y complejo. La evidencia mecanicista obtenida del estudio de casos, permitirá entender cómo operan estos mecanismos causales.

La posición filosófica, por otro lado, dará paso a una explicación más completa y robusta, cuando la población se encuentra limitada por casos similares. Esta homogeneidad causal permite realizar inferencias causales para replicarlas a otros casos, e identificar las diferencias del funcionamiento de mecanismos causales entre los casos, considerando afirmaciones deterministas y asimétricas (Beach y Brun Pedersen 2016).

Es significativo señalar por qué son importantes las afirmaciones deterministas y asimétricas en la formulación de teorías causales. El determinismo ontológico, permitirá en la investigación reformular las teorías existentes de estudio de casos, mediante la detección de errores, comparando un caso positivo y uno negativo. En este sentido, el determinismo ontológico no garantiza un análisis exitoso de los mecanismos causales; no obstante, permite mejores explicaciones teóricas, como los estudios sobre la estructura frente al gobierno. Es de esta manera que, los hallazgos darán paso a reformular teorías con menos probabilidades de error, no solo entendiendo mejor los mecanismos causales, sino estableciendo límites contextuales. Los complejos causales son suficientes para replicar situaciones, a través de mecanismo causales, mas no necesarios como el probabilismo ontológico (Beach y Brun Pedersen 2016).

Por otro lado, la asimetría de las afirmaciones causales invariables; es decir, que las causas son las condiciones causales y no variables, y se define solo el lado positivo de esta condición. A diferencia, una afirmación simétrica probabilística implicará que, si la variable independiente aumenta es probable que la variable dependiente aumente. Estas afirmaciones también aportan a

la investigación empírica, ya que influyen en la selección de casos, en la conceptualización y en las inferencias causales (Beach y Brun Pedersen 2016).

1.2. Análisis de políticas públicas

Una política pública, es la respuesta a un problema, el cual es de interés público, e interviene el Estado a través de la administración pública para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas; tiene como objetivo, mejorar la situación identificada inicialmente como problemática (Lasswell 1992; Parsons 2007; Roth 2014).

Entre los elementos para el análisis de una política pública dentro de una democracia, es imprescindible identificar cuáles son los actores que pueden incidir en la política, sus objetivos, instrumentos y recursos, que pueden ser políticos, económicos, legales o cognitivos. Los recursos usados durante el proceso de las políticas públicas, estarán alineados a lograr los intereses e ideas de un individuo o colectivo (Dente y Subirats 2016).

Por lo tanto, se requiere conocer los procedimientos para la asignación de los recursos entre los actores, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la política. Producto de estas interacciones se obtendrán determinados resultados, donde existirán ganadores y perdedores (Dente y Subirats 2016).

Otro aspecto importante, es saber el contenido de la política, tanto antes como después de su formulación, analizando las interrelaciones entre los diferentes actores que producen consecuencias en el planteamiento de la política. En la selección de la mejor alternativa, se pueden considerar análisis de costos y beneficios para cada uno de los actores, lo que a su vez incidirá en la modificación o cambio de la política, y dará como resultado el cambio de comportamiento de los diferentes actores que inciden en la política pública (Dente y Subirats 2016).

Así mismo, es importante identificar las diferentes arenas en las cuales interactúan los actores. Entre ellas, la arena técnica, con que se encuentran los expertos conocedores del problema. La arena política, donde se dan los consensos entre los actores políticos. La arena social, en la que

interactúan grupos sociales y económicos, que intervienen a través de los medios de comunicación o la opinión popular. Finalmente, la arena institucional, donde se encuentra la administración pública que interviene de acuerdo a sus competencias (Dente y Subirats, 2016).

Identificar las diferentes arenas en las cuales los actores se interrelacionaron, permitirá tener un panorama más claro del contexto, de cómo se tomó la decisión de seleccionar determinada política, que dará respuesta al problema público identificado, y la selección de instrumentos a emplearse para conseguir los objetivos de esta política.

Para poder estudiar y analizar a la política pública por su complejidad, es necesario plantearla como un proceso y dividirla en partes. Entre las etapas o fases tenemos la identificación de un problema público, la formulación de las soluciones, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación (Grau Creus 2002; Roth 2014; Harguindeguy 2015).

La primera fase, es la identificación de un problema; en esta etapa, los problemas se perciben ya sea por demanda pública o son identificados por el Estado, de acuerdo con los decisores de políticas públicas, que determinan si el problema identificado formará parte de la agenda o será descartado. Los analistas optan por diversas estrategias analíticas, usando diferentes perspectivas sobre el poder político, medios de comunicación y movimientos sociales (Grau Creus 2002).

La segunda fase, es la formulación o diseño de soluciones; en esta etapa, se elaboran una o más soluciones, los actores o instituciones autorizadas para la toma de decisiones, seleccionan la alternativa que estiman más adecuada. La tercera fase, es la toma de decisiones; en esta fase, las autoridades que tienen poder de decisión, revisan las propuestas levantadas y legitiman la política seleccionada (Roth 2014).

La cuarta fase, es la implementación; en esta etapa, se aplica la política generalmente a través de la administración pública. Aparece lo que se conoce como brecha de implementación, que es la diferencia entre el objetivo y los resultados obtenidos. Los estudios en esta fase intentan explicar los motivos que originaron estas brechas (Grau Creus 2002).

Como última fase, tenemos la evaluación; en este paso, se mide el grado de eficiencia para cumplir con los objetivos planteados, y los impactos o consecuencias que hayan originado en los diferentes sectores, evaluación que es realizada por agentes internos o externos. De acuerdo a los resultados obtenidos, se tomará una acción política o reajuste de la política (Roth 2014).

Entre los aspectos que contempla el análisis de políticas públicas, está la búsqueda de explicaciones causales sobre los cambios o permanencia de una política. Existen dos perspectivas, la política pública como variable dependiente o variable independiente. La variable dependiente, como el resultado o efecto de una política pública; por ejemplo, el cambio de una política. Y las variables independientes o causales, como los factores o variables que determinan un resultado o variable dependiente (Grau Creus 2002; Godin y Charles 2006).

A raíz de que en el análisis de políticas públicas se consideran diferentes perspectivas epistemológicas, se aborda el análisis desde diferentes enfoques. De acuerdo con la clasificación realizada por Roth (2014), se consideran cuatro tipos de enfoques para el análisis de las políticas públicas: enfoques tradicionales o racionalistas, enfoques cognitivos, enfoques interpretativistas y enfoques neoinsitucionalistas.

Entre los enfoques tradicionales o racionalistas se encuentra, el enfoque neocorporativista, que entrelaza al Estado y los diferentes gremios, no a un nivel de competencia sino de cooperación. El enfoque de las teorías de entramado o teorías de redes, que se basa en el estudio de las relaciones y límites existentes entre los diferentes conjuntos de actores (gremios), que comparten un objetivo o creencias, los cuales pueden ser públicos o privados, en este punto se da apertura a los actores no institucionales, creando de esta forma estructuras híbridas de cooperación. Y como último enfoque, la red de política y la comunidad de política, que se orienta a la realización de un análisis de las relaciones entre la fuerza o debilidad del Estado y el nivel de desarrollo de los diferentes gremios, el cual puede dar como producto un funcionamiento centralizado, descentralizado, estable o inestable (Roth 2014).

Se continúa con los enfoques cognitivistas, estos incorporan a las ideas o creencias de una comunidad política, que determinan la toma de decisiones para el cambio de la política. Entre

estos enfoques se encuentra, el marco de coaliciones promotoras, que explica el cambio de las políticas a través del proceso de aprendizaje político y de la competencia entre las comunidades de política. Otro enfoque cognitivista es, el marco de análisis por el referencial, que estudia el problema de la racionalidad de los actores, las funciones de la administración pública y las redes políticas para la formulación de políticas; incluyendo las ideas, creencias y visiones del mundo, como referenciales (Roth 2014).

Los enfoques interpretativistas, tienen una perspectiva postempírica; es decir, una perspectiva crítica e interpretativa, en la cual se da importancia al contexto, y las políticas públicas son analizadas como construcciones discursivas. Por ejemplo, el marco de análisis narrativo de Emery Roe, en el cual da importancia a los relatos y contrarelatos de las políticas públicas; especialmente, cuando el investigador cuenta con información compleja e incierta; conjuntamente, este enfoque incorpora estrategias de comunicación, y hace uso del arte de la persuasión. Otro enfoque interpretativista, comprende el análisis deliberativo, aquí interviene la crítica constructivista, esta considera que los factores subjetivos se encuentran en todo el ciclo de la política, donde el investigador adopta un rol de facilitador para la toma de decisiones, optando por perspectivas constructivistas y de teorías críticas, y plantea la articulación entre intereses, ideas e instituciones (Roth 2014).

Finalmente, los enfoques neoinstitucionalistas, se centran en las instituciones que determinan el contexto en el cual se desarrollan las políticas públicas; concibiendo a las instituciones como las reglas, rutinas, creencias, paradigmas, culturas o tecnologías (Hall y Taylor 1996; Roth 2014). Existen tres vertientes.

- El neoinstitucionalismo de la elección racional, en este enfoque la permanencia de las instituciones se encuentra influenciada por las preferencias y gustos de los actores.
- El enfoque neoinstitucionalista histórico, se lo emplea en análisis comparativos de políticas sociales o macroeconómicas, mediante el análisis de la influencia que han tenido las ideas o la cultura en los procesos políticos, en este enfoque se utiliza el marco de la dependencia de la trayectoria.

- El enfoque neoinstitucionalista sociológico, que plantea el análisis institucional a partir de las reformas estructurales en las políticas y al comportamiento de los actores, orientadas al cumplimiento de los objetivos de la política

Para la presente investigación, se empleará el enfoque neoinstitucionalista sociológico, los enfoques neoinstitucionalistas se centrarán en las instituciones que determinan el contexto en el cual se desarrollan las políticas públicas. Concibiendo a las instituciones como las reglas, rutinas, creencias, paradigmas, culturas o tecnologías. El enfoque neoinstitucionalista sociológico plantea el análisis institucional a partir de las reformas estructurales en las políticas y al comportamiento de los actores, orientadas al cumplimiento de los objetivos de la política (Zurbriggen 2006; Roth 2014).

1.3. Cambio de políticas

La política pública puede ser entendida como un fenómeno dinámico, no solo como partes de un proceso lineal, sino como producto de las interacciones de sus diferentes partes, que durante su desarrollo presentan diversos cambios, concebido el cambio como el estado normal en la formulación de políticas. De esta manera, el análisis de políticas trata de buscar patrones en el cambio, que estarán determinados por reglas, instituciones, normas sociales e ideas, para explicar el cambio a partir del aprendizaje de políticas (Sabatier 2010; Werner y Wegrich 2007; Capano 2013).

Para entender el cambio se debe establecer ciertos puntos: ¿En qué nivel se encuentra el cambio de política? ¿Qué tipo de cambio se está tratando?, puede ser incremental, radical, lineal o no lineal, reversible o irreversible. Establecer el problema de la causalidad del cambio, como los factores que explican o causan un determinado cambio, dentro de un contexto que puede ser estable, pero no estático. Conocer la temporalidad del cambio, que puede ser lineal o cíclico. Por último, es importante considerar las acciones de los actores y el papel de la agencia (Capano 2013).

Para el análisis de políticas, se da importancia al rol de las ideas como factor exógeno o como variable explicativa de un resultado de política pública, como es el cambio. Se parte del

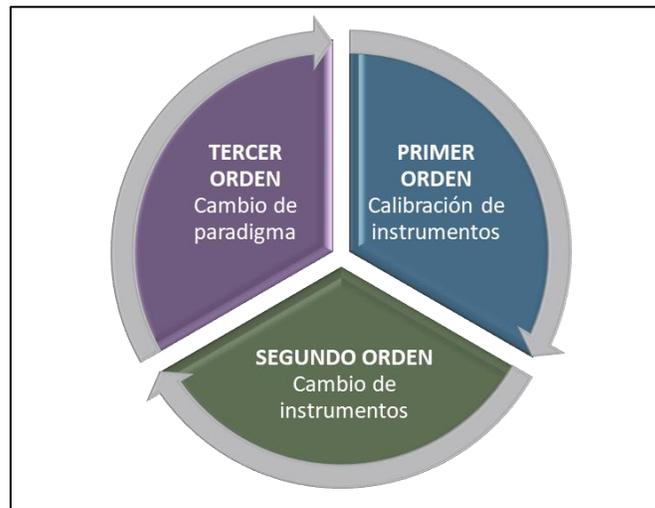
planteamiento de la formulación de las políticas como aprendizaje social, aprendizaje que se encuentra determinado por los siguientes factores: Los resultados de políticas anteriores, el rol de los expertos y la autonomía en el actuar de los Estado (Hecló 1978) s. Para entender la relación del aprendizaje social con el cambio de la política, Hall (1992) contempla tres niveles de cambio, cambios de primer orden, cambios de segundo orden y cambios de tercer orden (Figura 1.2.).

El aprendizaje de primer orden, se caracteriza por el ajuste de las políticas en función de los resultados de implementación de políticas anteriores y del contexto en el cual se desarrolla la política, obteniendo un proceso analítico y rutinario, ya que estos ajustes están orientados a alcanzar objetivos específicos. Otra característica es la toma de decisiones, que estará acorde y limitada por el paradigma de ese momento; como resultado, estos ajustes de la política se pueden predecir como un modelo satisfactorio de toma de decisión. En lo referente a los actores, como son los expertos, no tienen mayor influencia en la formulación de políticas; por lo tanto, la dirección de la gestión de los funcionarios no cambia (Hall 1992).

El aprendizaje de segundo orden, se caracteriza por llegar a modificar los instrumentos a implementarse en una política, pero no llega a alterar significativamente los objetivos planteados en dicha política. Estos cambios responden más a una fallida implementación de una política anterior, que, a un contexto económico, por lo que los cambios de instrumentos se realizan con el objetivo de cubrir esta insatisfacción generada (Hall 1992).

Finalmente, el aprendizaje de tercer orden, se caracteriza por implementar cambios más fuertes en la política, ya que se modifica la formulación de la política, cambiando radicalmente la jerarquía de sus objetivos y la selección de instrumentos que van a orientar a la política; en conclusión, es un cambio de paradigma político (Hall 1992).

Figura 1.2. Tipos de cambios de la política



Fuente: Hall 1992.

En la investigación del cambio de las políticas de transparencia fiscal en el Ecuador, se identifican cambios de primer orden, como son las reformas normativas, emisión de instructivos y guías, capacitaciones a los funcionarios públicos encargados de transparentar la información de la institución a la que pertenecen, comunicaciones a la ciudadanía, entre otros. Y cambios de segundo orden, como la implementación de un gobierno electrónico (e-Gobierno), con la incorporación de artefactos tecnológicos que viabilicen la transparencia de la información fiscal.

Para un mejor entendimiento de la complejidad que implica el estudio del proceso del cambio de políticas públicas, Viñas, Page y Pike (2018), proponen conceptualizar a la misma, manejando de esta manera dimensiones del cambio de políticas públicas, que faciliten el análisis empírico del proceso del cambio. Existen cambios en los discursos, cambios de actitudes, cambios en los procedimientos, cambios en el contenido de la política, cambios de comportamiento y cambios en los destinatarios (Figura 1.3.) (Jones y Villar 2008; Capano 2009).

Los cambios en los discursos y en las teorías en uso, se dan cuando existen cambios discursivos entre los actores políticos relacionados a los asuntos públicos y a la definición de las políticas

públicas. Este cambio puede ser analizado por el marco de la narración de políticas¹. El cambio de actitudes, son las creencias de los actores públicos y privados sobre una política determinada, lo que permite especificar qué temas entran en la agenda política. El rol de las nuevas ideas produce el replanteamiento de los objetivos de las políticas públicas y sus prioridades. Este cambio puede ser estudiado en el marco de coaliciones promotoras (Viñas, Page y Pike 2018).

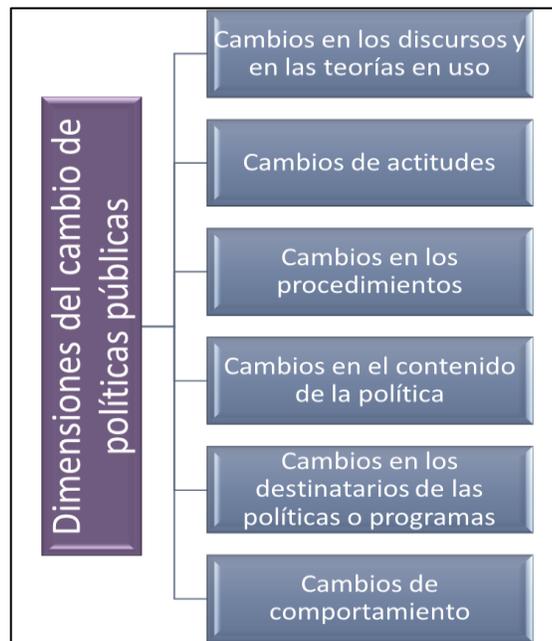
El cambio en los procedimientos se da cuando los actores estatales cambian los procesos para la toma de decisiones, mediante el fomento de la participación de los actores privados, para el fortalecimiento de conocimientos en la toma de decisiones. Los cambios en el contenido de la política son básicamente las reformas normativas, presupuestarias, institucionales y planes estratégicos emitidos por los gobiernos (Sabatier y Jenkins-Smith 1993; Sabatier P. 1998; Viñas, Page y Pike 2018).

Los cambios en los destinatarios de las políticas o programas, son producto de las actuaciones públicas, las que derivan en cambios en las personas, empresas o sistema político, los cuales estarán acordes a los objetivos de cada actuación. Este cambio, se puede medir mediante la evaluación de políticas y programas (Viñas, Page y Pike 2018).

Finalmente, los cambios de comportamiento se vinculan con los cambios en las relaciones entre los actores públicos o privados, los cuales son afectados por cambios discursivos o el contenido de la política; este comportamiento dependerá de las funciones de los actores, de los incentivos y restricciones, que definirán los roles de cada uno de los actores, así como las reglas de interacción. Para estudiar este cambio se emplea el análisis de redes sociales, con el fin de medir las relaciones entre actores (Knoke 2011; Viñas, Page y Pike 2018).

¹ El Marco de la narración de políticas se conoce también como el análisis marcos interpretativos, mide el uso de las narrativas en la formulación de política.

Figura 1.3. Dimensiones del cambio de políticas públicas



Fuente: Viñas, Page, y Pike 2018.

Existen diversos marcos analíticos potenciales para estudiar el cambio de política pública, como el modelo de las coaliciones promotoras, difusión de políticas, equilibrio puntuado, corrientes múltiples, marco de análisis y desarrollo institucional, dependencia de la trayectoria y redes de políticas públicas.

El marco de las coaliciones promotoras, basado en Sabatier (1998) y Sabatier y Jenkins-Smith (1993), requiere al menos de 10 años destinados a su análisis. Para el estudio de este proceso de las políticas públicas, se considera el subsistema de políticas definido por el área, alcance y las capacidades de los actores. Estos subsistemas están formados por varios componentes que interactúan de forma significativa para generar resultados. También existen interacciones entre estos subsistemas de políticas. Identifica agrupaciones que comparten las mismas creencias y valores para formar las coaliciones. De esta manera el comportamiento de los actores que es moldeado por factores contextuales, produce el cambio de la política (Weible y Nohrstedt 2013).

Los estudios sobre difusión de políticas realizados por Rogers (1962), Berry y Berry (1990), explican como un individuo o un colectivo comunica el cambio de política, proyecto o programa,

transformándose el o los actores en agentes de cambio. Esto permite entender por qué diferentes países adoptan una misma política a nivel nacional o global, cómo lo hacen y quiénes participan de este proceso. Profundiza en la influencia de diferentes factores internos como el tipo de régimen político, las instituciones y sus características, y los factores externos como los organismos internacionales. Y finalmente, cómo estos diversos factores incidieron en la toma de decisiones (Osorio y Vergara 2016).

El modelo de equilibrio puntuado inicialmente, planteado por Baumgartner y Jones (1993), trata de los cambios de políticas públicas que se producen a partir de las imágenes políticas y de las instituciones. Se considera la toma de decisión, con base a la teoría de la racionalidad limitada. Para determinar la continuidad de las políticas públicas, lo enmarca a la teoría del incrementalismo.

Se identifican las variables exógenas, que pueden afectar la estabilidad de la política y producir un equilibrio puntuado, integrando conceptos de gobernanza. Para que se produzca el cambio deben presentarse las siguientes situaciones: La problemática muestra nuevas características, involucramiento de nuevos actores o el problema tiene atención popular. Para este modelo se requieren bases de datos de treinta años o más (Baumgartner, Jones y Martensen 2014; Fontaine 2015).

El marco de las corrientes múltiples, busca explicar el actuar de las organizaciones y sistemas políticos, partiendo de tres corrientes independientes: La primera es la corriente de problemas, que corresponde a los asuntos considerados problemáticos. La segunda es la corriente de las políticas públicas, comprende las alternativas de soluciones para el problema identificado. La tercera es la corriente política, que determina el contexto en el cual se encuentra la política. El cambio se puede presentar independientemente en cada corriente o en conjunto, es la convergencia de estas tres corrientes la que produce las denominadas ventanas de oportunidad, en ambientes de ambigüedad característico de las políticas. El aprovechamiento de estas ventanas de oportunidad, permite a los diseñadores de políticas aumentar la probabilidad de que la elección de una política determinada llegue a la agenda (Kingdon 1984; Sabatier 2010; Cohen-Vogel y McLendon 2009; Zahariadis 2014).

El marco de análisis y desarrollo institucional, integra factores globales, locales, socio-económicos e institucionales, considerando las reglas que provienen de los actores del mismo sistema o de otros sistemas de políticas, para explicar el proceso de toma de decisión o de una política pública. De esta manera, las instituciones son vistas como el producto de interacciones, y estas interacciones están estructuradas por marcos institucionales (Fontaine 2015).

El marco de la dependencia de la trayectoria explica los cambios de regímenes y la institucionalización de las interacciones a través de la retroalimentación positiva. Se consideran dos procesos secuenciales como la retroalimentación por inercia o por factores externos. Es decir, a medida que se regularizan las conductas, se vuelven más eficientes, y a medida que se estabilizan las instituciones tienen una mejor operacionalización. Identificando de esta manera mecanismos causales que permiten dar descripciones profundas de un fenómeno en particular (Fontaine 2015).

Finalmente, y para efectos de esta investigación se usará el estudio de las redes de políticas, que también estudia el cambio de la política y se encuentra alineado al enfoque del neoinstitucionalismo sociológico, que permite explicar los resultados políticos a partir del estudio de la relación entre agente y estructura bajo un marco institucional (Zurbriggen 2006). Por este motivo profundizaremos en el siguiente apartado, el análisis de redes de políticas públicas con el empleo del modelo dialéctico e ideacional y el uso marginal de la metodología de la Teoría Actor-Red, para la identificación de actores y sus relaciones en la red de política.

1.4. Análisis de redes modelo analítico: Redes de política

El estudio de las conexiones de actores dentro de una red, empezó siendo representado en los denominados triángulos de hierro como un modelo cerrado, donde intervienen un limitado número de actores, como el poder ejecutivo, poder legislativo y grupos de interés caracterizados por una comunidad especializada, alto nivel de conocimiento, mayores políticas públicas, mayor presupuesto y una administración directa; desarrollados en un contexto donde creció el aparato burocrático y la profesionalización de la administración pública (Hecklo 1978).

Considerando que para la formulación de políticas confluyen redes abiertas de personas, y que el pasar del tiempo complejiza el campo de las políticas, para dar una explicación a los cambios en la política, se migró a las redes de asuntos o redes de cuestiones propuestas por Heclo (1978), en las cuales se identifican más grupos de actores que comparten su conocimiento, como los expertos y políticos, que se desenvuelven dentro de un contexto de legitimidad democrática y desencanto ciudadano.

Por otro lado, Knoke (1993) propone estudiar las estructuras sociales como redes, en su calidad de generadoras de políticas, para explicar la formulación de políticas públicas. Se plantea un modelo genérico que contempla elementos como los actores (individuos, grupos, asociaciones e instituciones del gobierno), relaciones (influencia y dominación), acciones (movilización, publicidad y *lobby*) y eventos (programas, asignaciones y decisiones). Y la toma de decisiones, representada como un proceso excluyente de la mayoría de los actores, empleando la metáfora del embudo.

En la estructura social como redes, que tiene como fundamento la influencia y la dominación, se realiza el análisis de redes sociales considerando elementos como las presunciones subyacentes, las cuales abarcan las relaciones más importantes, percepciones, creencias y acciones. Otro fundamento, son las redes como estructuras sociales, los actores y relaciones. Como último fundamento, se tiene a los elementos del diseño de investigación, que contempla las unidades de muestreo, la forma de relacionarse y los niveles de análisis (Knoke 1993; Knoke y Yang 2008).

1.4.1. Modelo dialéctico

El modelo dialéctico analiza la relación de dos variables, que se afectan mutuamente en un proceso continuo. Considera a las redes como instituciones dentro de un contexto, en donde los actores manejan creencias, culturas y comportamientos; consecuentemente, permite identificar el comportamiento y limitar el proceso de la política. La acción de los actores se encuentra determinada por la visión del mundo que comparten; es de esta manera, mediante el consenso, que un problema es reconocido como problema público y es colocado en la agenda política. Por lo tanto, las redes fuertes y de alto nivel de cohesión son las que persisten o se mantienen en políticas específicas o en agendas de políticas (Marsh y Smith 2000).

Las acciones de los actores pueden cambiar el rumbo de una política, estas acciones se encuentran condicionadas por sus intereses. Dentro de la estructura de la red existen actores inteligentes con diferentes recursos, que son limitados o promovidos por un contexto estructurado, y las negociaciones de estos recursos las realizarán de acuerdo con sus habilidades. Es de esta forma, que el contexto afecta a los recursos de los actores y la interpretación de los actores del contexto influyen en las estrategias de negociación, lo que permite explicar el cambio de la red, como los resultados de la política (Marsh y Smith 2000).

