

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y COMUNICACIÓN
CONVOCATORIA 2011-2013

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN COMUNICACIÓN
CON MENCIÓN EN OPINIÓN PÚBLICA

LA LOTAIP, POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A
LA INFORMACIÓN PÚBLICA (AIP) EN EL ECUADOR 2004- 2013

CÉSAR ARTURO ARELLANO MAMANI

DICIEMBRE 2013

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y COMUNICACIÓN
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN COMUNICACIÓN
CON MENCIÓN EN OPINIÓN PÚBLICA**

**LA LOTAIP, POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A
LA INFORMACIÓN PÚBLICA (AIP) EN ECUADOR 2004- 2013**

CÉSAR ARTURO ARELLANO MAMANI

ASESORA DE TESIS: MARÍA BELÉN ALBORNOZ

LECTORES/AS: KATALINA BARREIRO

WERNER VÁSQUEZ

DICIEMBRE 2013

DEDICATORIA

A Paulino y Epifania, mis padres, como también a mi familia (hermanas, hermanos)
por el apoyo y la confianza depositada en mi persona.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	6
El problema de estudio	6
Objetivos generales y específicos	8
Hipótesis	9
CAPÍTULO I	10
MARCO TEÓRICO	10
Constructivismo social	11
Grupos sociales relevantes	13
Flexibilidad interpretativa	14
Legitimización e imposición	16
Política pública como artefacto tecnológico.....	17
CAPÍTULO II	20
DISCURSOS SOBRE EL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS	20
Algunos antecedentes.....	22
Estabilización del discurso de AIP en América Latina.....	23
Tendencias a producir públicas	31
Conclusiones.....	36
CAPÍTULO III	39
GRUPOS SOCIALES REVELANTES, LOTAIP E INSTITUCIONALIDAD	39
Los Grupos Sociales Relevantes.....	41
La LOTAIP.....	48
El dilema de las instituciones	57
Los primeros años de la LOTAIP	64
Conclusiones.....	68
CAPÍTULO IV	72
PRÁCTICAS CIUDADANAS, DESAFIOS Y PERSPECTIVAS	72
Prácticas ciudadanas	73

El sector público	78
Desafíos y dificultades	82
Prácticas ciudadanas	85
Conclusiones.....	89
CONCLUSIONES GENERALES	92
BIBLIOGRAFÍA	100

RESUMEN

Desde hace más de una década los estados latinoamericanos han venido implementando leyes para garantizar el derecho de AIP. La tendencia a promulgar normativas que garanticen el derecho de AIP en Sudamérica es general, en la región sólo Argentina y Bolivia no cuentan con una Ley específica aunque ambos países cuentan con regulaciones de menor jerarquía como decretos supremos y están contempladas en sus constituciones. El Ecuador, cuenta desde el 2004 con la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información (LOTAIP).

Estas leyes suponen la existencia de información pública a la que pueden acceder los ciudadanos con independencia, suponen la existencia de un conjunto de archivos abiertos al público cuando el tema de AIP sobrepasa la mera promulgación de normas, su éxito no depende solamente del cumplimiento limitado de algunas reglas formales, ni se reduce al conjunto de premisas, valores e instrumentos de la política pública, pues su destino está en manos de otros, de otros muchos, de las negociaciones con los grupos sociales relevantes, de la flexibilidad interpretativa que hacen de las normas, una política no está transmitida, sino traducida. Una política, funciona o no a partir de las negociaciones de sentido, de usos y de prácticas, estas implicaciones y controversias son abordadas en este trabajo desde los estudios de CTS.

El problema de estudio

Las políticas públicas impulsadas por los gobiernos de Ecuador, Bolivia, Perú, México, Uruguay, Chile, Colombia sobre el tema del derecho de Acceso a la Información Pública (AIP) despertaron gran interés por parte de organismos internacionales y gobiernos (Estados Unidos y la Unión Europea). Estas políticas públicas materializadas en leyes y decretos supremos apuntan a profundizar el sistema democrático en los países Iberoamericanos y a fortalecer el tema de la transparencia gubernamental.

Desde hace más de una década 14 países de América Latina y el Caribe han adoptado leyes de AIP, con el objetivo de achicar las asimetrías existentes en la información que circula entre el Estado y la sociedad civil.

Las políticas públicas no fueron acompañadas por una cultura de transparencia, pilar fundamental, indispensable para la participación ciudadana y el control social

sobre el manejo que hacen los gobiernos nacionales e intermedios de los fondos públicos. La distribución asimétrica de la información entre los varios actores puede permitir que ciertos gobernantes abusen de su autoridad para beneficios personales (ej. políticos y/o económicos), que no, necesariamente responden a los intereses de las entidades públicas, ni de la sociedad civil en general.

Komadina (2010) sostiene que el contar con información pública sobre la gestión y manejo de recursos económicos por parte de las instituciones gubernamentales es un requisito fundamental e imprescindible para ejercer la participación ciudadana y fortalecer la democracia, pero, esto no pasa por la simple promulgación de leyes, ya que el éxito o el fracaso de las normativas escapa al mero cumplimiento de las legislaciones.

Del mismo modo, el informe del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAInfo)¹ (2011), señala que en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, México, Perú, Paraguay y Uruguay estas normas no fueron seguidas por la propagación de una cultura de la transparencia y de políticas públicas eficaces, dando como resultado leyes con poca efectividad.

El informe devela también que a nivel sudamericano Argentina y Bolivia, no cuentan con una Ley específica que regule el derecho de AIP, aunque cuentan con regulaciones de menor jerarquía legal como decretos supremos, pese a que el derecho se haya contemplado en sus constituciones, en ambos países la situación de AIP no es nada alentadora.

Si bien el Ecuador cuenta desde el 2004 con la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información (LOTAIP) el informe de la CAInfo, señala que: “solicitar información en Ecuador puede llegar a ser un acto que genera no solo irritación al poder, sino que se convierte en una auténtica amenaza para el solicitante” (CAInfo, 2011:27).

Estas leyes suponen la existencia de información pública a la que pueden acceder los ciudadanos con independencia, suponen la existencia de un conjunto de archivos abiertos al público, cuando el tema de AIP sobrepasa la mera promulgación de normas, su éxito no depende solamente del cumplimiento limitado de algunas reglas formales, ni se reduce al conjunto de premisas, valores e instrumentos de la política

¹ El informe de la CAInfo (2011a), analiza los procesos de implementación de normas y políticas públicas vinculadas a la protección y ejercicio del derecho de acceso a la información pública en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay.

pública, pues su destino está en manos de otros, de otros muchos, de las negociaciones con los grupos sociales relevantes, de la flexibilidad interpretativa de estos últimos, en el último de los casos, una política no está “transmitida, sino traducida”.

Es más, la promulgación de leyes no debe ser confundida con políticas de transparencia, pues estas: “implica el propósito deliberado de actuar y decidir sobre la base de información que no solamente puede ser pública, sino de hecho lo es y debe serlo en cada momento (Merino 2008: 242). Dicho así, las políticas públicas de AIP se plantean como elemento de estudio para conjeturar la problemática generada entre la implementación de normas legales con fines determinados por parte de los gobiernos latinoamericanos y las interacciones de los otros muchos frente a esa normativa. Una política pública, funciona o no a partir de las negociaciones de sentido, de usos y de prácticas, de allí se hace menester interrogarse sobre:

¿Cuáles fueron las políticas públicas sobre el derecho de AIP en el gobierno del Ecuador desde el 2004 hasta el 2013 y cómo funciona la retórica discursiva de las políticas, los niveles de institucionalidad y las prácticas ciudadanas que producen?

Objetivos generales y específicos

General

Realizar un análisis de las políticas públicas sobre el derecho de AIP en el gobierno del Ecuador, desde el 2004 hasta el 2013, para comprender cómo funciona la retórica discursiva de las políticas, los niveles de institucionalidad y las prácticas ciudadanas que producen.

Específicos

- Reconstruir los discursos sobre el derecho de AIP y la tendencia a producir políticas públicas.
- Analizar los grupos sociales relevantes, la LOTAIP y la institucionalidad que la normativa produjo en estos nueve años de creación.
- Explicar las prácticas ciudadanas y sus posibilidades en los nuevos estados plurinacionales e instituciones que trabajan con el tema de AIP en el Ecuador.

Hipótesis

Las políticas públicas sobre el derecho de AIP en Ecuador cambiaron comportamientos en los procesos de brindar información, las leyes contribuyeron a transformar actitudes y crear instituciones en este campo. El AIP se constituye como un derecho y ya no como un servicio.

La construcción del AIP como derecho no llega a plasmarse todavía en el campo de las prácticas ciudadanas en particular en aquellos que tienen que ver con las solicitudes por parte de los ciudadanos e instituciones.

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO

Esta investigación recoge la propuesta teórica de los denominados estudios de la Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS)². Estudios que tienen sus orígenes en los años sesenta en la escuela de Edimburgo y Harvard.

Toma también los aportes de las teorías mixtas que son propias del campo de las políticas públicas y cuyos enfoques se alejan de las teorías centradas en la sociedad; como también de las teorías centradas en el Estado. Para el primero de los casos “el Estado es considerado como una variable dependiente de la sociedad”, el segundo “(...) privilegia un enfoque en el cual el Estado tiende a ser independiente de la sociedad. El Estado funciona como un selector de las demandas y un proveedor de servicios” (Roth, 2007: 31).

Los conceptos teóricos que van a ser utilizados en la investigación no conceden primacía a la tecnología, estructura, ni al agente social exclusivamente, sino a la interacción de estos, no responde a un modelo causal, más sí, a uno multicausal, por ende a un modelo multidireccional.

Además, esta investigación se aleja de las visiones deterministas que nutrieron los primeros estudios realizados en el campo de las CTS. Bajo esta corriente teórica, se encuentran los aportes de Heilbroner que hacia 1967 se preguntaba ¿son las máquinas el motor de la historia?, para este autor la tecnología es acumulativa, lineal y predecible, su introducción cambia las pautas de las relaciones sociales existentes: “las máquinas reflejan y moldean al mismo tiempo las relaciones sociales existentes” (Heilbroner, 1996:77).

Finalmente, esta investigación adopta la teoría del constructivismo social, que se desarrolla al interior de los estudios de CTS, donde la adaptabilidad de los artefactos socio -técnicos es descrita como una alternancia, entre variación y selección que hacen los agentes sociales. Es un modelo “multidireccional”, donde los grupos sociales relevantes entran en escena y son un factor determinante para el éxito o el fracaso del

² Para ver más sobre la evolución de los estudios de CTS, ver Jiménez (2010), *Origen, Desarrollo de los estudios CTS y su perspectiva en América Latina*. Disponible en: <http://tecnologiaysociedad.uniandes.edu.co/PDF/Publicaciones/20102013/javierandresjimenezorigendesarrollodelosestudiosctsysperspectivaenamericalatina.pdf>.

artefacto. “El carácter histórico del cambio científico es resultado de procesos constructivos” (Latour, 1987).

Para cerrar, y este es quizá uno de los retos que enfrenta este marco conceptual, es adoptar los modelos interactivos del cambio tecnológico al estudio de las políticas públicas y superar los modelos lineales: “para emprender otro tipo de análisis basado en conceptualizaciones dinámicas como relaciones, procesos y trayectorias” (Albornoz, 2010:7).

Constructivismo social

La construcción social de la Tecnología (Social Construction of Technology) SCOT, por sus siglas en inglés, trabajada por Trevor Pinch y Wiebe Bijker (1987), se ha constituido junto a la Teoría de Actor Red (TAR) de Michel Callon y Bruno Latour, en dos de los modelos teóricos más utilizados en el estudio de las dinámicas de la tecnología.

El constructivismo social surge como crítica al modelo lineal de la Ciencia y la Tecnología: “son una manera de abrir la caja negra de la ciencia y la tecnología para descubrir que en su interior se presentan dinámicas que debemos estudiar porque están íntimamente ligadas a procesos sociales” (Valderrama, 2004:218).

Los autores del constructivismo social, pretenden mostrar que el cambio de los aparatos y del conocimiento tecnológico en el tiempo no siguen una trayectoria natural, sino que dependen fuertemente de los contextos en los a cuales se desarrolla, “depende de muchas más personas que un simple inventor, depende de grupos sociales enteros en interacción continua sobre largos periodos de tiempo”, (Jiménez, 2010:47).

La SCOT llega a ser un modelo multidireccional, donde el proceso de desarrollo de un artefacto tecnológico implica una alternancia, entre variación y selección que hacen los agentes sociales sobre una determinada tecnología.

Un ejemplo de esta alternancia, variación y selección es trabajada por Trevor Pinch y Wiebe Bijker (1987) en el estudio sobre la adaptabilidad de la bicicleta. En el estudio mencionado, los autores realizan una reevaluación de la historia de la bicicleta, llegan a la conclusión de que el diseño más común que tenemos de este artefacto, aquel que tiene dos ruedas del mismo tamaño, neumático de caucho, cadena de transmisión y un marco que los une, fue el resultado de procesos de negociación y de interpretaciones

entre grupos sociales. Alejándose de la versión lineal y tradicional de la historia de las tecnologías, donde el paso significativo de la bicicleta de rueda alta a la actual, es visto como un paso natural.

Para ello ambos autores adaptan los logros del programa sociológico de análisis del desarrollo de la ciencia, Empirical Programme of Relativism (EPOR), para estudiar cómo se construye socialmente el conocimiento científico y así, poder relacionar el contenido de la ciencia con los contextos en que se produce y transfiere.

El constructivismo social distingue cinco conceptos, cuatro de los cuales serán objeto de esta investigación.

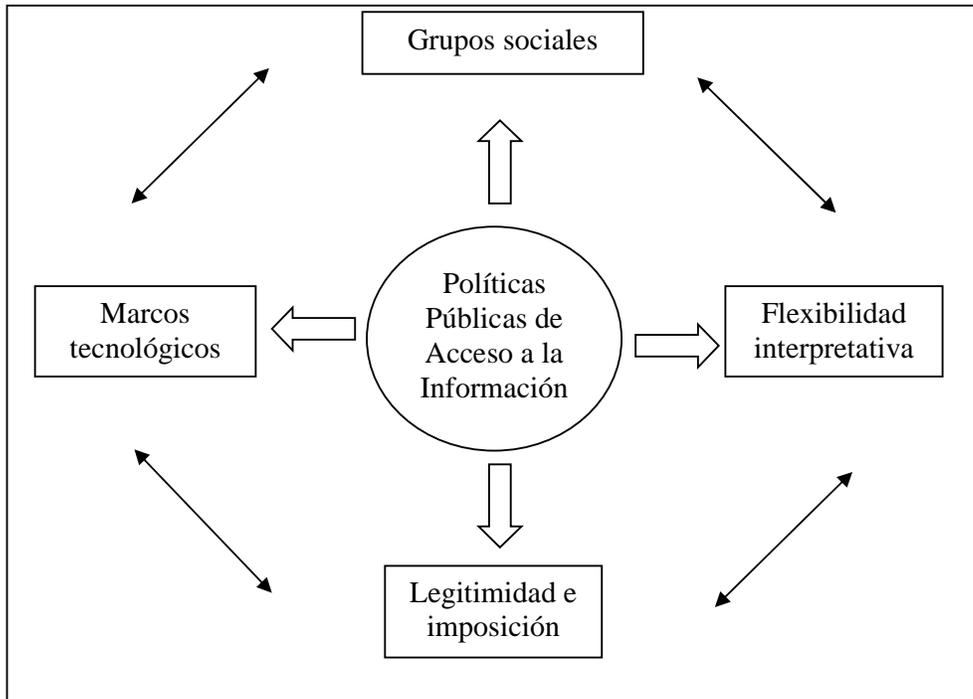
Primero la existencia de grupos sociales que representan visiones particulares de acuerdo a sus intereses. Segundo, el fenómeno de flexibilidad interpretativa con relación a soluciones y problemas, es decir, la existencia misma de problemas y soluciones es relativa al grupo social. Tercero existe un marco tecnológico un conjunto de conceptos y técnicas empleados por una comunidad para la solución de problemas, este último concepto según Valderrama (2004), es muy similar al paradigma de Thomas Kuhn, y por último, tenemos la imposición y la legitimación del artefacto, en este nivel se observa las negociaciones que se dan entre los gobiernos y los grupos sociales para estabilizar un artefacto tecnológico, estas pueden ser de tipo “políticas o legales” (Jiménez, 2010).

Por otro lado para Jiménez (2010) el constructivismo social persigue dos tareas fundamentales:

- i) Describir cómo en épocas distintas grupos sociales distintos seleccionan diferentes aspectos de la realidad como objetos de la explicación científica.
- ii) Describir cómo se construyen socialmente la observación, los experimentos, la interpretación de los datos y las propias creencias científicas en una interrelación constante entre científicos y la sociedad, (Shapin, 1992, citado en Jiménez; 2010: 2)

En resumen la investigación hará uso de cuatro conceptos para analizar las políticas públicas de derecho de acceso a la información pública en Ecuador y Bolivia.

Gráfico 1. Interrelaciones de los conceptos de la SCOT



Fuente: Elaboración propia

Grupos sociales relevantes

Según SCOT los Grupos Sociales Relevantes (GSR) tienen un significado compartido para el desarrollo de un determinado artefacto tecnológico, significado que es utilizado para reconstruir y explicar las trayectorias particulares del artefacto.

En este sentido y siguiendo a Thomas (2008) el concepto de GSR es reconocido por Pinch y Bijker como una categoría de los actores sociales. Thomas (2008) sostiene que la ubicación y seguimiento de los GSR constituye un aspecto crucial y punto de partida ya que el desarrollo tecnológico es visto como un proceso social, no como un proceso autónomo. “Los grupos sociales relevantes son los portadores (carriers) de ese proceso”, (Thomas, 2008: 184).

Los GSR constituyen a los artefactos. De-construir esos artefactos de acuerdo con las diferentes perspectivas de los distintos grupos sociales relevantes es una operación clave del análisis constructivista: tomar a los artefactos tal como son vistos por los grupos sociales relevantes.

En este abordaje analítico-descriptivo, los sentidos atribuidos a los artefactos por los diferentes actores relevantes constituyen al artefacto. Los diferentes grupos sociales relevantes atribuyen distintos sentidos a los artefactos. “A partir de esta multiplicidad de visiones, socialmente situadas, aparecen tantos artefactos como visiones de los mismos” (Thomas, 2008:184).

Los GSR en nuestra investigación estarán conformados por sujetos que diseñan, gestionan y son beneficiarios de las políticas públicas.

Flexibilidad interpretativa

La teoría de SCOT introduce el concepto de flexibilidad interpretativa, que está ligado a escudriñar cómo cada GSR construye significados substancialmente diferentes respecto a un artefacto, estas miradas, esquemas mentales que tienen los GSR están relacionados con el marco tecnológico donde se encuentra inscrito el individuo.

La interpretación de los artefactos depende del tipo de problemas para los cuales el artefacto en cuestión es considerado una solución. Diferentes grupos de personas definen problemas relevantes de formas diferentes. Estas diferencias devienen particularmente visibles en las controversias tecnológicas. Si una de estas interpretaciones, o una combinación de ellas, se convierte en dominante (Henrik y Hukkinen, 2003: 150).

Por otro lado Pinch y Bijker (1987) mencionan que en la CST el tema de la flexibilidad interpretativa de los artefactos tecnológicos se da en dos aspectos: “a) cómo la gente piensa o interpreta los artefactos y b) el modo en que los artefactos son diseñados” Pinch y Bijker, 1987: 20).

Pinch y Bijker (1987) ilustran la flexibilidad interpretativa con el ejemplo del “neumático con cámara” ya que para algunos este artefacto era una solución al problema de la vibración de los vehículos con ruedas pequeñas, mientras que para otros el neumático con cámara era un modo de ir más rápido

Aún, para otro grupo de ingenieros era un modo desagradable de hacer las ruedas bajas aún más inseguras de lo que ya eran (debido al deslizamiento hacia los costados), (Pinch y Bijker, 1987:22).

De este modo la flexibilidad interpretativa no llega a ser homogénea tanto para el grupo que diseña el artefacto, ni mucho menos para los individuos que hacen uso de él. En

nuestro caso las políticas públicas tienen distintos puntos de vista por el conjunto de la sociedad o sea los beneficiarios.

Por otro lado Bruun y Hukkinen (2003) con relación a la clausura o el cierre del artefacto sociotécnico mencionan que se refiere al alineamiento de las interpretaciones, y consecuentemente al debilitamiento de la controversia.

(..) El analista debe, en otras palabras, distinguir entre la flexibilidad interpretativa como una noción teórica y la clausura práctica del diseño de los artefactos. Teóricamente, todos los artefactos son objeto de flexibilidad interpretativa y siempre son posibles nuevas interpretaciones (Bruun y Hukkinen, 2003:150)

Para estos últimos autores el concepto de clausura permite observar los procesos a través de los cuales se crean los paradigmas tecnológicos y sus trayectorias.

El marco tecnológico

La teoría de SCOT introduce la noción de marco tecnológico, que se refiere a un conjunto de significados asociados a una tecnología específica. Estos significados son compartidos entre varios grupos sociales dan forma y guía el progreso y desarrollo de los artefactos tecnológicos.

Bruun y Hukkinen (2003) mencionan que un marco tecnológico implica todos los elementos que pueden ser objetivos, problemas clave, estrategias de resolución, requerimientos que deben cumplirse, teorías habituales, conocimiento tácito, métodos que influyen en la interacción dentro de los GSR y conducen a la atribución de sentido de los artefactos técnicos.

Si existe un marco tecnológico claramente dominante, las invenciones tenderán a ser más convencionales, siguiendo el patrón de pensamiento vigente. Los insumos para los cambios más radicales surgirán de personas con una baja inclusión en el marco tecnológico dominante (personas más o menos al margen de ese marco tecnológico) (Bruun y Hukkinen, 2003:151).

En este mismo sentido Thomas (2008) señala las posibilidades del concepto de marco tecnológico:

a) Un marco tecnológico es heterogéneo, en el sentido de que no se refiere exclusivamente a un dominio cognitivo o social. Entre los componentes de un marco tecnológico se encuentran tanto artefactos ejemplares como valores culturales, tanto objetivos como teorías científicas, protocolos de testeo o conocimiento tácito. b) Los marcos

tecnológicos no son entidades fijas –son desarrollados como parte de los procesos de estabilización de un artefacto–. Su carácter interactivo los hace conceptos intrínsecamente dinámicos. Un marco tecnológico no reside internamente en individuos o externamente en la Naturaleza –es externo al individuo, pero interno al conjunto de interacciones individuales en los grupos sociales relevantes–. Por lo tanto, un marco tecnológico necesita ser sostenido continuamente por interacciones, y sería sorprendente que sus características permanecieran sin cambios. c) Los marcos tecnológicos proveen los objetivos, los pensamientos, las herramientas de acción. Un marco tecnológico ofrece tanto los problemas centrales como las estrategias orientadas a resolverlos. Pero, al mismo tiempo, al desarrollarse un marco tecnológico se restringirá la libertad de los miembros de los grupos sociales relevantes. La estructura generada por interacciones restringirá las interacciones siguientes. Dentro de un marco tecnológico no todo es posible (aspecto centrado en la estructura) pero las restantes posibilidades serán más claras y factibles para todos los miembros del grupo social relevante (aspecto centrado en el actor), (Thomas, 2008:185).