Los cambios que se presentan dentro de las redes se deben a factores exógenos, como el entorno o contexto en el cual se encuentra la red y afecta su estructura. De esta manera, se reconoce la relación dialéctica entre la red y el contexto, como por ejemplo la presión política y la existencia de otras redes; estos cambios afectarían a un nivel meso del análisis. Los cambios de la red o los resultados de la política pueden ser influenciados por factores endógenos, que son las interacciones de los actores en las cuales intervienen sus creencias, valores e intereses, análisis que se da a un nivel micro (Marsh y Smith 2000).

En consecuencia, se establece que no existe una relación unidireccional entre la red y el resultado de la política; para este modelo dialéctico Marsh y Smith (2001), proponen estudiar tres relaciones dialécticas dentro del proceso de la política pública, que son la estructura de la red y los agentes que operan en ella, la red y el contexto en el que funciona, y la red con los resultados de la política (Figura 1.4.).

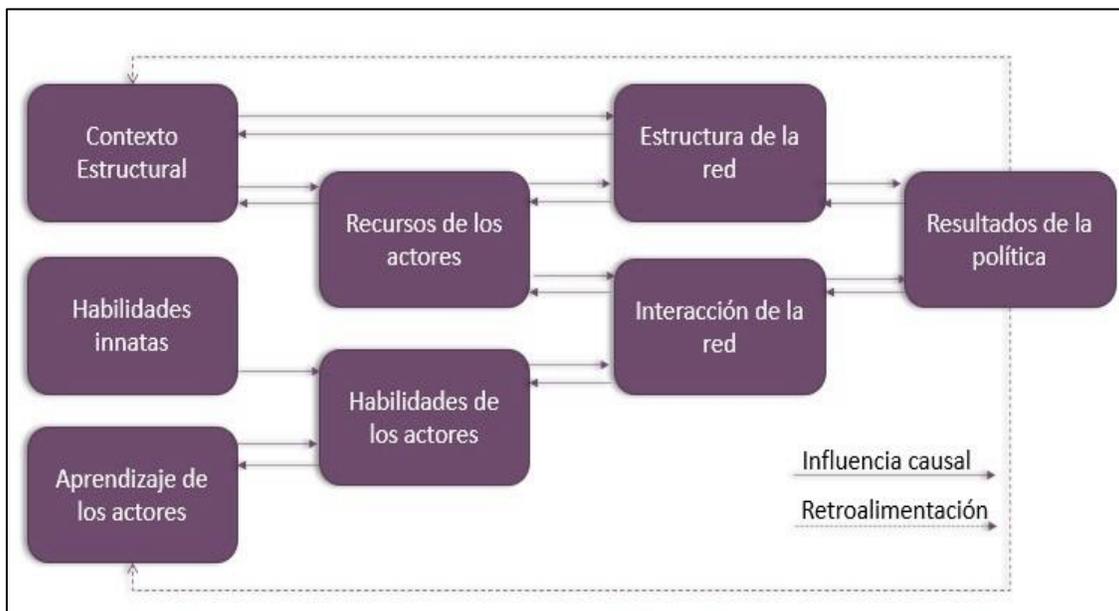
La primera dialéctica es la estructura de la red y los agentes. Los agentes negocian sus recursos dependiendo de sus creencias e intereses dentro de la estructura de la red y producen nuevas negociaciones o interacciones, y estos hábitos producen en los actores un aprendizaje estratégico que cambia la estructura. Así mismo, la estructura delimita las interacciones de los actores dentro de la red (Marsh y Smith 2000).

Existe una relación entre la red de la política y el contexto, que es la segunda dialéctica, la interpretación de la red no garantiza un resultado, se encuentra determinado por el contexto; la red, por lo tanto, es permeable a los factores exógenos dentro de la política en la cual operan,

como por ejemplo las tendencias políticas, redes de políticas anexas, instituciones públicas, sistema económico, entre otros.

Finalmente, la relación dialéctica de la red con los resultados de la política, que se encuentra determinada por las dos primeras dialécticas, explica que los resultados pueden influenciar en la red de tres maneras: redistribución de los recursos dentro de la red o cambio de membresía, impacto a la estructura social debilitando intereses particulares y afectación a los actores permitiéndoles adquirir un aprendizaje estratégico (Marsh y Smith 2000).

Figura 1.4. Modelo Dialéctico



Fuente: Marsh y Smith 2000.

1.4.2. Modelo ideacional

El modelo ideacional, aparece como una teoría complementaria al modelo dialéctico, modelo propuesto por Ben Kisby, basado en dos críticas al modelo dialéctico: los actores actúan de manera individual o en representación de una asociación y se debe considerar a los actores de la red y los que se encuentran fuera de ella. De esta manera, las ideas van más allá de un discurso retórico (Kisby 2007).

Por lo tanto, da un papel protagónico al rol de las ideas en el campo de las políticas públicas. Son las ideas o creencias de los actores que se desenvuelven en diferentes esferas, las que se van moldeando para obtener la aprobación o legitimidad de una política, estas llegan hasta las agendas políticas, para que los tomadores de decisiones implementen políticas que se encuentren más acordes a los objetivos definidos por los agentes. Este accionar se ha podido observar en el transcurrir de la historia, con la adopción de políticas macroeconómicas, sociales, ambientales, cambios constitucionales, entre otras.

Un aspecto importante alrededor de las ideas, es que las mismas no surgen de la nada, se van construyendo sobre creencias. Acorde a Hochschild (2006), existen tres maneras de que las ideas y la acción se relacionen, y para su interpretación se incorporan a los intereses:

- Las ideas pueden hacer que cambien los intereses, deseos o impulsos del individuo o un colectivo, y por ende su accionar.
- Las ideas pueden justificar los intereses, permitiendo predecir el actuar del individuo en diferentes ámbitos, aunque resulte difícil determinar si las ideas llegan a superar los intereses.
- Las ideas moldean la comprensión de los intereses, dando acciones nuevas con diferentes connotaciones políticas, y estas mismas acciones pueden dar origen a otras ideas, formándose relaciones causales.

Aparte de la relación evidente entre la idea y la acción, es sustancial considerar las características de un contexto, que determinarán el impacto de esta relación (Hochschild 2006). Es de esta forma, que las ideas pueden afectar el proceso político, para ser analizadas como mecanismos causales, que permitan explicar las relaciones entre los diferentes actores en una red de política.

Las ideas eficaces para el logro de resultados transcendentales en el cambio social y político, se plantean de acuerdo con la tipología, factores de impacto y marcos de teoría. La tipología de las ideas con base a su naturaleza, Rueschemeyer (2006) las clasifica:

- Cognitivas, como discusiones teóricas.

- Normativas, como valores e ideales.
- preciativas, como deseos y gustos del consumidor, las mismas que interactúan o se fusionan.

Sin embargo, las ideas no se encuentran solas, el contexto es importante; es decir, se requiere que existan las condiciones propicias para que la idea perdure y logre posicionarse. Por otro lado, existen tres factores o condiciones favorables que determinan la efectividad de una idea: viabilidad económica, viabilidad política y viabilidad administrativa; por consiguiente, se deben considerar las limitaciones económicas, los objetivos políticos y la capacidad de la agencia para su implementación. De esta manera, en el proceso de la realización de las ideas, pueden las estructuras de poder y económicas, dejar sin efecto a la misma (Rueschemeyer 2006).

Existen marcos teóricos, como la teoría de acción de sistemas sociales y la teoría de la elección racional, que dan aporte a la comprensión y análisis de las ideas. Es así como las ideas para asegurar su permanencia e impacto, se basan en grupos, relaciones e influencias. Por ejemplo, las clases dominantes usan las ideas como instrumentos de legitimación y como medio de dominio. De esta forma, el impacto de las ideas se encontrará limitado por los diferentes factores que le rodeen (Rueschemeyer 2006).

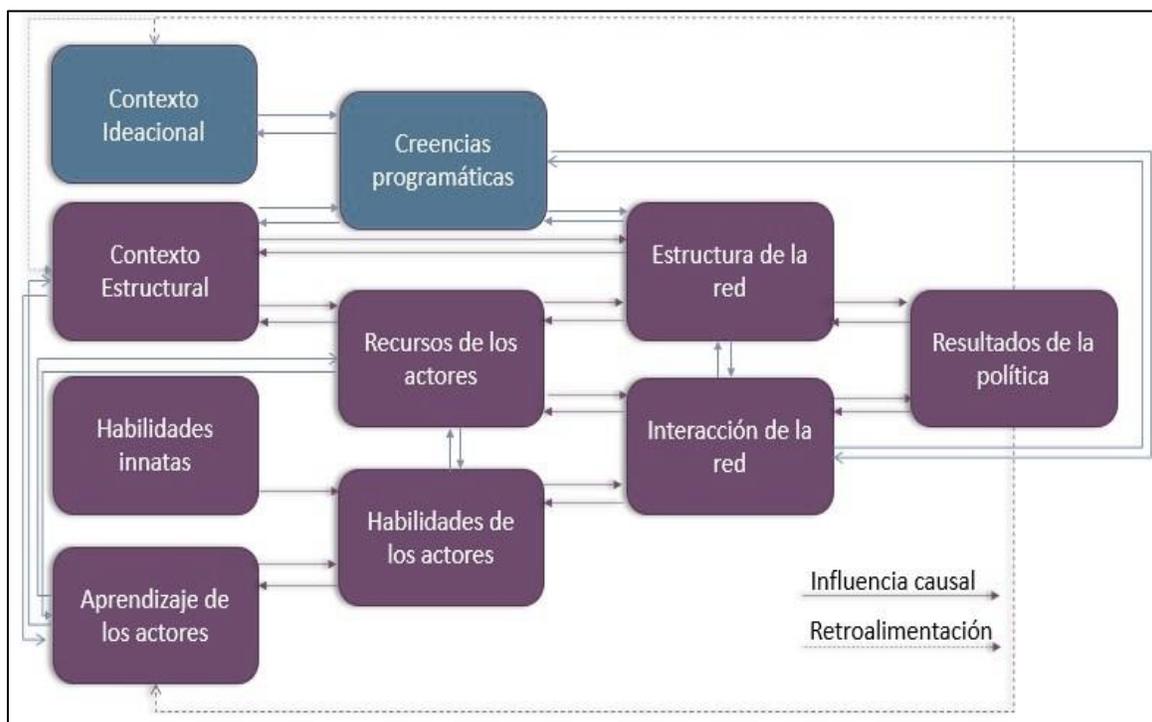
Las redes y las negociaciones, en el análisis de políticas para una mejor comprensión del análisis de redes, utilizan los modelos clásicos y racionales; se basan en las decisiones y las interacciones entre actores, luego dan paso al análisis de redes; centrando su interés en las organizaciones dentro de los sistemas políticos, investigación en la cual intervienen varios actores que interactúan para la formulación y la implementación de políticas. Este análisis tomó mayor fuerza con la fragmentación del aparato estatal y las mayores interrelaciones público-privado (Bogasson 2006).

Finalmente, las ideas usadas por los actores actúan como pegamento que mantiene cohesionada a la red, permitiendo que las políticas que propongan los actores, se mantengan a un nivel macro, en donde las instituciones determinarán su permanencia. Las ideas se desarrollan en un nivel meso, en un contexto ideacional, las cuales en el nivel micro se convierten en las creencias de los

actores y la visión compartida del mundo. Por lo que, se establece una relación bidireccional entre las ideas con los resultados de la política, porque moldean la estructura de la red, como se puede observar en la Figura 1.5. (Kisby 2007).

De esta manera Kisby (2007), propone para el análisis de las políticas públicas, tomar a las ideas programáticas como variable independiente o explicativa de la investigación; la red de la política, como variable intermedia y el resultado de la política, como variable dependiente, para comprender por qué un problema político identificado por los actores de una red, que comparten ideas programáticas, fue reconocido como público y llevado a la agenda de la política.

Figura 1.5. Modelo Ideacional



Fuente: Ben Kisby 2007.

1.4.3. Teoría Actor-Red

Esta metodología surge en 1980 con los investigadores Bruno Latour (2008), Michel Callon (1986) y John Law (1992), en los estudios de la ciencia y tecnología, que estudia la agencia que produce actor humano o no humano, conocido también como actante, en una red de política.

Para entender cómo surge la sociología de la traducción que expone Latour (2008), es importante remontarse en la historia, con la emancipación cuando prevalece la modernidad, y marca un cambio a lo que hasta esa fecha se creía, dando origen a una simetría entre lo moderno y antiguo, que tenía como objetivos la dominación del humano sobre la naturaleza, retomar la promesa de prosperidad que debía traer la ciencia y la tecnología; y hacer a un lado los sinsabores que dejaron en el pasado.

Esta teoría, concibe la modernidad como la interrelación entre la naturaleza y la sociedad; es decir, unir subjetivo y objetivo, y crear de esta manera una dicotomía, lo que permitiría explicar relaciones entre los diferentes actores del gobierno, para ordenar al mundo y trabajar en diferentes contextos (Latour 2008). Es así que, considera los diferentes aspectos desde los cuales la acción de un actor puede afectar en sus decisiones, tomando en cuenta su cultura, formación, influencias, ideologías, intereses, etc. Por tanto, no se puede ser 100% objetivos.

Entonces, la sociología simétrica es el análisis entre lo social, que es algo técnicamente construido, y lo tecnológico, que es producto de lo social, relacionándose en ambas direcciones. Se da paso de esta manera, a los estudios sociales de ciencia y tecnología, o también conocidos como socio tecnologías, partiendo de una dualidad socio-naturaleza. Propone Latour (2008), taxonomías híbridas, realizando una relación simétrica de los actores humanos y no humanos; siempre y cuando, estos últimos tengan agencia en la red, que permita explicar las relaciones entre los actores.

A través del análisis de redes, un enfoque pragmático permitirá identificar todos los actores humanos y no humanos, prestando mayor atención a los trabajos de objetivación que realizan los actores. Conjuntamente, se puede determinar el nivel de incidencia de estos actores en las políticas, cuáles son las capacidades cognitivas, discursivas y analíticas de los actores; además, permitirá cuantificar las interconexiones de los actores, que llevaron a seleccionar ciertos artefactos tecnológicos, lo que puede provocar el cambio de una política.

1.5. Metodología

El tipo de análisis a emplearse para esta investigación es el estudio de caso, dentro de una lógica deductiva, ya que se considera como el más adecuado por su calidad y objetividad. Este método, de acuerdo con Martínez (2006) puede ser evaluado por su validez y fiabilidad. De esta manera, en la etapa de recolección de información mediante la triangulación de información, con el empleo de varias fuentes de evidencia y la validación previa de expertos del estudio de caso, se garantiza que las variables a ser estudiadas sean las correctas; conjuntamente, con la fiabilidad que representa el empleo de protocolos de estudio y el desarrollo de base de datos. Así como también, para la fase de interpretación de la información obtenida, se definen relaciones causales, con el uso de diferentes variables que posibiliten establecer patrones de comportamiento y la explicación de un fenómeno, dentro de un tiempo determinado (Figura 1.6.).

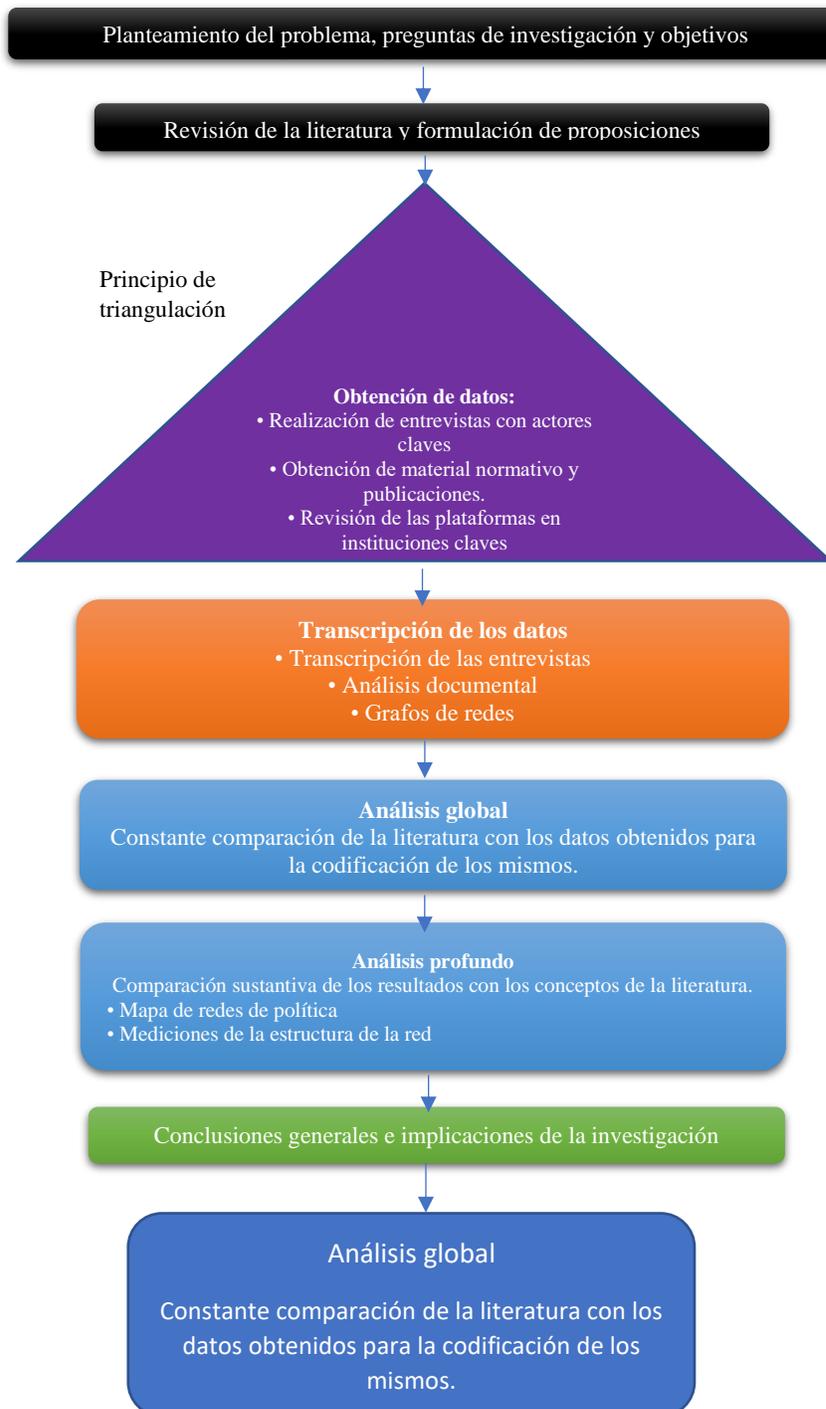
En este sentido, para el diseño de investigación se emplearán investigaciones tanto técnicas como cualitativas, con la aplicación de entrevistas a profundidad y análisis documental; así como, técnicas cuantitativas, accediendo al uso de grafos, para delimitar la estructura de la red. Una vez recopilada, interpretada y contrastada la información, se podrá analizar la interacción entre actor y estructura dentro del contexto nacional e internacional; y como esta a su vez, ha impactado en el resultado de las políticas (Zurbriggen 2006). Para este punto, se aplicará tanto el modelo dialéctico de Marsh y Smith, como el modelo ideacional de Kisby, revisados en el apartado teórico (Ver Figura 1.4. y Figura 1.5.).

Para acceder a información relevante dentro de la investigación, se realizarán entrevistas con actores claves en los diferentes sectores de la política de transparencia, la cual es una técnica que permite llegar a más actores de la política, en la que se incorpora la observación participativa, analizando el contexto y la conducta del entrevistado, para continuar con la profundización y sistematización de la información obtenida (Gúber 2004). Por lo tanto, se entrevistará a diferentes actores claves, dentro de las diferentes arenas decisionales en que se ha desarrollado la política de transparencia fiscal.

En la arena técnica, a empresas consultoras en temas contables y financieros; en la arena política, a funcionarios de los Gobiernos Autónomos Descentralizado (GAD); en la arena institucional, a

funcionarios del SRI; y en la arena social, a grupos de interés, actores sociales y medios de comunicación. Esto permitirá contrastar la información para su interpretación y análisis.

Figura 1.6. Procedimiento metodológico de la investigación



Fuente: Martínez Carazo 2006

En el análisis documental, para este trabajo se cuenta con material normativo como leyes y reglamentos producidos por las instituciones públicas, involucradas en el diseño de la política por lo que se usará la técnica de análisis de documentos públicos (Fontaine 2015). Adicionalmente, se validará la información publicada en las plataformas de instituciones claves para la transparencia fiscal, como la Defensoría del Pueblo, SNAP, MINTEL, SRI, entre otros.

Finalmente, se empleará la técnica de grafos, que permite analizar de forma empírica las redes de políticas públicas, mediante el estudio de las interdependencias de los actores con sus acciones, sus relaciones, las capacidades de los actores para realizar transferencias de recursos, y estudiar sus mismas limitaciones. Adicionalmente, posibilita identificar las estructuras sociales de diferentes tipos de relación, para entender la complejidad creciente del contexto en el cual se desarrolla una política, tanto en los ámbitos locales como globales (Sánchez-Menéndez 2003).

Con esta técnica se obtendrá información respecto al funcionamiento de la estructura de una red, como medir la densidad de la conexión de la red o de sus componentes, la cercanía del actor, que mide la distancia entre los diferentes actores con los cuales se relaciona, y la intermediación o también conocida como mediación, que son la veces que un actor debe pasar por un actor focal para relacionarse con los demás actores de la red (Tabla 1.1.).

En este punto, tenemos los actores humanos y no humanos, revisados en la sociología simétrica, los cuales describimos en la red para analizar sus interrelaciones y su nivel de incidencia dentro de la red, para rastrear las huellas de los actores y que permita entender la realidad como híbrido (Sánchez-Menéndez 2003). La generación del grafo de las redes de políticas de transparencia fiscal en el Ecuador, así como sus mediciones, se realizarán a través del sistema informático Gephi.

Tabla 1.1. Mediciones de las propiedades de la red y la posición de los actores

Medida	Concepto	Fórmula
Grado	Es el número efectivo de las relaciones directas de un actor con otros actores en el conjunto de la red. Para observar que actores se relacionan más que otros para movilizar una política pública.	$CD(n_i) = \sum_j X_{ij}$

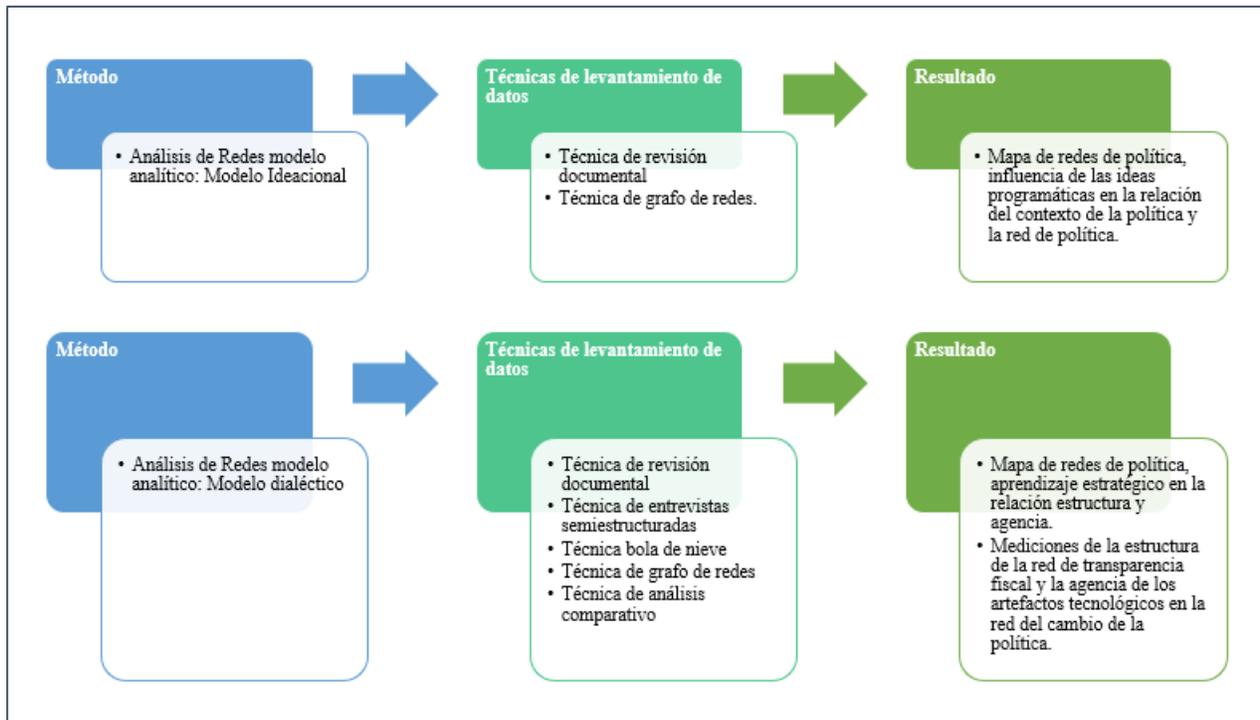
Medida	Concepto	Fórmula
Centralidad-proximidad	<p>Es la propiedad por la cual un actor puede tener relaciones con otros actores, pero a través de un pequeño número de pasos en la red. Por tanto, los actores son valorados por su distancia medida en pasos, por otros vértices o nodos, en relación a los demás actores de la red.</p> <p>Son más centrales cuanto mayor es el valor de su cercanía; es decir, entre menos número de pasos se den para relacionarse con el resto de actores en la red, mejor podrá mostrar la distribución del poder en la red de política pública, producto del intercambio de recursos o la interdependencia entre actores.</p>	$D_{i+} = \sum_{j=1}^n D_{ij}$
Centralidad-mediación	<p>Es el nivel en que otros actores deben pasar a través de un actor focal para comunicarse con el resto de los actores. Mide los caminos más cortos entre dos actores en el grafo, que pasan por este como vértice.</p> <p>Suelen tener valores altos de mediación los actores más centrales de la red según su cercanía, o aquellos que vinculan subgrupos o bloques diferentes. Lo que permite conocer que actores tienen mayor liderazgo, por su posición intermediaria entre actores influyentes; así como, de actores que se encuentran en la periferia de la red de política pública.</p>	$C_B(K) = \frac{2 \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n \left(\frac{g_{ij(k)}}{g_{ij}} \right)}{n^2 - 3n + 2}$
Densidad	<p>Establece las relaciones entre puntos y líneas; es decir, representa el número de vínculos que se establecen entre los nodos, con relación a un número máximo que pudiera establecerse si todos los actores estuvieran conectados directamente por una línea con todos los demás.</p> <p>En la red de política pública, esto puede estar determinado por la desconexión entre actores; así como, los roles e ideologías de estos actores. Por tanto, será importante analizar la brecha entre las relaciones existentes y potenciales de los actores de la red.</p>	$den = \frac{2L}{n(n-1)}$

Medida	Concepto	Fórmula
Cohesión-unipolaridad	Valor del grado del actor más central en relación al máximo de centralidad posible, que podría tener un actor (n-1). Se obtiene, al dividir el valor bruto del grado del grafo, para el máximo grado posible, que es la relación de un actor con el resto. Esta característica de la red de política pública, permite identificar el actor clave y sus conexiones con otros actores de manera directa.	$U = \frac{D}{n - 1}$
Cohesión-integración	Suma del grado de todos los actores de un grafo (la suma de las líneas por las que cada uno está unido al resto de actores) y el valor máximo de la suma de los grados posibles. Se obtiene, de la proporción entre la suma del grado de todos los actores de un grafo, y la suma si todos los actores tuvieran el mayor posible. Esta medida refleja que tanto comparten los actores dentro de una red de política pública, como valores y visiones del mundo.	$I = \frac{\sum d}{[n(n - 1)]}$
Cohesión-centralización	Suma de las diferencias del grado de todos los puntos con el valor de unipolaridad. Para el cálculo, se considera las diferencias entre la medida de centralidad del actor más central con los demás actores; el resultado se utiliza como medida de dispersión en la red. Lo que permite observar, cómo un actor central se encuentra conectado al resto de actores de la red, mientras que entre ellos no existe una relación.	$C = \frac{\sum(D - d)}{[(n - 1)(n - 2)]}$

Fuente: Bressers y O'Toole 1998; Sanz-Menéndez y Fernández Carro 1999; Sanz-Menéndez 2003; Murcia y Betancur 2019.

A continuación, se sintetizan las técnicas cualitativas y cuantitativas a emplearse para el presente estudio de caso:

Figura 1.7. Métodos y técnicas de levantamiento de datos



Fuente: Martínez Carazo 2006; Kisby 2007; Marsh y Smith 2000.

Capítulo 2

Política Pública de Transparencia Fiscal

Para analizar las ideas programáticas que se desarrollaron en el contexto de la política transparencia fiscal, previo al cambio de la política en el 2014, se plantea definir la red de política antes del cambio de la política. En este capítulo, se profundizará en la política pública de transparencia fiscal, se empezará por los orígenes teóricos y empíricos; y se continuará, con un concepto paralelo a la transparencia, que es el intercambio de la información.

Se revisará el rol de la transparencia como pilar para un gobierno abierto; así como, los obstáculos de la transparencia fiscal en los gobiernos. La tecnología tiene un papel importante en las políticas de transparencia, se realizará una breve conceptualización del determinismo tecnológico y su impacto en el desarrollo económico de los países.

Luego, la temática revisada dará los insumos necesarios para introducirse en el ámbito de la política ecuatoriana de transparencia fiscal, y el contexto de las ideas programáticas; que, a su vez, posibilitarán establecer la red de política y la influencia que estas ideas programáticas tienen en la relación, en el contexto y la red de la política. Finalmente, se obtendrá el diagnóstico en el ámbito tecnológico, previo a la implementación.

2.1. Los orígenes teóricos y empíricos de la transparencia fiscal

La transparencia es un término que desde sus orígenes ha estado vinculado con la libertad de información, y no es algo nuevo; específicamente, en el acuerdo de Wallace Parks, de 1957, ya se establece que la rendición de cuentas o *accountability*, es necesaria para dar cumplimiento al derecho de la ciudadanía a recibir información, sobre las actuaciones públicas y el uso de sus recursos.

Más adelante, en 1966 se promulga en Estados Unidos, la Ley de Libertad de Información, un cuerpo legal federal que trata sobre los derechos de las personas a conocer su información personal generada por las agencias gubernamentales, faculta a solicitar una corrección en caso de existir imprecisiones y a demandar cuando se establezca que ha existido un acceso indebido por

parte de terceros a dichos datos. Esta ley, marca un antecedente para el ejercicio de la transparencia, puesto que le permite al ciudadano exigir información para asegurar el cumplimiento de derechos y evitar que otros derechos sean menoscabados (Oszlak 2017).

Estudios académicos

La investigación sobre la transparencia lleva casi 30 años, el resultado de 187 estudios relacionados a la transparencia gubernamental, lo obtenemos de la publicación de María Cucciniello, Stephan Grimmelikhuijzen y Greg Porumbescu (2016), en la cual explica tres puntos importantes: las formas de transparencia, los resultados de la transparencia y el éxito de la transparencia en el logro de los objetivos. Para el efecto, considera las siguientes premisas: la transparencia no es el antídoto para todos los problemas públicos, es efectiva para mejorar la participación de la sociedad, gestión financiera y reducción de la corrupción; es menos efectiva, para generar confianza y legitimidad del gobierno. Por lo tanto, la transparencia funciona bajo ciertas condiciones.

Los objetivos del gobierno al aplicar políticas de transparencia se orientan a lograr mayor confianza en el gobierno, reducción de la corrupción y mejoramiento de los resultados financieros. Se ha vuelto difícil alcanzar estos objetivos debido a diversos factores, como el área del gobierno, el alcance de la política, y las características de la sociedad. En la actualidad, el enfoque que se está dando a la transparencia, es para lograr una mejor gobernanza (Cucciniello, Grimmelikhuijsen, y Porumbescu 2016).

Se identifican tres niveles de transparencia, los cuales están determinados por tres puntos: la transparencia en la toma de decisiones, la transparencia del contenido de las políticas y la transparencia en los resultados de la política. Por otro lado, se tienen los tipos de transparencia de acuerdo al conjunto de actividades asociadas a un objeto, transparencia financiera o presupuestaria, transparencia administrativa y transparencia política (Cucciniello, Grimmelikhuijsen, y Porumbescu 2016).

La transparencia también se define bajo dos puntos de vista, la disponibilidad de información y el flujo de información. El primer punto, se refiere a la disponibilidad de información de los

procesos de decisión en materia presupuestaria, política y procedimientos administrativos. El segundo punto, contempla el flujo de información, en lo referente al acceso que los diferentes actores interesados tienen a la información. Acorde a Cucciniello, Grimmelikhuijsen, y Porumbescu (2016), este acceso puede ser evaluado considerando cuatro perspectivas:

- Transparencia hacia adentro, es decir cuando los actores externos pueden observar lo que pasa dentro de la organización.
- Transparencia hacia afuera, cuando los que están dentro de la organización pueden observar lo que pasa fuera de la institución.
- Transparencia hacia arriba, de los bajos a los altos mandos.
- Transparencia hacia abajo, de los superiores a los subordinados.

El abordaje en la investigación de transparencia dentro de los contextos latinoamericanos, africanos y asiáticos, es escaso; situación que se puede atribuir a diferentes factores. Primero, las publicaciones de estas investigaciones las realizan en un idioma diferente al inglés. Segundo, en estas regiones se encuentran varios países en desarrollo, por lo que los académicos realizan sus investigaciones sobre otros temas. Tercero y último, los gobiernos de estos países no dan acceso a los académicos a la información que generan (Cucciniello, Grimmelikhuijsen, y Porumbescu 2016).

Como resultados de investigaciones empíricas sobre los objetivos orientados al gobierno, se encuentra la asociación entre transparencia y corrupción; estableciendo mecanismos de causalidad, entre más transparencia menos corrupción. Así también, se evidencia una relación entre transparencia y gestión financiera. Los estudios en las relaciones de transparencia con responsabilidad de las organizaciones públicas, dieron resultados diferentes, algunos indicaban que la transparencia tuvo éxito en fomentar la rendición de cuentas, y en otros estudios, no se encontraron estas relaciones entre transparencia con la confianza, la legitimidad y la responsabilidad (Cucciniello, Grimmelikhuijsen, y Porumbescu 2016).

La relación entre la transparencia y las diferentes dimensiones de la calidad del gobierno es compleja y matizada; por tal motivo, se ha cuestionado la importancia de la transparencia y su

capacidad para mejorar la calidad del gobierno. En este sentido, la transparencia se encuentra limitada al contexto y a la aplicación defectuosa; en consecuencia, la transparencia no es la respuesta para todos los problemas de un gobierno (Cucciniello, Grimmelikhuijsen, y Porumbescu 2016).

Por otro lado, se cuenta con la información de la publicación *The Impacts of Fiscal Openness*, donde Renzio y Wehner (2017), presentan los resultados obtenidos de la revisión sistemática de 38 estudios empíricos publicados entre 1991 y 2015, relacionados con la transparencia fiscal y la participación en las distintas etapas presupuestarias, arrojando los siguientes datos importantes:

- Solo una minoría de los estudios identifican claramente y con pruebas rigurosas, los efectos causales en la reducción de corrupción, responsabilidad electoral y asignación de recursos.
- Dada la tendencia actual de los círculos de política internacional, de brindar una mayor relevancia a la transparencia y la participación, sus declaraciones mayoritariamente contienen estos elementos, pues están vinculadas con una serie de deseables resultados.
- Existen estándares y normas promulgados, a fin de operativizar las ideas de transparencia y la participación, el Código de Transparencia Fiscal de 2014, emitido por el FMI y la Recomendación sobre Gobernanza Presupuestaria de 2015 de OCDE.
- Sobre el centenar de países revisados, en el aspecto normativo, más de la mitad mencionan en su normativa a la transparencia y en siete casos iban más allá, al incluir disposiciones explícitas para la participación y compromiso de sus ciudadanos.
- Los estudios revisados se agrupan en 4 categorías: resultados fiscales, asignación y prestación de recursos, gobernanza, y desarrollo; las dos primeras con la calidad de los presupuestos y las dos últimas con las consecuencias de las decisiones y la gestión de recursos.
- Sobre los resultados fiscales se infiere, que un mayor nivel de apertura fiscal está correlacionado con las calificaciones crediticias soberanas y sobre los resultados fiscales en sí (países en desarrollo y países desarrollados respectivamente).
- Respecto a los resultados de asignación de recursos, existen ejemplos de mecanismos específicos adoptados para propender a una apertura fiscal, como el de Porto Alegre en

Brasil; en donde el presupuesto participativo, ha logrado un incremento del gasto entre un 20% y 30% en salud y saneamiento respecto de quienes no tienen estas prácticas.

- Sobre los resultados de gobernanza, la cuestión planteada es si la transparencia reduce el nivel de corrupción, y la respuesta es afirmativa, si existe un actor independiente que comunique los resultados obtenidos. Por ejemplo, en Uganda, al publicar las transferencias de fondos hechas para apoyo con materiales y equipos a escuelas, se vio que los fondos efectivamente recibidos y usados por estas pasaron del 25,4% en 1996 al 81,8% en 2001.
- Otro ejemplo interesante es el generado en Indonesia, donde en unas comunidades se indicaba que el presupuesto asignado iba a ser auditado públicamente por un ente estatal, versus otras comunidades, en las cuales se dejaba realizar una veeduría comunitaria; la diferencia entre los costos reales y una estimación proporcionada por ingenieros independientes fue de ocho puntos porcentuales menor en comparación con las aldeas que hicieron veeduría.
- En lo que concierne a los resultados de desarrollo, muy pocos estudios abarcan esta prerrogativa. Se informa acerca de una correlación entre índices de transparencia y mejores indicadores de desarrollo socioeconómico y humano, que desaparecen una vez que se incluyen variables de control en sus regresiones. El ejemplo aquí observado consiste en que “el acceso a la información presupuestaria sobre las subvenciones escolares, condujo a aumentos en la matrícula escolar y, en cierta medida, en el rendimiento educativo, medido con los puntajes de los exámenes”.

Así mismo, es necesario vigilar que el exceso de transparencia, sin mecanismos creíbles, para la rendición de cuentas, pueda generar frustración en la ciudadanía y que estas acciones no se confundan con la “responsabilidad social”. La apertura fiscal, puede afectar también a los resultados de gobernanza (perspectiva de reelección de los políticos y corrupción); así como, a los resultados de desarrollo (De Renzio y Wehner 2017).

Informes internacionales

El Informe Transparencia Fiscal 2016, realizado por el Departamento de Estado de Estados Unidos, informe que emite anualmente este organismo en relación con los países que reciben

ayuda financiera por parte de Estados Unidos, desde el 2012; describe los requisitos mínimos de transparencia fiscal que debe observar un Gobierno, tanto en el desarrollo, como en la actualización y fortalecimiento de esta política. El cumplimiento con los requisitos antes descritos, no garantiza que exista o no corrupción en un país.

Los requisitos mínimos sobre los cuales califican son, la documentación del presupuesto anual y los contratos, que deben estar disponibles al público, con información sustancialmente completa y fiable. Por otro lado, señala la transparencia en procedimientos de licencias gubernamentales para la extracción de recursos naturales. Y culmina, evaluando si el progreso es significativo o no en temas de transparencia fiscal, bajo estas dos premisas, dejando a un lado cualquier otro tipo de información del Gobierno (Departamento de Estado de Estados Unidos 2016).

En este informe, Ecuador y otros países como Belice, Haití y Nicaragua, fueron observados por no existir un progreso significativo en transparencia fiscal. Entre las observaciones realizadas a Ecuador, se indica que no estuvo disponible públicamente la información de los acuerdos petroleros por préstamo y la información de los procedimientos de adjudicaciones realizadas por el Gobierno (Departamento de Estado de Estados Unidos 2016).

Por otro lado, en la publicación emitida por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), denominada Estándares de transparencia e intercambio de información tributaria: Avances de los países de América Latina, en junio de 2018; se establecen tres criterios para clasificar los países que cumplen con la transparencia fiscal internacional, al menos con dos de estos tres criterios, que son:

- Calificación mínima de «Cumplido en gran medida», con respecto al intercambio de información a pedido (EOIR, por sus siglas en inglés).
- Con respecto al Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras (AEOI, por sus siglas en inglés), se cuenta la legislación necesaria y los intercambios se iniciaron a fines de 2018; y tiene acuerdos activados con todos los socios relevantes a finales de 2019.

- Convención Multilateral OCDE en vigor o una red de acuerdos bilaterales para intercambio de información en el campo tributario (EOI, por sus siglas en inglés), en vigor suficiente.

Bajo este marco, los países de América Latina han mostrado interés en el cumplimiento de los objetivos de las políticas transparencia fiscal, con la firma el 19 de noviembre de 2018, de la “Declaración de Punta del Este, que contiene un llamado a reforzar las medidas contra la evasión legal y la corrupción”, documento firmado por los países de: Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay (CIAT 2019).

Los países de Latinoamérica que han sido evaluados con la mayor calificación, en la implementación del estándar REOI son: Colombia, México, Argentina, Brasil, Chile, El Salvador y Uruguay. Mientras los países que mejoraron su última calificación en el referido estándar, fueron: Costa Rica, República Dominicana, Guatemala y Panamá.

Entre los objetivos de la política fiscal, están la suficiencia recaudatoria, progresividad de los impuestos, tributación y redistribución de riquezas: con respecto a este último objetivo, América Latina se ubica con la peor distribución de ingresos en el mundo, en el 2014 el 10% de la población de América Latina tenía el 75% de la riqueza, y la contribución tributaria de estos grupos es del 1% al 3% de sus ingresos brutos, llegando en ciertos casos hasta el 10%; mientras que en Estados Unidos es del 14,2% y en algunos países de Europa exceden el 20%. Este reporte asevera que la viabilidad de usar esta información fiscal no solo con fines tributarios, permitirá el control de la corrupción, el blanqueo de activos ilegales y demás delitos financieros (CIAT 2019).

En América Latina, se han firmado los siguientes acuerdos en el contexto de la transparencia fiscal internacional:

- Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Tributaria.
- *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS).
- Ley de Cumplimiento Tributario de Cuentas Financieras en el Extranjero.

- Acuerdo Multilateral de Autoridades Competentes.
- Acuerdo de Autoridades Competentes Multilateral.
- *Joint International Taskforce on Shared Intelligence and Collaboration (JITSIC)*.

2.2. Intercambio de información

La liberalización de las economías como parte del proceso de globalización, los exiguos y limitados controles a los movimientos de divisas, aunados con el avance de las tecnologías de la información y comunicación, se han transformado en terreno fértil, para que las personas y sociedades puedan ocultar a las administraciones tributarias, las rentas obtenidas. Perjudicando directamente a la adecuada ejecución de las políticas fiscales, e indirectamente a cualquiera de las políticas que el Estado busque implementar en beneficio de sus administrados (Pecho 2014).

La crisis bancaria internacional experimentada en 2008; así como, los posteriores escándalos financieros, relacionados con los paraísos fiscales, han hecho posible que los países empiecen a cooperar entre sí, con la finalidad de quitar opacidad a las personas y sociedades que puedan estar conculcando el goce de derechos (Pecho 2014).

Estados Unidos toma la iniciativa en transparentar las operaciones en el extranjero de sus residentes y sociedades, mediante la introducción del *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA), en el año 2010, el cual marca un hito en el intercambio de información entre administraciones tributarias; más adelante, en el año 2014, OCDE publica su propuesta de Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria, aplicable a las cuentas mantenidas en entidades financieras, mismo que está integrado por dos componentes: Acuerdo entre Autoridades Competentes (CAA, siglas en inglés) y Estándar Común de Información (CRS, siglas en inglés) (Pecho 2014).

La primera apertura, se da dentro del marco legal en el cual va a funcionar el intercambio de información, a fin de garantizar el buen uso de la información y minimizar los riesgos de fuga de información. La segunda, establece los parámetros de debida diligencia para el levantamiento de información y estandariza el canal para el intercambio de los mismos (Pecho 2014).

El resultado de la implementación de los estándares de Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria, es la obtención de tributos sobre las operaciones opacas realizadas por personas y sociedades, en detrimento directo de la aplicación de políticas de toda índole por falta de recursos (Pecho 2014).

A partir del 26 de abril de 2017, el Ecuador es miembro del Foro Global, lo que permitiría fortalecer la recaudación tributaria mediante el intercambio automático de información. A continuación, el 29 de octubre de 2018, la Directora del Servicio de Rentas Internas, suscribió el Convenio Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua (CAAM) en materia fiscal; a través de este instrumento, el País adquirió compromisos para garantizar los estándares internacionales de transparencia e intercambio de información.

2.3. Transparencia como pilar para un Gobierno Abierto

La transparencia ha tomado mayor importancia en las últimas décadas, en forma proporcional a la demanda ciudadana, por acceso a la información e interés en las acciones del Estado. La transparencia, conjuntamente con la participación y colaboración forman parte del denominado: Gobierno Abierto.

A finales de 1970, en el entorno político de Inglaterra, apareció el Gobierno Abierto, o en sus palabras en inglés *Open Government*. El objetivo era la apertura del gobierno para la sociedad, transparentando la información producida por el gobierno, que hasta ese entonces se mantenía como reservada; con el fin de mejorar la imagen que se tenía de la administración pública y legitimar sus políticas. En los siguientes años, la conceptualización fue evolucionando, para definirse como la capacidad fiscalizadora de los ciudadanos, para evaluar las acciones tomadas por un gobierno, la publicación completa, clara y fiable de la información, la protección de datos, creación, actualización o fortalecimiento de la normativa relacionada con el acceso a la información pública. Estos aspectos, en un contexto de una democracia más eficiente (Ramírez-Alujas 2012).

Los tres pilares antes mencionados, la transparencia, participación y colaboración que sirven de base para un gobierno abierto, fueron difundidos con el Memorando sobre Transparencia y

Gobierno Abierto, del 21 de enero de 2009, en el gobierno de Barack Obama, durante su presidencia de Estados Unidos, definiéndose de la siguiente manera (Ramírez-Alujas 2012):

- Gobierno transparente, como organismo que fomenta la rendición de cuentas, mediante la entrega de información clara, que ha sido usada o producida por la administración pública, con el fin de que permita la fiscalización por parte de la ciudadanía.
- Gobierno participativo, promulga la participación de ciudadanos en todo el proceso de políticas públicas, desde su colocación en agenda; es decir, gobierno y ciudadanos trabajando juntos, y de esta forma que el gobierno se beneficie de los conocimientos y experiencias de la sociedad.
- Gobierno colaborativo, es el trabajo coordinado entre los diferentes actores, como son los ciudadanos, empresas, asociaciones y demás actores, gobierno, y administración pública, para dar soluciones a los problemas públicos.

El gobierno abierto aplica variedad de estrategias, alineadas a dos vertientes principales, que son la apertura de datos públicos (*open data*), que tiene como fin la eficacia y eficiencia mediante el acceso a los datos públicos, para la rendición de cuentas y control ciudadano. Y la apertura en los medios sociales (*open action*), que tiene como objetivo beneficiarse de la participación ciudadana con su conocimiento y experiencia (ORSI, 2011).

De esta manera a partir de la década de los 80', se empieza a hacer uso del término de transparencia de forma irregular en el lenguaje de las políticas públicas, y es en las últimas dos décadas que cobra fuerza; primero con el memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto (Administración Obama, 2009), la Alianza de Gobierno Abierto (establecida en 2011); y finalmente, con la inclusión en uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (objetivo 16), iniciativa impulsada por Naciones Unidas en 2015 y puesta en vigencia en 2016.

La importancia de la transparencia para un Gobierno Abierto, se plasma en el dossier “El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción” (Vera, Romero y Martínez 2015), en el cual se indica la relación de Gobierno Abierto y datos abiertos, mediante la articulación de la transparencia, colaboración y

participación; y toma como ejemplo, a los países de Honduras, México y Guatemala, como países que facilitan el acceso a la información. En el artículo se concluye que, para contrarrestar la debilidad de las instituciones, se deben considerar cuatro puntos: cultura de rendición de cuentas, cultura de la participación, cultura del conocimiento y cultura colectiva, los que permitirán empoderar a la ciudadanía.

Finalmente, este artículo destaca la importancia de la transparencia para la lucha contra la corrupción como una alternativa, aunque no garantice la erradicación o disminución de la corrupción en los gobiernos; por lo que es necesario, que la normativa de transparencia vaya acompañada de reglas que promuevan las capacidades de la ciudadanía, para el uso de la información que las instituciones proporcionen (Vera, Romero, y Martínez 2015).

2.4. Obstáculos de la transparencia fiscal

En la transparencia fiscal, no solamente es importante revisar los orígenes teóricos y empíricos, así como la importancia que ha tenido como pilar de un Gobierno Abierto; es también fundamental, revisar los obstáculos que ha tenido la misma, en su proceso de institucionalización. De esta manera, se revisa la propuesta de Heald (2015), en la cual realiza una clasificación de obstáculos intrínsecos y obstáculos contruidos; los intrínsecos, son producto del contexto institucional, y los obstáculos contruidos, son creados a través de la toma de decisiones, producto de intereses políticos o económicos. En esta clasificación podemos abarcar la mayoría de barreras que se producen en el camino hacia una transparencia fiscal, empezando por los obstáculos intrínsecos:

- Complejidad técnica, la cual se origina desde la misma existencia de dos sistemas de contabilidad, como son los informes financieros y la contabilidad estadística, incorporando un nivel de complejidad en el entendimiento de la información financiera, que dificulta la participación de la ciudadanía en los temas fiscales. Así como también, afectan las normas internacionales de contabilidad, que se emplean para interpretar los informes financieros, o informes presupuestarios. Ciertos regímenes utilizan las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), otros las Normas Europeas de Contabilidad del Sector Público (EPSAS). Situación que da lugar a que, la comprensión

de este tipo de documentos, se centre en un número reducido de tecnócratas, especializados en el tema.

- La naturaleza cambiante de las actividades estatales, ha evolucionado en el transcurso del tiempo; tal es así que el gobierno ha pasado de un modelo de negocio simple, el cual se caracterizaba por activos de capital, costo de funcionamiento, gastos en mano de obra y el uso de la contabilidad de acumulaciones que cubría la falta de un balance; a un modelo que utiliza una contabilidad de devengos, como una herramienta característica de la Nueva Gestión Pública, usado en el sector privado. Se complejiza la contabilidad gubernamental, desde la misma fragmentación de los tipos de organismos, la prestación de servicios, y tipos de asociaciones público-privadas; lo que lleva a dar mayor importancia al lado de los pasivos de los balances públicos. Desde el hecho de adaptar normas que ya eran complejas en el sector privado, adaptarlas a un sector público con diferentes características, ha presentado mayores complejidades a nivel conceptual y práctico (Barker y McGeachin 2013; Heald 2015).
- Miedo a los números, a pesar de que, con el tiempo se ha mejorado la manera de cómo se presentan los datos, para una mejor comprensión de las finanzas públicas, no logran ser comprendidas; especialmente, por un grupo muy importante de un país, como son los políticos, situación que conlleva a una mala comunicación de la información que se da a la sociedad y toma de decisiones basadas en datos erróneos.
- Negatividad que imparten los medios de comunicación, en relación a las acciones que toman los gobiernos, ya que se priorizan noticias rápidas de entender, para luego ser reemplazadas por una nueva noticia, dejando a un lado las noticias que implican un mayor grado de reflexividad y tiempo. Adicionalmente, la opacidad en la información presentada por los gobiernos, se ve comprometida por la filtración de información confidencial, provocando desconfianza por parte de la sociedad hacia el gobierno.

En el otro grupo de la clasificación de los obstáculos de la transparencia fiscal, Heald (2015), coloca los siguientes obstáculos, construidos por los actores que participan en la toma de decisiones de políticas públicas:

- Negación que tienen los tomadores de decisiones para someterse a realizar una rendición de cuentas a la sociedad, ya que esta información fiscal se la llega a considerar como confidencial.
- Complejidad en la comunicación de información fiscal, presentando dicha información en grandes volúmenes, que provocan opacidad en la información. En tal razón, es fundamental distinguir la diferencia entre la transparencia fiscal nominal, empleada para el cumplimiento de mejores prácticas, pero no se logra cumplir con la transparencia fiscal efectiva, la cual se consume, cuando el usuario final de esta información, puede acceder a la misma, comprenderla y utilizarla (Heald 2003; 2015).
- Oportunismo, aprovechan ciertos agentes del sector privado, al momento de entregar información al gobierno, escudándose en la confidencialidad comercial, por lo que se llega a percibir, que los sistemas de control están siendo manipulados.
- Corrupción, desencadena en desconfianza en la información contable y fiscal que presentan los países con altos índices de corrupción.