Legitimización e imposición

Cuando se habla de la legitimización e imposición se hace mención a la imposición de un marco tecnológico sobre otros existentes, de la legitimación de ciertos modos de ver y formas de actuar de los GSR entorno al artefacto.

Jiménez (2010), sostiene que este concepto hace mención a la imposición ya sea por medio de acciones políticas o legales de un determinado marco tecnológico sobre los otros existentes, es en este concepto donde se puede percibir con mayor claridad la noción de poder en los de CTS, ya que la imposición y legitimización del marco tecnológico está estrechamente ligada con el poder.

Thomas (2008) menciona que Bijker adoptó (de Giddens, 1979) una definición de poder acorde con la dinámica global de su marco teórico.

Así, poder es definido como la capacidad de transformar a su servicio la agencia de otros para satisfacer sus propios fines. Poder, por lo tanto, “es un concepto relacional que concierne la capacidad de los actores de asegurar resultados, cuando la realización de estos depende del agenciamiento de otros (Giddens, 1979:93), citado en Thomas (Thomas, 2008: 188).

Esta adopción del término poder de Guiddens, le permite afirmar a Thomas que los estudios de CST observa el poder como ejercido por alguien y no poseído. “(...) El poder es ejercido antes que poseído, es ubicuo y se encuentra presente en todas las relaciones e interacciones” (Thomas, 2008: 188).

Un determinado marco tecnológico restringe las acciones de los miembros de un grupo social relevante y ejerce poder a través de la fijación de sentidos de los artefactos; “(..) este es el aspecto semiótico de la nueva concepción del poder. Un marco tecnológico habilita a sus miembros proveyendo estrategias problema-solución, teorías y prácticas de testeo, por ejemplo, las que forman el aspecto micropolítico del poder” (Thomas, 2008: 188).

Política pública como artefacto tecnológico³

A diferencia de otros análisis sociológicos de la tecnología donde la dimensión política es poco analizada, o delegada a análisis secundarios, el abordaje constructivista toma explícitamente la dimensión poder como un nivel de agregación de las relaciones previamente planteadas en el plano de los grupos sociales relevantes y sus interpretaciones de los artefactos, en primera instancia, y de la dinámica interna de los marcos tecnológicos, en segundo término. La dimensión política aparece como el tercer nivel de análisis del planteo constructivista pues la imposición y la legitimación del artefacto tecnológico sucede por medio de negociaciones, acciones políticas o legales.

Este enfoque busca captar el conjunto de relaciones que se da en el proceso de diseño de políticas de AIP, identificando a los grupos sociales relevantes, las interpretaciones que construyen sobre el artefacto tecnológico, y las negociaciones que se dan y que determinan el éxito o el fracaso de la política, se pretende abandonar en cierta medida los desarrollos lineales, verticalistas y burocráticos de los modelos clásicos de evaluación de las políticas públicas.

Según Albornoz (2010), el adoptar los modelos interactivos del análisis del cambio tecnológico al estudio de las políticas públicas, permite superar modelos lineales de estudios: “(...) y emprender otro tipo de análisis basado en conceptualizaciones dinámicas” (Albornoz, 2010:7).

Las políticas públicas al igual que los artefactos tecnológicos son el resultado de las interacciones entre grupos sociales relevantes y las instituciones gubernamentales y civiles, son: “fenómenos complejos que abarcan múltiples dimensiones y que son

³ Para esta investigación entendemos que las políticas públicas son el conjunto de decisiones, intenciones y acciones llevadas a cabo, no sólo por parte de instituciones del Estado, sino por un gran, diverso y heterogéneo entramado de actores y actrices, que a través de la utilización de determinados recursos y en el marco de algunas instituciones, participan en la definición y la solución de un problema específico.

construidos socialmente” (Brieva, 2006: 3). La sola norma no basta para garantizar el AIP, su efectividad depende de varios factores, dependen de los contextos y de ciertos grupos sociales altamente involucrados en constante interacción por periodos largos de tiempo para llegar a una resolución final.

En esta misma línea Sabatier (1993), sostiene que en el estudio de las políticas públicas, intervienen diversos factores como las variables normativas, así como las variables no normativas, entre estos se debe tomar en cuenta a las coaliciones de grupos que están atadas a diferentes sistemas de creencias.

Es en ese sentido que el análisis socio- técnico, nos permitirá conocer “la caja negra”, del diseño de las políticas públicas, su evolución, reconstruir el momento en que los artefactos tecnológicos se vuelven parte constitutiva de las relaciones sociales y “considerar la misma política pública como un artefacto tecnológico en disputa por distintos grupos sociales relevantes”, (Albornoz, 2010:10).

Las tecnologías “funcionan” o “no funcionan” por un compromiso entre la asignación y negociación de sentido de los grupos y la materialidad de los artefactos. Una política, al igual que cualquier artefacto tecnológico funciona o no, a partir de las negociaciones de sentido, de usos y de prácticas de los distintos grupos sociales revelantes (Albornoz, 2010: 9).

Sabatier (1993) en su trabajo sobre el análisis de la implementación de políticas públicas, recupera uno de los campos olvidados en los estudios de las políticas públicas, el de los valores, las creencias e ideas como factores de éxito o fracaso.

El éxito o el fracaso de una política pública, no depende únicamente de una institución o agente gubernamental, sino de los muchos, de las decisiones que los otros participantes hayan asumido entorno al artefacto tecnológico.

Su destino está en manos de otros, de otros muchos. Y es que la orden obedecida nunca es la misma que la orden inicial, puesto que, como dice Bruno Latour, no está transmitida, sino traducida (Íñiguez y Subirats, 2008: 202).

Roth (2007), sostiene que la implementación de una política pública expresada por lo general bajo una formulación jurídica “representa la cristalización de un momento en el estado de la relación de fuerzas entre los distintos actores que intervienen en el proceso de definición de las reglas de juego” (Roth, 2007:19).

Es en este sentido que las relaciones de fuerza están relacionadas con los grupos sociales relevantes que impulsan desde abajo la creación de políticas públicas en torno a al derecho al acceso de información, es el caso del grupo Acceso que en el Ecuador, impulsó la legislación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información (LOTAIP), interpelando al Estado mediante distintas acciones, como la movilización social y propuestas de modelos legislativos presentados al parlamento.

Esta investigación pretende ofrecer una reflexión que contribuya a una mejor identificación sobre la composición y de las dinámicas que se dan en los procesos de producción de políticas públicas, un enfoque que toma cierta distancia, más no abandona, el campo institucional gubernamental, pero que pone su énfasis en los grupos sociales relevantes, sus interpretaciones y las negociaciones para la estabilización de la misma.

CAPÍTULO II

DISCURSOS SOBRE EL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En los países latinoamericanos desde hace no muchos años se ha empezado a utilizar un concepto jurídico pocas veces explicitado en su contenido, nos referimos al derecho de Acceso a la Información Pública (AIP) este derecho, se ha convertido en una explosión hasta ser reconocido como un derecho humano, es reivindicado, reconocido cada vez más hoy en el mundo.

El derecho de AIP es propio del siglo XX toma sustancia en la letra de la Declaración de los Derechos Humanos de París 1948. En su historia discursiva se pueden identificar dos generaciones de legislaciones, las primeras permitieron abrir los archivos públicos, para corresponder a las preocupaciones de investigación histórica; la segunda generación concierne al acceso a los documentos administrativos de los gobiernos, su emergencia se la puede rastrear después de la segunda guerra mundial.

De esta forma el derecho de AIP se instituye en todo el mundo, los tres sistemas regionales de derechos humanos como son la Organización de Estados Americanos, el Consejo de Europa y la Unión Africana, han reconocido formalmente este derecho, obligando a sus estados miembros asumir políticas públicas en este campo.

En este mismo sentido, los organismos internacionales que promueven y protegen los derechos humanos han reconocido oficialmente el derecho humano fundamental de acceder a información en manos de entidades públicas, así como la necesidad de una legislación eficaz para asegurar el respeto en la práctica para ese derecho.

Estas instituciones supranacionales juegan un rol preponderante en el tema de la estabilización del discurso del derecho de AIP, según el informe de la CAInfo (2011), el derecho de AIP es una institución que comenzó a ser adoptada con vigor por la mayoría de los países en Latinoamérica en la última década, con la esperanza de que constituyera una medida efectiva para combatir la corrupción, reducir la asimetría en la información que circula entre el Estado y los ciudadanos, proteger y garantizar otros derechos humanos y fortalecer los procesos de rendición de cuentas.

En Latinoamérica el discurso logra estabilizarse y ganar legitimidad en la sociedad civil y los gobiernos regionales desde el 2000, es así que Panamá (2002), Perú (2002), México (2002), la República Dominicana (2004), Ecuador (2004), Honduras (2006), Nicaragua (2007), Guatemala (2008), Uruguay (2008), Chile (2008), y más recientemente, El Salvador (2011) y Colombia (2012), cuentan con legislaciones específicas sobre el tema de AIP.

La importancia que los estados latinoamericanos le dieron al discurso del derecho de AIP es la constatación empírica de la estabilización y legitimación del discurso, en palabras de Canavaggio 2011 se da el boom del derecho de AIP en el continente.

Aunque su marco normativo está bien establecido, se necesitan medidas de acompañamiento, políticas públicas para hacer efectivo el derecho de AIP, pues tiende a caer en un discurso religioso.

En este capítulo de la investigación, el lector podrá encontrar los antecedentes, el proceso de estabilización del discurso en Latinoamérica y la tendencia de los gobiernos a producir políticas públicas, en este campo.

La democracia, los Grupos Sociales Relevantes (GSR), el desarrollo de las tecnología en el campo de la información, el rol de las organizaciones supranacionales como factores para la estabilización del discurso, son también descritos en esta segunda parte del trabajo.

Algunos antecedentes

No cabe duda que el derecho de AIP, guarda estrecha relación y toma sustancia en la letra de la Declaración de los Derechos Humanos, aprobada en París el 10 de diciembre de 1948. En su artículo 19 dice:

Toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir información y opiniones y el difundirlas sin limitaciones de fronteras, por cualquier medio (Declaración de Derechos Humanos, Art.19).

Si bien la introducción del derecho de AIP como una ramificación de la Declaración de Derechos Humanos, no tiene fuerza de ley sino sólo cuenta como declaración institucional, permitió que en un futuro sea contemplado por gobernados y gobernantes como base para el diseño de políticas públicas en este campo.

A lo largo de la historia discursiva del derecho al AIP se pueden identificar dos generaciones de legislaciones que se han sucedido y que tienen su corolario en la estabilización y legitimación del discurso a nivel mundial.

Para Canavaggio (2011), las primeras generaciones del derecho de AIP posibilitaron abrir los archivos públicos para corresponder a las preocupaciones de investigación histórica. Suecia es uno de los primeros países en este campo, en 1766 estableció una política pública en torno a la AIP al introducir (La Ley de libertad de prensa⁴) un mecanismo de acceso ciudadano a los documentos del gobierno.

En esta primera generación de legislaciones se cuenta también con la Declaración francesa de los Derechos Humanos de 1789 que en su artículo 15 señala: “La sociedad tiene el derecho de pedir a cualquier agente público que dé cuenta de su administración”, pero este principio prometedor no ha pasado de ser teórico.

La segunda generación concierne el acceso a los documentos administrativos de los gobiernos, su emergencia se la puede rastrear después de la segunda guerra mundial, en varias olas sucesivas.

En este sentido, Canavaggio (2011) identifica cuatro olas de legislaciones o implementación del derecho de AIP a nivel mundial.

⁴ La Ley de Libertad de Prensa de 1766, establece y define los derechos de libertad de expresión y también el acceso libre de los ciudadanos a información en manos de cualquier institución pública. Ha sido reformada varias veces y se trata de forma más extensa en la Ley Fundamental sobre la Libertad de Expresión.

La primera ola es la de los diez países pioneros: después de Suecia (1766) y Finlandia (1951), los Estados Unidos han adoptado el Freedom of Information Act (FOIA)⁵ en 1966, seguidos por Dinamarca y Noruega (1970), Francia y Países Bajos (1978), Australia y Nueva Zelandia (1982) y Canadá (1983).

La segunda ola es la de los países que, después del derrumbamiento de los regímenes autoritarios, han adoptado una ley en los años 1990-2000, con motivo del establecimiento o restablecimiento de las instituciones democráticas.

La tercera ola es la de los 13 países ricos y de tradición democrática que lo han hecho en el marco de la reforma y modernización administrativa.

La cuarta ola es la que se dio origen hace unos diez años atrás, es donde se da la explosión mundial de las leyes sobre el acceso a la información. “Trece países tenían una ley de este tipo en 1990, y son 87 en 2011 los que la han adoptado” (Canavaggio, 2011: 3).

En diez años doce países latinoamericanos del área han implementado leyes de AIP: Panamá (2002), Perú (2002), México (2002), la República Dominicana (2004), Ecuador (2005), Honduras (2006), Nicaragua (2007), Guatemala (2008), Uruguay (2008), Chile (2008), El Salvador (2011) y más recientemente Colombia (2012).

Según el informe 2011 del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAInfo)⁶ en Sudamérica, Argentina y Bolivia, no cuentan con una Ley específica que regule el derecho de AIP, aunque el informe señala que ambos países garantizan el derecho de acceso a la información en sus constituciones y cuentan con regulaciones de menor jerarquía como Decretos Supremos (DS).

Estabilización del discurso de AIP en América Latina

Para abordar el tema de la estabilización o legitimación del discurso del derecho de AIP en América Latina, debe tomarse en cuenta cinco aspectos fundamentales, a) las disputas que se dan entre los que gobiernan y los gobernados, ya que el discurso sobre

⁵ La Freedom of Information Act, abreviado FOIA y traducido como Ley por la Libertad de la Información, es una ley que otorga a todos los miembros de los Estados Unidos el derecho de acceso a la información federal del gobierno.

⁶ El informe de la CAInfo (2011a), analiza los procesos de implementación de las normas y políticas públicas vinculadas a la protección y ejercicio del derecho de acceso a la información pública en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay, el estudio no toma en cuenta al Brasil, éste país no cuenta con una Ley específica en este campo.

el AIP no asumió un curso lineal, sin tensiones, no se dio por simple naturalidad y evolución de la sociedad, tal como sostendría la escuela determinista de la tecnología⁷ de la cual, discrepa abismalmente esta investigación, b) el rol de los organismos supranacionales, c) el ingreso de los países latinoamericanos a regímenes democráticos, d) el desarrollo de las tecnologías en el campo de la comunicación y e) las negociaciones entre los grupos sociales revelantes y los estados, que tienen su corolario en las normativas emitidas por los gobiernos.

Bajo estas consideraciones debe ser entendido lo que plantea Jiménez (2010) quien sostiene, pues el concepto de la estabilización o legitimación hace mención a la imposición ya sea por medio de negociaciones, acciones políticas o legales de un determinado marco tecnológico⁸ sobre los otros existentes.

La estabilización o legitimación da cuenta de la existencia de un marco tecnológico claramente dominante, es a partir de esta identificación que los discursos sobre el AIP en América Latina, tenderán a ser convencionales, siguiendo el patrón del pensamiento vigente.

Volvamos por un momento a las posibilidades del concepto de marco tecnológico, descrito por Thomas (2008) en primer lugar el marco tecnológico es heterogéneo, en el sentido de que no se refiere exclusivamente a un dominio cognitivo o social. Entre los componentes de un marco tecnológico se encuentran tanto artefactos ejemplares como valores culturales, tanto objetivos como teorías científicas, protocolos de testeo o conocimiento tácito. Los marcos tecnológicos no son entidades fijas –son desarrollados como parte de los procesos de estabilización de un artefacto.

Siguiendo a Thomas (2008) un marco tecnológico no reside internamente en individuos o externamente en la naturaleza es externo al individuo, pero interno al conjunto de interacciones individuales en los grupos sociales relevantes. Los marcos tecnológicos proveen los objetivos, los pensamientos, las herramientas de acción, ofrece tanto los problemas centrales como las estrategias orientadas a resolverlos.

⁷ Bajo la corriente teórica los artefactos tecnológicos son acumulativos, lineales y predecibles, su introducción cambia las pautas de las relaciones sociales existentes en una determinada época, sin tomar en cuenta al individuo y a los grupos sociales revelantes, ver el marco teórico de la presente investigación.

⁸ La teoría de SCOT introduce la noción de marco tecnológico, se refiere a un marco de significados, asociado a una tecnología específica, compartido entre varios grupos sociales y que de manera complementaria da forma y guía al progreso de los demás artefactos tecnológicos. Un marco tecnológico dominante es aquel que influye y determina en el diseño y en las prácticas de los demás artefactos tecnológicos.

Es bajo este paraguas teórico es como debemos entender la estabilización o legitimación del discurso sobre el derecho de AIP en América Latina, para nosotros el discurso asume las características del marco tecnológico.

Como pudimos observar el discurso de AIP es un fenómeno que se inicia en Occidente, tiene como base la Declaración de Derechos Humanos de 1948. En el continente comienza a ganar terreno a partir del 2000 cuando los gobiernos de la región comienzan a introducir normativas en este campo.

Para la década de los noventa, el discurso sobre el derecho de AIP ya se había instalado en casi la mayoría de los países del norte tanto en Europa como en América, así lo constata Canavaggio (2011), cuando describe las cuatro olas de implementación del derecho a nivel mundial.

Para el caso latinoamericano el informe de la CAInfo (2011), sostiene que el derecho de AIP es una institución que comenzó a ser adoptada con vigor por la mayoría de los países en Latinoamérica en la última década.

En este sentido Mendel (2009), subraya que “la idea de que las entidades públicas tienen en su poder información, no para ellos, sino como custodios de los bienes públicos, está ya bien implantada en las mentes de la gente alrededor del mundo” (Mendel, 2009:23).

En conclusión se puede hablar de una estabilización y legitimación tanto en algunos grupos de la sociedad civil y los gobiernos de turno, esta estabilización se materializa en normativas específicas en este campo. Es a partir del 2000 que los estados latinoamericanos conceden al derecho de AIP la importancia y comienzan a canalizar, diseñar políticas públicas para garantizar el acceso a la información, en palabras de Canavaggio 2011 “se da el boom del derecho de AIP en el continente latinoamericano”.

Ahora debemos señalar también que el proceso de estabilización y legitimación del discurso sucede en contextos democráticos, los gobiernos que introducen normativas en este campo son el resultado de las urnas, elegidos en procesos electorales⁹.

⁹ Después de casi un siglo de haber vivido regímenes dictatoriales en la década de los ochenta la mayoría de los países Latinoamericanos ingresaron en procesos democráticos, la democracia fue fundamental para que algunos sectores de la sociedad civil, puedan demandar acceso a la información y exigir a sus autoridades dar a conocer los archivos públicos. En países del Conosur como Argentina, Chile, Bolivia, son conocidas las movilizaciones protagonizadas por madres de familia y parientes de las personas

El AIP es esencial para el fortalecimiento de la democracia esto porque en el paradigma democrático contar con información es un dispositivo elemental para posibilitar la participación y el control social por parte de la ciudadanía al gobierno de turno. “La participación y el control social son dispositivos imprescindibles no sólo para renovar la legitimidad democrática del poder público, sino también para desarrollar una política integral de transparencia y lucha contra la corrupción (Komadina, 2010:43).

En los términos más generales, la democracia trata de la capacidad de los individuos para participar eficazmente en la toma de decisiones que les atañen. Las sociedades democráticas tienen toda una gama de mecanismos participativos, que van desde las elecciones regulares hasta las entidades para control ciudadano de, por ejemplo, los servicios públicos de educación y salud, hasta los mecanismos para comentar los anteproyectos de leyes, políticas o programas de desarrollo (Mendel, 2009:23).

En este sentido las jóvenes democracias latinoamericanas serán terreno fértil para la estabilización del discurso sobre el derecho de AIP, con diferentes grados de éxitos. A diferencia de sus vecinos del norte¹⁰, los Estados latinos observaron en el discurso un instrumento idóneo para la lucha contra la corrupción, éste será, un elemento de distinción.

En este punto debemos hacer mención el tema de la flexibilidad interpretativa del discurso del derecho de AIP, pues tanto los gobiernos como los GSR otorgan valores distintos a los otorgados por los países del norte.

Tanto la sociedad civil como los gobiernos de turno, comienzan a introducir políticas públicas en el campo del derecho de AIP con la esperanza de que constituyera una medida efectiva para combatir la corrupción, reducir la asimetría en la información que circula entre el Estado y los ciudadanos, proteger y garantizar otros derechos humanos y fortalecer los procesos de rendición de cuentas.

desaparecidas en tiempos de dictadura demandando a los nuevos gobiernos democráticos acceso a la información para dar con el paradero de los desaparecidos.

¹⁰ Los EEUU promulga una Ley sobre el derecho de AIP con el objetivo de acceder a la información de la CIA, mientras que el Europa, los inicios están marcados por las presiones de la academia entorno a la realización de investigaciones históricas.

Es así que en Latinoamérica, el derecho de AIP estará ligado necesariamente al tema de la transparencia gubernamental visto como pilar fundamental del fortalecimiento de la democracia.

La rendición de cuentas y a la lucha contra la corrupción, serán argumentos bajo los cuales los gobiernos y los Grupos Sociales Relevantes (GSR) para exigir a sus autoridades implementar políticas de AIP. En otros casos las iniciativas emergerán de los propios gobiernos, las medidas serán asumidas desde las esferas del poder político, como el caso mexicano o peruano.

El tema de la transparencia y el AIP serán visto como indispensables para posibilitar la participación ciudadana que derivará en el control social del manejo que los gobiernos nacionales hacen de los fondos públicos.

Komadina (2010) sostiene que el contar con información pública sobre la gestión y manejo de recursos económicos por parte de las instituciones gubernamentales es un requisito fundamental e imprescindible para ejercer la participación ciudadana y fortalecer la democracia, pero, esto no pasa por la simple promulgación de leyes, ya que el éxito o el fracaso de las normativas escapa al mero cumplimiento de las legislaciones.

La democracia será imprescindible para la estabilización del discurso, el paradigma liberal democrático plantea un esquema de interacción entre la sociedad civil y Estado, es así que el acceso a la información junto a los partidos políticos garantizaría la interacción entre las partes.

Entorno a la importancia de la información a la hora de hablar de las jóvenes democracias en América Latina, Merino responde de la siguiente manera: “Es definitivamente trascendente en la medida de que nuestras democracias están en proceso de formación y que el proceso de participación ciudadana es todavía muy insipiente”, (Merino, 2003: 23).

El contar con una norma legal de AIP permitiría según Merino (2003) fomentar el crecimiento de una democracia participativa. Por otro Ackerman (2008) sostiene que teóricamente el AIP facilita la construcción de un Estado honesto, eficaz y eficiente.