2.5. Determinismo tecnológico

Como se ha indicado, la transparencia en las últimas décadas ha escalado importancia en las agendas políticas de los gobiernos; de igual manera, la innovación. Así lo expresa Schumpeter (1978), respecto al papel preponderante de la innovación en el desarrollo económico, dejando a un lado factores, como: los sociales y culturales, afirmando que el desarrollo se encuentra determinado por la innovación, lo que se conoce como el determinismo tecnológico.

Este determinismo tecnológico, surge como la relación entre tecnología y sociedad, estableciéndose mecanismos de causalidad, que dan resultados positivos o negativos; en donde la tecnología, es un instrumento que puede llevar desde el crecimiento de los países subdesarrollados, hasta ser la responsable de las crecientes desigualdades sociales y económicas de las sociedades actuales (Montaya 2004).

De esta manera, la tecnología es concebida como un modelo lineal. Heilbroner (1967) indica que las sociedades pasan a ser espectadores de los nuevos inventos o descubrimientos tecnológicos;

siendo la necesidad, el principal motor para estas invenciones tecnológicas, las mismas se convierten en las mejores soluciones a los problemas públicos.

Este mismo autor considera diferentes grados de determinismo, evidenciando un determinismo suave o un determinismo duro. El determinismo suave, se presenta cuando hay un cambio tecnológico que genera diferentes resultados, por desarrollarse en sociedades distintas; o un determinismo duro, con la introducción de una máquina se realizan cambios profundos, aunque el mismo autor reconoce finalmente que, el determinismo no debe obedecer a grados, ya que nubla en sí, su significado (Heilbroner 1967; Parente 2006).

Sin duda la tecnología tiene un rol importante en el desarrollo, como señala Montaya (2004); no obstante, la tecnología no es autónoma, no puede ser una causa determinante en el desarrollo económico de un país. El desarrollo, se encuentra influenciado por diferentes factores, como las relaciones sociales, el contexto, intereses económicos, el poder. Porque las tecnologías no son neutrales.

Las tecnologías no son neutrales, influyen en las actividades humanas, por esto la importancia que, en la concepción de una política tecnológica se garantice la continuidad de la democracia en una sociedad, de esta manera nacen las políticas tecnológicas democráticas. Los instrumentos que utiliza el Estado, marcan la dirección de las instituciones, y responden a los intereses y visiones del contexto político y económico de un país, ya sea en el sector público o privado. De esta manera, las tecnologías son creadas como estructuras sociales, así como se conciben las leyes, las instituciones o los sistemas de creencias. En conclusión, la tecnología y la sociedad no se separan, son híbridos y ensamblajes heterogéneos, que forman redes socio-técnicas (Latour 2008; Sclove 1992; Vinck 2012; Winner 1980).

2.6. Política ecuatoriana de transparencia fiscal

En el Ecuador existen las siguientes instituciones con sus respectivas funciones, que se encuentran relacionadas a la transparencia fiscal:

Tabla 2.1. Actores nacionales políticas de transparencia 2009-2019

Actores relevantes	Funciones
Asamblea Nacional	<p>Función Legislativa. Tiene la competencia para crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, aprobar el Presupuesto General del Estado y vigilar la ejecución presupuestaria. Publicación de los proyectos de ley.</p>
Comisión Nacional de Conectividad	<p>Comisión encargada de las especificaciones técnicas del portal web, que permitan el ejercicio del derecho al acceso a la información pública y el libre acceso a las fuentes de información pública.</p>
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	<p>Entidad Pública autónoma que forma parte y lidera la Función de Transparencia y Control Social. Establece mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuva procesos de veeduría ciudadana y control social. Integra la Función de Transparencia y Control Social.</p>
Consejo Nacional de Seguridad	<p>Conformó el grupo de trabajo para presentar una propuesta (LOTAIP) al Congreso Nacional</p>
Contraloría General del Estado	<p>Institución Pública de control fiscal del Estado ecuatoriano. Conformó el grupo de trabajo para presentar una propuesta (LOTAIP) al Congreso Nacional. Es el organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos. Integra la Función de Transparencia y Control Social.</p>
Defensoría del Pueblo	<p>Institución Nacional de Derechos Humanos que promueve y protege los derechos de las personas. Control del cumplimiento de las obligaciones impuestas a las instituciones públicas. Presenta informes a la Asamblea Nacional. Representa a la ciudadanía cuando no se han atendido sus requerimientos de información. Integra la Función de Transparencia y Control Social.</p>
Función de Transparencia y Control Social	<p>Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción.</p>
Ministerio Coordinador de Política Económica	<p>Entidad pública encargada de formular y coordinar una gestión económica integral y articulada, a través de la generación, seguimiento y evaluación de las políticas. Coordina los procesos de rendición de cuentas con las entidades del sector económico, como son el Ministerio de Finanzas, Banco Central del Ecuador, SRI, entre otros.</p>

Actores relevantes	Funciones
Ministerio de Coordinación de Seguridad	Entidad pública encargada de garantizar la seguridad integral priorizando los derechos humanos. Responsables de clasificar y desclasificar la información.
Ministerio de Economía y Finanzas	Entidad Pública encargada de diseñar y ejecutar políticas económicas que permitan alcanzar la sostenibilidad, crecimiento y equidad de la economía, para impulsar el desarrollo económico y social del país. Ente rector de las finanzas públicas y tiene la obligación de publicar permanentemente la información fiscal a través de su portal y otros medios. Adicionalmente, rinde cuentas semestralmente sobre la ejecución presupuestaria a la Asamblea Nacional, y anualmente realiza un proceso de rendición de cuentas con la ciudadanía.
Procuraduría General del Estado	Organismo público, técnico jurídico, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera. Conformó el grupo de trabajo para presentar una propuesta (LOTAIP) al Congreso Nacional.
Superintendencia de Bancos	Entidad Pública técnica y autónoma que supervisa y controla las entidades de los sectores público y privado del sistema financiero. Conformó el grupo de trabajo para presentar una propuesta (LOTAIP) al Congreso Nacional. Integra la Función de Transparencia y Control Social.
Superintendencia de Compañías	Institución pública técnica con autonomía administrativa y económica, que vigila y controla la organización, actividades, funcionamiento, disolución y liquidación de las compañías y otras entidades en las circunstancias y condiciones establecidas por la Ley. Integra la Función de Transparencia y Control Social.
Superintendencia de Control del Poder del Mercado	Institución pública encargada de controlar el correcto funcionamiento de los mercados. Integra la Función de Transparencia y Control Social.
Superintendencia de Economía Popular y Solidaria	Institución pública cuya función es la supervisión y control de las organizaciones de la economía popular y solidaria. Integra la Función de Transparencia y Control Social.
Superintendencia de Telecomunicaciones	Institución pública técnica del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. Integra la Función de Transparencia y Control Social.
Tribunal Contencioso Electoral	Órgano de jurisdicción electoral del Ecuador. Tiene la obligación a partir de la fecha de recepción de los informes de gasto electoral, presentados por los directores de las diferentes campañas electorales, agrupaciones políticas o candidatos, deberá publicar en su sitio web los montos recibidos y gastados en cada campaña.

Fuente: Navas Alvear, Ávila Santamaría y Simón Campaña 2004; Asamblea Nacional del Ecuador 2009; Jara Iñiguez 2017.

La normativa aplicada en Ecuador en relación a la transparencia:

Tabla 2.2. Documentos internacionales sobre transparencia

Documentos relevantes	Descripción
Carta Democrática Interamericana (2001)	OEA. Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.
Declaración Americana de Derechos Humanos (1948)	Dispuso la creación de la OEA. Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.
Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)	Derecho sobre la libertad a la información, y el derecho a la participación que tienen los ciudadanos dentro de los asuntos públicos.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	ONU. Derecho sobre la libertad a la información, y el derecho a la participación que tienen los ciudadanos dentro de los asuntos públicos.
Plan Andino de Lucha contra la Corrupción (2007)	Comunidad Andina. Busca promover los mecanismos que combatan eficiente y eficazmente la corrupción y el derecho de acceso a la información y a la transparencia en las instituciones públicas y privadas, respecto de temas de interés público y nacional.

Fuente: LOTAIP 2009.

2.7. Contexto de las ideas programáticas de la política transparencia fiscal

Los diseños institucionales, en los cuales se desarrolla la política de transparencia fiscal, de acuerdo con Peschard (2017), destacan tres etapas o momentos del trayecto de la transparencia en los contextos democráticos.

- Primera etapa, se encuentran los primeros países que incorporaron la concepción del acceso a la información, que son los considerados precursores, creando el vínculo entre gobernados y gobernantes.
- Segundo momento, caracterizado por las crisis financieras y fiscales, que vivieron la mayoría de los países latinoamericanos. Incorporan en la legislación temas de transparencia y acceso a la información, con el fin de reducir la incertidumbre, en relación a los mercados financieros y la corrección de la opacidad en el manejo de las políticas económicas, durante los periodos de crisis.

- Tercera etapa, considerada el auge de la transparencia, como instrumento accesible al ciudadano, llegando a consolidarse la transparencia en un derecho fundamental.

El Ecuador empieza a partir de la segunda etapa, el 2004. Después de las crisis financieras que vivió el país, se da la transición de la cultura del secretismo a la cultura de la transparencia (idea programática 1), con la formación de coaliciones; así como también, la influencia de organismos internacionales, que dieron paso a la publicación de la primera Ley de transparencia.

Paralelamente, nace y se desarrolla una segunda idea programática, a partir de la declaración para la erradicación de la corrupción dentro de la administración pública, como política de Estado.

A continuación, se realiza la creación de la Subsecretaría General de Transparencia y la Función de Transparencia y Control Social, conjuntamente con la incorporación de diversos sistemas, que dan inicio a la institucionalización de la transparencia, como tercera idea programática de la red de políticas públicas de transparencia fiscal (Jara Iñiguez 2017). Seguidamente, se describe el contexto en el cual estas ideas programáticas se desarrollaron en la política de transparencia fiscal ecuatoriana, previo al cambio de la política en el 2014:

Para fomentar la transparencia y acceso a la información, en el Ecuador, bajo la Constitución de 1998, se implementó una normativa muy poco concisa en temas de acceso a la información, contemplada únicamente en el artículo 81 y se prestaba para la evasión de la norma. En el 2004, se aprobó la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) y su reglamento para la aplicación de esta ley en el 2005.

Previamente, se conformó la Coalición de Organizaciones Civiles por el Acceso a la Información Pública (Coalición Acceso), conformada por las siguientes organizaciones no gubernamentales: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA) organización sin fines de lucro, la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad Católica del Ecuador, la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) para la participación activa de las sociedades, la Fundación Esquel organización de la sociedad civil, privada y sin fines de lucro, la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) y Participación Ciudadana, organización no gubernamental ecuatoriana sin fines de lucro y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales de la Fundación

Friedrich Ebert (FES-ILDIS), organización alemana comprometida con los valores de la democracia y la justicia social. Organizaciones que compartían una misma visión, el País necesitaba una ley que apoyara y fomentara la transparencia y democracia. Esta coalición logró estar en el proceso y elaboración de la presente Ley (Navas Alvear, Ávila Santamaría, y Simón Campaña 2004).

También participaron por parte del Congreso los diputados Juan José Pons, Luis Almeida y Ramiro Rivera, y la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos (AEDEP) que, mediante Lucio Gutiérrez, presidente de la República en aquel tiempo, presentaron los proyectos de ley sobre acceso a la información. Así mismo, las organizaciones civiles como el Proyecto Latinoamericano de Medios de Comunicación de ILDIS, la Fundación Esquel y la Universidad Católica, realizaron otras acciones dentro de la red; llevaron a cabo, diferentes foros a nivel nacional, para que la ciudadanía se involucre y debata los proyectos de Ley de Acceso a información, como principal beneficiario de esta normativa. Adicionalmente, elaboraron diagnósticos sobre el estado del país, en relación con los temas de acceso de información, realizados por la CLD y la Universidad Andina Simón Bolívar (Navas Alvear, Ávila Santamaría y Simón Campaña 2004).

La ley se formuló en un ámbito internacional, producto de las interacciones entre la red de políticas y el contexto internacional en el cual se estaba desarrollando, tomando vital importancia los temas de transparencia y acceso a la información.

Los principales actores o instrumentos internacionales que influyeron en la formulación de la política, fueron: la Declaración Americana de Derechos Humanos, que en su artículo 4, establece el Derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) con su artículo 13, determina la libertad de expresión e información, la Declaración Universal de Derechos Humanos con el artículo 19, en donde se indica que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), desarrollado en el marco del sistema de protección de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

En las mesas de trabajo participaron principalmente la CLD como coordinadora, la Superintendencia de Bancos, el Consejo Nacional de Seguridad Nacional, la Procuraduría General del Estado, la Contraloría General del Estado, la Comisión Anticorrupción, ILDIS, PUCE, Fundación Esquel. En estas mesas, se llegaron a consensos entre el Estado y la sociedad civil en temas claves como el alcance de la ley, que en segundo debate pretendía dejar fuera a organismos de derecho privado como la Fundación “Malecón 2000” o la Corporación “Vida para Quito”.

Aunque no se alcanzaron todas las metas planteadas por la coalición y la ley presentaba algunas ambigüedades, como la no entrega de información que requiera producción, mediante la cual se pueden valer las instituciones para no entregar la información, el acceso a la información de la función legislativa, la determinación de información reservada y las capacidades de la Defensoría del Pueblo para asumir sus responsabilidades, ya que carecía de recursos. A pesar de lo antes indicado, la coalición reconoció el importante avance, por lo que la efectividad de la ley, sería medida en su implementación (Navas Alvear, Ávila Santamaría y Simón Campaña 2004).

Esta ley fue el resultado de la incidencia de la estructura de la red en los agentes, en la cual se evidencia el poder de decisión que se encuentra en las instituciones del Estado; realizando acciones dentro de la red de acuerdo con los intereses, formando de esta manera una red fuerte y de alto nivel de cohesión, hizo que la coalición no alcanzara todos sus objetivos, obligándolos a conformarse con un logro parcial.

En el 2005, organizaciones civiles como la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad Católica de Quito, en función de sus intereses e ideas elaboró un informe de diagnóstico de ampliación de la ley, teniendo como resultado que solo el 14% de las instituciones habían respondido afirmativamente las solicitudes de información. De acuerdo con datos de la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD), en el 2004 menos del 10% de las instituciones cumplían con las obligaciones atribuidas en la LOTAIP, el 15% cumplían relativamente y el 75% no la cumplían. Solo 33 entidades públicas contaban con plataformas. Y el Ministerio de Economía era la única institución en publicar las remuneraciones de los

funcionarios. Por lo que se observa un desconocimiento de la Ley de parte de las instituciones gubernamentales (Navas Alvear, Ávila Santamaría, y Simón Campaña 2004).

Los resultados obtenidos con las políticas de transparencia y acceso de información hasta esa fecha, hicieron que la red cambiara, hubo una retroalimentación y aprendizaje de los actores interesados en estas políticas; la red se mantenía cohesionada, tanto al sector público como al sector privado les interesaba la implementación de políticas de transparencia y acceso a la información. El sector público, para acceder a beneficios de los organismos internacionales, y el sector privado, para tener mayor participación en la formulación de políticas, por lo que permitieron que estas políticas se mantuvieran dentro de la agenda política.

En los periodos de 2004 y 2008 se da una nueva Constitución, con una nueva ideología político-económica, derecho y cambios institucionales; estas nuevas ideas fueron moldeando los intereses del Estado, originado por las diferentes tendencias políticas, generando una crisis de gobernanza. Bajo este contexto se elaboró el Plan Nacional del Buen Vivir, liderado por el presidente Rafael Correa, y en relación con las políticas de transparencia y acceso a la información con este nuevo enfoque de la Constitución y Plan, se reformó la LOTAIP, el 22 de octubre de 2009.

Estas nuevas ideas mantuvieron cohesionada a la red, es así que empezó la institucionalización de la transparencia, realizando ajustes en instituciones relevantes en el proceso, con la producción de instrumentos metodológicos y técnicos, homologados para todas las instituciones del Estado, capacitaciones audiovisuales masivas en temas de transparencia, cooperación interinstitucional para seguimiento, Comités de Ética y Códigos de Ética, materiales educativos, tanto en sistema de escritura braille, como en lengua kichwa y lengua de señas.

Para esas fechas surgió la Alianza de Gobierno Abierto (OGP), en el contexto internacional. Se basó en tres pilares: transparencia, participación y colaboración que fueron difundidos con el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto, del 21 de enero de 2009, en el gobierno de Barack Obama, durante su presidencia de Estados Unidos. Se definió al gobierno transparente, como el organismo que fomenta la rendición de cuentas, mediante la entrega de información clara

que ha sido usada o producida por la administración pública, que permita la fiscalización por parte de la ciudadanía.

Un gobierno participativo, promulga la participación de los ciudadanos en todo el proceso de políticas públicas, desde su colocación en agenda. De esta forma, el gobierno se beneficia de los conocimientos y experiencias de la sociedad. Un gobierno colaborativo, es el trabajo coordinado entre los diferentes actores, como son los ciudadanos, empresas, asociaciones y demás actores, gobierno, y administración pública, para dar soluciones a los problemas públicos (Ramírez-Alujas 2012).

El gobierno abierto aplica variedad de estrategias alineadas a dos vertientes principales, que son la apertura de datos públicos (*open data*), que tiene como fin la eficacia y eficiencia mediante el acceso a los datos públicos, para la rendición de cuentas y control ciudadano. Y la apertura en los medios sociales (*open action*), que tiene como objetivo beneficiarse de la participación ciudadana con su conocimiento y experiencia (ORSI, 2011).

La transparencia es una alternativa importante para la lucha contra la corrupción, aunque no garantice la erradicación o disminución de la corrupción en los gobiernos. Por lo que, la normativa de transparencia debe ir acompañada de reglas que promuevan las capacidades de la ciudadanía para el uso de la información producida por las instituciones (Vera, Romero, y Martínez 2015).

Las estadísticas publicadas por la Defensoría del Pueblo, permiten evidenciar la falta de cumplimiento de la Ley aún después de su reforma. En el 2010, el total de cumplimiento de las obligaciones alcanzadas fue del 11,1% y el 2011 se alcanzó un porcentaje del 15,6%, y en el 2012 se registró un cumplimiento del 42,58%.

En este mismo contexto, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) forma parte y lidera la Función de Transparencia y Control Social, que es una de las cinco funciones del Estado ecuatoriano. La integran entidades como la CPCCS, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y Superintendencias. Se emitió la Ley Orgánica de la Función de

Transparencia y Control Social, en la cual se desarrollan las competencias, potestades, obligaciones, deberes y atribuciones de conformidad con los preceptos de la Constitución de la República del Ecuador.

Aunque con la reforma de la LOTAIP y otras normativas se logró iniciar el proceso de institucionalización de la transparencia, mejorando significativamente las buenas prácticas de Gobierno Abierto, alineados a los planes nacionales y a los ODS. Progreso que no solo se evidencia en la parte normativa, sino también en las estructuras, organizaciones, procesos y acciones (Jara Iñiguez 2017); todavía falta mucho trabajo, para continuar con el desarrollo de la institucionalización de la transparencia y acceso a la información en el país.

2.8. Mapa de redes de política, influencia de las ideas programáticas en la relación del contexto de la política y la red de política

Mediante el empleo de la teoría de grafos, se representa las redes sociales de la política de transparencia y acceso a la información, se ubica a los actores y sus agencias; así como, las relaciones ya sea por sus relaciones formales, intercambio de recursos, conocimientos, entre otros. Estos actores están ubicados en grupos de acuerdo con sus creencias, intereses o ideas.

Tabla 2.3. Actores relevantes en la red de políticas de transparencia y acceso a la información

Actores relevantes	Intereses/Ideas/Funciones	Sector
Convención Americana de Derechos Humanos	Derecho sobre la libertad a la información, y el derecho a la participación que tienen los ciudadanos dentro de los asuntos públicos.	Instrumento Internacional
Convención Interamericana contra la Corrupción	Tratado multilateral de la OEA Tiene el propósito de promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción	Instrumento Internacional
Declaración Americana de Derechos Humanos	Dispuso la creación de la OEA. Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.	Instrumento Internacional

Actores relevantes	Intereses/Ideas/Funciones	Sector
Declaración Universal de Derechos Humanos	Derecho sobre la libertad a la información, y el derecho a la participación que tienen los ciudadanos dentro de los asuntos públicos.	Instrumento Internacional
Formación Ciudadana, Participación y Control Social	Programas de acción del Plan Andino de Lucha contra la Corrupción Derecho de acceso a la información pública a través de los mecanismos de control y de acuerdo a lo establecido en las legislaciones nacionales. (Decisión CAN 668, 2007, p.6)	Instrumento Internacional
Organización de los Estados Americanos	Reconoce la importancia del derecho de acceso a la información pública. Relatoría especial para la libertad de expresión.	Internacional
Organización de Naciones Unidas	Organización garantiza la democracia a través de Declaración Universal de Derechos Humanos.	Internacional
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Es un órgano judicial de la OEA Recibir información no sólo debe ser visto como un derecho para estar informado mediante los medios de comunicación, sino que también genera el derecho de solicitar información al Poder Público, y éste tiene la obligación de proporcionarla.	Internacional
Congreso Nacional Asamblea Nacional	Función Legislativa. Tiene la competencia para crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, aprobar el Presupuesto General del Estado y vigilar la ejecución presupuestaria. Publicación de los proyectos de ley.	Público
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Entidad Pública autónoma que forma parte y lidera la Función de Transparencia y Control Social. Establece mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuva procesos de veeduría ciudadana y control social. Integra la Función de Transparencia y Control Social.	Público

Actores relevantes	Intereses/Ideas/Funciones	Sector
Contraloría General del Estado	<p>Institución Pública de control fiscal del Estado ecuatoriano. Conformó un grupo de trabajo para presentar una propuesta al Congreso Nacional.</p> <p>Es el organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.</p> <p>Integra la Función de Transparencia y Control Social. Parte de la Comisión para la aplicación del Sistema Nacional Anticorrupción del Ecuador.</p>	Público
Defensoría del Pueblo	<p>Institución Nacional de Derechos Humanos que promueve y protege los derechos de las personas.</p> <p>Control del cumplimiento de las obligaciones impuestas a las instituciones públicas.</p> <p>Presenta informes a la Asamblea Nacional.</p> <p>Representa a la ciudadanía cuando no se han atendido sus requerimientos de información.</p> <p>Integra la Función de Transparencia y Control Social.</p>	Público
Función de Transparencia y Control Social	<p>CGE</p> <p>Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción</p>	Público
Presidente de la República	<p>Presentó los proyectos de ley ante la Congreso Nacional.</p> <p>Parte de la Comisión para la aplicación del Sistema Nacional Anticorrupción del Ecuador.</p>	Público
Procuraduría General del Estado	<p>Organismo público, técnico jurídico, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera.</p> <p>Conformó un grupo de trabajo para presentar una propuesta al Congreso Nacional.</p> <p>Parte de la Comisión para la aplicación del Sistema Nacional Anticorrupción del Ecuador.</p>	Público
Superintendencia de Bancos	<p>Entidad Pública técnica y autónoma que supervisa y controla las entidades de los sectores público y privado del sistema financiero.</p> <p>Conformó un grupo de trabajo para presentar una</p>	Público

Actores relevantes	Intereses/Ideas/Funciones	Sector
	propuesta al Congreso Nacional. Integra la Función de Transparencia y Control Social.	
Superintendencia de Compañías	Institución Pública técnica con autonomía administrativa y económica, que vigila y controla la organización, actividades, funcionamiento, disolución y liquidación de las compañías y otras entidades en las circunstancias y condiciones establecidas por la Ley. Integra la Función de Transparencia y Control Social.	Público
Superintendencia de Control del Poder del Mercado	Institución pública encargada de controlar el correcto funcionamiento de los mercados. Integra la Función de Transparencia y Control Social.	Público
Superintendencia de Economía Popular y Solidaria	Institución pública cuya función es la supervisión y control de las organizaciones de la economía popular y solidaria. Integra la Función de Transparencia y Control Social.	Público
Superintendencia de Telecomunicaciones	Institución pública técnica del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. Integra la Función de Transparencia y Control Social.	Público
Comisión para la aplicación del Sistema Nacional Anticorrupción del Ecuador	La Comisión se crea en junio 2004.	Público
Fiscalía General del Estado	Órgano autónomo de la Función Judicial Parte de la Comisión para la aplicación del Sistema Nacional Anticorrupción del Ecuador.	Público
Comisión de Control Cívico de la Corrupción	Parte de la Comisión para la aplicación del Sistema Nacional Anticorrupción del Ecuador.	Público
Subsecretaría General de Transparencia	Ejecutar la política gubernamental anticorrupción. Coordina sus acciones con La Contraloría General del Estado y la Comisión de Control Cívico de la Corrupción	Público

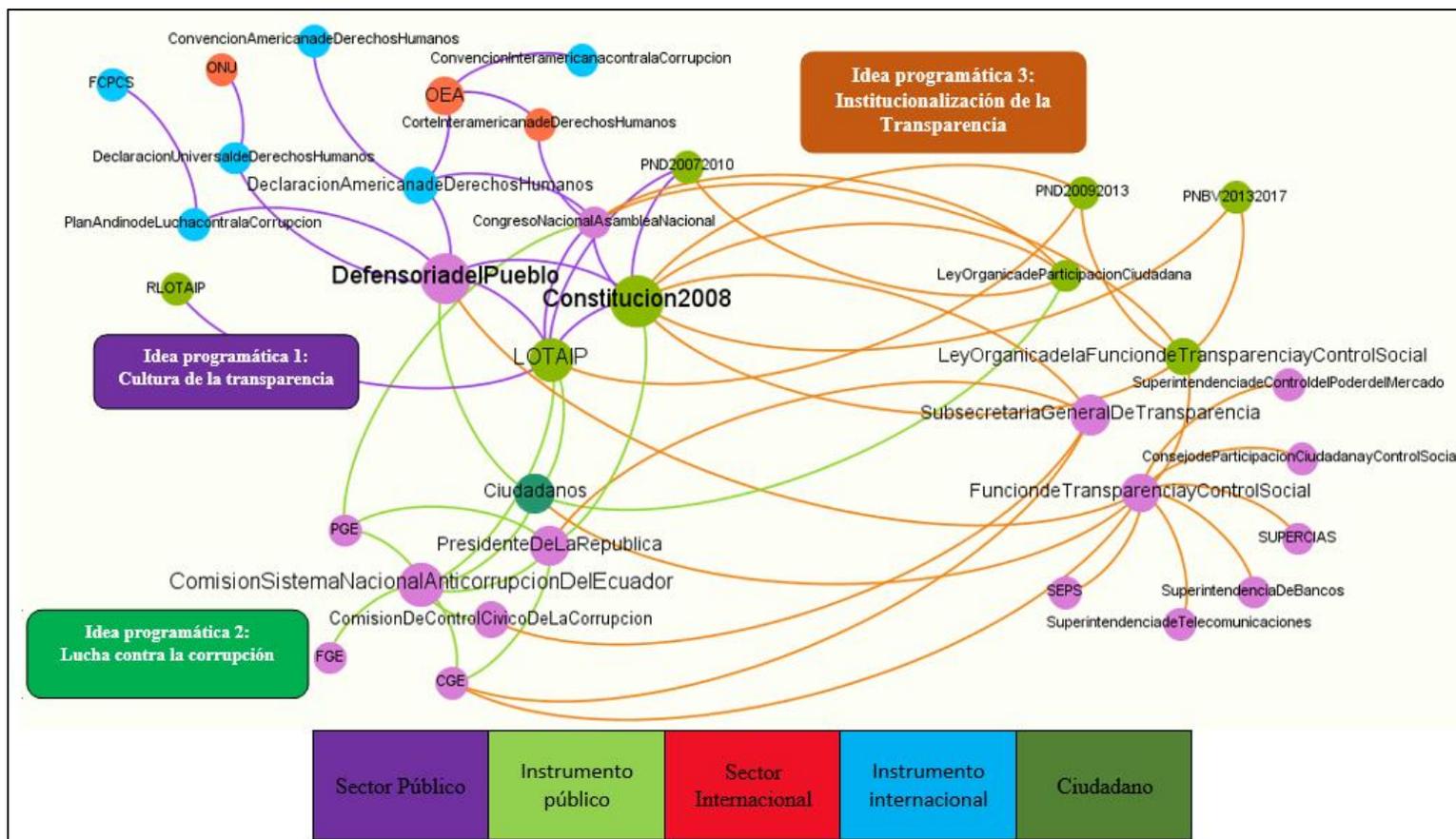
Actores relevantes	Intereses/Ideas/Funciones	Sector
Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social	Regular la estructura institucional y funcionamiento de la Función de Transparencia y Control Social y de su Comité de Coordinación, y desarrollar sus competencias, potestades, obligaciones, deberes y atribuciones de conformidad con los preceptos de la Constitución de la República del Ecuador.	Instrumento Público
Ley Orgánica de Participación Ciudadana	Las autoridades del Estado, electas o de libre remoción, representantes legales de las empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público, los medios de comunicación social, a través de sus representantes legales, están obligados a rendir cuentas, sin perjuicio de las responsabilidades que tienen las servidoras y los servidores públicos sobre sus actos y omisiones (...)."	Instrumento Público
Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Estableció importantes responsabilidades a entidades públicas y privadas, financiadas con recursos públicos o que por su naturaleza sean de interés público.	Instrumento Público
Reglamento General a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Norma la aplicación de la LOTAIP, para ejercer el derecho a solicitar información pública y el libre acceso a fuentes de información pública (2005).	Instrumento Público
Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social	Formular políticas públicas de transparencia, control social, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana, prevención y lucha contra la corrupción	Instrumento Público
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010	Instrumento del Gobierno Nacional para articular las políticas públicas con la gestión y la inversión pública.	Instrumento Público
Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013	Instrumento del Gobierno Nacional para articular las políticas públicas con la gestión y la inversión pública.	Instrumento Público

Actores relevantes	Intereses/Ideas/Funciones	Sector
Ciudadanos	Tiene derecho al acceso a la información pública. Parte de la Comisión para la aplicación del Sistema Nacional Anticorrupción del Ecuador.	Privado

Fuente: Navas Alvear, Ávila Santamaría y Simón Campaña 2004; Asamblea Nacional del Ecuador 2009; Jara Iñiguez 2017.

A continuación, la representación con herramienta Gephi:

Figura 2.1. Grafo de la red de políticas de transparencia fiscal



Fuente: Navas Alvear, Ávila Santamaría y Simón Campaña 2004; Asamblea Nacional del Ecuador 2009; Jara Iñiguez 2017.

A continuación, se reflejan los resultados generados de la red, para lo cual se toma las medidas de la Tabla 1.1., que son: grado, centralidad-mediación y la cohesión-integración, y se plasma la interpretación por cada medida (Tabla 2.4.).

Tabla 2.4. Mediciones de las propiedades de la red y la posición de los actores de la red de políticas de transparencia fiscal

Medida	Resultado de la red	Resultado por actor	Interpretación
Grado	1,676	Constitución 2018: 10 FTCS: 10 LOTAIP: 8 Asamblea Nacional: 7 Defensoría del Pueblo: 7 SAE: 7 LOFTCS: 5 Presidente: 5 Ciudadano: 5	Los actores con mayores relaciones directas con otros actores dentro de la red, son: Constitución del 2008, Función de transparencia y Control Social, LOTAIP, Asamblea Nacional, y Defensoría del Pueblo. Estos corresponden a los actores que movilizan la Red de política de transparencia fiscal al 2014.
Centralidad-mediación	7	Defensoría del Pueblo 124,83 Asamblea Nacional: 117,17 LOFTCS: 110,83 Constitución 2018: 97,67 FTCS: 94,67	Es una red jerárquica, se tiene actores más centrales que otros. Los actores más centrales de nuestra red, son: Defensoría del Pueblo y Asamblea Nacional, ya que son actores que se encuentran intermediando entre actores con mayor poder, logrando un mayor liderazgo.

Medida	Resultado de la red	Resultado por actor	Interpretación
Cohesión-integración	N/A	Los actores de la red cohesionada: Asamblea Nacional, Constitución 2008, CGE, Defensoría del Pueblo, FTCS, LOFTCS, LOPC, LOTAIP, Presidente, PGE, SAE, Ciudadanía, PND 2007-2010, SGT, PND 2009-2013	Corresponde a la red más cohesionada, ciertos actores comparten mayores valores y visiones; por ende, movilizan la Política de transparencia fiscal en la red.

Fuente: Navas Alvear, Ávila Santamaría y Simón Campaña 2004; Asamblea Nacional del Ecuador 2009; Jara Iñiguez 2017.

2.9. Diagnóstico en el ámbito tecnológico previo a la implementación

El ámbito tecnológico cobra mayor fuerza, en la segunda etapa identificada en la red de política pública, con la tercera idea programática de la institucionalización de la transparencia y acceso a la información; siendo un hecho importante el marco constitucional, con la Constitución del Ecuador de 2008 y sus planes de desarrollo, que dan lugar a la reforma de la LOTAIP, y la creación de normativa relevante, como la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social y Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Tanto el marco normativo, como la creación de nuevas instituciones, marcó el inicio de la institucionalización de la transparencia, mejorando el acceso del ciudadano a la información producida por el gobierno, como planes, acciones, resultados, recursos, permitiendo que el ciudadano pueda ejercer su rol fiscalizador. Sin embargo, para el uso eficaz y eficiente de los recursos del Estado, en la consagración de una mayor participación ciudadana, surge la importancia de formar parte de un Plan Nacional de Gobierno Electrónico, que permita la correcta articulación con la administración pública. Es así que en el 2013 nace la disposición presidencial de la implementación de un gobierno electrónico en la administración pública.

2.10. Conclusiones preliminares

De acuerdo con el modelo ideacional para el análisis de redes de política, los actores de una red se desenvuelven de manera individual o asociada, y se establece una relación bidireccional entre los resultados de la política y la idea, que va moldeando la estructura de la red (Kisby 2007).

Se observa en la red de política de transparencia fiscal, como la Coalición Acceso, representantes de varias organizaciones, asociadas por compartir un mismo ideal, pasan de la cultura del secretismo a la cultura de la transparencia; idea que se mantuvo, producto del contexto ideacional, las creencias programáticas y la viabilidad política del momento (Rueschemeyer 2006; Kisby 2007), ya que conjuntamente con la AEDEP y tres diputados, estuvieron durante todo el proceso hasta la aprobación de la LOTAIP, dando el primer paso para el acceso a la información producida por la administración pública.

Paralelamente, en el 2007 se declara como política de Estado, la lucha contra la corrupción en la Administración Pública, de esta manera surge una nueva idea programática en la red de política de transparencia fiscal, con la implantación de la Comisión del Sistema Nacional Anticorrupción del Ecuador, en la que intervinieron la Contraloría General del Estado, la Fiscalía General del Estado, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, la Procuraduría General del Estado; así como, la representación de la ciudadana ecuatoriana, enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo, promoviendo la rendición de cuentas y entrega de información.

La política de transparencia fiscal cobra mayor importancia en las agendas políticas, como resultado del cambio del marco normativo, con la Constitución del 2008 a la cabeza, y la continuación de los planes de desarrollo. Además, da origen a una nueva idea que moldea a la red, la institucionalización de la transparencia, con la creación de nuevas instituciones estatales, que fomentan la participación ciudadana y una administración pública más transparente, manteniendo cohesionada la red de política de transparencia fiscal.

Capítulo 3

Agencia y Estructura de las Redes de Política

Con el fin de analizar la relación entre agencia y estructura de la red de la política de transparencia fiscal, con la implementación de un Plan Nacional de Gobierno Electrónico (PNGE), a partir del año 2014; este capítulo, se iniciará revisando las ideas programáticas alrededor del cambio de la política de transparencia. Después, se continuará con la conceptualización de un gobierno electrónico y su implementación en el Ecuador, identificando los principales artefactos tecnológicos empleados en las instituciones públicas, que han permitido transparentar la información.

Otra arista importante en la investigación, son los organismos internacionales, se adentrará en las presiones de organismos internacionales, con las exigencias de estándares para la transparencia fiscal e intercambio de información. Complementariamente, se revisará el aprendizaje estratégico de los actores de la administración pública, producto de la incorporación de artefactos tecnológicos, como de la intervención de los organismos internacionales.

Finalmente, una vez realizado un análisis profundo de la información recolectada en este capítulo, se procederá a establecer la agencia y la estructura de la red de política de transparencia fiscal, dando como resultado el diagnóstico después de la implementación e incorporación de artefactos tecnológicos en la política.

3.1. Ideas programáticas del cambio de la política

Las ideas programáticas que intervienen en esta nueva red de políticas públicas, empiezan a tomar mayor relevancia en el 2014, posterior a la aplicación de un gobierno electrónico en el Ecuador, con la implementación de artefactos tecnológicos en el gobierno central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Los esfuerzos de los actores principales de la política comienzan a girar alrededor de una idea, la modernización de administración pública (idea programática 4), promoviendo las políticas de transparencia (Vera, Romero, y Martínez 2015; Oviedo, Ulloa, y Galecio 2018).

A partir de la implementación de estos artefactos tecnológicos, principalmente aplicados por el Plan Nacional de Gobierno Electrónico, se fortalece la idea programática 3, que corresponde a la

institucionalización de la transparencia, con la intervención de más instituciones públicas en el empleo de nuevas y mejores tecnologías para el desarrollo de sus funciones, tanto para transparentar la información ante la ciudadanía, como para mejorar el intercambio de información entre las instituciones públicas.

Así también, en el contexto de las políticas de transparencia con la implementación del gobierno electrónico, se encuentran los organismos internacionales, actores que intervienen mediante los acuerdos y compromisos internacionales con países aliados. Dentro de sus propósitos, se encuentra incrementar el aprendizaje de los actores de la administración pública con mejores prácticas gubernamentales, respondiendo a los desafíos de la globalización; dando de esta manera, la apertura a la transparencia con un gobierno abierto (Scott 1998; Paniagua Vázquez, Borunda Escobedo, y Camargo González 2012).

Los organismos internacionales se encuentran formando parte desde la misma concepción del Plan Nacional de Gobierno Electrónico, que se encuentra alineado a la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Barragán Martínez y Guevara Viejó 2016).

3.2. E- Gobierno - Gobierno electrónico

El término de gobierno electrónico se empezó a usar a mediados de los años noventa, enfocándose en algunos objetivos; entre ellos, el mejoramiento y fortalecimiento de la relación entre los ciudadanos y la administración pública, empleando herramientas tecnológicas, para el intercambio transparente, eficiente y eficaz de los servicios de información y conocimiento, buscando el involucramiento de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones de políticas públicas. Así como, la participación de gobiernos interactivos e inter-jurisdiccionales, con la coproducción de soluciones a problemas públicos de manera coherente y democrática, acopladas a la realidad y propósitos de cada país, orientadas a la gobernabilidad y mejoramiento en la legitimidad del sistema político (Albornoz 2007; Dinsdale, Chhabra, y Rath-Wilson 2002; Welp 2008).

Entre las principales iniciativas desarrolladas por los países latinoamericanos, indica Welp (2008), se encuentra el incrementar la transparencia de la gestión y disminuir los niveles de

corrupción existentes, mejorar la eficiencia interna y externa de la administración pública, y promover la participación ciudadana. En el primer punto, Ecuador junto a México y Guatemala, han implementado políticas orientadas al acceso ciudadano a la información; en el segundo punto, Ecuador destaca con portales más orientados a la comunicación de las actividades del gobierno, que enfocados a los ciudadanos con diseños amigables. Por último, el nivel de participación en la formulación de políticas públicas es meramente simbólico.

El gobierno electrónico en el Ecuador, tiene como objetivo acercar a la ciudadanía al gobierno, mediante la implementación de tecnologías de la información y comunicación, con un mayor énfasis en los grupos prioritarios, para que puedan acceder a servicios públicos, desde cualquier parte del mundo y tiempo, con el empleo de artefactos tecnológicos, como son: celulares y computadoras; así como, la creación de espacios para la participación de ciudadanos en la formulación de políticas públicas, con el fin de mejorar la calidad de vida del país. En paralelo, tiene como objetivo la simplificación de trámites, el cual está enfocado en el sector empresarial².

En el Ecuador, el 18 de diciembre de 2013, la Presidencia dispuso la implementación del gobierno electrónico en la administración pública central; es así como, en el Ecuador empieza la implementación del gobierno electrónico con la publicación del Plan Nacional de Gobierno Electrónico, en abril de 2015, que plantea la incorporación de sistemas tecnológicos en la administración pública. El 31 de octubre de 2016, se actualizó dicho plan, el cual tenía como objetivo principal la construcción de servicios electrónicos disponibles a la ciudadanía (Oviedo, Ulloa, y Galecio 2018).

Hasta ese momento, el organismo responsable de la ejecución del plan era la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP), y se transfiere dicha responsabilidad en el 2017, al Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MINTEL)

El Plan Nacional de Gobierno Electrónico se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida, con el Objetivo 7, el cual tiene como una de sus metas, mejorar el

² Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2014-2017

índice de gobierno electrónico al 2021; por consiguiente, se actualiza el plan en octubre del 2017, y se emite el Plan Nacional de Gobierno Electrónico para el periodo 2018-2021.

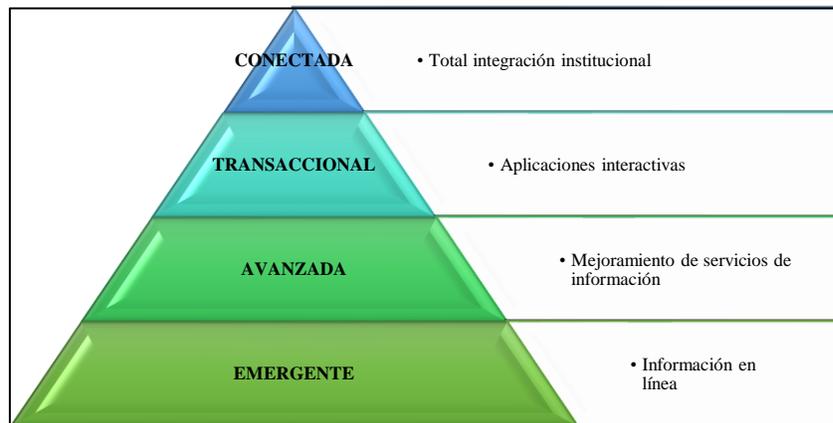
3.3. Plan Nacional de Gobierno Electrónico

El Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2014-2017 fue el instrumento rector del gobierno electrónico, construido bajo la participación de representantes del sector público, de la sociedad y de las universidades, con la visión de garantizar el acceso, uso y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación por parte de toda la ciudadanía, con servicios eficientes y eficaces, y transparencia en la información. Este plan se ejecutó de manera transversal en el sector público y sector privado, con miras a la repotenciación de programas existentes y creación de nuevos programas, que logren mantenerse en el tiempo, para alcanzar los propósitos nacionales (Barragán Martínez y Guevara Viejo 2016; SNAP 2014).

Este plan se encuentra estructurado sobre cuatro pilares identificados como recursos, que permiten el cumplimiento de los objetivos planteados, estos pilares son: el marco regulatorio, servicios y procesos, tecnologías de la información, y comunicaciones y personas, para lograr la madurez del gobierno electrónico definido por la ONU (SNAP 2014). Esta madurez contempla cuatro etapas (Figura 3.1.):

- Etapa emergente, cuando la información básica se encuentra dispuesta en línea, por las diferentes instituciones públicas, para que puedan los ciudadanos beneficiarse de dicha información.
- Etapa avanzada, cuando existe una comunicación entre el gobierno y el ciudadano para la obtención de servicios públicos, la cual puede ser unidireccional o bidireccional.
- Etapa transaccional, se caracteriza por una comunicación bidireccional entre ciudadano y gobierno, dando lugar a una retroalimentación para la construcción de políticas.
- Etapa conectada, que contempla la integración de todas las instituciones públicas, no solo busca el beneficio del gobierno, va mas allá, se encuentra dirigida a la población con servicios personalizados.

Figura 3.1. Etapas de madurez del Gobierno Electrónico

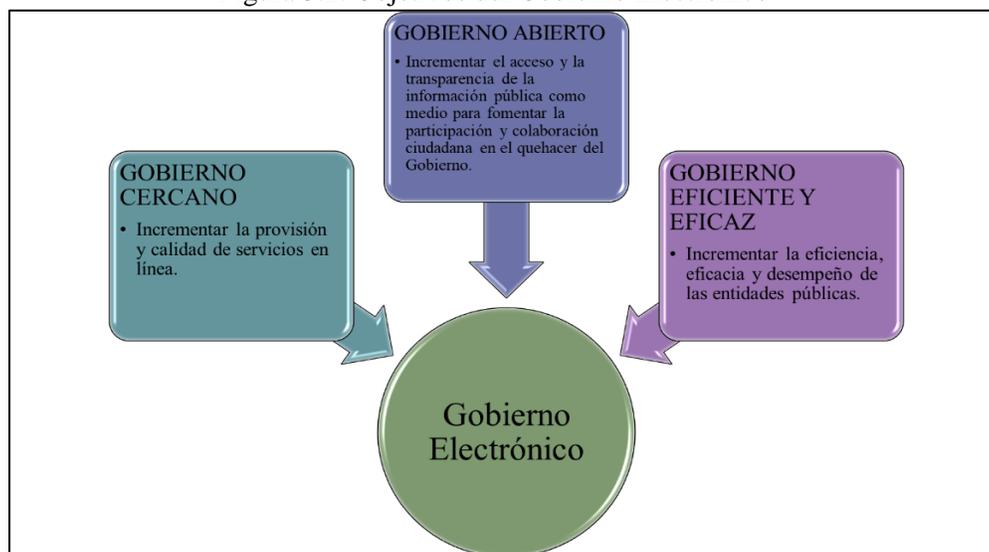


Fuente: SNAP 2014.

El plan está inspirado en los siete principios establecidos en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico del 2007, que contempla los principios de igualdad, legalidad, conservación, transparencia y accesibilidad, proporcionalidad, responsabilidad y adecuación tecnológica. Así también, los objetivos del gobierno electrónico se basan en tres pilares fundamentales, como se puede observar en la Figura 3.2. gobierno abierto, gobierno cercano, y gobierno eficaz y eficiente (Oviedo, Ulloa, y Galecio 2018; SNAP 2014):

- Gobierno abierto, tiene como fin la mitigación de los índices de corrupción, mediante la incorporación de la transparencia en la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y construcción de la información; por lo cual, el objetivo de los programas enmarcados en el gobierno abierto, buscan fomentar la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, para el mejoramiento de los servicios prestados por el Estado.
- Gobierno cercano, tiene como objetivo incrementar el uso de servicios electrónicos, fundamentalmente orientados a la reducción de la brecha digital, para lograr la legitimidad de los servicios estatales, y que puedan los ciudadanos ejercer sus deberes y derechos, mediante el uso de servicios públicos.
- Gobierno eficaz y eficiente, tiene como objetivo incrementar la eficiencia en el uso de recursos estatales, en la entrega de servicios electrónicos a la ciudadanía.

Figura 3.2. Objetivos del Gobierno Electrónico



Fuente: SNAP 2014.

Por lo tanto, la presente investigación se centrará en la información del objetivo relacionado a gobierno abierto, ya que se encuentra enfocado en la transparencia e intercambio de la información, por lo que se profundizará en los instrumentos normativos empleados.

De los principales instrumentos nacionales implementados en concordancia al PNGE, como se observa en la Tabla 3.1., se encuentra la Ley de Comercio Electrónico, firma electrónica y mensajes de datos, que garantizan la veracidad de la información generada a los consumidores de servicios electrónicos e instrumentos públicos. La emisión de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), alineada a la Constitución de la República, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y otros organismos internacionales de los cuales el Ecuador es signatario.

Otro instrumento normativo importante, es la emisión de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que garantiza los derechos de participación de la ciudadanía en las agendas políticas de los diferentes niveles del gobierno. En el campo de bases de datos públicos, se emitió la Ley del Sistema de Registros Públicos, con la implementación del Sistema de Registro de Datos Públicos y su acceso a entidades públicas o privadas que manejen bases o registros públicos, para el intercambio de información. En el campo de la sociedad del conocimiento, tenemos la Ley

Orgánica de Telecomunicaciones que tiene entre sus objetivos la protección de datos personales, y se encuentra bajo el control del MINTEL.

Así también, se emitió el Código Orgánico de la Economía Social de Conocimientos Creatividad e Innovación, que busca el fomento del desarrollo y uso de tecnologías abiertas COESCC+i, para garantizar la transferencia y desarrollo de conocimientos y tecnologías; y a su vez, aumentar la productividad. Por último, pero no menos importante, la simplificación de trámites para mejorar la regulación y la simplificación administrativa de trámites y la habilitación del portal que centraliza la información de trámites del sector público.

Tabla 3.1. Instrumentos nacionales del PNGE

Instrumento	Descripción
Ley de Comercio Electrónico, firma electrónica y mensajes de datos	Ley publicada 2002, normativa que regula los mensajes de datos, la firma electrónica, los servicios de certificación, la contratación electrónica y telemática, la prestación de servicios electrónicos, entre otros.
LOTAIP	Ley publicada 2004 y modificada 2009, normativa que garantiza el derecho al acceso a la información de interés público y rendición de cuentas.
Ley Orgánica de Participación Ciudadana	Ley publicada 2010 y modificada 2011, normativa que propicia, fomenta y garantiza el ejercicio de los derechos de participación de la ciudadanía.
Ley del Sistema de Registros Públicos	Ley publicada 2010 y modificada 2014, normativa que propicia, fomenta y garantiza el ejercicio de los derechos de participación de la ciudadanía.
Ley Orgánica de Telecomunicaciones	Ley publicada 2015, normativa que regula y garantiza el derecho a la comunicación.
Código Orgánico de la Economía Social de Conocimientos Creatividad e Innovación	Ley publicada 2016, normativa que regula al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales y sus asociaciones.
Ley para la optimización y eficiencia de trámites administrativos	Ley publicada 2018, normativa que tiene como fin la simplificación de trámites administrativos y eficiencia social.

Fuente: MINTEL 2018.

El PNGE es aplicado de forma transversal en todos los niveles del sector público y el sector privado, los actores de estos sectores intervienen en los programas de gobierno abierto, gobierno cercano y gobierno eficaz y eficiente. En la Tabla 3.2. se presenta la clasificación de los actores de acuerdo a su rol, ya sea como ejecutores o beneficiarios.

Tabla 3.2. Actores de los programas del PNGE

ROL	ACTORES
Rector	Presidencia
Regulador/Coordinador	MINTEL
Implementador	Gobierno Central
Beneficiario	Gobierno Abierto
	Colectivos Sociales Emprendedores Academia Investigadores Ciudadanía
Ejecutor	MINTEL DINARDAP Trabajo SENPLADES Defensoría del Pueblo Participación Ciudadana

Fuente: MINTEL 2018.

Para fines de esta investigación, se considera el objetivo de gobierno abierto; en este sentido, como se observa en la Figura 3.2., los actores que realizan agencia en la aplicación de un gobierno abierto en el Ecuador, son el gobierno central, la sociedad civil y academia.

Actúan dentro del gobierno central, la Presidencia de la República, que articula las políticas públicas; la Secretaría Nacional de Planificación, que administra y coordina el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa; el MINTEL, organismo público encargado de la

implementación de tecnologías de la información; el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, organismo que formula y ejecuta políticas públicas en el sector industrial; y la Defensoría del Pueblo, institución que garantiza el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos (Gobierno Abierto Ecuador 2020).

Así también, el Gobierno Abierto Ecuador, da un rol importante a la sociedad civil en la aplicación de un gobierno abierto, es de esta manera, que la Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD), promueve la transparencia y la participación; la Fundación de Ayuda por Internet (FUNDAPI), trabaja en el mecanismo para la transparencia de información; Grupo Faro, que se enfoca en la investigación de las políticas públicas; y la Fundación Esquel, que trabaja alrededor de la innovación social. Dentro de la academia, destaca el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la Universidad Técnica Particular de Loja y la Universidad de los Hemisferios.