Cuando los servidores públicos están conscientes de que sus decisiones y comunicaciones pueden ser revisadas y analizadas por actores externos, sería de esperarse que su actuar público se fundamentara y documentara de mejor forma. De esta manera el acceso a la información se reflejaría en una mayor rendición de

cuentas, robustecería el Estado de Derecho y desembocaría en un mejor desempeño gubernamental (Ackerman, 2008: 11).

Ackerman 2008, aclara que la cadena de causalidad descrita líneas arriba no siempre avanza tan fluidamente. “En la práctica cotidiana existen amplias trincheras que separan peldaño a peldaño el tránsito desde el acceso a la información hasta el Estado de Derecho y el buen gobierno”, (Ackerman, 2008: 11).

Al mismo tiempo el desarrollo masivo de la tecnología y la expansión del internet que han incrementado la demanda de información por parte del público generando transformaciones en los comportamientos, trastocando el manejo tradicional de la administración pública.

Las nuevas tecnologías permitieron también transformar los conceptos de tiempo y lugar, permitieron poner en manos de los ciudadanos datos esenciales para la toma de decisiones en todos los campos.

Canavaggio (2011) sostiene que un claro ejemplo de la gran contribución de las nuevas tecnologías en el tema del derecho de AIP es el fenómeno de Wikipedia, para la autora este sitio web es “es un ejemplo de estas nuevas modalidades de información compartida en beneficio del interés general”, (Canavaggio, 2011:6).

En esta misma línea explicativa de ver a las nuevas tecnologías como esenciales para la estabilización del discurso del derecho de AIP, se encuentran las experiencias de los denominados gobiernos en línea.

La experiencia del gobierno colombiano con su estrategia “gobierno en línea haciendo más fácil la relación de los colombianos con el Estado”, son muestras de los posibles éxitos que esta herramienta tiene a la hora de hacer conocer información pública.

Por otro lado se encuentra Mendel (2009) quien describe el factor nuevas tecnologías y AIP de la siguiente manera:

Entre otros factores, la tecnología informática ha aumentado la capacidad general de la ciudadanía común de controlar la corrupción, de exigir rendición de cuentas a sus líderes, y de dar insumos a los procesos de decisión. Esto a su vez, o para decirlo con más precisión, paralelamente ha llevado a mayores demandas de que se respete el derecho a la información (Mendel, 2009:9).

Debemos hacer mención también que el derecho a Internet acaba de ser reconocido como derecho humano fundamental en mayo de 2011 por Franck La Rue, relator especial de la ONU para la protección de la libertad de expresión e información.

Por otro lado se encuentra los organismos internacionales en promover y proteger los derechos humanos que han reconocido oficialmente el derecho humano fundamental de acceder a información en manos de entidades públicas, así como la necesidad de una legislación eficaz para asegurar el respeto en la práctica para ese derecho, estos jugarán también un rol preponderante en el tema de la estabilización del discurso.

Canavaggio 2011 menciona que la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha aprobado estos Principios, actualizados en 2005 por la jurista norteamericana Diane Orentlicher. “Estos Principios enuncian tres derechos fundamentales a los que deberían poder pretender, en cualquier sociedad democrática, tanto los individuos como las colectividades: el derecho de saber, el derecho a la justicia y el derecho a reparación” (Canavaggio, 2011:5).

Mendel 1999 menciona que los tres sistemas regionales de derechos humanos, la Organización de Estados Americanos, el Consejo de Europa y la Unión Africana, han reconocido formalmente el derecho al AIP.

Estos organismos internacionales a través de distintos instrumentos, resoluciones y una serie de importantes declaraciones, proveyeron un fuerte respaldo a estos procesos de diseminación de regulaciones y leyes de acceso a la información a nivel mundial,

Para el caso del continente Americano, la asamblea de la Organización de los Estados Americanos (OEA) cuenta con una relatoría especial y una Ley Modelo sobre Acceso a la Información, contemplando un cuadro de fuerte respaldo normativo supranacional.

Se debe mencionar también la Cumbre de las Américas México- 2004 donde los 34 presidentes del Hemisferio Occidental respaldaron y recomendaron que los gobiernos promulguen leyes para garantizar el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a la información pública.

Durante las conclusiones de la Cumbre de las Américas, los 34 presidentes presentes recomendaron a todos los estados la promulgación de legislación apropiada que permita a los ciudadanos gozar del “derecho a la información”.

A continuación presentamos las normativas que fueron redactadas en diferentes reuniones de la OEA sobre el tema de derecho al acceso a la información pública, en este sentido se tiene:

- OEA, Declaración de Principios por la Libertad de Expresión, 2000

El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas (Artículo 4).

- OEA, Carta Democrática Interamericana, 2001

El acceso a la información pública es un elemento fundamental para el funcionamiento de la democracia y la transparencia informativa es el pilar de una buena administración pública. La transparencia en la gestión pública reduce la discrecionalidad del funcionario y que la libertad de información contribuye a la credibilidad de las instituciones públicas. El derecho de acceso a la información permite a todas las personas, sin distinción, recibir, acceder y utilizar información pública de manera oportuna, fácil y confiable para cualquier fin lícito (Artículo 4).

- OEA, Sesión plenaria del 10 de junio de 2003

El acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública. En un sistema democrático, representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información (Resolución N ° 1932).

- Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Declaración de Santa Cruz de la Sierra - Bolivia, 2003.

El acceso a la información pública es importante para promover la transparencia, constituyéndose en un elemento esencial para la lucha contra la corrupción y es condición indispensable para la participación ciudadana y el pleno goce de los derechos humanos (Puntos 11 y 12).

- Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción. 2003. Ratificada en Bolivia mediante Ley No. 3068 de 1 de junio de 2005.

a) Los Estados se comprometen a instaurar procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público; b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública (Artículo 10).

El tema de la estabilización del discurso pasa necesariamente por este proceso de reconocimiento de organismos supranacionales, un régimen democrático y el desarrollo de las tecnologías de información, son la base para la adopción de políticas públicas entorno al derecho de AIP.

En este proceso de estabilización del discurso se debe también hacer énfasis en la cuestión de la flexibilidad interpretativa del discurso, pues como ya fue señalado los gobiernos latinoamericanos y la sociedad civil le otorgaron al discurso una valorización que va dirigida por sobre todo a la lucha contra la corrupción y éste va de la mano del tema de la transparencia gubernamental.

El desarrollo y la revolución de la tecnología informática que cambia la concepción de acceder a la información, los conceptos lugar y tiempo es otro de los aspectos que influyen directamente en la estabilización del discurso en Latinoamérica.

Tendencias a producir públicas

En algunos casos la estabilización y legitimidad del discurso sobre el derecho de AIP en Latinoamérica, tendrá su corolario en el diseño de políticas públicas específicas por parte de los gobiernos de turno. En diez años en Latinoamérica doce países del área han promulgado una ley.

Roth (2007) menciona que existen cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: “implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y de procesos”.

Entonces es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático (Roth, 2007: 27).

Debemos aclarar que esta investigación se aleja de los procesos lineales, verticalistas y burocráticos de los modelos clásicos de evaluación de las políticas públicas, por ende no existe una relación causa- efecto entre la estabilización y el diseño de las políticas públicas, pues hasta la fecha algunos países de la región no cuentan con una normativa específica que regule el derecho de AIP, aunque todos contemplan garantías a sus ciudadanos en sus constituciones.

(...) Se trata también en cierta forma, de sustituir la búsqueda de las relaciones causales unívocas para tratar de aprehender de la sociedad como un tejido de relaciones más complejas, de interrelaciones más que de relaciones, de interdependencia más que de dependencia (Roth, 2007:31).

La investigación busca captar el conjunto de relaciones que se da en el proceso de diseño de políticas de AIP, identificando a los grupos sociales relevantes, las interpretaciones que construyen sobre el artefacto tecnológico, y las negociaciones que se dan y que determinan el éxito o el fracaso de la política, estas relaciones serán analizados específicamente para el caso ecuatoriano, en el capítulo III de la investigación.

Adoptar los modelos interactivos del análisis del cambio tecnológico al estudio de las políticas públicas, permite superar modelos lineales de estudios: “(...) y emprender otro tipo de análisis basado en conceptualizaciones dinámicas” (Albornoz, 2010:7).

La tendencia a producir políticas públicas está estrechamente ligada a las demandas, las interrelaciones que se dan entre la población y el Estado, a groso modo, podemos sostener que las políticas públicas son las respuestas que el Estado o poder público otorga a las necesidades de los gobernados, en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios.

En este sentido Panamá (2002), Perú (2002), México (2002), la República Dominicana (2004), Ecuador (2004), Honduras (2006), Nicaragua (2007), Guatemala

(2008), Uruguay (2008), Chile (2008), y más recientemente, El Salvador (2011) y Colombia (2012), cuentan con legislaciones sobre el tema de AIP.

Las normativas promulgadas por estos primeros países, como las sucesivas normativas en este campo rescatarán en gran medida los modelos diseñados por la Organización de Estados Americanos OEA en torno al derecho de AIP.

De las tres primeras iniciativas (México, Perú y Panamá), el reglamento Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de México, fue considerado en su momento como una de las más garantistas en términos de la posibilidad de acceder a la información y de poner reglas específicas a este ejercicio de la libertad, a la vez se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que tiene como función hacer cumplir lo estipulado en la normativa.

Una reciente evaluación en el país azteca menciona que el derecho de AIP corre el peligro de convertirse en un discurso religioso.

Por otra parte la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Perú, se encuentra también dentro de las más garantistas, aunque existe desconocimiento y escasa utilización tanto de particulares como de la ciudadanía.

Panamá cuenta con la Ley 6 de transparencia, según el informe de la oficina del Defensor del Pueblo se demanda al Estado diseñar políticas públicas específicas para hacer cumplir la normativa, pues “sancionar una ley es una cosa. La forma en que los gobiernos administran e interpretan esa Ley, es otra cosa” (Rodríguez, 2002:72).

En el informe presentado por Rodríguez (2012) menciona que a pocos meses de aprobada la Ley varias de las dependencias estatales se negaron a brindar información que la misma Ley definía como de carácter público y de libre acceso.

En este punto debemos señalar que en las primeras políticas públicas sobre el derecho de AIP se puede identificar diseños propios de concepción clásica o sea de arriba hacia abajo, son políticas diseñadas desde el gobierno, en ellas la intervención de los GSR o la sociedad civil fueron mínimas.

Por otro lado se identifica a los organismos internacionales como promotores de políticas públicas de derecho de AIP, pues al estar reconocido por las convenciones supranacionales como una herramienta eficiente para la lucha contra la corrupción, será recomendado por las grandes organizaciones crediticias, como el Programa de las

Naciones Unidas (PNUD), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

El derecho de acceso a la información es reconocido por las convenciones internacionales como un medio eficiente de lucha contra la corrupción, y forma parte de las medidas de promoción del buen gobierno recomendadas por las grandes organizaciones internacionales, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (Canvaggio, 2011:6).

Aunque no existen trabajos empíricos ni investigaciones académicas sobre la el derecho de AIP como requisito para acceder a créditos bancarios, se puede sostener que al ser una medida recomendada por los organismos internacionales de crédito, algunos gobiernos latinoamericanos en cierta medida se vieron forzados a introducir políticas de AIP, para de esta manera acceder a préstamos otorgados por estas instancias.

Pareciera que la flexibilidad interpretativa que tienen los gobiernos sobre el discurso hace que éstos (los gobiernos), comiencen a diseñar políticas públicas ya que los grupos políticos se ven en la necesidad de incorporar en sus constituciones las “sugerencias”, hechas por los organismos de crédito.

La tendencia a producir políticas públicas de derecho de AIP por los estados es también el producto de las interrelaciones que dan entre los varios grupos sociales relevantes y las instituciones gubernamentales, son pues “fenómenos complejos que abarcan múltiples dimensiones y que son construidos socialmente” (Brieva, 2006: 3).

Es así que los Grupos Sociales Relevantes (GSR) son en algunos casos los promotores para que los estados implementen políticas públicas de AIP. Es el caso ecuatoriano donde la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), en gran medida fue producto de la interacción entre los GSR y el gobierno.

En el caso ecuatoriano se evidencia la participación activa de los GSR a tal punto de que son ellos quienes interpelan al Estado mediante la presentación ante el Parlamento Nacional, hoy Asamblea Nacional de propuestas legislativas en este campo.

Gran parte de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información (LOTAIP) del Ecuador que entró en vigencia el 18 de mayo de 2004, tiene como base los diferentes acuerdos y ratificaciones hechas por estos GSR.

Como se verá en el capítulo III las coaliciones que los GSR realizan con el gobierno son de suma importancia para viabilizar políticas públicas, ya que en gran medida el diseño de una política pública no depende únicamente de una institución o agente gubernamental, sino de los muchos, de las decisiones que los otros participantes hayan asumido entorno al artefacto tecnológico.

En este sentido y siguiendo a Sabatier (1993) en su trabajo sobre el análisis de la implementación de políticas públicas, el autor recupera uno de los campos olvidados en los estudios de las políticas públicas, el de los valores, las creencias e ideas como factores de éxito o fracaso.

En esta misma línea Sabatier (1993), sostiene que en el estudio de las políticas públicas, intervienen diversos factores como las variables normativas, así como las variables no normativas, entre estos se debe tomar en cuenta a las coaliciones de grupos que están atadas a diferentes sistemas de creencias.

En suma podemos señalar que la tendencia a producir políticas públicas está estrechamente ligado al tema de las recomendaciones que hacen los organismos internacionales como la OEA a través de sus agencias de crédito como son el FMI, PNUD y el BM, en cierto grado los gobiernos se vieron obligados a introducir medias específicas para garantizar el derecho de AIP, en este caso las iniciativas las realizan los propios gobiernos democráticos evitando de esa manera ser perjudicados.

Por otro lado la tendencia a producir políticas públicas esta también condicionado a la capacidad que tienen los GSR a la hora de autoorganizarse y demandar políticas en este campo, un claro ejemplo de esta iniciativa es el caso ecuatoriano.

Si bien la presión de los organismos internacionales es un factor de suma importancia, no debemos olvidar también el contexto político, caracterizado en ese entonces, por marcada la inestabilidad y crisis de la clase política.

En resumen podemos identificar dos momentos en la cual el Estado ecuatoriano, se vio en la necesidad de diseñar políticas públicas en el campo del derecho de AIP. La primera caracterizada por la presión de estos organismos supranacionales y los GSR, ambos sectores interpelan al Estado y demandan políticas públicas. Un segundo momento marcado por la estrategia asumida en ese entonces por la clase política, sumergida en un descredito y crisis de liderazgo.

En este segundo momento, diseñar políticas públicas en el campo del derecho de AIP, será utilizado como un discurso y voluntad de los gobernantes para el tema del fortalecimiento de la democracia.

Conclusiones

En estos últimos años vivimos el boom del derecho de AIP a nivel mundial, este proceso se dio por iniciativas impulsadas por sobre todo por organismos internacionales como la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, quienes aprobaron el derecho de saber, el derecho a la justicia y el derecho a reparación.

Por otro lado los tres sistemas regionales de derechos humanos como son la Organización de Estados Americanos, el Consejo de Europa y la Unión Africana, han reconocido formalmente el derecho, obligando a sus estados miembros a diseñar políticas públicas para garantizar el acceso a la información.

A lo largo de la historia discursiva en el campo del derecho al AIP, se pueden identificar dos generaciones de legislaciones que se han sucedido. Las primeras generaciones del derecho de AIP posibilitaron abrir los archivos públicos, para corresponder a las preocupaciones de investigación histórica. Suecia es uno de los primeros países en este campo, en 1766 estableció una política pública en torno a la AIP al introducir (La Ley de libertad de prensa) mecanismo de acceso ciudadano a los documentos del gobierno. En esta primera generación se cuenta también con la Declaración francesa de los derechos humanos de 1789 que en su artículo 15 señala: “La sociedad tiene el derecho de pedir a cualquier agente público que dé cuenta de su administración”, pero este principio prometedor no ha pasado de ser teórico.

La segunda generación concierne el acceso a los documentos administrativos de los gobiernos, su emergencia se la puede rastrear después de la segunda guerra mundial, en varias olas sucesivas.

Los diez países pioneros Suecia, Finlandia, los Estados Unidos, Dinamarca, Noruega, Francia y Países Bajos, Australia y Nueva Zelanda y Canadá, ingresan en la primera ola, mientras que los países que, después del derrumbamiento de los regímenes autoritarios, han adoptado una ley en los años 1990- 2000 forman el bloque de países de la segunda ola, se suman los 13 países ricos y de tradición democrática que lo han hecho

en el marco de la reforma y modernización administrativa, forman parte de la tercera ola.

Los países Latinoamericanos ingresan en la denominada cuarta ola, siendo el último bloque en asumir políticas sobre el derecho de AIP.

El tema de la estabilización del discurso en Latinoamérica pasa necesariamente por el proceso de reconocimiento de los organismos supranacionales, un régimen democrático y el desarrollo de las tecnologías de información, son la base para la adopción de políticas públicas entorno al derecho de AIP.

En este proceso de estabilización del discurso se debe también hacer énfasis en la cuestión de la flexibilidad interpretativa del discurso, pues como ya fue señalado los gobiernos latinoamericanos y la sociedad civil le otorgaron al discurso una valorización que va dirigida por sobre todo a la lucha contra la corrupción y éste va de la mano del tema de la transparencia gubernamental.

El desarrollo y la revolución de la tecnología informática que cambia la concepción de acceder a la información es otro de los aspectos que influyen directamente en la estabilización del discurso en Latinoamérica.

Por otro lado la tendencia a producir políticas públicas está estrechamente ligado al tema de las recomendaciones que hacen los organismos internacionales de crédito como son el FMI, PNUD y el BM, pues en cierto grado los gobiernos se vieron obligados a introducir medias específicas para garantizar el derecho de AIP, en este caso las iniciativas las realizan los propios gobiernos democráticos evitando de esa manera ser perjudicados.

La tendencia a producir políticas públicas esta también condicionada a la capacidad que tienen los GSR a la hora de auto organizarse y demandar políticas en este campo, un claro ejemplo de esta iniciativa es el caso ecuatoriano.

Si bien la presión de los organismos internacionales es un factor de suma importancia, no debemos olvidar también el contexto político, caracterizado en ese entonces, por una marcada inestabilidad y crisis de la clase política.

Podemos identificar dos momentos en la cual el Estado ecuatoriano se vio en la necesidad de diseñar políticas públicas en el campo del derecho de AIP. La primera caracterizada por la presión de estos organismos supranacionales y los GSR ambos sectores interpelan al Estado y demandan políticas públicas. Un segundo momento

marcado por la estrategia asumida en ese entonces por la clase política, sumergida en un descredito y crisis de liderazgo.

En este segundo momento, diseñar políticas públicas en el campo del derecho de AIP, fue visto y utilizado como un discurso y voluntad de los gobernantes para el tema del fortalecimiento de la democracia, será una manera de dar señales a una población desencantada con sus gobernantes.

Ya a momento de cierre, las tendencias a producir políticas públicas en este campo son escasas y están marcadas por presiones externas al Estado, no es un tema que emerja como voluntad expresa y deliberada por parte de los gobernantes, sino este será el producto de presiones y estrategias.

CAPÍTULO III

GRUPOS SOCIALES REVELANTES, LOTAIP E INSTITUCIONALIDAD

El rol y protagonismo de los Grupos Sociales Relevantes (GSR), es sin duda una de las características principales en el proceso de constitución de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública LOTAIP del Ecuador.

A lo largo de este proceso constitutivo se pueden identificar dos momentos centrales y de protagonismo de los GSR. Un primer momento caracterizado por el papel de mediador e intermediario que asumen frente a los grupos políticos que componían en ese entonces el Congreso Nacional hoy Asamblea Nacional. Un segundo momento caracterizado por intervenir directamente en el proceso de promoción y capacitación de la normativa.

La LOTAIP es una de esas pocas normas que tiene en su gestación y en sus primeros pasos a la sociedad civil, es decir, a los directos interesados, en un contexto, el de los primeros años de vigencia caracterizado por la desaparición de las acciones gubernamentales, los GSR cumplirán una función que le corresponde por antonomasia al aparato estatal.

Calificada por sus impulsores como una de las más completas en el campo de los derechos de AIP, posee 23 artículos divididos en seis títulos, 23 artículos, una disposición General, disposiciones Transitorias y una disposición Final. Tiene por objeto garantizar y normar el ejercicio del derecho fundamental de las personas a la información conforme a las garantías consagradas en la Constitución Política, los pactos internacionales de derechos civiles y políticos, convenciones interamericanas sobre Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales vigentes, de los cuales el Ecuador es signatario.

La nueva Constitución Política del Ecuador, aprobada el 2008 contempla a la LOTAIP fue incorporada a las nuevas características del estado plurinacional, adquiriendo mayor importancia, pues se incorpora una serie de deberes, derechos y procedimientos en término de control social y participación ciudadana.

El 19 de enero de 2004 el Congreso Nacional promulgó la LOTAIP normando de esta manera el Acceso a la Información Pública, un derecho que hasta la fecha no ha conseguido arraigarse en las prácticas de las instituciones y funcionarios públicos, ni mucho menos en la sociedad civil.

El gobierno en ese entonces delegó a la Defensoría del Pueblo, una instancia descentralizada y autónoma encargada de vigilar temas concernientes a los Derechos Humanos, la difícil tarea de ser garantista y vigilante de la nueva normativa, sin prever para ello, la capacidad institucional, mayores recursos económicos, ni de personal para garantizar el cumplimiento de la nueva obligación delegada.

La Defensoría del Pueblo, no ha podido en estos nueve años de vigencia de la LOTAIP, sentar las bases organizativas, ni de logística para cumplir con su misión en el campo del derecho de AIP, pues su trabajo es meramente cuantitativo y monitorear las páginas Web, de las instituciones obligadas a difundir información.

Al no contar con una institución específica y única que promocióne, garantice y vigile el cumplimiento de la Ley, la LOTAIP tiende a quedar en mero discurso religioso a pesar de que en los último años se puede observar un viraje por parte del aparato gubernamental en el tema del derecho de AIP, las acciones y políticas públicas son todavía escasas y de muy poca efectividad.

Este tercer capítulo del trabajo bordeará los temas de los GSR; el análisis de la LOTAIP, sus contenidos, sus garantías y vacíos, el tema de las instituciones será otro de los subtítulos que abordaremos, para finalizar con una descripción sobre los primeros años de vigencia de normativa.

Los Grupos Sociales Relevantes

Para hacer el análisis de los Grupos Sociales Relevantes (GSR) y su participación en el proceso de aprobación de la Ley Orgánica y de Transparencia de Acceso a la Información Pública (LOTAIP), es preciso volver al concepto que le asigna la teoría de la SCOT.

Bajo este postulado teórico, los GSR tienen un significado compartido para el desarrollo de un determinado artefacto tecnológico, en nuestro caso, el derecho de AIP, significado que es utilizado para reconstruir y explicar las trayectorias particulares del artefacto.