Es de esta forma como se dio inicio en el Ecuador, a la implementación del gobierno electrónico, y ha permanecido en el transcurso del tiempo, con propuestas tecnológicas enfocadas a un gobierno abierto.

3.4. Artefactos tecnológicos en las instituciones estatales

Entre los artefactos tecnológicos que se encuentran relacionados a las políticas de transparencia fiscal e intercambio de información, encaminados a un gobierno abierto, se encuentran los siguientes (Tabla 3.3.):

Tabla 3.3. Artefactos tecnológicos

Artefacto tecnológico	Institución responsable	Descripción
Sistema de Gestión Documental, QUIPUX.	Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, MINTEL	Generación de documentación interinstitucional de manera digital, con el fin de suprimir el papel. La ciudadanía también tiene acceso sin necesidad de firma electrónica.
Gobierno por Resultados, GPR.	Secretaría Técnica de Planificación	Herramienta que permite controlar el cumplimiento de los objetivos institucionales, con el fin de tomar acciones orientadas a mejores prácticas de gestión.

Artefacto tecnológico	Institución responsable	Descripción
Portales institucionales homologados.	Instituciones públicas	Portales acordes a lo dispuesto en la LOTAIP para las instituciones públicas.
Sistema Nacional de Información Pública, SIN.	Secretaría Técnica de Planificación	Conjunto de elementos que permiten la interacción de actores con el objeto de acceder, recoger, almacenar y transformar datos en información relevante para la planificación del desarrollo y las finanzas públicas.
Portal de Compras Públicas	Servicio Nacional de Contratación Pública, SERCOP	Transparenta las adquisiciones realizadas en el sector público.
Accesibilidad web a personas con discapacidades	Instituciones públicas	Cumple con la normativa de accesibilidad, permitiendo la inclusión y la equidad de oportunidades en el acceso a la información.
Normativa en otros lenguajes	Asamblea Nacional	En idioma kichwa y braille, como herramienta fundamental para el conocimiento y ejercicio de los derechos.
Socio Empleo	Ministerio del Trabajo	Permite transparentar los procesos de reclutamiento y selección de personal.
E- SIGEF	Ministerio de Finanzas	Herramienta para la realización de procesos financieros del sector público.
Portal Único de Trámites Ciudadanos, GOB.EC	Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, MINTEL	Plataforma que permite al ciudadano, acceder a todos los servicios del sector público.
Servicios de Impuestos en Línea	Servicio de Rentas Internas	Accesibilidad de los ciudadanos a los servicios en línea para el cumplimiento fiscal.
Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, SIGAD	Secretaría Técnica de Planificación	Herramienta para el seguimiento de metas y planes de desarrollo y ordenamiento territorial.
Convención Multilateral, Foro Global	Servicio de Rentas Internas	Instrumento multilateral que lidera a nivel mundial los trabajos en materia de transparencia e intercambio de información fiscal, frente a la evasión y elusión fiscal.
Bus Gubernamental	DINARDAP	Instrumento que permite la transparencia e intercambio de

Artefacto tecnológico	Institución responsable	Descripción
		información entre instituciones públicas.

Fuente: MINTEL 2018; Portal web institucional del SRI.

La incorporación de artefactos tecnológicos, no es el único aspecto que ha influido en la formulación de la política de transparencia fiscal, también se encuentran los organismos internacionales.

3.5. Presiones internacionales

Entre los instrumentos internacionales con los cuales se encuentra alineado el PNGE, se halla la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, del cual el Ecuador es parte, desde el 10 de noviembre de 2007. Este convenio determina las bases de un gobierno electrónico para Iberoamérica y sirve de orientación para el diseño, regulación, implantación y desarrollo de políticas públicas, relacionadas al gobierno electrónico en la gestión pública, y la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, suscrita desde el 2016, para la adopción de un Gobierno Abierto.

Así también, el Plan de Gobierno Electrónico se encuentra enmarcado con la visión económica, social y ambiental para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030; en ella se plantean 17 objetivos, con el fin de garantizar el desarrollo sostenible en lo económico, social y medioambiental (Tabla 3.4.).

A continuación, se detallan algunos de los compromisos internacionales que ha adquirido el Ecuador, alrededor de las políticas de transparencia e intercambio de información:

Tabla 3.4. Instrumentos internacionales

Instrumento	Descripción
Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007)	Consenso de los países iberoamericanos que mantienen en común valores de igualdad, legalidad, conservación, transparencia y accesibilidad, seguridad, responsabilidad y adecuación tecnológica

Instrumento	Descripción
Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016)	Acuerdo entre países iberoamericanos enfocados en acciones hacia un gobierno abierto como nueva forma de gobernanza.
Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (2015)	Suscrito por 193 Estados miembros que comparten una misma visión de transformación hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental.
Foro Global (2017)	La Administración Tributaria Ecuatoriana se unió al Foro Global sobre la Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales, en el marco de la OCDE.
Alianza para el Gobierno Abierto (2018)	Se adhiere el Ecuador, junto a 78 países y 20 gobiernos locales, los cuales han asumido más de 4000 compromisos, con el objetivo de promover la transparencia, la lucha contra la corrupción, la participación ciudadana, libre acceso a la información pública y el uso de las nuevas tecnologías.
Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua (CAAM) en Materia Fiscal (2019)	Se adhiere el Ecuador, la cual tiene como objetivo promover y facilitar la cooperación internacional, mediante el intercambio de información.

Fuente: MINTEL 2018; Portal web institucional del SRI.

Los compromisos internacionales, en otra arista del aparataje del sector público, son los adquiridos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD): Uno de los GAD que ha mostrado avances en el campo de la transparencia e intercambio de información, es el GAD Municipal de Portoviejo³, que a partir del 2014 ha realizado diversos proyectos para el mejoramiento de los servicios prestados a la ciudadanía, con la cooperación de organismos multilaterales; entre los principales, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el proyecto de ser considerado Portoviejo como Smart City⁴ o ciudad inteligente. Por otra parte, las financiaciones del Banco Europeo de Inversiones (BEI), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), que han contribuido con el

³ Entrevista a actor clave, Director Cantonal de Planificación para el Desarrollo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Portoviejo.

⁴ “Smart City” o ciudad inteligente, se define como una ciudad que mediante el empleo de avances tecnológicos busca mejorar la calidad de vida de sus habitantes, fomentando un gobierno participativo.

objetivo de promover el desarrollo de varios cantones, a través de la ejecución del portafolio institucional, ha producido compromisos con dichas entidades, para la transparencia de la información en el uso de los recursos, como en el número de beneficiarios.

La percepción de expertos en temas de transparencia fiscal e intercambio de información⁵, considera varios actores influyentes en el campo del intercambio de información en materia fiscal; entre ellos, los organismos internacionales como la OCDE y la Unión Europea (UE). Destaca, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), que ha tenido un rol importante en las administraciones fiscales de América del Sur y Centro América, con la difusión y aplicación de mejores prácticas en transparencia fiscal.

Es de esta manera, como en el camino de la implementación de políticas de transparencia fiscal e intercambio de información, han tomado un rol importante los artefactos tecnológicos y la intervención de organismos internacionales, produciendo un aprendizaje entre los diferentes actores que conforman el aparato estatal.

3.6. Aprendizajes estratégicos de los actores estatales

El aprendizaje estratégico de los actores estatales, se encuentra principalmente en las instituciones de la función ejecutiva, instituciones que tienen la mayor cantidad de solicitudes de información; entre ellos, el SRI que tuvo un hito importante en el trayecto del aprendizaje de sus actores en el 2009, cuando se retiró la reserva y sigilo sobre la información fiscal, requerida por la Administración Tributaria.

Acorde a lo indicado por el ex Director Nacional de Tecnologías del SRI⁶, uno de los mayores impactos para transparentar la información fiscal, fue la implementación del Catastro Tributario, con la actualización e inscripción de los contribuyentes, usando los servicios en línea, posicionando al Ecuador en el 2016, entre los países que más horas ha invertido para preparar y

⁵ Información obtenida de la entrevista realizada a la Ab. Diana Guerrero Sigüenza, asociada de ROBALINO ABOGADOS, su área de práctica gira alrededor de impuestos, litigio contencioso tributario, fiscalidad internacional, transparencia fiscal e intercambio de información.

⁶ Entrevista a actor clave, Econ. Andrés Ortiz, actual Director Cantonal de Planificación para el Desarrollo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Portoviejo y ex Director Nacional de Tecnología del SRI.

pagar impuestos, de acuerdo con el proyecto de *Doing Business* del Banco Mundial⁷, que dio paso a otras automatizaciones en procesos de otras entidades, como la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, con la automatización de creación de sociedades; y el Registro Civil con la automatización del proceso de cedulaación y pasaporte electrónico.

Así también, un actor clave de la transparencia fiscal, es el SRI⁸, institución que ha implementado el Componente Integral de Aplicaciones Tecnológicas y el Programa de mejoramiento del SRI, los cuales han dado como resultado que el 92% de sus servicios se encuentren en línea⁹, colocando a dicha institución, como un modelo exitoso y referente en el mejoramiento y simplificación de trámites dispuestos a la ciudadanía.

Los avances tecnológicos que han sido alcanzados por la Administración Tributaria, son producto de algunos factores; entre ellos, el rol fundamental que han desempeñado los organismos internacionales, los cuales han permitido el acompañamiento y guía para la implementación de buenas prácticas en materia fiscal, de forma que se garantice la transparencia fiscal en el proceso de intercambio de información. Entre los organismos más relevantes en esta transformación, se encuentra el Foro Global sobre Transparencia Fiscal - OCDE, la Oficina de Asistencia Técnica del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, el Banco Mundial y el CIAT.

En lo que respecta al Foro Global de transparencia e intercambio de información en materia fiscal¹⁰, el SRI realizó mejoramientos en sus procesos; así como, implementaciones técnicas y normativas para alcanzar mejores prácticas y cumplir con los estándares internacionales. Así

⁷ Dato obtenido del proyecto de *Doing Business* del Banco Mundial, sobre países América Latina y el Caribe y de ingreso mediano, el tiempo para preparar y pagar impuestos es el tiempo, en horas por año, que lleva la preparación, la presentación y el pago de tres grandes tipos de impuestos: el impuesto sobre las utilidades, el impuesto al valor agregado o a las ventas, y los impuestos laborales, que incluyen los impuestos sobre nóminas y las contribuciones a la seguridad social.

⁸ Información obtenida de la entrevista realizada a actor clave, la Econ. Marisol Paulina Andrade Hernández, Directora General del Servicio de Rentas Internas.

⁹ Dato obtenido del portal institucional del Servicio de Rentas Internas, <https://www.sri.gob.ec/sri-tramites-electronicos>.

¹⁰ Información obtenida de la entrevista realizada a la Ab. Diana Guerrero Sigüenza, asociada de ROBALINO ABOGADOS, su área de práctica gira alrededor de impuestos, litigio contencioso tributario, fiscalidad internacional, transparencia fiscal e intercambio de información.

también, con el fin de garantizar la recaudación, ha promovido la implementación de normas y prácticas de transparencia fiscal.

En el alcance de mejores prácticas, la Asamblea Nacional tiene un rol importante, destacando la aprobación en el marco normativo para la Convención de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal. A pesar de los avances que se han obtenido, los expertos consideran que el Estado debe dar mayor importancia a la inversión en nuevas tecnologías y en el recurso humano encargado de su implementación.

De esta manera, el SRI ha logrado un aprendizaje muy significativo en materia fiscal, identificando puntos de mejora en los procesos tecnológicos y de seguridad de la información; así como, aprovechar el potencial que tiene el uso de la información con fines tributarios, para alcanzar una gestión de control fiscal óptima y transparente, puntos de mejora que conllevan a procesos más eficientes¹¹.

Entre las instituciones públicas obligadas a cumplir con la entrega de información, se encuentran los GAD que, de acuerdo con el Catastro Nacional de la Defensoría del Pueblo, de 1510 entidades públicas, 1060 corresponden a los GAD, acorde a la Figura 4.4. y a la Figura 4.7, se observan datos relevantes, como el ingreso de solicitudes para acceso a la información pública, el cual representó el 5% del total de solicitudes; así mismo, se observa el cumplimiento de tener un portal web, llegando al 2016 a cumplir el 96% por parte de los GAD¹².

Paralelamente, la implementación de un gobierno electrónico y de un gobierno abierto en el GAD de Portoviejo; así como, la implementación de artefactos tecnológicos, han permitido tener el 80% de los servicios automatizados, que representa el 95% de la transaccionalidad, cuando en el 2014 no se tenía automatizado ningún servicio. Este avance ha permitido aumentar en un 120% la recaudación de impuestos, logro alcanzado con la automatización del catastro y el pago oportuno

¹¹ Información obtenida de la entrevista realizada a actor clave, la Econ. Marisol Paulina Andrade Hernández, Directora General del Servicio de Rentas Internas.

¹² Información obtenida del Informe anual sobre el cumplimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública y del Sistema Integrado de Gestión Defensorial -SIGED, presentado por la Defensoría del Pueblo, organismo competente de la promoción, vigilancia y garantías establecidas en la LOTAIP.

de las obligaciones tributarias: Ingresos que han posibilitado la inversión en el mejoramiento del cantón. Así también, el intercambio de información con los diferentes ministerios, instituciones de la función ejecutiva, lo que da como resultado una evolución en la transparencia fiscal.

El intercambio de información, es un factor importante para la recaudación de los GAD, en lo que respecta al GAD de Portoviejo, mejoró la recaudación de patentes sobre las actividades productivas de los ciudadanos, con la información del catastro tributario del SRI, la cual antes se realizaba de manera voluntaria por parte del sujeto pasivo del impuesto.

El aprendizaje que ha obtenido el GAD de Portoviejo, con las diversas implementaciones alrededor de las políticas de transparencia fiscal e intercambio de información, se evidencia en los avances que ha tenido el Cantón; ubicándolo entre las tres mejores ciudades para vivir en el Ecuador¹³, avance que prevén se mantenga a largo plazo, obteniendo mayores y mejores resultados, con la aplicación de una planificación del Plan Portoviejo 2035, e incorporando normativa que garantice su aplicación y prolongación en el tiempo, a pesar de los cambios de gobierno con cada elección; y sobre todo, con la participación ciudadana, actuando como fiscalizador en el cumplimiento de los objetivos planteados.

Por otro lado, se destaca el sistema informático, por su mayor contribución. El Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos (SINARDAP), acorde a lo indicado por el Director de Administración de Procesos del Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación¹⁴, ha sido el sistema que ha logrado consolidar la información de diferentes instituciones de la administración pública, en un solo esquema para su uso interinstitucional. Este intercambio de información ha permitido la simplificación de trámites a los ciudadanos, y no solo representa una mejora en los servicios, sino que permite optimizar recursos en infraestructura tecnológica.

3.7. Mapa de redes de política: Agencia y estructura de las redes de política

¹³ Estudio realizado por la revista Ekos entre marzo y noviembre de 2020, considerando aspectos como seguridad, educación, salud y bienestar, movilidad, servicios públicos, territorio sostenible, entre otros.

¹⁴ Entrevista realizada al Director de Administración de Procesos Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación, también desempeñó las funciones de Director de Cedulación del Registro Civil.

La agencia generada por los artefactos tecnológicos y organismos internacionales, ha incidido en la estructura de la red de la política de transparencia fiscal e intercambio de información, mediante el aprendizaje estratégico de los actores de la política (Tabla 3.5.).

Tabla 3.5. Actores humanos y no humanos relevantes en la red de políticas de transparencia fiscal

Actores humanos y no humanos	Abreviatura en la red	Tipo de actor
Servicio Nacional de Contratación Pública	SERCOP	Sector Público
Función de Transparencia y Control Social	FTCS	Sector Público
Defensoría del Pueblo	DP	Sector Público
Presidente de la República	PresidenteDeLaRepublica	Sector Público
Servicio de Rentas Internas	SRI	Sector Público
Ministerio de Telecomunicaciones	MINTEL	Sector Público
Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos	DINARDAP	Sector Público
Gobiernos Autónomos Descentralizados	GAD	Sector Público
Secretaría Nacional Administración Pública	SNAP	Sector Público
Ministerio del Trabajo	MinisterioTrabajo	Sector Público
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	CPCCS	Sector Público
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	SENPLADES	Sector Público
Asamblea Nacional	AsambleaNacional	Sector Público
Ministerio de Finanzas	MinisterioFinanzas	Sector Público
Constitución 2008	Constitucion2008	Instrumento Público
Ley Orgánica de Participación Ciudadana	LOPC	Instrumento Público
Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública	LOTAIP	Instrumento Público
Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017	PNBV20132017	Instrumento Público
Plan Nacional de Gobierno Electrónico	PNGE	Instrumento Público

Actores humanos y no humanos	Abreviatura en la red	Tipo de actor
Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos	OCDE	Sector Internacional
Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua	CAAM	Sector Internacional
Unión Europea	UE	Sector Internacional
Centro Interamericano de Administraciones Tributarias	CIAT	Sector Internacional
Banco Europeo de Inversiones	BancoEuropeoInversiones	Sector Internacional
Corporación Andina de Fomento	CAF	Sector Internacional
Sociedad Alemana Cooperación Internacional	SociedadAlemana CooperacionInternacional	Sector Internacional
Banco Interamericano de Desarrollo	BID	Sector Internacional
Departamento del Tesoro de EEUU	DepartamentoTesoroEEUU	Sector Internacional
Banco Mundial	BancoMundial	Sector Internacional
Organización de Naciones Unidas	ONU	Sector Internacional
Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico	CartaIberoamericana GobiernoElectronico	Instrumento Internacional
Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto	CartaIberoamericana GobiernoAbierto	Instrumento Internacional
Objetivos de Desarrollo Sostenible	ODS	Instrumento Internacional
Ciudadanos	Ciudadanos	Sociedad Civil
Servicios en línea de impuestos	ImpuestosEnLinea	Artefactos Tecnológicos
Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos	SINARDAP	Artefactos Tecnológicos
Portal de Compras Publicas	PortaldeComprasPublicas	Artefactos Tecnológicos

Actores humanos y no humanos	Abreviatura en la red	Tipo de actor
Sistema de Gestión Documental	QUIPUX	Artefactos Tecnológicos
Gobierno por Resultados	GPR	Artefactos Tecnológicos
Portales institucionales homologados	PortalesInstitucionales Homologados	Artefactos Tecnológicos
Sistema Nacional de Información Pública	SIN	Artefactos Tecnológicos
E- SIGEF	ESigef	Artefactos Tecnológicos
Portal Único de Trámites Ciudadanos, GOB.EC	GobEc	Artefactos Tecnológicos
Red Socio Empleo	SocioEmpleo	Artefactos Tecnológicos
Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados	SIGAD	Artefactos Tecnológicos
Foro Global	ForoGlobal	Artefactos Tecnológicos

Fuente: SNAP 2014; SRI 2017; MINTEL 2018, Entrevista al Director Cantonal de Planificación para el Desarrollo del GAD de Portoviejo.

A continuación, se reflejan los resultados generados de la red, para lo cual se toma las medidas de la Tabla 1.1., que son: grado, centralidad-mediación y la cohesión-integración, y se plasma la interpretación por cada medida (Tabla 3.6.).

Tabla 3.6. Mediciones de la red de políticas de transparencia fiscal con la incorporación de artefactos tecnológicos

Medida	Resultado de la red	Resultado por actor	Interpretación
Grado	5,478	<p>QUIPUX: 14 Portales Institucionales Homologados: 14 SIN: 14 Portal de Compras Públicas: 14 Impuestos en línea: 14 GPR: 13 E-Sigef: 13 SINARDAP: 13</p>	<p>Los actantes con mayores relaciones directas con otros actores dentro de la red, se encuentran: QUIPUX, Portales Institucionales Homologados, SIN, Portal de Compras Públicas, Impuestos en línea, GPR, E-Sigef y SINARDAP, que corresponde a los actores no humanos que movilizan la Red de política de transparencia fiscal posterior al 2014.</p>
Centralidad-mediación	6	<p>SERCOP: 101,96 Impuestos en línea: 82,78 FTCS: 54,22 SINARDAP: 52,93 Portal de Compras Públicas: 48,51 Defensoría del Pueblo: 48,07</p>	<p>La red es de una composición jerárquica, ya que se tiene actores más centrales que otros. Los actores más centrales de la red son: SERCOP, Impuestos en línea, SINARDAP, que corresponde a los actores que se encuentran intermediando entre los actores con mayor poder, dándoles de esta manera un mayor protagonismo.</p>

Medida	Resultado de la red	Resultado por actor	Interpretación
Cohesión-integración	N/A	SERCOP, Impuesto en línea, SINARDAP, FTCS, Portal de Compras Públicas, Defensoría del Pueblo, QUIPUX, GPR, Presidente de la República, Portales Institucionales Homologados, SIN, E-Sigef, SRI, MINTEL, DINARDAP, GAD, SNAP, Ministerio del Trabajo, CPCCS, Gob.Ec, Secretaría Técnica Planifica, Ciudadanos y SENPLADES	Corresponde a la red más cohesionada, ya que algunos actores comparten mayores valores y visiones, por ende, movilizan la política de transparencia fiscal en la red.

Fuente: SNAP 2014; SRI 2017; MINTEL 2018, Entrevista al Director Cantonal de Planificación para el Desarrollo del GAD de Portoviejo.

3.8. Conclusiones preliminares

Con la incorporación del PNGE en el 2014, toman mayor fuerza y relevancia dos ideas programáticas, la modernización de la administración pública y la orientación hacia un gobierno abierto; ideas que han moldeado la nueva estructura de la red, y han permitido mantener una red más cohesionada (Kisby 2007). De esta manera, se adhieren más instituciones al cumplimiento de la transparencia fiscal en el sector público, conservándose la idea programática 3, la institucionalización de la transparencia, lo que da como resultado que la política de transparencia fiscal se mantenga y fortalezca.

Acorde a la teoría Actor-Red, los actores no humanos o actantes que tienen agencia en la red, crean una relación simétrica con los actores humanos, lo que permite explicar las relaciones entre estos actores (Latour 2008). En la red de políticas de transparencia fiscal e intercambio de información, se puede observar cómo los artefactos tecnológicos, como el Sistema de Gestión Documental, los portales institucionales homologados, el Sistema Nacional de Información Pública, el Portal de Compras Públicas, los Impuestos en línea, comienzan a realizar agencia

entre las instituciones públicas, tanto para el intercambio de información entre estas, como para transparentar la información a la ciudadanía.

Capítulo 4

Cambio de la Política de Transparencia Fiscal

A lo largo de la presente investigación, con el modelo analítico propuesto, ha sido posible explicar el cambio de la política de transparencia fiscal, a partir de la incorporación de artefactos tecnológicos, que responden a estándares internacionales de transparencia; empleando para ello, el análisis de redes política, mediante el modelo ideacional de Kisby, que incorpora las ideas programáticas al modelo dialéctico de Marsh y Smith. Así como también, la utilización marginal de la Teoría Actor-Red de Bruno Latour, Michel Callon y John Law, para analizar la intervención y agencia de los actantes en la red de política.

Consecuentemente, en este último capítulo se abordará el objetivo general planteado, que implica explicar el cambio de la política de transparencia fiscal en el Ecuador, a partir del aprendizaje estratégico institucional de los actores de la Administración Pública; analizando previamente, la estructura de la red de política pública. Además, se realizará una comparación entre las dos redes, antes y después del cambio de la política.

4.1. Estructura de la red

La incorporación de artefactos tecnológicos afectó a la estructura de la red de política, equipamiento fundamental para dar cumplimiento a la disposición presidencial de implementar un gobierno electrónico en la administración pública; innovación que, a su vez, dio origen a una red de política con mayor cantidad de actores, resultado de las nuevas ideas programáticas de un gobierno abierto y la modernización de la administración pública.

Hasta antes del 2014, el Ecuador logró alcanzar el marco normativo necesario para una transparencia en la información e intercambio de la misma, y se institucionalizó la transparencia; no obstante, es a partir del 2014 que se logra plasmar su cumplimiento por parte de las instituciones públicas, en relación a lo dispuesto en la LOTAIP.

En esta nueva estructura de red, a partir del cambio de la política, se encuentra la Defensoría del Pueblo, mejor articulada con los demás actores de la red, a través de los instrumentos públicos LOTAIP y PNGE; plan que se ejecuta con la colaboración de SENPLADES, DINARDAP, MINTEL y Ministerio de Trabajo. Se incorpora a esta red, los GAD, que al igual que el SRI, tienen la colaboración de organismos internacionales, para la implementación de política de transparencia fiscal, con miras de aumentar la recaudación y mejorar los aprendizajes de los actores principales de la red.

Finalmente, los ciudadanos toman un rol más protagónico en la red, ya que son los colectivos sociales, los emprendedores, academia, investigadores y demás ciudadanía, los beneficiarios, en la incorporación de artefactos tecnológicos, en la nueva estructura de red, convirtiendo a la ciudadanía en un actor relevante.