En este sentido y siguiendo a Thomas (2008) el concepto de GSR es reconocido por Pinch y Bijker como una categoría de los actores sociales. Thomas (2008) sostiene que la ubicación y seguimiento de los GSR constituye un aspecto crucial y punto de partida ya que el desarrollo tecnológico es visto como un proceso social, no como un proceso autónomo. “Los grupos sociales relevantes son los portadores (carriers) de ese proceso” (Thomas, 2008: 184).

En este abordaje analítico-descriptivo, los sentidos atribuidos a los artefactos por los diferentes actores relevantes constituyen al artefacto. Los diferentes grupos sociales relevantes atribuyen distintos sentidos a los artefactos. “A partir de esta multiplicidad de visiones, socialmente situadas, aparecen tantos artefactos como visiones de los mismos” (Thomas, 2008:184).

Para nuestra investigación los GSR están conformados por sujetos que diseñan, gestionan y son beneficiarios de las políticas públicas.

Una vez habiendo retomado el concepto de GSR, proseguimos con el objetivo de este apartado, que es, el de acercarnos a estos grupos sociales que en un principio tuvieron que ver con la promoción y promulgación de la LOTAIP.

En el Ecuador serán las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), fundaciones que trabajan con recursos económicos de organismos internacionales las que lideren y organicen a diferentes sectores de la sociedad civil, sobre el tema de necesidad de una Ley entorno al derecho de AIP.

Esta particularidad hace del caso ecuatoriano una de sus principales características, no se tienen en otros países latinoamericanos registros sobre el

involucramiento directo por parte de la sociedad civil entorno al discurso del derecho de AIP, al menos no, con la intensidad e importancia que se da en el Ecuador.

Ahora bien, para entender el protagonismo que adquieren las ONG en el campo del derecho de AIP en el Ecuador, existen ciertas condiciones sociales que merecen cierta explicación, pues son condiciones que derivan en la participación y articulación de las mismas.

Por un lado, debemos señalar que el activismo y la importancia que adquieren las ONG en los países latinoamericanos, no es novedoso, esto, por sobre todo en la década de los 80, cuando la cooperación internacional decide apoyar el surgimiento de este tipo de organizaciones con el objetivo de que incidan en el desarrollo de sus países y por ende en la construcción de políticas públicas.

Las ONG supieron en el caso Latinoamericano desarrollar y generar un capital social fuerte en la gestión e injerencia en el diseño de las políticas públicas orientadas a los sectores más vulnerables, esto con ayuda internacional, para la década de los 90 estas donaciones habían alcanzado los 65,6 millones de dólares.

Las donaciones directas a América Latina aumentaron de 31,5 millones de dólares en 1990 a 65,6 millones de dólares en 1994, en el marco de un aumento global de 74 por ciento de las donaciones directas a entidades fuera de Estados Unidos, que pasó de 166 millones a 289 millones de dólares (Marsal, 2005: 26)

Para el caso ecuatoriano, Arias (2011) menciona que es en la década de los 80 cuando las ONG toman un rol más activo buscando su legitimidad y fortalecimiento institucional en la sociedad civil. La autora señala con mayor precisión que es en la década de los 90 cuando realmente la sociedad civil pone en evidencia la necesidad de trabajar conjuntamente en redes y colectivos para facilitar la consecución de algunos objetivos comunes e incidir en el diseño de políticas públicas.

El director del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental CEDA, Daniel Barragán, describe el rol de las ONG de la siguiente manera: “En el Ecuador, la sociedad civil es un actor vibrante y diverso. Somos un sector que a lo largo de los años ha aportado considerablemente al desarrollo del país desde varios enfoques, procesos, espacios y coyunturas”, (Barragán, 2011:9).

La naturaleza de estas organizaciones civiles materializadas en las ONG, es decir su no dependencia de recursos económicos del Estado nación, le permiten a la vez

cuestionar el concepto y aplicación monopólica sobre el diseño de las políticas públicas, atribuidas al Estado.

Así lo describe Boris Cornejo, representante de la Fundación Esquel:

La política pública, de la manera como nosotros lo entendemos no es un monopolio, no es un atributo exclusivo del gobierno, del Estado, la política pública en este caso preciso que estamos conversando es un esfuerzo cívico de organizaciones sociales de la sociedad civil que hacen propuestas, el Estado las asume y después estas propias organizaciones se preocupan de que la Ley, se ejecute (Cornejo, 2013: entrevista).

Junto a este cuestionamiento sobre la política pública como potestad única del Estado, se da también importantes logros que las ONG lograban consolidar en poblaciones alejadas, donde el Estado, prácticamente desaparece. Uno de los ámbitos donde intervendrán será en la cuestión de promocionar los Derechos Humanos.

Estas redes entre Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) comienzan a producir buenos resultados en cuando a conquistas sociales; es un periodo de reivindicaciones de varios movimientos sociales: mujeres, ambientalistas, derechos de la niñez y adolescencia y el movimiento indígena que ganan espacios de representación en el campo político (Arias, 2011:23).

Uno de los ejes de financiamiento de los organismos internacionales, será precisamente este, el relacionado a la promoción de los derechos humanos, donde se contempla al derecho de AIP, como pilar fundamental para el fortalecimiento de la democracia en Latinoamérica.

En segundo lugar, otro de los aspectos que ha influido en el aumento de la financiación a ONG de Latino América es el interés de las fundaciones de Estados Unidos de acompañar las transiciones a regímenes democráticos de ahí las donaciones dirigidas a apoyar proyectos de desarrollo de la sociedad civil como derechos jurídicos, políticos, etcétera (Marsal, 2005: 27).

Otro de los aspectos a ser mencionados sobre las condiciones para la conformación de la Coalición Acceso¹¹, es la Constitución Política del Ecuador de 1998, en ella, se incluye

¹¹ La Coalición de Organizaciones Civiles por el Acceso a la Información Pública en Ecuador, Coalición Acceso, se conformó en el año 2003, logró unir a varias ONG e impulsar el tema del AIP. En su planificación estratégica, proyectada hasta el 2008, las organizaciones miembro de la Coalición Acceso, se plantearon ser un ente que impulse la conformación de un movimiento ciudadano por el acceso a la

algunos procesos participativos por parte de la ciudadanía, potenciando de esta manera el rol de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo local y en la gobernabilidad.

El proceso de aprobación de la LOTAIP y articulación de la Coalición Acceso, debe también ser entendida por las presiones que hacen los organismos supranacionales a los gobiernos en el tema de la transparencia.

En el caso del Ecuador, se debe hacer mención a la XXXIV reunión de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) festejada en Quito¹² el 2004.

Respecto a esto el Director General del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA), Daniel Barragán dice lo siguiente: “De cierta forma eso fue como una presión hemisférica para que el gobierno de Lucio Gutiérrez apruebe la Ley” (Barragán, 2013, entrevista).

Los casi 10 años de inestabilidad política que vive el Ecuador entre 1997- 2005, es otro de los factores a ser señalados, periodo marcado por movilizaciones y la destitución de tres presidentes de la república (Abdala Bucaram en 1997, Jamil Mahuad en el 2000 y Lucio Gutiérrez en el 2005).

Frente a una prolongada crisis política que en los últimos años se profundiza por la crisis económica en la que ingresa el Ecuador, la clase política de ese entonces, privilegió el tema de la legislación del derecho de AIP pues este discursivamente fue utilizado como una herramienta de lucha contra la corrupción y transparencia gubernamental.

A la vez, la acción asumida por la clase política en ese entonces, es un intento de dar señales claras a la ciudadanía, en torno al fortalecimiento del sistema democrático, es así que términos como transparentar el gobierno, rendiciones de

información pública en el país. Es decir, contribuir en la construcción de ciudadanía, cuya condición de sociedad informada y cuya práctica en el ejercicio del derecho de acceso a información, fortalezca el sistema democrático.

¹² Del 6 – 8 de junio de 2004 se realizó en la ciudad de Quito – Ecuador la XXXIV Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), donde se trató la importancia de la transparencia en los gobiernos de la región como base para el fortalecimiento de la democracia. En esto, debemos tener en cuenta que la Ley Orgánica de Transparencia de Acceso a la Información Pública (LOTAIP), fue aprobada el 18 de mayo de ese año, aunque la Ley, ingresa en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, 12 de enero del 2005.

cuentas, serán utilizados con frecuencia por los gobernantes de ese entonces, discurso que a la vez, será utilizado también por las ONG.

El tema de la necesidad de transparentar las acciones y la información de los gobiernos se ve reflejado en el mismo Congreso Nacional, con relación a esto último Daniel Barragán, describe la situación de los congresistas en ese entonces: “Los mismos congresistas no tenían acceso a la información de las instituciones públicas, entonces eso también fue uno de los hechos que ayudo a empezar a discutir esta Ley” (Barragán, 2013, entrevista).

Es así que el presidente del Congreso Nacional de la República, presenta un proyecto de Ley cuyo objetivo es normar el tema del derecho de AIP, esto en el gobierno de Jamil Mahuad.

Posterior a éste proyecto, la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos (AEDEP) presentó otro, al igual que el diputado socialcristiano Luis Almeida. Debemos hacer mención también a la sociedad civil, pues la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), presentó también un borrador de Ley.

Estas iniciativas despertaron el interés de ciertos grupos de la sociedad civil sobre el tema del derecho de AIP, como la Fundación de la Social Democracia Alemana, conjuntamente con la Universidad Católica y la Fundación Esquel¹³, quienes realizaron foros para difundir los contenidos de estas propuestas de Ley en Quito, Guayaquil y Cuenca.

Es en este contexto social - político donde debemos entender el surgimiento y la articulación de la Coalición Acceso del Ecuador, fueron estas condiciones sociales las que posibilitaron el surgimiento y posterior articulación de una organización conformada en su gran mayoría por varias ONG que al final vendrían a convertirse en uno de sus principales impulsores de la LOTAIP.

Son miembros de la Coalición Acceso el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental CEDA, la Clínica de Derechos Humanos de la PUCE, la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo – CLD-, la Corporación Participación Ciudadana PC, la Fundación Esquel, la Fundación Futuro Latinoamericano FFLA (Bahamonde, 2006:1).

¹³ Como se sostuvo líneas arriba, la acción de estas organizaciones civiles, que luego conformarán la Coalición Acceso, tiene como base de su funcionamiento los recursos económicos destinados por parte de organizaciones internacionales para con el tema del discurso del derecho de AIP en Latinoamérica, como también de los organismos supranacionales, tal es el caso de la OEA.

Ahora bien, una vez descrito las condiciones sociales y políticas dadas en ese entonces y que derivó en la articulación de la Coalición Acceso, las siguientes líneas tratarán de dar cuenta sobre las acciones que fueron encaradas por el GSR.

Constituida la Coalición Acceso, una de sus primeras tareas fue, a través de seminarios y foros internacionales socializar las propuestas de Ley existentes y presentadas al Congreso Nacional.

El subdirector de la ONG Corporación Participación Ciudadana, Simón Jaramillo, describe de la siguiente manera la formación de la Coalición Acceso:

Previamente nos habíamos constituido en esta Coalición, es decir muchas organizaciones que habíamos estado pensando que hay que impulsar esta Ley, nos juntamos, dijimos hagamos un grupo, un colectivo informal, no con vida jurídica, sino un colectivo informal que justamente impulse el tratamiento de esta Ley (Jaramillo, 2013, entrevista).

Otra de las acciones de la Coalición se centraría en establecer puentes de diálogo con el Congreso Nacional, para ser precisos, con la Comisión de Gestión Pública. Por ejemplo al interior de la Comisión, se planteó el aporte técnico que sus organizaciones q estaban en condiciones de ofertar para así tener la aceptación de la sociedad civil.

Adicionalmente se le entregó la sistematización que se hizo como insumo para el informe final que la Comisión debía presentar al Pleno del Congreso. Para avanzar en la negociación, cada organismo asumió el cabildeo con los sectores que les eran afines (Guzmán, sa/: 3).

Otra de las acciones de la Coalición Acceso, estuvo caracterizado por su participación como intermediario en las negociaciones con las fuerzas políticas existentes al interior del Congreso Nacional, así lo constata Escobar 2007: “Así el CLD conversaba con la centro derecha y la derecha, y la Fundación Friedrich Ebert con la centro izquierda y la izquierda” (Guzmán, sa/:3).

En muchas de las ocasiones la Coalición propició el cabildeo con diputados de la bancada del movimiento indígena, para ello se los asesoró sobre el tema. Este tipo de acciones se repiten también con los diputados de partidos de derecha y la socialdemocracia.

Para articular el tema sobre el derecho de AIP, y lograr el apoyo mayoritario Jaramillo, menciona que se optó por utilizar el tema de la transparencia “ya que éste

debe ser un acuerdo de todos los ecuatorianos sin importar el partido o la filiación, política a la que pertenecían, con buenos resultados ya que los congresistas se apropiaron del discurso”, (Jaramillo, 2013, entrevista).

De esta manera describe Guzmán sa/ la función de mediación asumida al interior del Congreso Nacional en ese entonces por la Coalición Acceso:

El producto de esa negociación fue el primer informe de la Comisión de Gestión. El Congreso no modificó sustancialmente el proyecto. Posteriormente, el segundo debate se demoró un año y medio en concretarse. Ese tiempo fue aprovechado por la AEDEP, que fungía de aliado y oponente a la vez. Aliado porque presionaba públicamente para que se apruebe la Ley y los diputados respondían, y oponente porque opacaba al trabajo de las otras organizaciones de sociedad civil. En el primer trimestre del 2004 se logró la aprobación de la Ley, gracias en buena medida a la presión mediática que ejerció la AEDEP y también por la incidencia directa con los diputados (Guzmán, sa/:5)

Si bien la Coalición Acceso no presentó ninguna propuesta de Ley, su función debe ser entendida en su capacidad de propiciar el debate tanto al interior del Congreso Nacional, como al exterior de hemiciclo deliberativo, pues logró cohesionar, articular e interpelar a la sociedad civil.

Otra de las acciones de importancia asumidas por la Coalición en el proceso de aprobación de la LOTAIP, es su papel de vigilante asiduo de los artículos, pues evitó que se alteren disposiciones centrales de la Ley.

(...) Por ejemplo se quería excluir básicamente por presión de los alcaldes en ese entonces de Quito y Guayaquil, se quería excluir de la LOTAIP a las fundaciones creadas por los municipios, es decir los municipios de Quito y Guayaquil, crearon varias fundaciones para llevar adelante determinados proyectos, por ejemplo el municipio de Guayaquil, no recuerdo si era el alcalde Nebot, el actual o el alcalde Febres Cordero, creó la fundación Malecón 2000, la obra de regeneración que hicieron de las orillas del río Guayas, en el caso de Quito, Vida Para Quito, entiendo en la época del general Sevilla o Moncayo, entonces se quería dejar por fuera a estas instituciones con la idea de que eran privadas, por ejemplo ahí nuestra incidencia fue, sí, son privadas, pero reciben fondos públicos y cumplen una función pública y en base a eso se diseñó el artículo (...) a la final se logró incluir entre los obligados no sólo a las instituciones públicas, sino aquellas instituciones privadas que no son públicas, que no son creadas por Ley, que no partan del sector público, pero que prestan servicios públicos, que reciben fondos públicos, por ejemplo las universidades (Jaramillo, 2013: entrevista).

Se puede mencionar que la Coalición Acceso, tuvo un papel relevante al promover la discusión legislativa, las capacitaciones tanto a diputados, como a organizaciones civiles, como un sigiloso seguimiento al proceso de ratificación y aprobación de los artículos.

No se llegaría a comprender todo el proceso de aprobación y debate de la LOTAIP, sin la tarea de la Coalición Acceso. Esta organización surge como actor central desde los inicios del proceso constituyente. Será también decisivo en los primeros años de promulgada la Ley, este punto será desarrollado líneas abajo, pues una gran mayoría del proceso de promoción fue asumida por este grupo.

En este punto se debe hacer mención al tema del financiamiento de las ONG, pues en última instancia son estos recursos provenientes de instituciones internacionales las que permiten encarar las diferentes actividades realizadas tanto en la promoción como en el campo de la capacitación.

La fuerte dependencia económica de las ONG a las donaciones económicas de los organismos internacionales, deriva también en que su existencia esté condicionada al presupuesto de éstas.

Es así, que cuando el presupuesto fue reducido por parte de los organismos internacionales hacia temas específicos del derecho de AIP, disminuyeron también las acciones de estas ONG. La Coalición Acceso se desvaneció.

Mediante el activismo la Coalición Acceso, logró la aprobación de la LOTAIP, en de mayo el 2004, misma que fue publicado en el Registro Oficial y puesto en vigencia el 19 de enero de 2005, el reglamento marca la introducción legal de la transparencia como práctica nacional.

La LOTAIP

El 19 de enero 2013 la LOTAIP cumplió nueve años de vida, en este segundo apartado abordaremos el tema de las características normativas, sus principales problemas de aplicabilidad, nos acercaremos también a las perspectivas y sugerencias que hacen los impulsores para con la normativa.

En primera instancia y esto con afanes aclarativos nada más, debemos hacer mención a los referentes hitos normativos que contemplan el tema del Acceso a la Información Pública en el Ecuador. Estos son la nueva Constitución de la República del

Ecuador vigente desde octubre del 2008¹⁴, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a Información Pública (LOTAIP) y su reglamento, vigentes desde el 2004 y 2005, respectivamente.

El 2008 en el gobierno del actual presidente del Ecuador Rafael Correa, mediante una Asamblea Constituyente, promulgó la Constitución Política 2008 desplazando a la anterior Constitución de 1998; que rige desde su publicación en el Registro Oficial el 20 de octubre de 2008.

La nueva Constitución Política contempla a la LOTAIP y fue asimilada a sus nuevas características, donde se incorpora una serie de deberes, derechos y procedimientos en término de control social y participación ciudadana, dando mayor importancia al tema del derecho de AIP.

La LOTAIP posee 23 artículos dividido en seis títulos, 23 artículos, una disposición General, unas disposiciones Transitorias y una disposición Final.

La LOTAIP tiene por objeto garantizar y normar el ejercicio del derecho fundamental de las personas a la información conforme a las garantías consagradas en la Constitución Política, los pactos internacionales de derechos civiles y políticos, convenciones interamericana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales vigentes, de los cuales el Ecuador es signatario.

Habiendo hecho esta aclaración, lo primero que debemos señalar es que la LOTAIP trata a la información pública de la siguiente manera:

Información Pública.- Se considera información pública, todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere esta Ley, contenidos, creados u obtenidos por ellas, que se encuentran bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado (LOTAIP, Art. 5).

En base a lo descrito en el artículo 5 de la LOTAIP y a manera de ampliar el concepto podemos sostener que la información pública son todos los datos que se encuentran en

¹⁴ El Artículo 18(2) de la Constitución de Ecuador de 2008 decreta que todos, ya sea de forma individual o colectiva, tienen el derecho a acceder a la información en manos de entidades públicas o entidades privadas que reciben recursos del Estado o que llevan a cabo funciones públicas. Este derecho no será limitado más que por decreto de ley, y no se puede limitar en absoluto en el contexto de violaciones a los derechos humanos. El Artículo 91 extiende acción legal para proteger el derecho a la información cuando éste se ha denegado, por completo o en parte, ya sea de forma explícita o informal. De acuerdo al Artículo 265, toda información acerca de la formulación, aprobación e implementación del presupuesto debe ser pública y divulgarse al público de forma proactiva por los medios adecuados.

poder de las instituciones públicas, bajo cualquier medio, documento o registro “(óptico, electrónico, químico, físico, biológico o cualquier otro formato)”, Bonilla (2001).

Para ser más precisos en el artículo primero de la LOTAIP, se describe de la siguiente manera el tema del ámbito del principio de publicidad sobre quienes, ya sean instituciones o personas de derecho que deben cumplir con este principio:

Toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades, conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, están sometidos al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas en esta Ley (LOTAIP, Art. 1).

La LOTAIP es clara y considera a la información pública aquella que ha sido obtenida con recursos públicos. Un ejemplo de éstas son las consultorías que contratan en las reparticiones estatales desarrolladas por personas naturales o jurídicas de derecho privado.

En su artículo 3 se describe el ámbito de aplicación de la Ley, como son los organismos y entidades que conforman el sector público en los términos del artículo 225 de la Constitución Política de la República¹⁵. Así como también una lista de otras entidades que incluyen a las personas legales cuyas acciones se relacionan exclusivamente con el manejo de recursos del Estado; entidades privadas, incluyendo empresas, fundaciones y organizaciones no gubernamentales, al grado en el que están encargadas de proporcionar o administrar bienes o servicios públicos, o que tienen acuerdos o contratos con entidades públicas que sirven fines públicos; entidades privadas que llevan a cabo funciones públicas o que reciben fondos públicos, al grado de esta conexión pública; y otras personas legales privadas que poseen información pública.

¹⁵ El Artículo 225 de la Constitución Política, señala lo siguiente: El sector público comprende: Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

La LOTAIP contempla también en su Artículo 16 a los partidos políticos que tienen la obligación de publicar sus informes anuales, que contienen información detallada sobre el uso de los recursos asignados a ellos: “Todos los partidos y organizaciones políticas que reciben recursos del Estado, deberán publicar anualmente en forma electrónica, sus informes sobre el uso detallado de los fondos a ellos asignados”, (LOTAIP, Art. 16).

En síntesis podemos mencionar que la definición sobre información pública, el principio de publicidad y las instancias sometidas a ella, es una definición muy amplia, que cubre a la totalidad de las personas e instituciones ligadas al cualquier vínculo con el sector público.

Para la mayoría de las personas entrevistadas este primer cuerpo es una de las más completas sobre el tema de derecho de AIP. Aunque existe contradicción entorno al artículo primero que decreta que el acceso a la información “es un derecho de las personas”, con el artículo 4 donde se señala que “la información pública pertenece a los ciudadanos y ciudadanas”, es decir a los mayores de 18 años de edad, que no se aclara en el artículo 19 que consta de la solicitud y sus requisitos, que decreta “en dicha solicitud deberá constar en forma clara la identificación del solicitante y la ubicación de los datos o temas motivo de la solicitud”, (LOTAIP, Art. 19).

Pese a los ruidos existentes en estos tres artículos, “parece que el derecho no estuviera limitado por ello”, (Mendel, 2009).

Con respecto a las garantías procedimentales y del proceso administrativo para acceder a la Información Pública, la LOTAIP en su artículo 19 señala lo siguiente:

De la Solicitud y sus Requisitos.- El interesado a acceder a la información pública que reposa, manejan o producen las personas jurídicas de derecho público y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, deberán hacerlo mediante solicitud escrita ante el titular de la institución (LOTAIP, Art. 19).

Al ser bastante específico, el artículo deja de lado temas como la cuestión de los analfabetos y las poblaciones indígenas con larga tradición oral, sería recomendable señalar algunas acciones por parte de las instituciones públicas para con las personas con discapacidad.

Sería preferible especificar de forma clara que las solicitudes pueden hacerse de forma electrónica e, idealmente, de forma oral. La Ley no

requiere que las entidades públicas proporcionen asistencia a los solicitantes, aún cuando éstos sean discapacitados o analfabetos, contrario a mejores prácticas en otros países (Mendel, 2009: 79).

Siguiendo a Mendel 2009, el artículo 20 estipula que el derecho a la información no impone la obligación de que las entidades públicas tengan que crear o producir información que no poseen. Cuando éste es el caso, la entidad pública informará al solicitante de este hecho por escrito. Éste es el caso de la mayoría de las leyes de derecho a la información, este debe ser un punto a ser enmendado.

En cuanto a las respuestas y el costo de la información, el Artículo 9 de la LOTAIP decreta que las solicitudes deben recibir respuesta dentro de diez días, los cuales pueden extenderse otros cinco días “por causas debidamente justificadas”, siempre y cuando el solicitante sea notificado.

Respecto al costo, el Artículo 4(b) señala que “el acceso a la información pública será, generalmente, gratuito, a excepción de los costos de reproducción y estará regulado por las normas de esta Ley”, (LOATIP, Art.4b).

Para Mendel, 2009, el plazo de 10 días es corto pero adecuado para responder a las solicitudes, recomienda que sería preferible que se impusieran condiciones en las razones para justificar las extensiones. “Idealmente, se deberían establecer plazos aún más cortos para solicitudes urgentes, por ejemplo, cuando la información se requiere para defender un derecho humano o proteger la vida o la libertad”, (Mendel, 2009: 79).

Ahora, bien otro aspecto que debemos mencionar es el relacionado al tema de la difusión de la información. La LOTAIP, señala en su artículo 7 lo siguiente:

Por la transparencia en la gestión administrativa que están obligadas a observar todas las instituciones del Estado que conforman el sector público en los términos del artículo 225 de la Constitución Política de la República y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, difundirán a través de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición del público, implementados en la misma institución, la siguiente información mínima actualizada, que para efectos de esta Ley, se la considera de naturaleza obligatoria (LOTAIP, Art. 7)

La LOTAIP, señala que la información que debe ser publicada en estas páginas web, portales o medios necesarios a disposición del público se encuentran de manera obligatoria a la estructura orgánica de la entidad, la base legal que la rige, las

regulaciones y procedimientos internos; las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos.

Se también se encuentran la publicación del directorio completo de la institución, así como su distributivo de personal; la remuneración mensual por puesto y todo ingreso adicional, incluso el sistema de compensación, según lo establece las disposiciones correspondientes; los servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos, horarios de atención y demás indicaciones necesarias, para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones correspondientes; texto íntegro de todos los contratos colectivos vigentes en la institución, así como sus anexos y reformas; se publicarán los formularios o formatos de solicitudes que se requieran para los trámites inherentes a su campo de acción.

De la misma manera la LOTAIP, en su artículo 7(g) decreta también que la información total sobre el presupuesto anual que administra la institución, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los calificadores presupuestales, así como liquidación del presupuesto, específicamente destinatarios de la entrega de recursos públicos, deben información disponible en las páginas web de las instituciones.

Como también, los resultados de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal; información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, préstamos de servicios, arrendamientos mercantiles, etc., celebrados por la institución con personas naturales o jurídicas, incluidos concesiones, permisos o autoorganizaciones; un listado de las empresas y personas que han incumplido contratos con dicha institución; planes y programas de la institución en ejecución; el detalle de los contratos de crédito externos o internos se señalará la fuente de los fondos con los que se pagarán esos créditos. Cuando se trate de préstamos o contratos de financiamiento, se hará constar, como lo prevé la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, las operaciones y contrato de crédito, los montos, plazo, costos financieros o tipos de interés.

También se prevé la publicación de mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño; los

viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización nacional o internacional de las autoridades, dignatarios y funcionarios públicos; el nombre, dirección de la oficina, apartado postal y dirección electrónica del responsable de atender la información pública; la función Judicial y la Corte Constitucional, adicionalmente, o publicarán el texto íntegro de las sentencias, producidas en todas sus jurisdicciones.

Sin embargo, sólo algunas instituciones cumplen con lo establecido por la Ley, un estudio realizado por la ONG Participación Ciudadana, devela que en los primeros cinco años de promulgada la LOTAIP, sólo un 20 por ciento de las instituciones estatales cumplía con estas disposiciones.

En el caso de que una institución pública deniegue en forma tácita o expresa la información o no cumpla con los requisitos establecidos en la LOTAIP, se puede interponer el recurso de acceso a la información garantizado en instancia judicial. Sin embargo, el proceso judicial que se llevaría a cabo no asegura una sanción pronta y principalmente.

El artículo 22 de la LOTAIP permite interponer este recurso a toda persona en caso de, haber sido denegada la información solicitada y haber recibido información incompleta o falsa.

No existen datos de haberse interpuesto el recurso de acceso a la información, el trámite establece la convocatoria escrita de las partes para ser oídas en audiencia pública que deberá celebrarse dentro de las 24 horas siguientes. Una vez realizado este trámite la respectiva resolución deberá dictarse en el término de dos días.

En cuanto a la información reservada y confidencial la LOTAIP, no incluye una lista completa de excepciones al derecho de la información, esto lo deja a otras leyes: “Las informaciones expresamente establecidas como reservadas en leyes vigentes” (LOTAIP, Art. 17 (b)).

El hecho de delegar y normar la información confidencial y reservada por otras normativas vigentes, es una falencia de la LOTAIP, pues la Ley, no toca y deja tal cual el sistema de secreto constante, lo aconsejable hubiera sido imponer los estándares modernos de apertura necesarios para el acceso como un derecho humano fundamental.

El artículo 17 decreta sólo los casos donde no procede el derecho a acceder a la información pública, estos exclusivamente en los siguientes casos:

Los planes y órdenes de defensa nacional, militar, movilización, de operaciones especiales y de base e instalaciones militares ante posibles amenazas contra el Estado.

Información en el ámbito de la inteligencia, específicamente los planes, operaciones e informes de inteligencia y contrainteligencia militar, siempre que exista conmoción nacional.

La información sobre la ubicación del material bélico cuando ésta no entrañe peligro para la población.

Los fondos de uso reservado exclusivamente destinados para fines de la defensa nacional.

Las informaciones expresamente establecidas como reservada en las leyes.

Son bienvenidos los límites a los plazos de clasificación, aunque éstas son normas débiles a comparación de las que se encuentran en muchas leyes de derecho a la información. Quince años es un período bastante largo para la clasificación en general, y puede ser extendido, al parecer de forma indefinida. Requerir un voto de mayoría absoluta de los miembros del Congreso Nacional es una barrera extremadamente alta para desclasificar la información. Sería preferible que una entidad de supervisión administrativa también pudiera llevar a cabo esta función (Mendel, 2009:81).

En cuanto a las sanciones a funcionarios y/o empleados públicos y privados la LOTAIP, en su artículo 23 literal a), b) y c) decreta multas equivalentes a la remuneración de un mes de sueldo o salario, suspensión de sus funciones por el tiempo de treinta días calendario, sin derecho a sueldo, destitución del cargo en el caso de que a pesar de la multa o suspensión impuesta, se persiste en la negativa, respectivamente.

En caso de personas naturales de derecho privado poseedoras de información pública, que impidan o se niegan a cumplir con la Ley, deberán cancelar una multa de cien a quinientos dólares por cada día de incumplimiento a la resolución, que será liquidada por el juez competente y consignada en su despacho.

En cuanto a la creación de instituciones encargadas de hacer cumplir y garantizar la normativa, el gobierno ecuatoriano designa a la Defensoría del Pueblo, como garantista y promotor de la LOTAIP. La cuestión sobre la función de las instituciones será discutida en el siguiente capítulo.

En resumen y tomando en cuenta algunas observaciones hechas en este trabajo sobre la normativa, para muchos de los especialistas la LOTAIP es una de las leyes más completas en el campo del derecho de AIP.

Aquí debemos hacer una diferencia de suma importancia, si bien el derecho de AIP, está garantizada y normada por la LOTAIP, esto, no debe ser entendida como sinónimo de la profundización de la transparencia en el país, esta última, todavía no se asume como un propósito público a perseguir mediante políticas deliberadas.

Ya que las políticas de transparencia se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por los poderes, las dependencias y los órganos públicos del Estado, para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad.

Lo que tiene el Ecuador, es apenas en el ámbito normativo la punta del ovillo de una interminable madeja de estrategias que deben ser diseñadas por el aparato estatal y gobiernos intermedios, dependiendo las características organizacionales de las instituciones, si se pretende acercarse al tema de la transparencia.

En estos nueve años de existencia de la LOTAIP, pocas fueron las estrategias y políticas públicas para con el tema de la transparencia.

La LOTAIP, reclama un conjunto de garantías para afirmar la igual de los ciudadanos ante la Ley; pero la segunda (políticas de transparencia) exige un proceso de adaptación diferenciado a partir de las estructuras orgánicas, los recursos, las regulaciones, los objetivos, las rutinas y las condiciones organizacionales de cada una de las reparticiones estatales.

Si se admiten que ambas cosas van de la mano, es preciso advertir entonces que la ausencia de políticas de transparencia bien definidas y adoptadas de manera explícitas por los órganos que conforman la administración pública del país, puede volverse en contra del derecho de acceder a la información que producen (Merino,2008:240)

La LOTAIP es importante que sea cumplida a cabalidad por los organismos públicos. Por ello, es indispensable que se mejore la Ley mediante mecanismos que incentiven a los funcionarios públicos a cumplir con la normativa o la inclusión de sanciones prontas; como por ejemplo, que al interponer el recurso de acceso a la información la solución sea eficaz y no tome alrededor de cinco días.

Tales como el recurso de acceso a información, apelaciones, y la demanda de justificaciones en caso de negativa de información; aun así la baja demanda de

información puede estar relacionada al hecho de que la formación sobre derechos de la ciudadanía y su rol en la toma de decisiones sigue siendo incipiente.

El dilema de las instituciones

Para ingresar al tema de las instituciones, primero debemos hacer las siguientes aclaraciones, dos, en particular. En un primer nivel, debemos mencionar que las instituciones son uno de los elementos primordiales del conglomerado llamado Estado, este concepto político, tiene en las instituciones una de sus principales características estructurales.

En base a lo descrito líneas arriba, sostenemos que el Estado, tiene que ver con las instituciones legales, como la justicia, los juzgados, los tribunales, tiene que ver también con la policía, las fuerzas armadas, con la Asamblea Nacional, los ministerios de los gobiernos de turno, ya que el Estado, es también gobierno, Vicepresidencia y Presidencia.

En resumen, sostenemos que el Estado son instituciones, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, como también el ámbito coercitivo, forman parte de la estructura estatal.

En un segundo nivel, debemos hacer mención que las instituciones regulan, racionalizan, en cierta forma, las conductas de los individuos, de ahí la importancia de abordar el tema de la institucionalidad en el campo del derecho de AIP, al ser uno de los componentes centrales de la estructura estatal, mucho dependerá de la capacidad de éstas (de las instituciones), el cumplimiento de las normativas emitidas por el Estado, esto en un esquema totalmente racional.

No pretendemos minimizar el concepto de Estado y su forma de actuar en la sociedad, como lo mencionamos líneas arriba, las instituciones, son sólo, uno de los componentes de la estructura estatal, más no la totalidad. Pues forma también parte del Estado la ideología, los símbolos, las memorias, es decir, el sistema educativo, el régimen de enseñanzas de ideas legítimas que se enseñan en los colegios¹⁶.

Es en este sentido que la voluntad de los gobiernos de crear instituciones entorno a una determinada Ley, serán de importancia a la hora de hacer cumplir cierta

¹⁶ Para ver más sobre la cuestión del concepto de estado, véase Althusser, Louis - Ideología y Aparatos Ideológicos Del Estado.

normativa, en última instancia recaen en las instituciones la responsabilidad de hacer cumplir y vigilar su cumplimiento.

Además, debemos recordar que en el campo de las políticas públicas, la investigación recoge aportes de las teorías mixtas cuyos enfoques se alejan de las teorías únicamente centradas en la sociedad o en el Estado. Para el primero de los casos “el Estado es considerado como una variable dependiente de la sociedad” (2007), mientras el segundo “(...) privilegia un enfoque en el cual el Estado tiende a ser independiente de la sociedad. El Estado funciona como un selector de las demandas y un proveedor de servicios” (2007).

Para Roth (2007) las teorías mixtas intentan tomar en consideración, con todas las distinciones y variaciones que existen al interior de ellos, tanto factores internos como externos.

(...) Se trata también en cierta forma, de sustituir la búsqueda de las relaciones causales unívocas para tratar de aprehender de la sociedad como un tejido de relaciones más complejas, de interrelaciones más que de relaciones, de interdependencia más que de dependencia (Roth, 2007:31)

Ahora, una vez habiendo hecho estas aclaraciones en torno al tema de institución que deviene en Estado, debemos hacer mención que en el caso ecuatoriano, el tema de la aprobación de la LOTAIP, no devino en una creación de una institución específica, pues la tarea de vigilar y hacer cumplir la normativa fue delegada a la ya existente Defensoría del Pueblo¹⁷.

La Defensoría del Pueblo será la institución encargada de garantizar, promocionar y vigilar el correcto ejercicio del derecho al libre acceso a la información pública por parte de la ciudadanía y el cumplimiento de las instituciones públicas y privadas obligadas por la ley a promocionar la información pública; y, de recibir los informes anuales que deben presentar las instituciones sometidas a este reglamento, con el contenido específico (Reglamento de la LOTAIP, Art. 7).

¹⁷ La Defensoría del Pueblo del cuyo titular es el Defensor del Pueblo, es una institución que fue incluida en el aparato institucional del Estado ecuatoriano mediante la disposición del artículo 96 de la Constitución Política que rigió desde agosto de 1998. Actualmente, se encuentra institucionalizada mediante la disposición del artículo 214 de la nueva Constitución de la República del Ecuador (en vigencia desde octubre de 2008), que señala: "la Defensoría del Pueblo será un órgano de derecho público con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y autonomía administrativa y financiera. Su estructura será desconcentrada y tendrá delegados en cada provincia y en el exterior", para ver más visitar: <http://www.dpe.gob.ec>.

Además, en el artículo 13 de la LOTAIP, se le asigna a la Defensoría del Pueblo, la facultad de intervención en las instituciones obligadas a proporcionar información, a efectos de que se corrija la falta de incumplimiento.

El Defensor del Pueblo, dictaminará los correctivos necesarios de aplicación obligatoria a la información que se difunde; al efecto, la institución brindará las facilidades amplias y suficientes, so pena de destitución, previo sumario administrativo, de las autoridades que incumplan su obligación de difundir la información institucional correctamente. La sanción por el Defensor del Pueblo, será ejecutada inmediatamente por la autoridad nominada (LOTAIP, Art. 13).

De esta manera toda la responsabilidad sobre el cumplimiento de la LOTAIP, recae en manos de la Defensoría del Pueblo, un organismo público, con autonomía funcional, económica y administrativa y con jurisdicción nacional.

En los primeros años de promulgada la Ley, la Defensoría del Pueblo, no tiene la capacidad de personal, económica ni de infraestructura para cumplir con esta nueva obligación impuesta por el gobierno ecuatoriano. En la actualidad esta realidad cambió poco, pues su papel continúa siendo deficiente.

Anteriormente la defensoría trabajaba con dos personas, antes ni siquiera se hacía el seguimiento de los informes que hace referencia el artículo 12, me acuerdo, tal vez de haber sido en el 2009 o 2010, había recibido entre 100 y 200 informes de alrededor de 5 mil instituciones públicas, que no es nada, un par de años después ese número había subido a 500 informes (Barragán, 2013: entrevista).

En una entrevista con el Coordinador del Nacional de Transparencia y Acceso a la Información de la Defensoría del Pueblo Cristian Guaicha, se pudo constatar que esta institución carece de recursos económicos y personal para garantizar, promocionar y vigilar el correcto ejercicio del derecho al libre acceso a la información pública por parte de la ciudadanía, tal como lo señala la LOTAIP.

A nivel nacional la Defensoría del Pueblo cuenta con más de tres decenas de funcionarios, de los cuales seis son los directos responsables del tema LOTAIP¹⁸, agrupados en la Coordinación Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.

¹⁸ El tema de la estructura y directorio (personal que trabaja en la institución), está disponible en la página web de la institución <http://www.dpe.gob.ec/> en el apartado de transparencia.

El trabajo que cumple la Coordinación Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, se basa en un monitoreo de las páginas web y del cumplimiento de los informes anuales que las 5400 instituciones deben reportar a esta institución.

Este es uno de los puntos que provoca críticas en torno a las tareas que desempeña la Defensoría del Pueblo, sobre el tema LOTAIP, pues hasta la fecha su trabajo fue netamente cuantitativo, o sea, de monitorear y tener conocimiento sobre qué instituciones cumplen o incumplen la Ley, en consecuencia, el tipo y calidad de la información que le son reportados no son analizados ni evaluados.

Por otro lado, dentro de la estructura orgánica el mismo hecho de ser una coordinación nacional y no así una unidad específica, ya habla de las capacidades e importancia que la Defensoría del Pueblo le da a la LOTAIP, esta coordinación no cuentan con personal descentralizada o sea con funcionarios que trabajan en las demás reparticiones a nivel nacional.

Otro de los temas a ser mencionados es lo referente a la promoción de la LOTAIP, cuya responsabilidad también está en manos de la Defensoría del Pueblo. En este campo, debemos señalar que en la actualidad la institución viene realizando algunos esfuerzos por promocionar la Ley, tal es caso de la iniciativa de la semana de la transparencia que se realiza en septiembre de cada año¹⁹.

También se tiene la publicación en los distintos medios de comunicación masiva las fechas límites para la entrega de solicitudes de AIP e informes de gastos de recursos económicos públicos.

Más allá de estas iniciativas la Defensoría del Pueblo, no cuenta con programas de promoción sostenibles, pues estos se reducen a difusión en los medios y semanas de información.

La actualidad la Defensoría del Pueblo carece de datos sobre demandas de AIP por parte de la ciudadanía, así lo describe el propio responsable de la Coordinación Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.

No, sinceramente no, como este derecho ha sido lamentablemente no difundido, la envergadura que debería de tener, no tenemos números

¹⁹ La semana de la Transparencia es una iniciativa de la Defensoría del Pueblo del Ecuador organiza la Semana de la Transparencia, y tiene como objetivo mantener informada a la ciudadanía sobre cómo acceder al derecho a la información pública. El 2012 el evento tuvo lugar del 24 al 29 de septiembre en las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Manta y Portoviejo de manera simultánea.

de las solicitudes de acceso que nos han requerido y todo aquello. Tenemos solicitudes de acceso interno, que nos hacen como defensoría, por ejemplo sobre nuestra estructura orgánica, financiamiento, proyectos, con esa información contamos (Guaicha, 2013, entrevista).

Otro de los temas a ser tocados en este campo de la institucionalidad, es el relacionado a las denominadas instituciones autónomas y descentralizadas. Si bien la Defensoría del Pueblo, figura como ente autónomo y descentralizado, económicamente depende del aparato estatal para su funcionamiento.

Esto es también asidero de críticas, pues existen cuestionamientos sobre la capacidad de autonomía con que cuentan los funcionarios de la institución que vela por los Derechos Humanos a la hora de realizar auditorías sobre el acceso a la información pública y exigir el cumplimiento de las mismas en instancias gubernamentales, esto, se complica aún más, si hablamos de instituciones del Poder Ejecutivo.

Me parece algo ingenuo pretender encargarle a una institución que es parte de gobierno y que es débil, a que controle, audite al gobierno no es cierto, llámese instituto, defensoría, llámese secretaria, o sea, en un sistema político tan vertical, que tiene poder y ejerce control. Entonces a mí, me parece que no es muy, práctico, ¿ni realista no?, pretender que una pequeña pieza de ese enorme sistema haga el control. Yo creo que debería de tener una institucionalidad pero que sea más pública, más desde el punto de vista de los interesados, porque lo otro es como hacerse una auditoria uno mismo (Cornejo, 2013: entrevista).

Uno de los temas que no sale a relucir en las entrevistas es el tema de las Fuerzas Armadas, es en este campo, donde existe total abandono y desconocimiento sobre cómo las instituciones armadas y policiales rinden cuentas sobre el manejo de sus fondos, que son también de índole público.

Ahora, bien debemos mencionar que estos problemas no emergieron recientemente, se originan en el momento mismo que el gobierno ecuatoriano, delega la responsabilidad de la Ley, a una institución que hasta ese momento contaba con cinco años de experiencia en temas de garantías de derechos humanos, con otras prioridades.

Este problema histórico es descrito de la siguiente manera por el actual Coordinador del Nacional de Transparencia y Acceso a la Información de la Defensoría del Pueblo Cristian Guaicha:

Lamentablemente es un problema de gestiones pasadas, la Ley ya tiene nueve años, el problema mayúsculo que encontramos fue, no teníamos ni siquiera las bases de datos, no teníamos ni siquiera el tema de promoción, el tema de efecto multiplicador con la ciudadanía para que haga uso de sus derechos, la Coordinación Nacional de Transparencia en gestiones anteriores, de defensores anteriores, era prácticamente una coordinación de contabilidad de qué instituciones cumplían con su presentación de informe, ni siquiera se revisaba si estas instituciones tenían página web, no se monitoreaba, no teníamos metodologías, herramientas de calificación a páginas web, mucho menos nosotros teníamos el seguimiento de AIP siendo que es nuestra competencia y claro, obviamente nosotros nos hacemos cargo de una deuda pendiente de la institución (Guaicha,2013: entrevista).

La descripción hecha por Guaicha, retrata a cabalidad las carencias y los problemas por las atraviesan las personas que son nombrados o destinados a la Coordinación Nacional de Transparencia de la Defensoría del Pueblo.

Para el presidente General de CEDA Daniel Barragán 2013, el tema de la institucionalidad es fundamental, en ese sentido menciona que el entregar la rectoría de la Ley a la Defensoría del Pueblo, no fue una de las mejores decisiones que el gobierno de ese entonces asumió.

Al no contemplar una institucionalidad específica y encargada de hacer cumplir y garantizar la nueva normativa, la LOTAIP, el gobierno optó en ese entonces, por delegar a la Defensoría del Pueblo, estas responsabilidades, una institución que hasta ese entonces tenía serías dificultades en velar por los otros derechos humanos²⁰.

Algo distinto ocurrió en el caso mexicano, donde la promulgación de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el 2003, devino en la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)²¹.

²⁰ La Defensoría del Pueblo, se autodefine como una Institución Nacional de Derechos Humanos que promueve, divulga y protege los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos que habitan en el país, de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, y los Derechos de la Naturaleza, así como impulsar la construcción de una cultura que los reconozca y promueva en todos los ámbitos de la vida nacional para propiciar la vida digna y el Buen Vivir. <http://www.dpe.gob.ec/>

²¹ La IFAI, es un organismo del Poder Ejecutivo Federal de México, con autonomía presupuestaria y de decisión. Es encargado, fundamentalmente, de:

- Garantizar el derecho de acceso de las personas a la información pública gubernamental
- Proteger los datos personales que están en manos tanto del gobierno federal, como de los particulares.
- Resolver sobre las negativas de acceso a la información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado.