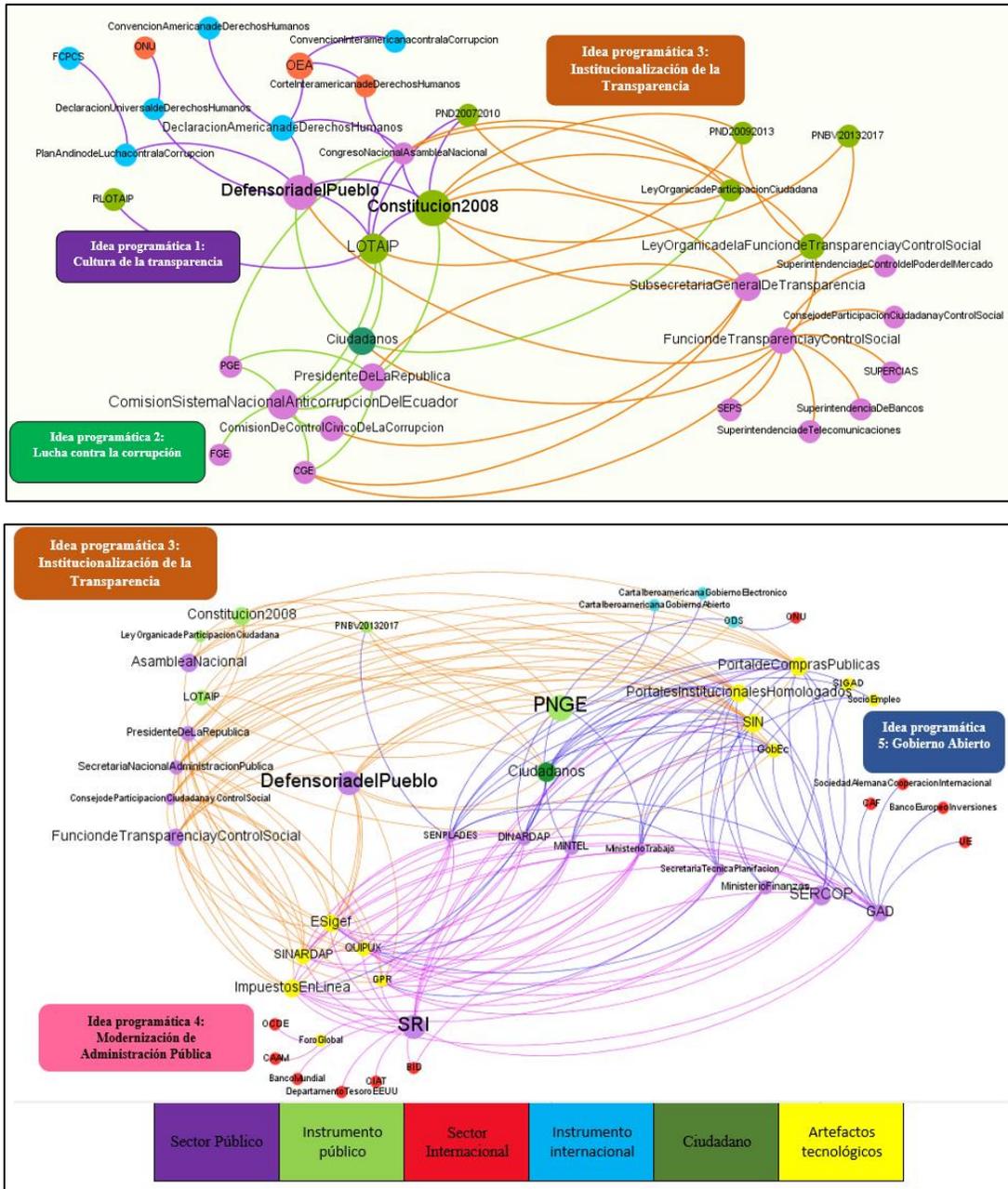
4.2. Análisis del cambio de la política

En la investigación del cambio de las políticas de transparencia fiscal en el Ecuador, se identifican cambios de primer orden, como son las reformas normativas, emisión de instructivos y guías, capacitaciones a los funcionarios públicos encargados de transparentar la información de la institución a la que pertenecen, comunicaciones a la ciudadanía, entre otros. Y cambios de segundo orden, como la implementación de un gobierno electrónico, con la incorporación en las instituciones públicas de artefactos tecnológicos, que viabilicen la transparencia de la información fiscal.

El cambio en la política de transparencia fiscal en el Ecuador, de acuerdo con la categorización realizada por Hall, corresponde a un aprendizaje de segundo orden; ya que el cambio se ha caracterizado, por la modificación de los instrumentos empleados en esta política, con el empleo de herramientas tecnológicas en las instituciones públicas, pero manteniendo los objetivos de la misma, con el propósito de reformular la implementación de la política, que hasta el momento no mostraba resultados relevantes.

A continuación, se compara las redes de política de transparencia fiscal antes y después del 2014, momento que se produce el cambio de la política:

Figura 4.1. Comparación de las redes antes y después del cambio



Fuente: Navas Alvear, Ávila Santamaría y Simón Campaña 2004; Asamblea Nacional del Ecuador 2009; Jara Iñiguez 2017; SNAP 2014; SRI 2017; MINTEL 2018, Entrevista al Director Cantonal de Planificación para el Desarrollo del GAD de Portoviejo.

Así también, se realiza una comparación de las medidas obtenidas en ambas redes:

Tabla 4.1. Medidas de las redes conformadas en cada una de las tres etapas

Medida		Cambio de la política	
		Antes	Después
Densidad	Nodos	34	47
	Aristas	56	182
Grado	Promedio de la red	2,2	5,478
	Resultado por actor	Constitución 2018: 9 LOTAIP: 6 Asamblea Nacional: 5 Ciudadano: 5 Presidente: 5 SAE: 5 LOPC: 4 FTCS: 4 CGE: 4 LOFTCS: 4	QUIPUX: 14 Portales Institucionales Homologados: 14 SIN: 14 Portal de Compras Públicas: 14 Impuestos en línea: 14 GPR: 13 E-Sigef: 13 SINARDAP: 13
Centralidad-mediación	Promedio de la red	6	6
	Resultado por actor	Constitución 2008: 52,00 Asamblea Nacional: 26,50 Ciudadano: 24,50 Presidente: 23,33 Subsecretaría General de Transparencia: 21,33	SERCOP: 101,96 Impuestos en línea: 82,78 FTCS: 54,22 SINARDAP: 52,93 Portal de Compras Públicas: 48,51 Defensoría del Pueblo: 48,07

Medida	Cambio de la política	
	Antes	Después
Cohesión-integración	Asamblea Nacional, Constitución 2008, CGE, Defensoría del Pueblo, FTCS, LOFTCS, LOPC, LOTAIP, Presidente, PGE, SAE, Ciudadanía, PND 2007-2010, SGT, PND 2009-2013	SERCOP, Impuesto en línea, SINARDAP, FTCS, Portal de Compras Públicas, Defensoría del Pueblo, QUIPUX, GPR, Presidente de la República, Portales Institucionales Homologados, SIN, E-Sigef, SRI, MINTEL, DINARDAP, GAD, SNAP, Ministerio del Trabajo, CPCCS, Gob.Ec, Secretaría Técnica Planifica, Ciudadanos y SENPLADES

Fuente: Fuente: Navas Alvear, Ávila Santamaría y Simón Campaña 2004; Asamblea Nacional del Ecuador 2009; Jara Iñiguez 2017; SNAP 2014; SRI 2017; MINTEL 2018, Entrevista al Director Cantonal de Planificación para el Desarrollo del GAD de Portoviejo.

En esta nueva red formada luego del cambio, se observa cómo se aumentan los actores humanos y no humanos, que realizan agencia en la red política de transparencia fiscal, pasando de 34 a 47 actores. Así también, las relaciones entre los actores se incrementaron de 56 a 182; principalmente, por los artefactos tecnológicos, los cuales involucran a varios actores en el cumplimiento de lo establecido en la LOTAIP y afianzado en el PNGE.

Con la modificación de los instrumentos en las políticas de transparencia fiscal, incorporando a los instrumentos normativos ya existentes, se implementan instrumentos tecnológicos.

Tecnologías que, al no ser neutrales, dependen de los actores que las empleen y el contexto en que se desarrollen. De esta manera, se observa que los artefactos tecnológicos, como el QUIPUX, los portales institucionales homologados, el portal de compras públicas, los impuestos en línea, son los que en ese momento se encuentran movilizandando la red de política de transparencia fiscal, posterior al 2014.

Se puede observar cómo los actores antes de este cambio, que conformaban la red más cohesionada, se mantienen después de dicho cambio, aunque ya no con su rol protagónico, pero

si manteniendo y fortaleciendo la idea programática 3, la institucionalización de la transparencia fiscal.

Para poder medir la efectividad en la implementación de los artefactos tecnológicos en la administración pública del Ecuador, se pueden considerar los indicadores establecidos para un gobierno abierto; que tiene como objetivo, crear un canal entre el gobierno y la ciudadanía, que permita una mejor comunicación, dejando a disposición la información importante, para los ciudadanos que participen en la formulación de políticas públicas, en aras de legitimar el Estado (Paniagua Vázquez, Borunda Escobedo, y Camargo González 2012; SNAP 2014).

Estos indicadores están representados por el nivel de cumplimiento de publicación de información pública, acorde a la LOTAIP, el número de instituciones con datos abiertos, portales gubernamentales homologados y el número de servicios en línea que cuentan con conjunto de datos abiertos (SNAP 2014; MINTEL 2018).

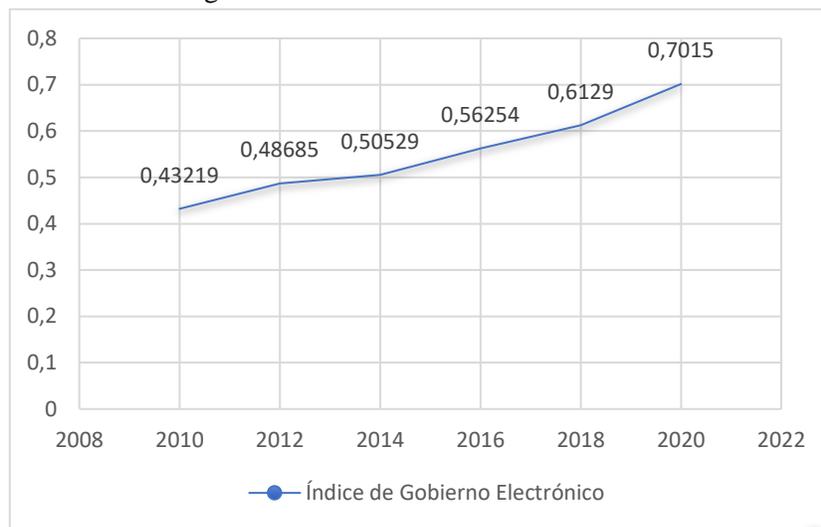
Otro medidor importante es el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico (EGDI), que forma parte del informe bianual realizado por la ONU; este índice, mide el grado de implementación de gobierno electrónico en cada país. Se realiza la evaluación a 193 países miembros de las Naciones Unidas, en la cual también incluyen comparaciones con los demás países, a nivel regional y subregional. El EGDI está compuesto por cuatro índices:

- Índice de Participación Electrónica (EPI).
- Índice de Servicios en Línea (OSI).
- Índice del Capital Humano (HCI).
- Índice de Infraestructura de Telecomunicaciones (TII).

Estos índices permiten medir el impacto que tiene la implementación de políticas tecnológicas sobre la calidad de vida y desarrollo de un país, información importante para la elaboración de programas y proyectos; así como, para la evaluación (Barragán Martínez y Guevara Viejo 2016).

De acuerdo al índice obtenido por cada país se le posiciona en un ranking mundial, que correspondería del puesto 1 hasta el puesto 193. En lo que respecta al Ecuador, en el 2010 estuvo en el puesto 95, para el 2012 bajó siete puestos, colocándose en el ranking 102. A partir del 2012 hasta el 2016, se observó un incremento en el ranking, subiendo hasta el puesto 74 en el 2016. Para el 2018 descendió al puesto 84. Con lo que respecta al EGDI el Ecuador ha mostrado un incremento anual desde el 2010 (Figura 3.3.).

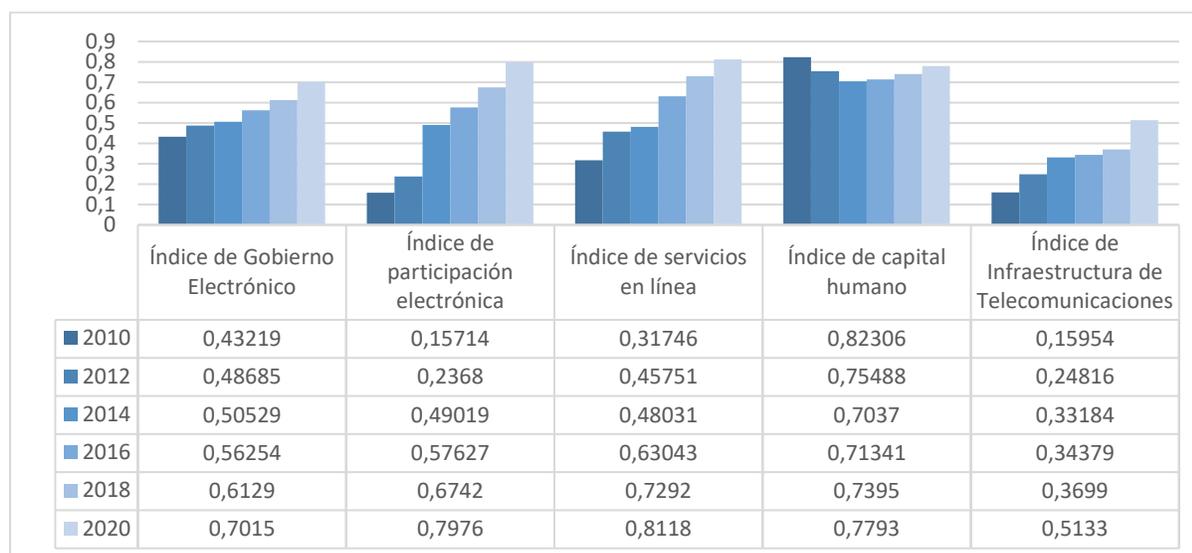
Figura 4.2. Evolución del EGDI - Ecuador



Fuente: United Nations s.f.

Para comprender de mejor manera el resultado del EGDI en el Ecuador, se toma los datos obtenidos en los diferentes subíndices (Figura 4.3.), podemos observar el incremento desde el 2010 hasta el 2020, en los índices EPI, OSI y TII. En el índice HCI se observa un descenso del índice en el 2014, pero a posterior al 2014 aumenta hasta el 2020.

Figura 4.3. EGDI desagregado - Ecuador



Fuente: United Nations s.f.

Otra medición importante del cambio que ha tenido a nivel de gobernanza, es el Índice de Preparación para la Red (NRI), este es un índice mundial sobre la aplicación y el impacto de la tecnología de la información y la comunicación (TIC) en las economías mundiales. Emplean diferentes pilares como es la tecnología, personas, gobernanza e impacto. El Ecuador ocupa el puesto 85 de las 134 economías, obteniendo la mayor valoración en el impacto y el mayor margen de mejora en tecnología, lo cual se atribuye a la legislación en comercio electrónico, con el empleo de plataformas web y uso de redes sociales (Portulans Institute 2020).

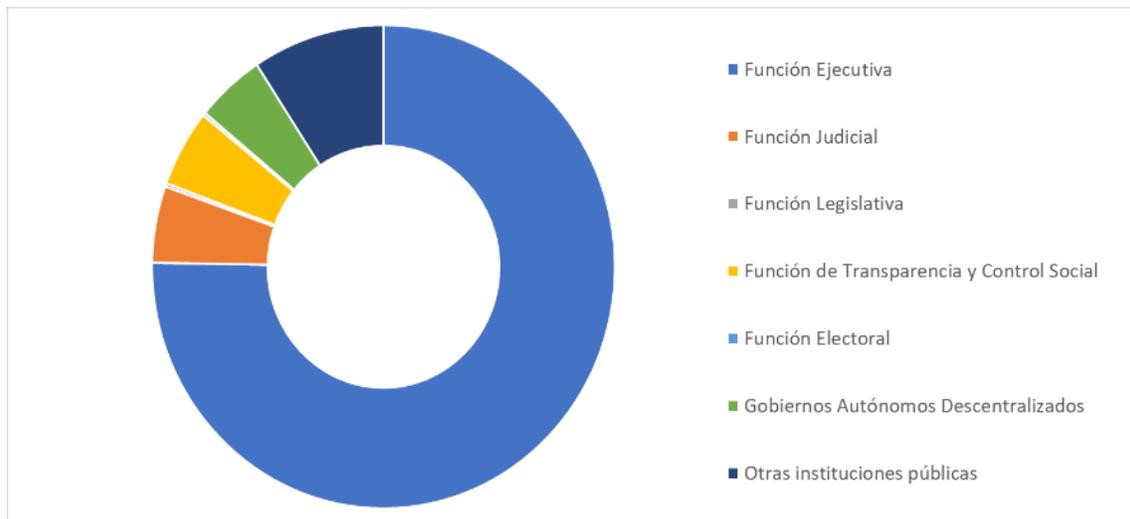
Así también, en lo que respecta a datos abiertos, tenemos las estadísticas del organismo Inventario de Datos Abiertos (ODIN), el cual evalúa la cobertura y apertura de las estadísticas oficiales mediante datos abiertos. El Ecuador mejoró su ubicación pasando en el 2016 al puesto 31 de 173 países, colocándose en la cabecera de América del Sur, con un puntaje ODIN del 56.¹⁵

De los informes de gestión de la LOTAIP publicados por la Defensoría Pública (2016), para lo cual tomaron datos correspondientes al 2014 y 2015, sobre el ingreso de solicitudes de

¹⁵ Reporte obtenido en la página del Open Data Inventory, <https://odin.opendatawatch.com/ReportCreator/ExportCountryReport/ECU/2016>

información en el sector público; se desprende que la mayor cantidad de ingresos correspondían a la Función Ejecutiva, con el 76 %, y continuaban otras instituciones con el 9,2%. El resto de instituciones como la Función Judicial, Función Legislativa, Función de Transparencia y Control Social, Función Electoral y GAD se encontraban bajo el 5% cada una (Figura 3.5.).

Figura 4.4. Solicitudes de información por composición de Estado

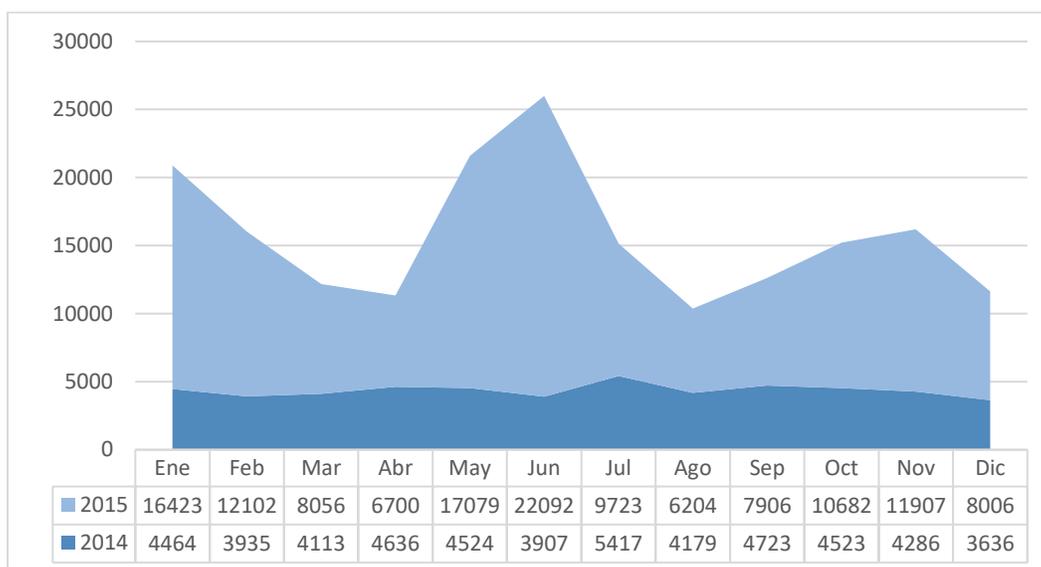


Función Ejecutiva	103023	75,27%
Función Judicial	7022	5,13%
Función Legislativa	301	0,22%
Función de Transparencia y Control Social	7079	5,17%
Función Electoral	270	0,20%
Gobiernos Autónomos Descentralizados	6556	4,79%
Otras instituciones públicas	12629	9,23%

Fuente: Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2016.

Acorde al mismo informe, para los años 2014 al 2015 se presentó un incremento del 156% en el ingreso de solicitudes de información, teniendo los meses de enero, mayo y junio el mayor incremento en este tipo de solicitudes (Figura 4.5.).

Figura 4.5. Solicitudes de información - Comparativo 2014 y 2015 por mes



Fuente: Defensoría del Pueblo de Ecuador 2016.

Es importante considerar, no solo el incremento de ingresos de solicitudes de información en la administración pública, sino también que estas tengan respuesta favorable, y sea de utilidad para el solicitante. En el 2015, se llegó al 95,2% de respuestas con la entrega de información. Un bajo porcentaje corresponde a negaciones de la entrega de información, que principalmente se debe a información que no se produce o no se dispone dentro de la institución (Figura 4.6.).

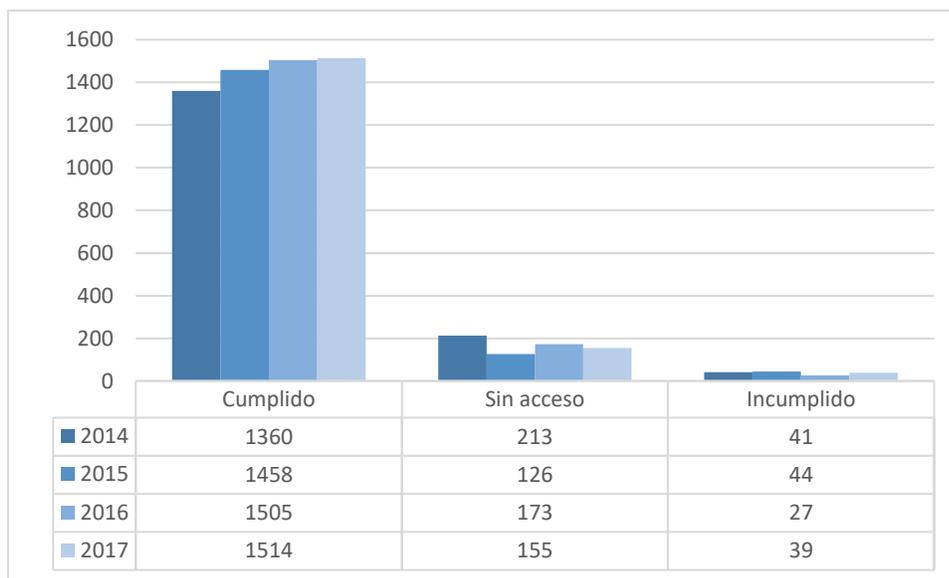
Figura 4.6. Respuestas de entrega de información



Fuente: Defensoría del Pueblo 2016

En lo que respecta al cumplimiento en la publicación de información en los portales web, como se dispone en la LOTAIP, se cuenta con la información publicada por la Defensoría del Pueblo¹⁶. Para el presente análisis se toma la información del año 2014 hasta el año 2017; como se puede observar, en la Figura 3.8, se evidencia el incremento en el cumplimiento de las instituciones con la publicación de información en las páginas o portales web. Así también, el número de instituciones que no tienen acceso, llega a bajar al 9%, registrando un número de 155 instituciones para el 2017. En lo que respecta a las instituciones que han incumplido con la normativa vigente, en los diferentes años, estas no llegan a superar el 3% del total de instituciones.

Figura 4.7. Publicación de información en los portales web



Fuente: Defensoría del Pueblo 2014.

De esta manera, se muestra como el empleo de artefactos tecnológicos en la administración pública, han realizado agencia en la gestión de la transparencia en la información de carácter público, la cual es compartida a la ciudadanía, destacando la entrega de información y la publicación de información en los portales web institucionales.

¹⁶ En el reporte de la Defensoría del Pueblo, toma instituciones de la Función de Transparencia y Control Social, Función Ejecutiva, Función Electoral, Función Judicial, Función Legislativa, Gobiernos Autónomos Descentralizados y Otras Instituciones Públicas

Conclusiones

Hallazgos

Entre los principales hallazgos encontrados en la presente investigación, en relación con el cambio de la política pública de transparencia fiscal en el Ecuador, con la incorporación de artefactos tecnológicos en las instituciones públicas y el involucramiento de los organismos internacionales en la formulación de estas políticas, se tiene los siguientes:

Las instituciones públicas como el SRI y los GAD, han implementado mejores prácticas en su administración, bajo la guía de organismos internacionales y de experiencias dentro de la administración pública ecuatoriana, lo que ha permitido tener un aprendizaje estratégico significativo en materia fiscal. Dando como resultado, la aplicación de mejores tecnologías y salvaguardando la información catalogada como reservada; así como también el aprovechamiento del potencial que tiene el uso de la información con fines recaudatorios.

A partir del cambio de la política de transparencia fiscal, se incorporan a la red una mayor cantidad de actores y de relaciones entre estos actores; lo que permite fortalecer y que permanezca en la red la idea programática 3, la institucionalización de la transparencia, apalancándose con la idea programática 4 y 5, la modernización de la administración pública y la visión hacia un gobierno abierto, que induce a que más instituciones tomen un rol en la nueva estructura de la red, mostrando una red más cohesionada, con los artefactos tecnológicos como actores fundamentales, en la nueva red de política de transparencia fiscal.

Así también, se muestra la importancia que cobra la Defensoría del Pueblo, a través del instrumento público, LOTAIP, y del nuevo instrumento, el PNGE, el cual articula a través SENPLADES, DINARDAP, MINTEL y Ministerio de Trabajo, la ejecución de la inclusión de artefactos tecnológicos en el sector público, con miras a un gobierno abierto y a una administración pública modernizada.

Con la incorporación de artefactos tecnológicos a la red de políticas de transparencia fiscal, los ciudadanos comienzan a tener una mayor interrelación entre los diferentes actores públicos; tanto con la visión de gobierno abierto con tecnologías que transparenten la información de la administración pública, como la permisibilidad a los ciudadanos del acceso a información por medios como QUIPUX y la navegación en los portales institucionales.

Así también, con el enfoque de una modernización de la administración pública, se han mejorado las tecnologías empleadas; principalmente, para el intercambio de información institucional, con el uso del sistema SINARDAP, que almacena la información generada por todas las instituciones en un solo esquema y coloca la información a disposición de las demás instituciones, dando como resultado la simplificación en trámites.

Con menor fuerza, se observa la intervención de los organismos internacionales, si se los compara con los artefactos tecnológicos, que son los actores no humanos que movilizan la red. Sin embargo, son actores importantes, así lo demuestran el SRI y los GAD, que tienen colaboración de organismos internacionales para la implementación de política de transparencia fiscal, con miras de aumentar la recaudación y mejorar los aprendizajes de los actores principales de la red. No obstante, es importante no solamente, centrar los esfuerzos en la eficiencia recaudatoria, sino también ampliarlo a otras áreas institucionales.