La institucionalidad producida en el caso mexicano da cuenta de la efectividad de una institución autónoma, independiente y que tiene a su cargo exclusivamente el tema del AIP.

La Defensoría del Pueblo, no tiene la capacidad de garantizar este derecho, al ser garantista de otros derechos humanos la institución no logró en estos nueve años de vida de la LOTAIP, crear o establecer mecanismos que verdaderamente respondan y apunten a cumplir con sus funciones.

En este sentido debemos mencionar que las leyes lo único que establecen son fijar los marcos legales de acción, el cumplimiento de estas depende en cierta medida de la fortaleza de las instituciones designadas para hacer cumplir estas normativas.

La Defensoría del Pueblo del Ecuador, continúa siendo una institución débil y no logra constituirse hasta el momento en una instancia cuyos resultados se reflejen en una verdadera apropiación por parte de la ciudadanía y cumplimiento por parte de las instituciones del Estado de la LOTAIP.

Si bien el hecho del éxito o el fracaso de una política pública no dependen únicamente de una institución o agente gubernamental, sino de la interacción de los muchos, de las decisiones de los otros participantes asuman, ambos actores deben crear condiciones necesarias para garantizar su efectividad.

Bajo esta misma línea explicativa, se encuentra Sabatier (1993), quién afirma que en el estudio de las políticas públicas, intervienen diversos factores como las variables normativas, así como las variables no normativas, entre estos se debe tomar en cuenta a las coaliciones de grupos que están atadas a diferentes sistemas de creencias.

Aunque existen escasas señales y esfuerzos gubernamentales en este campo, no todo es negativo, afirmar eso, sería como anular y desconocer los intentos que vienen desarrollando la Defensoría del Pueblo se debe ver estos avances y retrocesos de la institución como procesos a largo plazo y naturales.

Dentro de los avances para fortalecer las prácticas ciudadanas en torno a la LOTAIP y la transparencia se debe hacer mención a la creación de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, por decreto ejecutivo Nro. 1511, el 29 de diciembre del 2008 y modificado el 26 de agosto del 2009 que tiene como más relevantes atribuciones el promover una administración gubernamental transparente y

vigilar el estricto cumplimiento de la LOTAIP (Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, 2012).

Los primeros años de la LOTAIP

Los primeros años de la aplicación de la LOTAIP, podría ser muy bien caracterizada por la ausencia estatal y la emergencia nuevamente, de la Coalición Acceso. Una vez aprobada la Ley el 2004, el Estado desaparece del escenario, son nuevamente estos grupos relevantes los que asumen la tarea de promoción y socialización de la misma.

La ausencia estatal en los primeros años de nacimiento de la Ley, es notoria, pues no existen políticas públicas en este campo hasta el 2008 año, donde se aprueba la nueva constitución política del Ecuador.

El Director General de la ONG CEDA Daniel Barragán, describe de la siguiente manera esta ausencia de políticas públicas:

Luego de la aprobación de la Ley, no hubo ningún otro esfuerzo del gobierno, hasta la constitución de 2008, nosotros hicimos en el 2005 y 2006 una investigación y uno de los temas era el acceso a la información ambiental, dentro de esta investigación se contemplaba como uno de los criterios de análisis, los esfuerzos que hace el gobierno para fortalecer capacidades en el sector público y no habían esfuerzos, no detectamos capacitaciones (Barragán, 2013: entrevista).

Este abandono del Estado para con la LOTAIP, es severamente criticado por los integrantes de la Coalición Acceso, pues una vez aprobada la Ley no hizo ningún esfuerzo por promocionarla.

Con relación a este abandono del Estado, El representante de la fundación Esquel menciona lo siguiente: “Los resultados son bastantes agrídulces, porque hay un proceso de entusiasmo en la participación ciudadana, que el Congreso responde, una parte el Ejecutivo también se entusiasma, pero luego esa cosa, no progresa mucho”, (Boris Cornejo, 2013, entrevista).

De la misma manera el Subdirector Nacional de la ONG Corporación Participación Ciudadana, describe esta situación: “Faltó sobre todo en los primeros años este acompañamiento, esta supervisión, esta vigilancia, sólo desde hace dos años por ejemplo la Defensoría, les está llamando a las instituciones que tienen que subir

información a sus páginas Web, la atención por los informes”, (Jaramillo, 2013, entrevista).

Existen investigaciones que fueron realizadas por algunas de las instituciones que conforman la Colación Acceso, que dan cuenta y constatan de este abandono total por parte del gobierno en los primeros años.

Por ejemplo se tiene el trabajo de la ONG Corporación Participación Ciudadana, “Vigilancia de la Gestión Pública; 6 años”, donde se hace un monitoreo de las páginas Web, concerniente al cumplimiento y aplicación del artículo 7 de la LOTAIP, sobre la difusión de la información pública, devela que de 30 instituciones públicas monitoreadas en ese entonces, 2005 sólo el 30 por ciento cumplía con esta obligación.

En la actualidad, estos problemas sobre el cumplimiento de la información que debe ser difundida en las páginas Web, continúan, pues el último reporte del Defensor del Pueblo menciona que sólo el 37 por ciento de las instituciones cumplió con este requisito en las fechas establecidas.

A esto se suma, el estudio realizado por el CEDA y la Coalición Acceso, “Acceso a la información pública y ambiente, un reto para el Ecuador”, realizado el 2008. La misma consistió en analizar la implementación y uso de la LOTAIP mediante la aplicación de una metodología que incluyó, monitorear ocho páginas de Web de instituciones gubernamentales relacionadas con el tema del medio ambiente; la petición de información, donde se enviaron 30 peticiones de información a las entidades incluidas dentro del proceso de monitoreo; recursos de acceso a la información, en el caso en que la petición de información fue negada se aplicó un recurso de acceso a la información ante el Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha y entrevistas a profundidad, tanto a organizaciones de la sociedad civil como a gremios empresariales y funcionarios públicos.

Con relación al cumplimiento de la difusión de información pública mediante páginas Web, la investigación señala que, ninguna de las entidades monitoreadas cumplió con el 100 por ciento de los ítems requeridos por la ley. La investigación arroja como porcentaje más bajo de cumplimiento el 11,01 por ciento, mientras que el más alto es del 64,86 por ciento.

Se identifica una alta tasa de respuesta a solicitudes de información, de las 30 solicitudes de información 29 fueron respondidas, sin embargo no todas las solicitudes fueron respondidas de manera oportuna.

La LOTAIP establece en su Artículo 9, diez días como máximo para la entrega de la información solicitada. Sólo un 37 por ciento de las solicitudes fueron respondidas en los plazos establecidos por Ley, un 63 por ciento de ellas respondió fuera del plazo legal.

El Coordinador Nacional de Transparencia y Acceso a la Información de la Defensoría del Pueblo Cristian Guaicha, menciona que el artículo 7, el de la difusión de la información pública a través de los portales virtuales, es uno de los mayores problemas que tienen por sobre todo los gobiernos parroquiales:

El problema mayor que hemos identificado por ejemplo son con los gobiernos parroquiales, es decir los gobiernos más pequeños, los que están en parroquias rurales son obviamente en este caso o no tienen página Web o no han difundido o promocionado por otros medios necesarios su información; primero como ya lo decía por desconocimiento de la Ley, otros porque no tienen uso o acceso a Internet, otros gobiernos parroquiales porque ni siquiera tiene luz eléctrica en este país (Guaicha, 2013: entrevista).

Frente a este abandono de la LOTAIP, por parte del Estado ecuatoriano, la Coalición Acceso, comienza una cruzada de proyectos sociales que apuntan precisamente al tema de promoción y difusión de la Ley.

La lógica de actuar de estas organizaciones se basará en una crítica constante a la visión sobre el diseño e implementación de la política pública, como algo exclusivo y propio del aparato estatal, esto le permitirá moverse y recurrir a fondos internacionales para cubrir precisamente los costos de los proyectos.

Esta crítica al diseño de las políticas públicas como exclusiva potestad del Estado, será reforzada por la incapacidad del gobierno en lanzar señales claras en el campo de la promoción y difusión de la LOTAIP.

No hubieron los primeros años, políticas públicas por parte del Estado, entonces, como instituciones de la sociedad civil, dijimos, ya hicimos que la Ley, esté, qué hacemos para que no quede, como decimos acá en el Ecuador, en letra muerta, decidimos hacer capacitaciones, promocionar la Ley en la sociedad y las instituciones del Estado (Jaramillo, 2013: entrevista).

Es así que la Coalición Acceso, vuelve a tomar importancia ahora en otra función, el de la promoción y capacitación de la LOTAIP. El presidente ejecutivo de la fundación Esquel, describe de esta manera los dos procesos en los cuales participaron las organizaciones: “La Ley, no sólo en su gestación, son e sus primeros pasos tiene a la sociedad civil, a los interesados, haciendo presiones, sensibilizaciones, concertaciones para que se cumpla, y así se dan los primeros pasos”, (Boris Cornejo, 2013, entrevista).

En este periodo de desvanecimiento del Estado, como ente por excelencia en la producción y diseño de las políticas públicas, la Coalición asume el reto de promocionar la normativa y capacitar a funcionarios públicos.

Este activismo materializado en capacitaciones a funcionarios públicos, promoción de la LOTAIP, mediante seminarios barriales, será posible por el interés despertado en los organismos internacionales como USAID y PENUD, quienes en ese momento, destinan recursos económicos para viabilizar este tipo de proyectos.

La Coalición Acceso, sacarán una serie de cuadernillos y publicaciones donde se especifican con términos sencillos e ilustrativas animaciones todo lo concerniente a la LOTAIP.

¿Cómo se comprende la cultura de la transparencia? ¿En qué consisten los derechos humanos? ¿Cuál es la clasificación de los derechos humanos? ¿Quién debe respetar los derechos humanos? ¿Cómo exigir el cumplimiento de los derechos humanos? ¿Qué es el derecho de Acceso a la información pública? ¿Cómo se comprende la información pública y su difusión? ¿Qué información puedo pedir? ¿Cómo puedo acceder al portal de Internet de las instituciones? ¿Qué información debe existir en la Web? ¿Cómo puedo solicitar información? ¿Cuál es la información protegida? ¿Quiénes deben entregar la información? ¿Cuáles son sus obligaciones? ¿Cómo preparo una solicitud de acceso? ¿Cuáles son sus castigos? ¿Quién puede apoyarme en mi solicitud?, serán este tipo de interrogantes las que serán respondidas y trabajadas en los cuadernillos de información desarrollados por la Coalición Acceso.

La Coalición Acceso, tratará mediante charlas barriales, foros internacionales, publicaciones, capacitaciones, responder a este caldo de interrogantes.

En este proceso de capacitación de la LOTAIP, uno de los acampos de acción será, indudablemente los funcionarios públicos, para lo cual lo Colación Acceso,

diseñará distintos foros, y talleres de capacitación, alguno de ellos con excelentes resultados.

El Subdirector de la ONG de la Corporación Participación Ciudadana Jaramillo, menciona que las cifras de cumplimiento del artículo 7 de la LOTAIP, fueron incrementando a medida que los cursos de capacitación a funcionarios públicos era constante.

El proyecto Vigilancia de la gestión Pública, para el año 2012 reportó un 77 por ciento de cumplimiento en estas mismas 30 instituciones. Según esta publicación, las instituciones monitoreadas tienen el 100% de cumplimiento del Art. 7 de la LOTAIP, período Julio a Septiembre 2012. El promedio de cumplimiento de las 30 instituciones monitoreadas es del 98,94%.

Los avances de la LOTAIP, tanto en el campo de su promoción, como de su empoderamiento por parte de la sociedad civil, se debe, en los primeros años a las actividades realizadas por la Coalición Acceso.

En los últimos años se observan acciones gubernamentales que apuntan al tema de cumplimiento de los informes que las 5400 instituciones públicas deben subir a sus portales Web, limitado en algunos de los casos por la falta de tecnología en las parroquias municipales alejadas del área urbana.

Conclusiones

Algunos aspectos a ser tomados en cuenta, en primer lugar, debemos mencionar que, para que estos denominados GSR logren emerger e influir en el diseño de las políticas públicas, se debe tener presente el contexto histórico y las condiciones sociales existentes para su emergencia.

En el caso del proceso de constitución de la LOTAIP, estas condiciones sociales existentes fueron las que determinaron en gran medida el éxito de la Coalición Acceso. Entre ellas debemos señalar que la década de los 80 y 2000 se da gracias a la cooperación internacional una de las etapas de mayor auge de las ONG's en la región latinoamericana.

Las intervenciones mediante proyectos sociales sobre la realidad, les permite a lo largo de su existencia acumular un enorme capital social y reconocimiento, que son utilizadas y puestas en acción en el proceso constituyente de la LOTAIP, en el Ecuador.

Por otra parte se debe hacer referencia a la Constitución Política del Ecuador de 1998, en ella, se incluye algunos procesos participativos dirigidos a potenciar la acción de la ciudadanía, se suma, la escasa capacidad y debilitamiento del modelo de los estados denominados neoliberales que ingresan en una curva descendente.

Por otro lado se tiene la presión por parte de los organismos supranacionales, sobre temas relacionados al de la transparencia y el derecho de AIP, no es mera coincidencia que la LOTAIP haya sido aprobada en mayo de 2004, a escasos un mes de efectuarse en Quito la XXXIV reunión de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA).

El apoyo económico de instituciones crediticias para el desarrollo como USAID, la Fundación Konrad Adenaver, Friedrich Enert Stiftung, son también importantes, son gracias a esos recursos económicos destinados en ese entonces al tema del derecho de AIP, que la Coalición Acceso logra viabilizar los proyectos de promoción y difusión de la LOTAIP, cuando se terminan estos recursos, la Coalición se desvanece.

Estos son algunos de los elementos o condiciones bajo las cuales se debe entender la emergencia de la Coalición Acceso y su protagonismo en el proceso constitutivo de la LOTAIP.

Este 19 de mayo se cumplió nueve años de la LOTAIP, la Ley, constituye una de las iniciativas por parte de la sociedad civil y el Estado, para normar y garantizar en términos legales este derecho fundamental de las personas a la información conforme a las garantías consagradas en la Constitución Política, los pactos internacionales de derechos civiles y políticos, convenciones interamericana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales vigentes.

La aprobación de la Ley es un paso trascendental pero no basta, pues el acceso a la información desarticulado de estrategias complementarias puede derivar en resultados agrídulces, corriendo el peligro de convertirse en un mero discurso religioso.

Lo que tiene el Ecuador, es apenas, en el ámbito normativo la punta del ovillo de una interminable madeja de estrategias que deben ser diseñadas por el aparato estatal y gobiernos intermedios, dependiendo las características organizacionales de las instituciones públicas.

En estos nueve años de existencia de la LOTAIP, pocas fueron las estrategias y políticas públicas para con el tema de la transparencia.

La LOTAIP, reclama un conjunto de garantías para afirmar la igualdad de los ciudadanos ante la Ley; pero, las políticas de transparencia exigen un proceso de adaptación diferenciado a partir de las estructuras orgánicas, los recursos, las regulaciones, los objetivos, las rutinas y las condiciones organizacionales de cada una de las reparticiones estatales.

Una de esas estrategias está relacionada a la creación de instituciones gubernamentales, cosa que no se dio en el caso ecuatoriano, en este sentido el aún débil rol de la Defensoría del Pueblo hace que varios de los mecanismos creados en la LOTAIP sigan siendo inviables.

Si bien la LOTAIP, se constituye en un cuerpo legal cuyo contenido norma el AIP, no debe ser confundido o asociado directamente con el tema de política de transparencia, pues las políticas de transparencia se refieren y a decisiones, procesos asumidos por las instituciones públicas, este no es el caso del Ecuador, pues se carecen de políticas de esta índole.

El derecho de AIP supone la existencia de información a la que cualquier ciudadano (a) puede acceder, mientras que la política de transparencia implica el propósito deliberado de actuar y decidir sobre qué información puede o no ser pública.

Entonces, podemos afirmar que esta iniciativa caracterizada en un primer momento, por el activismo cívico y la aceptación por parte del Estado, que recoge estas inquietudes y lo incorpora a las leyes, careció y carece en la actualidad de estas estrategias complementarias.

Al ser garantista de otros derechos humanos la Defensoría del Pueblo, no tiene la suficiente capacidad de garantizar el cumplimiento de la LOTAIP, la institución no logró en estos nueve años de vida de la norma, crear o establecer mecanismos que verdaderamente respondan y apunten a cumplir con estas funciones que le fueron delegadas.

La Defensoría del Pueblo continúa siendo una institución débil y no logra hasta el momento constituirse en una instancia cuyos resultados se reflejen en estos cambios en cuanto a las prácticas de los funcionarios públicos y organizaciones jerárquicas de las instituciones gubernamentales, su trabajo es netamente cuantitativo, carece de recursos y personal.

En este sentido debemos mencionar que las leyes establecen, fijan los marcos legales de acción, el cumplimiento de estas depende en cierta medida de la fortaleza de las instituciones designadas para hacer cumplir las normativas.

Por otro lado se encuentran las políticas públicas en torno al derecho de AIP, pues éstas no sólo se basan en el cumplimiento de la norma, sino que tiene que ver con cuestión esta de producir, distribuir, y utilizar la información, por sobre todo, cambiar las rutinas burocráticas.

En el caso ecuatoriano estas políticas entorno al derecho de AIP, desaparecen, la ausencia del Estado, en los primeros años de vigencia de la LOTAIP, constata este desvanecimiento del gobierno en el campo de este derecho y la emergencia de la Colación Acceso en su segunda etapa, esta vez con un rol totalmente distinto al primero.

En este punto se debe hacer mención al tema del financiamiento de las ONG, pues en última instancia son estos recursos provenientes de instituciones de financiamiento las que permiten encarar las diferentes actividades realizadas tanto en la promoción como en el campo de la capacitación por la Coalición Acceso.

La fuerte dependencia económica de las ONG a las donaciones económicas de los organismos internacionales, deriva también en que su existencia esté condicionada al presupuesto de éstas.

Es así, que cuando el presupuesto fue reducido por parte de los organismos internacionales hacia temas específicos, disminuyeron también las acciones de estas ONG. La Coalición Acceso se desvaneció.

CAPÍTULO IV PRÁCTICAS CIUDADANAS, DESAFIOS Y PERSPECTIVAS

En la última década los estados de Bolivia, Ecuador y Venezuela, incorporaron en sus constituciones, instituciones propias de la democracia participativa que apuntan precisamente a la cuestión de la participación ciudadana, nuevos mecanismos que fortalecen los regímenes democráticos, amplían los espacios para que se dé una participación ciudadana real mediante el control social.

Para el caso boliviano estas medidas se materializan en la inclusión de los sectores campesinos e indígenas al ámbito jurídico, político y territorial contempladas en la Constitución Política del Estado Plurinacional. En Venezuela se tiene la institucionalización y el reconocimiento de los Consejos Comunales, que tiene como objetivo organizar y darle poder de decisión a los sectores populares.

En el Ecuador la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, son un claro ejemplo de estas nuevas instituciones creadas bajo la lógica de la ampliación de la democracia e inclusión de los sectores subalternos a la administración y control del manejo de la cosa pública.

Es a partir de estas nuevas instituciones que el Estado ecuatoriano, intenta darle un nuevo sentido e importancia al tema de la LOTAIP, pues la constitución de estas entidades tiene un eje transversal, el derecho de Acceso a la Información Pública (AIP), como base del fortalecimiento e inclusión de sectores sociales.

Es así que el tema la LOTAIP que en los primeros años de su promulgación se ve olvidada por el aparato estatal, vuelve a tener importancia a partir de la Constitución Política del Ecuador 2008.

Pese a estas políticas públicas que apuntan al tema de la participación ciudadana, estudios recientes entorno a la efectividad de estas instituciones develan que los esfuerzos no son suficientes, pues no existe un empoderamiento real de la ciudadanía para con estas nuevas normas e instituciones que se vean reflejados en las prácticas ciudadanas.

En el campo de la LOTAIP esta ausencia de empoderamiento se ve reflejada en un desconocimiento por parte de la ciudadanía para con la norma. Es así que estos intentos no logran alcanzar los objetivos para los cuales fueron creados.

En estos nueve años de vigencia de la LOTAIP logramos identificar pequeños avances en cuanto a las prácticas ciudadanas, estos avances se concentran en el sector público que utilizan las páginas Web para dar cumplimiento al principio de difusión de la información pública.

Si bien existen avances en el cumplimiento del Artículo 7 de la LOTAIP por parte de las instituciones públicas, esto no es sinónimo de calidad de información, pues en la mayoría de los casos la información que proporcionan las instituciones, carecen de claridad, como también de una arquitectura virtual única, que complica aún más un fácil entendimiento de la misma.

Ahora bien en la dimensión ciudadanía, no se logran identificar cambios, las instituciones como la Defensoría del Pueblo y la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, no cuentan con datos oficiales de solicitudes de información recepcionadas, en esta dimensión el derecho no llega a plasmarse todavía en el campo de las prácticas ciudadanas. Existe un desconocimiento de la LOTAIP por parte de la ciudadanía, las instituciones garantistas no cuentan con estrategias ni mucho menos con políticas públicas destinadas a solucionar este problema.

Es así que en esta parte de la investigación el lector podrá encontrar una descripción de las características de los denominados estados en transición y cómo los esfuerzos por hacer partícipe a la ciudadanía son todavía escasos. En un segundo acápite se encuentran las prácticas ciudadanas entorno a la LOTAIP inmersa en esta nueva estructura estatal.

Se hace un acercamiento al tema de los cambios en las prácticas ciudadanas en dos dimensiones, el del sector público y la ciudadanía. Se tienen también algunos desafíos y trabas identificadas que de ser solucionados devendrían en un mayor cumplimiento del Artículo 7 de la LOTAIP.

Y finalmente se encuentran las conclusiones del capítulo

Prácticas ciudadanas

Las practicas ciudadanas o participación ciudadana es uno de los pilares de este último capítulo, es así, que en un primer momento realizaremos un acercamiento a estas nuevas instituciones y normativas emergentes en los estados de Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Creemos importante hacer este preámbulo pues estos países incorporaron en los últimos años a través de procesos constituyentes, instituciones y normativas que apuntan precisamente a la cuestión de la participación ciudadana, incluyeron nuevos mecanismos que fortalecen los regímenes democráticos y ampliaron las bases para una participación real.

En este sentido Komadina (2010) sostiene que el contar con información pública sobre la gestión y manejo de recursos económicos por parte de las instituciones gubernamentales es un requisito fundamental e imprescindible para ejercer la participación ciudadana y fortalecer la democracia, pero, esto no pasa por la simple promulgación de leyes, ya que el éxito o el fracaso de las normativas escapa al mero cumplimiento de las legislaciones.

Al igual que el derecho de AIP, la participación ciudadana se ha transformado en un derecho humano, ambos derechos son percibidos como necesarios a la hora de construir nuevas instituciones gubernamentales, más inclusivas y equitativas.