La transformación de la política pública de transparencia fiscal, ha evidenciado indudablemente avances significativos; principalmente, colocando la información disponible hacia la ciudadanía y en aras de aumentar la recaudación; pero es importante también, que la ciudadanía se encuentre capacitada para poder acceder y utilizar dicha información, de tal forma que le permita incidir y formar parte de la formulación de políticas públicas en transparencia fiscal.

Comportamiento de la hipótesis

La hipótesis que dio lugar a la elaboración de la presente tesis fue: La incorporación de artefactos tecnológicos con la implementación de un gobierno electrónico en la administración pública y el compromiso de usar estándares internacionales, puede crear redes de políticas cohesionadas y

reformular sus instrumentos, provocando cambios de segundo orden en la política pública de transparencia fiscal en el Ecuador. A continuación, se detallan los aspectos relevantes en el comportamiento de la hipótesis:

Cambio y permanencias de las ideas programáticas

El cambio que se da en las ideas programáticas, al momento de la incorporación de los artefactos tecnológicos, en el marco de una agenda de gobierno electrónico, motivó a que surgieran nuevas ideas programáticas, como la idea de la modernización de la administración pública, y la de un gobierno abierto. Estas dos ideas fortalecieron la institucionalización de la transparencia, idea programática que estaba antes del cambio, ya que, con la implementación de estas tecnologías, se fortaleció e incrementó la participación de las instituciones públicas en el cumplimiento de la normativa, en relación a la transparencia de información e intercambio de información.

Reformulación de los instrumentos

Al momento del cambio de la política de transparencia fiscal, se contaba con un fortalecido marco normativo; así como, el involucramiento de las instituciones públicas encargadas del cumplimiento de la misma, permitiendo abrir camino a la institucionalización de la política de transparencia, la cual fue producto del cambio de una cultura de secretismo a una cultura de transparencia. No obstante, es con la incorporación de un nuevo instrumento de la política, con el cual se logra un cambio a nivel de todas las instituciones públicas, el cual se cristalizó al momento que se dio la disposición presidencial de la implementación de un gobierno electrónico en el aparataje público.

Intervención de organismos internacionales

Los acuerdos firmados por el gobierno del Ecuador, tanto para un gobierno electrónico como para un gobierno abierto, han comprometido al País a emplear mejor prácticas para efectivizar el intercambio de información, bajo una visión de cooperación y desarrollo económico. Así también, los ODS incidieron para que el país articule sus objetivos del Plan Nacional, puesto que comparte una misma visión con los Estados miembros. Por otro lado, también las diferentes

administraciones tributarias han dado paso a mejores prácticas en el manejo de la transparencia fiscal, nutriendo el aprendizaje de la Administración Tributaria.

Límites del modelo analítico

La investigación explica el cambio en la política pública de transparencia fiscal en el Ecuador (variable dependiente), a partir de la incorporación de instrumentos tecnológicos que responden a estándares internacionales de transparencia (variable independiente). Este cambio de la política, se revela a través del análisis de políticas públicas y el empleo de redes de política; específicamente, con el uso del modelo ideacional de Kisby, que incorpora las ideas programáticas en modelo dialéctico de Marsh y Smith, permitiendo observar cómo se consolida la política pública.

Para estudiar la incorporación de los actores no humanos y humanos de la política, se usa un enfoque más pragmático, que permite determinar el nivel de incidencia de los actores en las políticas, cuáles son las capacidades cognitivas, discursivas y analítica de los actores, los cuales llevaron a seleccionar ciertos artefactos tecnológicos, dando lugar al cambio de una política.

La relación dialéctica que se da entre el contexto de la política y la red de la política, permitió observar cómo el contexto en el cual se desarrolló la política de transparencia, se encontraba caracterizado por la concepción al acceso a la información, las crisis financieras y fiscales, y la idea de la transparencia como un instrumento accesible al ciudadano, llegando a consolidarse como un derecho fundamental y dando lugar a la red de política.

El aprendizaje estratégico adquirido por los actores estatales, a través de organismos internacionales y experiencias de otras administraciones, permitió la incorporación de artefactos tecnológicos en la red de política; explica el cambio de segundo orden que se da en la red, con el cambio de instrumentos, empleando planes de gobierno electrónico para alcanzar un gobierno abierto.

La realización de esta investigación implica un pequeño aporte a los trabajos relacionados a la transparencia fiscal, escasos en el contexto ecuatoriano. Así también, da apertura a otras líneas de investigación para el análisis de políticas públicas, como la brecha o falla en la implementación. Otro aspecto de estudio, podría darse en propuestas dialécticas de causalidad entre transparencia e índices de corrupción y/o participación ciudadana en la formulación y diseño de políticas. Finalmente, en el aspecto de estudios de caso, sería interesante considerar el GAD de Portoviejo, que, según últimos estudios, la ubican entre las mejores ciudades del País para vivir.

Apéndices o anexos

Formularios de entrevistas

- Entrevista realizada a la Econ. Marisol Paulina Andrade Hernández, Directora General del Servicio de Rentas Internas.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador

Maestría de investigación en políticas públicas 2019 – 2021

Formulario de entrevista para recolección de información

1. ¿Cuál considera que ha sido la evolución de la política de transparencia fiscal en el Ecuador?
2. ¿Cómo ha influenciado la implementación de un Gobierno Electrónico en la administración pública, para mejorar las prácticas en transparencia e intercambio de información? ¿En qué medida?
3. ¿Cuáles son los factores que considera que influyen en la percepción de la ciudadanía sobre la transparencia fiscal en la administración pública?
4. Existen diferentes sistemas informáticos y portales implementados con el Plan Nacional de Gobierno Electrónico a partir del 2014. ¿Cuáles considera que han logrado un mayor impacto en la modernización de la administración pública y por qué?
5. ¿Qué instrumentos tecnológicos ha implementado la administración tributaria desde el 2014 para mejorar la transparencia fiscal e intercambio de información? ¿Quiénes han sido los principales actores que lo impulsaron?
6. ¿Cuál ha sido el rol de los organismos internacionales en la formulación de políticas de acceso a información en la administración tributaria desde el 2014? ¿cuáles son los organismos más relevantes para estas políticas?
7. ¿Cuál ha sido el aprendizaje de la administración pública para alcanzar mejores prácticas, con la implementación mejoras tecnológicas y el involucramiento de los organismos internacionales?
8. ¿Desea agregar información adicional que considere relevante para la presente investigación?

- Entrevista realizada al Econ. Andrés Felipe Ortiz Chancay, Director Cantonal de Planificación para el Desarrollo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Portoviejo. También fue Director Nacional de Tecnología del SRI.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador

Maestría de investigación en políticas públicas 2019 – 2021

Formulario de entrevista para recolección de información

1. ¿Cuál considera que ha sido la evolución de la política de transparencia fiscal en el Ecuador?
2. ¿Cómo ha influenciado la implementación de un Gobierno Electrónico en la administración pública, para mejorar las prácticas en transparencia e intercambio de información? ¿En qué medida?
3. ¿Cuáles son los factores que considera que influyen en la percepción de la ciudadanía sobre la transparencia fiscal en la administración pública?
4. Existen diferentes sistemas informáticos y portales implementados con el Plan Nacional de Gobierno Electrónico a partir del 2014. ¿Cuáles considera que han logrado un mayor impacto en la modernización de la administración pública y por qué?
5. ¿Qué instrumentos tecnológicos ha implementado en el GAD Municipal de Portoviejo desde el 2014 para mejorar la transparencia fiscal e intercambio de información? ¿Quiénes han sido los principales actores que lo impulsaron?
6. Dentro del Plan Nacional de Gobierno Electrónico se contempla la interoperabilidad entre los GAD ¿Existe esta interoperabilidad del GAD Municipal de Portoviejo con otros GAD?
7. ¿Cuál ha sido el rol de los organismos internacionales en la formulación de políticas de acceso a información en la GAD Municipal de Portoviejo desde el 2014? ¿cuáles son los organismos más relevantes para estas políticas?
8. ¿Cuál ha sido el aprendizaje de la administración pública para alcanzar mejores prácticas, con la implementación de tecnologías y el involucramiento de los organismos internacionales?

9. ¿Cómo prevé el GAD Municipal de Portoviejo que las políticas públicas de largo plazo, se prolonguen con los cambios de gobernantes?
 10. ¿Desea agregar información adicional que considere relevante para la presente investigación?
- Entrevista realizada al Magíster Daniel Fernando Becerra Rodríguez, Director de Administración de Procesos Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación. También fue Director de Cedulación del Registro Civil.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador

Maestría de investigación en políticas públicas 2019 – 2021

Formulario de entrevista para recolección de información

1. ¿Cuál considera que ha sido la evolución de la política de transparencia fiscal en el Ecuador?
2. ¿Cómo ha influenciado la implementación de un Gobierno Electrónico en la administración pública, para mejorar las prácticas en transparencia e intercambio de información? ¿En qué medida?
3. ¿Cuáles son los factores que considera que influyen en la percepción de la ciudadanía sobre la transparencia fiscal en la administración pública?
4. Existen diferentes sistemas informáticos y portales implementados con el Plan Nacional de Gobierno Electrónico a partir del 2014. ¿Cuáles considera que han logrado un mayor impacto en la modernización de la administración pública y por qué?
5. ¿Qué tecnologías ha implementado en el Consejo de Comunicación desde el 2014 para mejorar la transparencia fiscal e intercambio de información? ¿Quiénes han sido los principales actores que lo impulsaron?
6. ¿Cuál ha sido el rol de los organismos internacionales en la formulación de políticas de acceso a información en la Consejo de Comunicación desde el 2014? ¿cuáles son los organismos más relevantes para estas políticas?

7. ¿Cuál ha sido el aprendizaje de la administración pública para alcanzar mejores prácticas, con la implementación tecnológicas y el involucramiento de los organismos internacionales?
 8. ¿Desea agregar información adicional que considere relevante para la presente investigación?
- Entrevista realizada a la Ab. Diana Guerrero Sigüenza, asociada de ROBALINO ABOGADOS, su área de práctica gira alrededor de impuestos, litigio contencioso tributario, fiscalidad internacional, transparencia fiscal e intercambio de información.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador
Maestría de investigación en políticas públicas 2019 – 2021
Formulario de entrevista para recolección de información

1. ¿Cuál considera que ha sido la evolución de la política de transparencia fiscal e intercambio de información en el Ecuador?
2. ¿Cómo ha influenciado la implementación de un Gobierno Electrónico en la administración pública, para mejorar las prácticas en transparencia e intercambio de información? ¿En qué medida?
3. ¿Cuáles son los factores que considera que influyen en la percepción de la ciudadanía sobre la transparencia fiscal en la administración pública?
4. Existen diferentes sistemas informáticos y portales implementados con el Plan Nacional de Gobierno Electrónico a partir del 2014. ¿Cuáles considera que han logrado un mayor impacto en la modernización de la administración pública y por qué?
5. ¿Quiénes han sido los principales actores nacionales e internacionales, que han impulsado el intercambio de información en el Ecuador?
6. ¿Cuál ha sido el rol de los organismos internacionales en la formulación de políticas de acceso a información en la administración pública? ¿cuáles son los organismos más relevantes para estas políticas?

7. ¿Considera que ha existido un aprendizaje de la administración pública para alcanzar mejores prácticas, con las implementaciones tecnológicas y el involucramiento de los organismos internacionales?
8. ¿Desea agregar información adicional que considere relevante para la presente investigación?

Lista de referencias

- Albornoz, Belén. «Estudio de caso: Versiones de gobierno electrónico implementadas en el municipio de Quito.» En *Experiencias andinas de gobierno electrónico: La problemática de la participación ciudadana*, de Belén Albornoz y Martín Rivero, 19-108. Quito, 2007.
- Asamblea Nacional del Ecuador. «Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.» Quito, 22 de Octubre de 2009.
- Banco Mundial. *Banco Mundial, proyecto Doing Business*. s.f.
<https://datos.bancomundial.org/indicador/IC.TAX.DURS?end=2019&locations=EC&start=2005&view=chart>.
- Barker, Richard, y Anne McGeachin. *Why is there inconsistency in accounting for liabilities in IFRS? An analysis of recognition, measurement, estimation and conservatism*. Vol. 43. Accounting and Business Research, 2013.
- Barragán Martínez, Xavier, y Fabricio Guevara Viejó. «El gobierno electrónico en Ecuador.» *Revista Ciencia UNEMI*, 2016: 110 - 127.
- Baumgartner, Frank R., Bryan D. Jones, y Peter B. Martensen. «Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking.» En *Theories of the Policy Process*, de Paul A. Sabatier y Christopher M. Weible, 59-103. Boulder: Westview Press, 2014.
- Baumgartner, Frank R., y Bryan D. Jones. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- Beach, Derek , y Rasmus Brun Pedersen. *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. 2016.
- Berry, Frances Stokes, y William Berry. «State Lottery Adoptions as Policy Innovations: an Event History Analysis.» En *American Political Science Review*, 395-415. 1990.
- Bogasson, Peter. «Networks and bargaining in policy analysis.» En *Handbook of Public Policy*, de Guy Peters y J. Pierre. London, 2006.
- Bressers, Hans, y Laurence O'Toole. «The selection of policy instruments a network.» *Journal of Public Policy* 18, nº 3 (1998): 213-239.

- Callon, Michel. «The Sociology of an Actor-Network.» En *Mapping the Dynamics of Science and Technology*, de Michel Callon, Arie Rip y John Law. Londres: Macmillan, 1986.
- Capano, Gilberto. «Policy dynamics and change. The never-ending puzzle.» En *Routledge Handbook of Public Policy*, 451-460. New York: Routledge, 2013.
- Capano, Gilberto. *Understanding Policy Change as a Epistemological and Theoretical Problem*. Vol. 11, de *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 7-31. 2009.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). «Estándares de transparencia e intercambio de información tributaria: Avances de los países de América Latina.» 12 de Agosto de 2019. <https://www.ciat.org/estandares-de-transparencia-e-intercambio-de-informacion-tributaria-avances-de-los-paises-de-america-latina/>.
- Cohen-Vogel, Lora, y Michael K. McLendon. «New Approaches to Understanding Federal Involvement in Education.» En *Handbook of Education Policy Research. A Handbook for the American Educational Research Association*, de Gary Sykes, Barbara Schneider y Plank David, 735-748. Mahwah: Lawrence Erlbaum, 2009.
- Cucciniello, Maria, Stephan Grimmelikhuijsen, y Greg Porumbescu. «25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions.» *Public Administration Review*, Noviembre 2016.
- De Renzio, Paolo, y Joachim Wehner. *The Impacts of Fiscal Openness*. Vol. 32. The World Bank Research Observer, 2017.
- Defensoría del Pueblo. «Informe anual sobre el cumplimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública - Información Pública.» Dirección Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Quito, 2016, 76.
- . *Sistema Integrado de Gestión Defensorial -SIGED*. 2014.
http://lotaip.dpe.gob.ec/REPORTES/pages/lotaip/reporte/reporte_cierre.jsf.
- Dente, Bruno, y Joan Subirats. «Cómo entender una decisión de política pública.» En *Decisión Pública. Análisis y estudios de los procesos de decisión en Política Pública*, 35-182. 2016.
- Departamento de Estado de Estados Unidos. «Fiscal Transparency Report.» 2016.

- Dinsdale, Geoff, Samir Chhabra, y John Rath-Wilson. *GUÍA PRÁCTICA PARA EL GOBIERNO ELECTRÓNICO: CUESTIONES, IMPACTOS Y PERCEPCIONES*. Canadá: Centro Canadiense de Gestión, 2002.
- «DISEÑOS INSTITUCIONALES PARA LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN.» s.f.
- Fenochietto, Ricardo. *Economía del Sector Público. Análisis Integral de las finanzas públicas y sus efectos*. Buenos Aires: Fondo Editorial de Derecho y Economía (FEDYE), 2006.
- Fernández, Josefa. *Principios de Política Económica*. Madrid : Delta Publicaciones, 2006.
- Fontaine, Guillaume. *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Grupo Editorial Siglo Veintiuno, 2015.
- Fontaine, Guillaume. «The contribution of policy design to realist evaluation.» *Evaluation* (Flacso Biblioteca), 2020: 1-9.
- Gobierno Abierto Ecuador. *Plan de Acción 2019-2022 Gobierno Abierto Ecuador*. 17 de enero de 2020. <https://www.gobiernoabierto.ec/>.
- Godin, Robert, y Tilly Charles. «It Depends.» En *The Oxford handbook of Political Science*, 4-28. New York: Oxford University Press, 2006.
- Goertz, Gary , y James Mahoney. «Causal Models and Inference.» En *A Tale of Two Cultures. Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*, 41-86. 2012.
- Grau Creus, Mirela. «I. Introducción: El Objeto de Estudio y las alternativas de análisis.» En *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*, 29-56. 2002.
- Gúber, Rosana. *El Salvaje Metropolitano: Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós, 2004.
- Hall, Peter. «Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain.» En *Comparative Politics*, 275-296. 1992.
- Hall, Peter, y Rosemary C. R. Taylor. «Political Science and the Three New Institutionalisms.» *Documento del MPIFG Scientific Advisory Board*, 1996.
- Harguindeguy, Jean Baptiste. «¿Qué es el análisis de las políticas públicas?» En *Análisis de políticas públicas*, 115-130. Madrid: Technos, 2015.
- Heald, David. *Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice*. Vol. 81. Public Administration, 2003.

- . *Incentives research Surmounting Obstacles to Fiscal Transparency*. Global Initiative for Fiscal Transparency, 2015.
- Heclo, Hugh. *Las redes de asuntos y el poder ejecutivo*. 1978.
- Heilbroner, Robert. *Do Machines Make History?* Vol. 8. 3 vols. Technology and Culture, 1967.
- Hochschild, Jennifer. «How ideas affect actions.» En *Goddin & Tilly (Ed.) The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, 284-296. 2006.
- Jackson, Patrick Thaddeus. *The conduct of inquiry in international relations: Philosophy of science and its implications for the study of world politics*. The New International Relations, 2016.
- Jara Iñiguez, Irma. «Análisis comparado de las políticas públicas y mejores prácticas de transparencia en Ecuador 2004-2014.» *CLAD Reforma y Democracia* (CLAD), Febrero 2017: 197-226.
- Jones, Nicola, y Eliana Villar. “*Situating Children in International Development Policy: Challenges Involved in Successful Evidence-Informed Policy Influencing*. Vol. 4, de *Evidence and Policy*, 31-51. 2008.
- Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown, 1984.
- Kisby, Ben. *Analysing policy networks. Towards an ideational approach*. Vol. 28, de *Policy Studies*, 71-90. 2007.
- Knoke, David. *Networks as political glue*. London: Sage, 1993.
- Knoke, David. «Policy Networks.» En *The Sage Handbook of Social Network Analysis*, de John Scott y Peter J. Carrington, 210-222. London: Sage Publications, 2011.
- Knoke, David, y Song Yang. *Social network analysis*. London: Sage, 2008.
- Lasswell, Harold. «La orientación hacia las políticas.» En *La hechura de las políticas públicas*, de Luis de Aguilar, 79-117. México: Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Latour, Bruno. *Reensamblar lo social*. Buenos Aires: Edición Manantial, 2008.
- Law, John. «Notes on the Theory of.» *Centre for Science Studies, Lancaster University*, 1992.
- Marsh, David, y Martin Smith. *There is more than one way to do political science: on different ways to study policy networks*. Vol. 49, de *Political Studies*, 528-541. 2000.
- Marsh, David, y Martin Smith. *There is more than one way to do political science: on different ways to study policy networks*. Vol. 49, de *Political Studies*, 528-541. 2001.

- Martínez Carazo, Piedad Cristina. «El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica.» *Pensamiento & Gestión*, n° 20 (julio 2006): 165-193.
- Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad (MINTEL). «Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2018 - 2021.» Quito, 2018, 83.
- Mochón, Francisco. *Principios de Política Económica*. Madrid: McGraw-Hil, 2007.
- Montaya, Omar. «Schumpeter, innovación y determinismo tecnológico.» *Scientia et Technica*, n° 25 (Agosto 2004): 209-212.
- Murcia, Jonathan Alejandro, y Xamara Mesa Betancur. «El Análisis de Redes Sociales -ARS- como recursos metodológico para el estudio formal de redes de políticas públicas.» *Espacio abierto: cuaderno venezolano de sociología* 28, n° 3 (2019): 109-128.
- Navas Alvear, Marcos, Ramiro Ávila Santamaría, y Farith Simón Campaña. *La promoción del derecho de acceso a la Información Pública en el Ecuador*. Editado por Marcos Navas Alvear. Vol. 1. Quito, 2004.
- ORSI. «Open Government. 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto.» *Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León*. 2011.
- Osorio, Cecilia, y José Miguel Vergara. «La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina.» *Revista de Ciencia Política* 54, n° 2 (2016): 235-254.
- Oszlak, Oscar. «La noción de Estado abierto en el contexto de América.» En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, 209-230. Santiago de Chile: CEPAL, 2017.
- Oviedo, Elizabeth, Paola Ulloa, y Cristian Galecio. «El gobierno electrónico ecuatoriano en el contexto latinoamericano.» *Revista Espacios*, 2018: 18.
- Paniagua Vázquez, Abraham, José Eduardo Borunda Escobedo, y Ignacio Camargo González. «Transparencia, participación ciudadana y gobierno electrónico: el caso del Gobierno Local de Ciudad Juárez, México.» *Sociedade e Cultura* 15, n° 1 (2012): 99-107.
- Parente, Diego. «Algunas precisiones sobre el determinismo tecnológico y la tecnología autónoma: una lectura sobre la filosofía de Langdon Winner.» *Redes* 12, n° 23 (Marzo 2006): 79-102.

- Parsons, Wayne. *Las políticas públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de las políticas públicas*. 2007.
- Pecho Trigueros, Miguel Eduardo. «El intercambio automático de información: hacia el nuevo estándar de transparencia fiscal internacional.» Editado por Pontificia Universidad Católica del Perú. *Revista de la Facultad de Derecho* 72 (2014): 31-44.
- Peschard, Jacqueline. «Diseños institucionales para la transparencia y el acceso a la información.» En *Transparencia*, 113-165. Colegio de Mexico, 2017.
- Portulans Institute. *Índice de preparación de la red 2020*. 2020.
<https://networkreadinessindex.org/>.
- Ramírez-Alujas, Álvaro. «Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? Más Poder Local 12.» 2012: 14-22.
- Rogers, Everett M. *Diffusion of Innovation*. New York: Free Press, 1962.
- Roth, André. «Los enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas.» Cap. II de *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, 69-116. Bogotá, 2014.
- . *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2014.
- Rueschemeyer, Dietrich. «Why and how ideas matter.» En *Goddin & Tilly (Ed.) The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, 227-251. 2006.
- Sabatier, Paul A. *An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein*. Vol. 21, de *Policy Science*, 129-168. 1998.
- Sabatier, Paul A., y Hank C. Jenkins-Smith. *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach, Boulder*. Boulder: Westview Press, 1993.
- Sabatier, Paul. *Teorías del proceso de las políticas Públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación - República Argentina, 2010.
- Sánz-Menéndez, Luis. «Análisis de redes sociales: O cómo representar las estructuras sociales.» *Unidad de Políticas Comparadas CSIC*, 2003.
- Sanz-Menéndez, Luis, y José Remo Fernández Carro. «Centralidad y cohesión en las redes de Colaboración empresarial en la I + D subsidiada.» Editado por Consejo Superior de Investigaciones Científicas. *Publicado en Papeles de Economía Española*, nº 81 (1999): 219-241.

- Schumpeter, Joseph. *Teoría del desenvolvimiento económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Sclove, Richard. «The Nuts and Bolts of Democracy: Democratic Theory and Technological Design.» *Democracy in a technological society* (Cambridge: MIT Pres), 1992: 139-160.
- Scott, Richard. «Organizations: Rational, Natural, and Open Systems.» *Administrative Science Quarterly* 29, n° 1 (1998): 134-138.
- Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP). «Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2014 - 2017.» Quito, Pichincha, 2014, 81.
- Servicio de Rentas Internas (SRI). *Portal web institucional*. 5 de Marzo de 2017.
<https://www.sri.gob.ec/web/intersri/home>.
- Servicio de Rentas Internas. *Página del SRI*. 05 de 03 de 2017.
<https://www.sri.gob.ec/web/guest/foro-global>.
- Sevilla, José. *Política y Técnica Tributarias*. Instituto de Estudios Fiscales, 2004.
- United Nations. *Department of Economic and Social Affairs Public Institutions*. s.f.
<https://publicadministration.un.org/en/> (último acceso: Octubre de 2021).
- Vera, Martín, David Romero, y María Martínez. «El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción.» *Íconos Revista de Ciencias Sociales* 53 (2015): 85-103.
- Vinck, Dominique. «Pensar la técnica.» Editado por Facultad de Filosofía Pontificia Universidad. *Universitas Philosophica*, n° 58 (2012).
- Viñas, Verónica, Angie Page, y Elizabeth Pike. «El “cambio de políticas públicas”. ¿Cuáles son sus dimensiones y cómo se puede medir?» *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 72 (2018).
- Weible, Christopher, y Daniel Nohrstedt. «The advocacy coalition framework: coalitions, learning and policy change.» En *Routledge Handbook of Public Policy*. Routledge, 2013.
- Welp, Yanina. «América Latina en la era del gobierno electrónico. Análisis de la introducción de nuevas tecnologías para la mejora de la democracia y el gobierno.» *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 2008: 173-192.

- Werner, Jann, y Kai Wegrich. «Theories of policy cycle.» En *Handbook of Public Policy Analysis*, de Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney, 43-58. Boca Ratón: Taylor & Francis Group, 2007.
- Winner, Langdon. «Do artifacts have politics?» *Daedalus* 109, n° 1 (1980): 121-136.
- Zahariadis, Nikolaos. «Ambiguity and Multiple Streams.» En *Theories of the Policy Process*, de Paul A. Sabatier y Christopher M Weible, 25-58. Boulder: Westview Press, 2014.
- Zurbriggen, Cristina. «El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas.» *Revista de Ciencia Política* 26, n° 1 (2006): 67-83.