La Organización de Estados Americanos (OEA) reconoce el derecho a la participación y los estados miembros han adoptado un significado común en torno a la participación ciudadana.

La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia (Carta Democrática Interamericana: Artículo 6).

En muchos casos la participación ciudadana se ha desarrollado con los procesos de descentralización y re-estructuración de los modelos estatales neoliberales, son los casos de Bolivia – Ecuador y Venezuela.

Estos nuevos estados en transición ven en la participación ciudadana uno de sus centrales componentes, pues este concepto, ya no es observado sólo restringido a la posibilidad de elegir y ser elegido para ocupar cargos públicos o participar en movimientos políticos, sino, como una extensión del derecho del ciudadano a la participación.

Para el analista político Fernando Mayorga (2013), Bolivia, Ecuador y Venezuela se encuentran en un proceso de transición y construcción de nuevos modelos

estatales, caracterizada por la inclusión de nuevas identidades e instituciones propias de la democracia participativa.

Inclusión de instituciones de la democracia participativa, pero también el fortalecimiento de las instituciones de la democracia representativa. En las tres constituciones se ha incorporado una serie de instituciones de la democracia participativa y directa (Mayorga, 2013: Socialismo y Buen Vivir en América Latina).

Para el caso boliviano²² esta inclusión abarca muchos más espacios como el jurídico, político y territorial, en el caso venezolano se tienen los Consejos Comunales²³ que tiene como objetivo organizar y darle poder de decisión a los sectores populares de esa nación.

En el caso ecuatoriano, la inclusión de estas nuevas instituciones de la democracia participativa y directa, tienen su correlato en la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social²⁴, como también la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana aprobada el 2010.

La creación y promulgación de instituciones y marcos legales, son intentos por “propiciar, fomentar, garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos” (Ley de Participación Ciudadana, Art. 1).

Además se debe mencionar en la función del Poder Ejecutivo, la creación de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, que tiene como atribuciones el de promover una administración gubernamental transparente y vigilar el cumplimiento de la LOTAIP en su Artículo 7.

²² En el caso de Bolivia, esta inclusión de nuevas identidades e instituciones propias de la democracia participativa se da en cuatro niveles. La primera de ellas está relacionada con el sistema de representación política, ligada a la cuestión de la idea del Estado Plurinacional, que tiene como base el reconocimiento de derechos colectivos de las naciones, pueblos indígenas originarios y campesinos con derechos colectivos. El 5 por ciento de los diputados; 7 de 130 son diputados elegidos a través de circunscripciones especiales indígena. El segundo nivel relacionado a los niveles intermedios subnacional, de representación, las asambleas legislativas departamentales tienen cuota indígena y son elegidos mediante normas y procedimientos que tienen los pueblos indígenas minoritarios, son ellos (los pueblos indígenas) los que eligen sus representantes. El tercer nivel, en Bolivia se reconocen la autonomía departamental, autonomía regional, autonomía municipal y autonomía indígena; y cuarto, en Bolivia, el pluralismo es también jurídico, lingüístico, jurídico y religioso.

²³ El 2007, el Poder Legislativo (Asamblea Nacional), aprobó la Ley de los Consejos Comunales que regula el funcionamiento de estas células organizativas, en términos operativos, logísticos y también fijando los mecanismos para entregarles directamente los recursos del presupuesto público anual.

²⁴ El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del Ecuador, es una entidad autónoma, creada por la Constitución de la República (2008), se crea como una institución facilitadora de procesos de participación, control social y lucha contra la corrupción, entre el Estado y la Sociedad Civil en el ámbito de la gestión pública.

Ahora bien pese a estas incorporaciones de instituciones y normas jurídicas, el tema de la práctica ciudadana entorno a estas nuevas entidades y leyes continúa siendo uno de los campos que adolece de avances significativos.

Con relación a estos escasos avances en el campo de las instituciones de la democracia participativa, el Subsecretario General de Democratización del Estado de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Ecuador Pabel Muñoz, en su intervención en el Seminario Internacional Socialismo del Buen Vivir en América Latina (2013), señala lo siguiente:

No hay datos sobre si tenemos una participación ciudadana más activa que antes del inicio de gobierno, ahora, la figura institucional de crear esta fusión de control social, este Consejo de Participación Ciudadana a operado o no a operado bien, es un tema que creo que hay que debatir. Tenemos una Ley de Participación evidentemente, pero no tenemos un reglamento todavía, tenemos ministerios donde ya está consolidado la figura de los comités y los consejos ciudadanos sectoriales, muy interesantes, es decir, esta lógica donde la ciudadanía discute de delibera sobre la política pública estatal pero no ha sido consolidado en todos los ministerios... (...) Yo tengo varias dudas de si la sociedad está efectivamente activando esos mecanismos que están previstos en la propia Constitución (Pabel Muñoz, 2013: Socialismo y Buen Vivir en América Latina).

Los ejemplos son también válidos en el caso boliviano, donde si bien existen avances en el tema de creación de instituciones y normas de inclusión de sectores populares y pueblos originarios e indígenas, en el tema de la gestión estos intentos tienen un sabor agridulce.

El otro punto de la participación en la gestión, igualmente que en el caso ecuatoriano hay escasos avances, en términos formales, en Bolivia, se quiso establecer el quinto poder, el social, pero no fue así y está pendiente la aprobación de una Ley de Participación y Control Social, que implica que esté presente en todos los niveles de la gestión pública (Mayorga, 2013: Socialismo y Buen Vivir en América Latina).

Las nuevas instituciones creadas por estos estados en transición, no están logrando los resultados esperados. Por ejemplo, si relacionamos la emergencia de estas instituciones y su impacto en la LOTAIP, existen experiencias desalentadoras, como lo describimos en el anterior capítulo, hay pequeños avances en las prácticas ciudadanas esto en la esfera pública, más no así, en experiencias de participación ciudadana directa.

No existe un empoderamiento sobre la LOTAIP por parte de la ciudadanía, ya que una gran mayoría de ella desconoce su existencia.

Ahora bien y esto con fines organizativos, se decidió estudiar la cuestión de las prácticas ciudadanas entorno a la LOTAIP, en dos grandes dimensiones, uno, compuesto por el sector público, donde como lo mencionamos se han logrado ciertos avances en la cuestión del cambio en las prácticas a la hora de ofrecer y brindar información a través de soportes tecnológicos como las páginas de Internet; otra dimensión no tan alentadora es el de las prácticas ciudadanas directas, en este campo no se cuenta con datos, ni estudios entorno al cumplimiento de la normativa.

Se optó por hacer esta división pues vimos conveniente que en cierta medida responde también a los comentarios e inquietudes hechas por los entrevistados, ellos (los entrevistados), mencionan en su mayoría que estas dimensiones son y deben constituirse en espacios de intervención estatal. “Son en estas dimensiones donde el gobierno debe trabajar en políticas públicas muy claras”, dice el subdirector de la ONG Corporación Participación Ciudadana, Simón:

Entonces, qué es lo que dijimos, la Ley está bastante bien hecha, tenemos que evitar que eso pase, un poco pensando desde a ver, qué nomás se necesita hacer, capacitación, evidentemente capacitación, que el ciudadano pesa que tiene este derecho, muchas veces como ciudadanos nos enteramos que pues, ve a habido esta Ley, yo no he sabido, yo no he usado, luego que el funcionario público conozca, porque, si el funcionario público no conoce, tampoco va poder aplicar, si él, no que hay una ley que le obliga a dar información en 10 días, sino puede ser destituido, no va dar y no va dar quizá no por nada, porque no lo siente que es una obligación. Que el ciudadano conozca los derechos que nacen de la Ley y conozca cómo aplicarlas, por otro lado, que el funcionario conozca a su vez, cuales son las obligaciones que nacen de esta ley y cuál es el mecanismo que tienen que cumplir, qué pasa si no las cumple (Jaramillo, 2013:entrevista).

El tema de las prácticas ciudadanas y los cambios que se dieron en ella, a partir de la LOTAIP, tuvo un impacto cuantificable que alcanza únicamente al tema de las páginas Web. No existen datos sobre una participación efectiva de los ciudadanos entorno a la normativa, es decir, no existe una demanda efectiva por parte de la sociedad civil, pues tanto la Defensoría del Pueblo, como la Secretaría Nacional de Transparencia y Gestión, no cuentan con un registro de peticiones o quejas provenientes de la ciudadanía, en estas instituciones tal información no existe.

Hecha esta aclaración ingresamos a indagar sobre las prácticas ciudadanas en estas dos dimensiones.

El sector público

Es en este sector donde se tienen algunos logros importantes en cuanto a cambios en las prácticas ciudadanas entorno a la LOTAIP, esto, debido a la tarea de monitoreo y control de la información que las instituciones públicas están obligadas a subir en sus portales virtuales.

En el Ecuador, las dos instituciones que realizan este trabajo de monitoreo y control de las páginas web, son la Defensoría del Pueblo y recientemente (hace cinco años) la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión²⁵.

Al promulgarse la LOTAIP, es precisamente en este campo, las páginas webs, y la capacitación de funcionarios públicos donde la Coalición Acceso y luego el gobierno del Ecuador intervinieron con acciones directas en sus primeros años.

Cuando hacemos mención al sector público nos estamos refiriendo a las instituciones y funcionarios que prestan sus servicios en las instituciones gubernamentales, es el conjunto de organismos administrativos mediante los cuales el Estado cumple, o hace cumplir la política o voluntad expresada en las leyes del país.

La Defensoría del Pueblo a través de su Coordinación Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, tiene como una de sus obligaciones el cumplimiento del Artículo 7 el cual decreta la difusión de la información pública a través de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición del público, implementados en la misma institución.

La falta de recursos económicos, como también de personal reduce la labor de la Defensoría del Pueblo al control cuantitativo de las páginas virtuales, esta institución monitorea al año 5400 instituciones del sector público, con muy escasos éxitos.

Si se habla de avances cuantitativos a la hora de hacer un balance sobre el cambio de actitud en las prácticas ciudadanas entorno al Artículo 7 de la LOTAIP, la

²⁵ Mediante Decreto Ejecutivo No. 24 emitido el día 26 de agosto de 2009, el Presidente de la República, Econ. Rafael Correa Delgado, otorgó a la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión SNTG, la competencia de “Vigilar el estricto cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al constituirse como política de Estado la publicidad, transparencia y rendición de cuentas de las instituciones del sector público”.

Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión reporta números elevados de cumplimiento de la normativa.

La Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, tiene a diferencia de la Defensoría del Pueblo, como obligación sólo vigilar y hacer cumplir el Artículo 7 de la LOTAIP, en las instituciones de la función ejecutiva gubernamental.

Esta institución creada recientemente, como también la Defensoría del Pueblo, forma parte del denominado “quinto poder”, que descansan en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

En cinco años la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, elevó los índices de cumplimiento del Artículo 7 de la LOTAIP en instituciones de la función ejecutiva.

Son 165 instituciones entre secretarías de Estado e instituciones que pertenecen a la función ejecutiva, nosotros tenemos la competencia para de esas 165 entidades monitorear y emitir una calificación, para poder hacer este monitoreo nos basamos en unos manuales de LOTAIP que fueron creados aquí, dentro de la institución, (Silva, 2013: entrevista).

La Directora Nacional de Transparencia, Prevención de la Corrupción y Rendición de Cuentas de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión Hadit Silva, menciona que las 165 instituciones se dividen en instituciones y empresas públicas. Debido a su escaso personal, la institución en la actualidad monitorea 70 instituciones, 58 instituciones gubernamentales y 12 empresas públicas.

Según el ranking mensual realizado por la institución para el mes de marzo del 2013 de las 52 instituciones públicas que esta repartición monitorea, la Secretaría Nacional del Migrante es la de menor porcentaje en cuanto al cumplimiento con el Artículo 7 de la LOTAIP, con un 58,67 por ciento, mientras que la Presidencia y Vicepresidencia de la República, continuaron al igual que el pasado año con el 100 por ciento de cumplimiento.

Por otro lado el ranking para las 18 empresas públicas para el mismo mes registra a la Empresa Pública Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT con 46, 67 por ciento de cumplimiento. Ecuador TV; Empresas de Correo del Ecuador; Empresa Pública Cementera del Ecuador; Empresa Pública de Exploración y Explotación de Hidrocarburos - PETROAMAZONAS; Empresa Pública Estratégica

Corporación del Ecuador CELEC; Empresa Pública Estratégica Hidroeléctrica Coca Codo Singlar; Hidroeléctrica del Litoral Hidrolitoral; Radio Pública del Ecuador y la Refinería del Pacífico Eloy Alfaro con un 100 por ciento de cumplimiento.

La metodología que emplea la Secretaría Nacional de Transparencia y Gestión, es ingresar a las páginas webs de cualquiera de las 70 instituciones que monitorean. En la misma un ciudadano o ciudadana, debe encontrar la información exigida por la LOTAIP, que se desglosa en ocho ítems. Información Administrativa; Información Legal; Información Financiera; Información Operativa; Información Laboral; Información de Planificación Institucional; Información de Regulación y Control y Compromiso presidencial.

La Directora Nacional de Transparencia, Prevención de la Corrupción y Rendición de Cuentas de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión Hadit Silva, describe de la siguiente manera este proceso.

Nuestro monitoreo es muy rudimentario. Qué es lo que hacemos, mensualmente nosotros ingresamos a las páginas webs de cualquiera de las de entidades que monitoreamos, el momento cuando nosotros ingresamos a una página cualquiera, por ejemplo de la secretaria nuestra (Secretaría Nacional de Transparencia y Gestión), entramos a la página y aquí, en la pestaña de arriba hay la pestaña de transparencia. Usted da un clic en la pestaña transparencia y se despliegan ocho ítems, que son los ítems que corresponden a nuestro manual. Esta arquitectura es una disposición de la Secretaría Nacional Pública que dispuso que todos los ministerios, deben tener esta arquitectura de página, es decir, todas están en transición para homologar (Silva, 2013: Entrevista).

Este mismo procedimiento es utilizado por la Defensoría del Pueblo, pese a ser un sistema artesanal de control y vigilancia de la difusión de la información por parte de las instituciones públicas, es en este campo donde se vislumbran pequeños avances en cuanto a cambios en las prácticas ciudadanas entorno a la LOTAIP

El cumplimiento del Artículo 7 es donde se pueden evidenciar ciertos cambios en la práctica de difusión y brindar información. Así también lo devela el último informe de la ONG Corporación Participación Ciudadana, de un total de 30 instituciones capacitadas durante ocho años 2004- 2012, esto en el proyecto “Vigilancia de la Gestión Pública” la ONG reporta el 2012 un cumplimiento del 98, 94 por ciento.

El proyecto tomó instituciones como la Asamblea Nacional, Banco Central de Ecuador, Escuela Superior Politécnica del Litoral, Municipio de Santa Lucia, Municipio de Milagros, Consejo de la Judicatura entre otras.

La ONG Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, en una de sus investigaciones sobre el Acceso a la Información Ambiental realizado el 2008 destaca lo siguiente:

A pesar de que ninguna de las entidades monitoreadas cumple con el 100 % de los ítems requeridos por la Ley, se observa que tanto la Dirección Metropolitana de Medio Ambiente (64,86 %) como el Ministerio del Ambiente (57,94%) con las entidades que mejor cumplimiento tienen (Barragán, 2008:15).

Los estudios realizados tanto por estas instituciones como ONG Corporación de Participación Ciudadana y el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental CEDA, la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, y la Defensoría del Pueblo, permiten hablar y constatar estos avances señalados líneas arriba.

Ahora bien y esto para ir cerrando este apartado, si bien existen cambios en las prácticas entorno al Artículo 7 de la LOTAIP, es decir al tema de la publicidad de la información pública, aquí no se habló de la calidad de la información que las instituciones publicitan.

Ya que existe una tendencia a subir información que los ciudadanos y ciudadanas no logran decodificar pues estos se encuentran en lenguajes técnicos que hace difícil su interpretación y apropiación de la misma.

Entonces, si bien se observan avances, esto, no debe ser confundido o ser sinónimo de la calidad de información, pues en la mayoría de las instituciones públicas que cumplen el tema de publicidad se descuida el tema de la calidad.

En una gran mayoría de los casos, el ítem que hace referencia a la información financiera es una de las más complejas y difícil de entender para el ciudadano y ciudadana.

Así también lo confirma la Directora Nacional de Transparencia, Prevención de la Corrupción y Rendición de Cuentas de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión Hadit Silva, quién afirma lo siguiente:

(...) estamos viendo que la información que se publica no es de calidad sino de cantidad (...) dentro del manual lo que te piden la información, es una información que no es legible para la ciudadanía, por ejemplo, si yo me meto a horita a la página del financiero no entiendo (Silva, 2013:entrevista).

Frente a esto la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, viene proponiendo la modificación del manual de reporte de informaciones.

Aunque son escasos los avances en este ámbito, estas acciones apuntan a cambiar el tema de la cultura institucional y cambiar esta cultura a una de mayor transparencia y accesibilidad que es un proceso a largo plazo que requerirá mucho más tiempo, y demandará políticas públicas claras.

Desafíos y dificultades

Ahora bien estos pequeños pero a la vez significativos cambios en las conductas en las instituciones públicas a la hora de brindar información en línea, se debe hacer mención también a la existencia de dificultades, que de ser solucionadas podrían repercutir en mejores resultados en el cumplimiento del Artículo 7 de la LOTAIP.

Estas dificultades se materializan en la ausencia de homologación en cuanto a las plantillas de evaluación y la arquitectura de los sitios webs.

En la actualidad tanto la Defensoría del Pueblo como la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, no cuentan con manuales de evaluación homologados y consensuados, lo que trae grandes dificultades a la hora de hacer los monitoreos.

La homologación de las plantillas o manuales permitiría a estas dos instituciones contar con un solo modelo de evaluación que repercutiría en un mejor monitoreo y estándares uniformados para la calificación de la información subida a los sitios webs.

En este campo la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, cuenta con dos manuales de evaluación, una para el sector ejecutivo y otra para las empresas públicas.

El manual de evaluación de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, exige a las instituciones públicas colocar la pestaña de transparencia en un lugar visible dentro de la arquitectura de la página Web, desplegable en ocho ítems

La información comprendida en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, debe ser obligatoriamente organizada

y sistematizada en las páginas Web, a través de las siguientes variables dentro del botón “Ley de Transparencia”, dice uno de los párrafos del manual de evaluación de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión.

1. Información Administrativa
2. Información Legal
3. Información Financiera
4. Información Operativa
5. Información Laboral
6. Planificación Institucional
7. Regulación y Control
8. Compromiso Presidencial

Pese a lo estipulado por el manual, si uno hace una revisión de las páginas Web de las instituciones públicas, una gran mayoría de ellas no cuenta con esta forma de organizar y presentar la información. Si uno hace un recorrido por las páginas Web de las distintas instituciones del sector público, podrá encontrarse con formatos diferentes de difusión de información.

Otro de los problemas a ser solucionados es el referente a la estructura de las páginas Web. Tanto la Defensoría del Pueblo como la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, no pudieron homologar hasta la fecha la arquitectura de las páginas de las instituciones que monitorean.

Contar con una estructura única devendría en proporcionar al ciudadano o ciudadana estándares similares para un mejor aprovechamiento en sus visitas a estos sitios con fines informativos.

De lo que se trata es que el ciudadano tiene que identificar cuando el momento que abra una página, tiene que tener ya una arquitectura dada, es decir que si tú abres todas deberían tener esta estructura y saber lo que estas publicando (Silva, 2013: entrevista)

La falta de homologación en las páginas webs trae serias confusiones para el ciudadano o ciudadana, pues existen instituciones que cuentan con páginas complicadas como la del Servicio de Rentas Internas (SRI).

Mientras más organizada y fácil de entender sea la información publicada, será más digerible y comprensiva para la ciudadanía, pues en última instancia no se trata de cantidad informativa sino calidad.

De las 70 entidades que monitorea la Secretaría Nacional de Transparencia y Gestión, sólo se logró homologar un total de 40 páginas webs, esto, en casi cinco años de gestión. Si hablamos de la Defensoría del Pueblo, este trabajo no se lo viene realizando, por ende no es contemplado dentro de sus actividades.

Estos avances se ven mermados también por el proceso de monitoreo “artesanal”, los equipos y los recursos, válido para la Defensoría del Pueblo.

Nosotros tenemos un sistema digamos casi artesanal, para hacer el monitoreo, es decir usamos a los técnicos del equipo de la dirección de transparencia, porque no tenemos, ni automatizado, ni tampoco tenemos un software que nos haga un sistema automático, lo que hace cada técnico asignado, hasta el momento, nosotros con el personal que tenemos, sólo alcanzamos a monitorear a 70 entidades mensuales. Estas 70 entidades, no representan ni la mitad de lo que nosotros nos correspondería monitorear, porque tenemos un catastro de 165 entidades y apenas llegamos a 70 (Silva, 2013: entrevista).

Estas mismas limitaciones y deficiencias son con las que tropieza la actual Defensoría del Pueblo, una institución, como lo describimos en el capítulo anterior débil y con muchas necesidades a la hora de hacer cumplir sus obligaciones.

El tema de un software capaz de compilar la información de la pestaña de transparencia de las instituciones monitoreadas, sería también de gran utilidad, pues así como la Defensoría del Pueblo, la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión tiene cinco funcionarios públicos destinados al monitoreo de las 70 instituciones mencionadas.

La figura del encargado de brindar información, es otra dificultad que encontramos y que es señalado constantemente tanto por los miembros de la Coalición Acceso, como por los representantes de la Defensoría del Pueblo y la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión.

En la mayoría de las instituciones públicas, el cargo de las personas responsables de publicar la información y subirlas a las páginas Web no son puestos institucionalizados, se da un alto grado de rotación de personal, lo cual obstaculiza e interrumpe en más de los casos el proceso de capacitación.

Todas las personas que son responsables de publicar la información dentro de sus entidades, es muy alta la rotación de personal. Entonces supongamos, aquí por ejemplo (la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión) la persona responsable de la información es la gente o bien del departamento de comunicación o bien del departamento administrativo, casi siempre esas dos. (...). Entonces como son puestos de libre remoción, los responsables de la información por lo general son o los coordinadores o los directores, son cargos de libre remoción, es decir máximo estarán en sus cargos un año o dos. Entonces como hay tan alta rotación de personal al interior de todas las entidades de la función ejecutiva por su naturaleza propia del cargo, tú sabes, cambio de autoridades, cambio de todo. Por la naturaleza propia los responsables de la información no duran mucho tiempo, entonces la siguiente persona, hasta que llegue, se empape, otra vez irle a capacitar, entonces todo este proceso no sirve (Silva, 2013: entrevista).

La institucionalización del cargo permitiría según la Directora Nacional de Transparencia, Prevención de la Corrupción y Rendición de Cuentas de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión Hadit Silva, mayores resultados cuantitativos y mejoras en el cumplimiento del Artículo 7 de la LOTAIP.

Prácticas ciudadanas

Así como lo señalamos líneas arriba si bien existen avances en el tema de la difusión de información vía internet, es en este campo donde las políticas públicas sobre el derecho de AIP en Ecuador lograron cambiar comportamientos, la LOTAIP contribuyó a transformar ciertas actitudes en la entrega y difusión de información pública.

Ahora bien, el derecho no llega a plasmarse todavía en el campo de las prácticas ciudadanas, en este campo no se cuenta con datos, ni registros de solicitudes de información, en este campo no se observan avances cualitativos.

Tanto la Defensoría del Pueblo, como la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, no cuentan con datos sobre la demanda de información por parte de la ciudadanía, ambas instituciones hacen un trabajo dirigido más al monitoreo de las páginas Web.

Pero saber cuántas quejas sobre el Acceso a la Información Pública nos llega, no tenemos, sinceramente, podría un número aproximado, pero eso sí, tomaría un par de meses, pero todavía no tenemos eso. (...) La única información que le podemos entregar es de instituciones públicas que deben presentar, de instituciones públicas que han

presentado y las instituciones que han quedado relegadas y eso en porcentajes a nivel nacional, por funciones del Estado, quién cumple más, toda esa información te podemos entregar encantados (Guaicha, 2013: entrevista).

La Defensoría del Pueblo y la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión carecen de políticas públicas para con el tema de la difusión y socialización de la TOTAIP, existe un débil fortalecimiento de capacidades, no solo de los funcionarios de las instituciones públicas, sino y por sobre todo de la ciudadanía.

En este sentido el subdirector de la ONG Corporación Participación Ciudadana Simón Jaramillo, dice que esta situación es explicada por la falta de difusión de la LOTAIP y por la ausencia Estatal en este campo, pues según relatan ellos (la Coalición Acceso) en muchos casos, la ciudadanía ignora sobre la existencia de la normativa.

Nosotros vamos hoy a los diez años de expedida la Ley, los ciudadanos salen y ese día se han enterado que había existido una Ley que les permite pedir por vía judicial información a las instituciones públicas cuando no les entregan, porque la gente siempre pide información aunque por temas personales, por temas de trabajo, los ciudadanos siempre, yo he trabajado en municipios, pero mucha gente con las capacitaciones se enteran (Jaramillo, 2013: entrevista).

Desde la promulgación de la LOTAIP el 2004, la Coalición Acceso, identificó tres ámbitos donde el Estado ecuatoriano debería trabajar e intervenir, la capacitación a los jueces, los funcionarios públicos y la ciudadanía, en éste último ámbito no se logró definir y encarar políticas públicas.

El tema de los jueces no se ha hecho, el tema de los funcionarios públicos se ha hecho, pero poco, pero lo que sí, no se ha hecho prácticamente nada, salvo lo que las ONG hemos podido hacer, es el tema del ciudadano (Jaramillo, 2013: entrevista).

En una primera etapa de la LOTAIP, estos campos de intervención no fueron espacios de importancia para el Estado ecuatoriano, así lo describimos en el anterior capítulo, pues en los primeros años se da una disolución del aparato estatal para con la LOTAIP.

Frente a este desvanecimiento estatal, las ONG nuevamente aglutinadas en la Coalición Acceso, lograrán trabajar el tema de las capacitaciones, esto sólo en el campo de los funcionarios públicos y el espacio virtual, más no así en el de la ciudadanía.

Hasta la fecha, es en este campo donde no se identifican políticas públicas estatales para solucionar esta demanda de conocimiento de información entorno a la LOTAIP que tiene la ciudadanía.

Tanto la Defensoría del Pueblo y la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, realizan capacitaciones sólo a los encargados de subir la información pública, es decir al sector público.

Aunque existen intentos, iniciativas de ambas instituciones para solucionar el problema de la falta de empoderamiento de la ciudadanía entorno a la LOTAIP, la poca importancia que el mismo Estado les confiere es una de sus limitaciones que impide que estas iniciativas se concreten en políticas públicas claras.

Con la ciudadanía, su segunda pregunta y es a la que nos debemos, nosotros estamos realizando un plan piloto en la comisión regional cinco que componen las provincias de Manabí, de Esmeraldas y de Santo Domingo, estas provincias el año anterior reportaron, excepto Santo Domingo, una presentación, incluso menor de reportada en años anteriores, es decir habían descendido de manera bastante fuerte su cumplimiento con el derecho de AIP es decir con la presentación del informe, entonces nosotros le apuntamos a esa comisión regional, para trabajar el tema de difusión y promoción. (...) Pero obviamente no hemos avanzado mucho en ese campo, soy sincero, porque estamos recién armando las bases lo que debería y debe ser en el tema del derecho de AIP con la ciudadanía para empezar (Guaicha, 2013: entrevista).

El trabajo de capacitaciones a la ciudadanía en los municipios que reportaron índices menores de cumplimiento con la LOTAIP, como lo asegura el Coordinador del Nacional de Transparencia y Acceso a la Información de la Defensoría del Pueblo Cristian Guaicha, es el primero que encara esta institución desde su creación.

Otra de las iniciativas que tiene la Defensoría del Pueblo para llegar a la población joven, es la utilización de comic en los materiales de difusión, que vendrán a remplazar los trípticos, que permitirá a la ciudadanía pensar sobre la importancia del derecho de AIP, según afirmó Guaicha.

Las relaciones interinstitucionales es otra de las estrategias que pretende asumir la Defensoría del Pueblo, esto permitirá sentar las bases para poder encarar trabajos en conjunto y perseguir un mismo objetivo en torno a la promoción de la LOTAIP. Se habla de una fuerte campaña en los medios de comunicación estatal.

Ahora bien, el tema de las capacitaciones y socialización de la LOTAIP desde la visión de la Defensoría del Pueblo, se da como si fuese una cadena de causalidad, ya que apuestan primero a un fortalecimiento de las instituciones públicas, para luego ingresar con el tema de las capacitaciones ciudadanas.

Desafortunadamente, esta cadena de causalidad no funciona linealmente, ya que en la práctica ciudadana existen enormes barreras para una efectiva apropiación de la LOTAIP, hecho que venimos describiéndolo a lo largo de este trabajo.

La metodología y el marco teórico utilizado en este trabajo nos permite identificar estos comportamientos tanto en la esfera pública (gobierno), como en los Grupos Sociales Relevantes (GSR), pues el tema del AIP debe ser entendida a partir de un compartimiento pro- activo, creativo y de autentica apertura por parte de los servidores públicos y la ciudadanía, es así como emergen las anheladas sinergias en este ámbito.

En estos nueve años de vigencia de la LOTAIP, se dio un actuar por separado de ambos sectores tanto el sector público (gobierno) como los GSR, pues desde el inicio del proceso de constitución de la normativa el 2004, ambos no pudieron encarar el tema de la socialización y empoderamiento de la ciudadanía de forma conjunta.

Estos esfuerzos fueron y son, en la actualidad, agendas que vienen siendo encaradas separadamente, ahora con mucha más presencia gubernamental, pues a fines del 2007 se dio la disolución de la Coalición Acceso.

Ahora bien, y esto para ir cerrando este acápite, el subsecretario General de Democratización del Estado de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES- Ecuador) Pabel Muñoz, con referencia al tema de la participación ciudadana sostiene que ésta debe ser entendida no solamente desde la perspectiva normativa sino debe ser vista como un reto a ser encarado por ambas partes tanto el gobierno como la ciudadanía: “(...) Para mí hay un gran dilema, yo creería que esto debe ser analizado descrito no en perspectiva normativa, es un reto que debe de encararse” (Pabel, 2013: Socialismo del Buen Vivir en América Latina).

Si bien la Ley creó niveles de institucionalidad que fueron reforzados con la Constitución Política del 2008, con la creación de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión y la inclusión de nuevos espacios de toma de decisión que devendrían en una mayor participación ciudadana estos nuevos mecanismos de

inclusión y participación no están dando resultados, esto refleja a cabalidad la cuestión planteada a principios de este trabajo, ya que la política pública no depende únicamente de lo normativo, pues en muchos de los casos su destino está en manos de otros, de otros muchos.

En este sentido, Albornoz (2010) sostiene que una política, al igual que cualquier artefacto tecnológico funciona o no, a partir de las negociaciones de sentido, de usos y de prácticas de los distintos grupos sociales relevantes.

Ahora, desde la promulgación de la Constitución Política del Ecuador en 2008, si bien existen señales y se da un viraje a la cuestión de la participación ciudadana y por ende a la LOTAIP, no existe una ciudadanía existente, que demanda políticas públicas en este campo.

Esta poca demanda de la ciudadanía es descrita por el subsecretario General de Democratización del Estado de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES- Ecuador) Pabel Muñoz, de la siguiente manera:

Lo que señale antes no hay ningún sector demandando, los municipios utilizan la silla vacía, la silla vacía es una figura de que en el consejo cantonal, haya representación de la ciudadanía nadie de demanda, la figura esta, algunos municipios la implementaran, pero tú no tienes una consigna de que tienes esto, lo que se intentaba utilizar digamos, son algunos que yo diría también tienen una lógica de funcionalización de los mecanismos (Pabel, 2013: Socialismo y Buen Vivir en América Latina).

Uno de los factores que explica la poca efectividad de estas nuevas instituciones propias de la democracia participativa y el tema de la LOTAIP, es esta ausencia de sinergia entre gobierno y ciudadanía.

Si bien se dan señales e intenciones por parte del aparato estatal, no se tiene una ciudadanía activa demandando políticas, por ende existen una ausencia de sinergias y propuestas en este campo.

Conclusiones

Algunos aspectos a ser tomados en consideración, si bien los denominados estados en transición Bolivia, Ecuador y Venezuela institucionalizaron nuevos espacios y crearon instituciones entorno a la participación ciudadana, hasta el momento, estos nuevos

ámbitos no han tenido un impacto real en las prácticas ciudadanas, no existe un uso o demanda de estas nuevas instancias de toma de decisiones y control social ciudadano.

La legitimidad de estas innovadoras normas e instituciones recae en los procesos constituyentes llevados adelante en Bolivia, Ecuador y Venezuela, es así que en las tres constituciones políticas de estos países se decreta y reconoce el fortalecimiento de los regímenes democráticos a través de la inclusión y participación de sectores subalternos.

Es ahí donde ingresa la importancia del Acceso a la Información Pública (AIP) pues este derecho, es uno de los pilares fundamentales que posibilita la participación activa e inmiscuida en los espacios de toma de decisión y control social de la sociedad, pues una ciudadanía informada tendrá mucha más posibilidad de participar y hacer uso de estas nuevas instituciones y normativas, que una carente de información.

A casi diez años de creación de la LOTAIP, la Defensoría del Pueblo como la naciente Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, se ven sobrepasados con sus obligaciones, pues pese a estas nuevas características que adquieren los denominados estados en transición la importancia que les dan es mínima.

El trabajo de ambas instituciones sigue siendo una labor netamente cuantitativa, la Defensoría del Pueblo, sigue siendo una institución que intenta con los escasos recursos económicos y humanos cumplir su función de monitoreo; algo similar ocurre con la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, pues su metas de trabajo no sobrepasan la cuestión numérica de vigilancia, esto en el campo de las funciones ejecutivas.

La ausencia de políticas públicas claras para la socialización de la LOTAIP que devenga en un empoderamiento de los ciudadanos y ciudadanas entorno a la normativa, se dio en el pasado y se da ahora en las estructuras de los estados en transición.

Otro punto a ser mencionado en estas conclusiones es el relacionado a la ciudadanía, pues a diferencia de anteriores años donde el activismo de la sociedad civil era constante, en la actualidad, no se observan indicios que apunten a la interpelación del Estado exigiendo políticas públicas para la socialización y profundización de la LOTAIP.

Así, la LOTAIP queda atrapada en dos dilemas, por un lado el Estado ecuatoriano que no logra desde el 2008 activar a la ciudadanía para una apropiación

efectiva en torno a la normativa pues su acción es mínima; y por el otro, la ciudadanía que no logra articularse como en otrora.

Salir de este dilema es de suma importancia, pues es a partir de un compartimiento pro- activo, creativo y de autentica apertura de ambas partes tanto Estado como ciudadanía, que emergerán sinergias en torno a la LOTAIP, y que posibilitará la construcción de objetivos comunes y trabajos estratégicos.

Debemos señalar también que desmerecer los logros alcanzados en estos nueve años de vigencia de la LOTAIP, en cuanto a los cambios en las prácticas ciudadanas sería intentar ocultar lo que se observa a simple vista.

Pues la LOTAIP produjo cambios en las conductas de difusión y publicación de información, aunque sólo en el campo de las páginas Web, estos avances deben ser tomados como cambios cualitativos de suma importancia, que merece mayor atención por parte del Estado.

Pese a la precariedad de las instituciones garantistas del cumplimiento de la LOTAIP, se van dando pasos para un mejor monitoreo y control de la información que las instituciones públicas están obligadas a subir en sus portales virtuales.

En este campo, se deben asumir tareas como la homologación de las plantillas o manuales de evaluación, así también con las arquitecturas de las páginas Web, que permitiría un mejor monitoreo y estándares uniformados para la calificación de la información subida a los sitios webs e información más ordenada y precisa.

CONCLUSIONES GENERALES

En estos últimos años vivimos el boom del derecho de AIP a nivel mundial, este proceso se dio por las iniciativas de organismos internacionales como la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que ha aprobado los del derecho de saber, el derecho a la justicia y el derecho a reparación.

Por otro lado los tres sistemas regionales de derechos humanos como son la Organización de Estados Americanos, el Consejo de Europa y la Unión Africana, han reconocido formalmente el derecho, obligando a sus estados miembros a diseñar políticas públicas para garantizar el acceso a la información.

Ahora bien y con relación a nuestra hipótesis donde sosteníamos que las políticas públicas sobre el derecho de AIP en Ecuador cambiaron comportamientos en los procesos de brindar información, es evidente, como lo describimos a lo largo del trabajo que las leyes contribuyeron a transformar actitudes y crear instituciones en este campo.

Por otro lado, se evidenció que la construcción del AIP como derecho no llega a plasmarse todavía en el campo de las prácticas ciudadanas en particular en aquellos que tienen que ver con las solicitudes por parte de los ciudadanos e instituciones.

A lo largo de la historia discursiva en el campo del derecho al AIP, se pueden identificar dos generaciones de legislaciones que se han sucedido. Las primeras generaciones del derecho de AIP posibilitaron abrir los archivos públicos, para corresponder a las preocupaciones de investigación histórica. Suecia es uno de los primeros países en este campo, en 1766 estableció una política pública en torno a la AIP al introducir (La Ley de libertad de prensa) mecanismo de acceso ciudadano a los documentos del gobierno. En esta primera generación se cuenta también con la Declaración francesa de los derechos humanos de 1789 que en su artículo 15 señala: “La sociedad tiene el derecho de pedir a cualquier agente público que dé cuenta de su administración”, pero este principio prometedor no ha pasado de ser teórico.

La segunda generación concierne el acceso a los documentos administrativos de los gobiernos, su emergencia se la puede rastrear después de la segunda guerra mundial, en varias olas sucesivas.

Los diez países pioneros Suecia, Finlandia, los Estados Unidos, Dinamarca, Noruega, Francia y Países Bajo, Australia y Nueva Zelandia y Canadá, ingresan en la primera ola, mientras que los países que, después del derrumbamiento de los regímenes autoritarios, han adoptado una ley en los años 1990- 2000 forman el bloque de países de la segunda ola, se suman los 13 países ricos y de tradición democrática que lo han hecho en el marco de la reforma y modernización administrativa, forman parte de la tercera ola.

Los países Latinoamericanos ingresan en la denominada cuarta ola, siendo el último bloque en asumir políticas sobre el derecho de AIP.

El tema de la estabilización del discurso en Latinoamérica pasa necesariamente por el proceso de reconocimiento de los organismos supranacionales, un régimen democrático y el desarrollo de las tecnologías de información, son la base para la adopción de políticas públicas entorno al derecho de AIP.

En este proceso de estabilización del discurso se debe también hacer énfasis en la cuestión de la flexibilidad interpretativa del discurso, pues como ya fue señalado los gobiernos latinoamericanos y la sociedad civil le otorgaron al discurso una valorización que va dirigida por sobre todo a la lucha contra la corrupción y éste va de la mano del tema de la transparencia gubernamental.

El desarrollo y la revolución de la tecnología informática que cambia la concepción de acceder a la información es otro de los aspectos que influyen directamente en la estabilización del discurso en Latinoamérica.

Por otro lado la tendencia a producir políticas públicas está estrechamente ligado al tema de las recomendaciones que hacen los organismos internacionales de crédito como son el FMI, PNUD y el BM, pues en cierto grado los gobiernos se vieron obligados a introducir medias específicas para garantizar el derecho de AIP, en este caso las iniciativas las realizan los propios gobiernos democráticos evitando de esa manera ser perjudicados.

La tendencia a producir políticas públicas esta también condicionada a la capacidad que tienen los GSR a la hora de auto organizarse y demandar políticas en este campo, un claro ejemplo de esta iniciativa es el caso ecuatoriano.

Si bien la presión de los organismos internacionales es un factor de suma importancia, no debemos olvidar también el contexto político, caracterizado en ese entonces, por una marcada inestabilidad y crisis de la clase política.

Podemos identificar dos momentos en la cual el Estado ecuatoriano se vio en la necesidad de diseñar políticas públicas en el campo del derecho de AIP. La primera caracterizada por la presión de estos organismos supranacionales y los GSR, ambos sectores interpela al Estado y demandan políticas públicas. Un segundo momento marcado por la estrategia asumida en ese entonces por la clase política, sumergida en un descredito y crisis de liderazgo.

En este segundo momento, diseñar políticas públicas en el campo del derecho de AIP, fue visto y utilizado como un discurso y voluntad de los gobernantes para el tema del fortalecimiento de la democracia, será una manera de dar señales a una población desencantada con sus gobernantes.

Ya a momento de cierre, las tendencias a producir políticas públicas en este campo son escasas y están marcadas por presiones externas al Estado, no es un tema que emerja como voluntad expresa y deliberada por parte de los gobernantes, sino este será el producto de presiones y estrategias.

Algunos aspectos a ser tomados en cuenta, en primer lugar, debemos mencionar que, para que estos denominados GSR logren emerger e influir en el diseño de las políticas públicas, se debe tener presente el contexto histórico y las condiciones sociales existentes para su emergencia.

En el caso del proceso de constitución de la LOTAIP, estas condiciones sociales existentes fueron las que determinaron en gran medida el éxito de la Coalición Acceso. Entre ellas debemos señalar que la década de los 80 y 2000 se da gracias a la cooperación internacional una de las etapas de mayor auge de las ONG`s en la región latinoamericana.

Las intervenciones mediante proyectos sociales sobre la realidad, les permite a lo largo de su existencia acumular un enorme capital social y reconocimiento, que son utilizadas y puestas en acción en el proceso constituyente de la LOTAIP, en el Ecuador.

Por otra parte se debe hacer referencia a la Constitución Política del Ecuador de 1998, en ella, se incluye algunos procesos participativos dirigidos a potenciar la acción

de la ciudadanía, se suma, la escasa capacidad y debilitamiento del modelo de los estados denominados neoliberales que ingresan en una curva descendente.

Por otro lado se tiene la presión por parte de los organismos supranacionales, sobre temas relacionados al de la transparencia y el derecho de AIP, no es mera coincidencia que la LOTAIP haya sido aprobada en mayo de 2004, a escasos un mes de efectuarse en Quito la XXXIV reunión de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA).

El apoyo económico de instituciones crediticias para el desarrollo como USAID, la Fundación Konrad Adenauer, Friedrich Ebert Stiftung, son también importantes, son gracias a esos recursos económicos destinados en ese entonces al tema del derecho de AIP, que la Coalición Acceso logra viabilizar los proyectos de promoción y difusión de la LOTAIP, cuando se terminan estos recursos, la Coalición se desvanece.

Estos son algunos de los elementos o condiciones bajo las cuales se debe entender la emergencia de la Coalición Acceso y su protagonismo en el proceso constitutivo de la LOTAIP.

Este 19 de mayo se cumplió nueve años de la LOTAIP, la Ley, constituye una de las iniciativas por parte de la sociedad civil y el Estado, para normar y garantizar en términos legales este derecho fundamental de las personas a la información conforme a las garantías consagradas en la Constitución Política, los pactos internacionales de derechos civiles y políticos, convenciones interamericana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales vigentes.

La aprobación de la Ley es un paso trascendental pero no basta, pues el acceso a la información desarticulado de estrategias complementarias puede derivar en resultados agrídulces, corriendo el peligro de convertirse en un mero discurso religioso.

Lo que tiene el Ecuador, es apenas, en el ámbito normativo la punta del ovillo de una interminable madeja de estrategias que deben ser diseñadas por el aparato estatal y gobiernos intermedios, dependiendo las características organizacionales de las instituciones públicas.

En estos nueve años de existencia de la LOTAIP, pocas fueron las estrategias y políticas públicas para con el tema de la transparencia.

La LOTAIP, reclama un conjunto de garantías para afirmar la igualdad de los ciudadanos ante la Ley; pero, las políticas de transparencia exigen un proceso de

adaptación diferenciado a partir de las estructuras orgánicas, los recursos, las regulaciones, los objetivos, las rutinas y las condiciones organizacionales de cada una de las reparticiones estatales.

Una de esas estrategias está relacionada a la creación de instituciones gubernamentales, cosa que no se dio en el caso ecuatoriano, en este sentido el aún débil rol de la Defensoría del Pueblo hace que varios de los mecanismos creados en la LOTAIP sigan siendo inviables.

Si bien la LOTAIP, se constituye en un cuerpo legal cuyo contenido norma el AIP, no debe ser confundido o asociado directamente con el tema de política de transparencia, pues las políticas de transparencia se refieren y a decisiones, procesos asumidos por las instituciones públicas, este no es el caso del Ecuador, pues se carecen de políticas de esta índole.

El derecho de AIP supone la existencia de información a la que cualquier ciudadano (a) puede acceder, mientras que la política de transparencia implica el propósito deliberado de actuar y decidir sobre qué información puede o no ser pública.

Entonces, podemos afirmar que esta iniciativa caracterizada en un primer momento, por el activismo cívico y la aceptación por parte del Estado, que recoge estas inquietudes y lo incorpora a las leyes, careció y carece en la actualidad de estas estrategias complementarias.

Al ser garantista de otros derechos humanos la Defensoría del Pueblo, no tiene la suficiente capacidad de garantizar el cumplimiento de la LOTAIP, la institución no logró en estos nueve años de vida de la norma, crear o establecer mecanismos que verdaderamente respondan y apunten a cumplir con estas funciones que le fueron delegadas.

La Defensoría del Pueblo continúa siendo una institución débil y no logra hasta el momento constituirse en una instancia cuyos resultados se reflejen en estos cambios en cuanto a las prácticas de los funcionarios públicos y organizaciones jerárquicas de las instituciones gubernamentales, su trabajo es netamente cuantitativo, carece de recursos y personal.

En este sentido debemos mencionar que las leyes establecen, fijan los marcos legales de acción, el cumplimiento de estas depende en cierta medida de la fortaleza de las instituciones designadas para hacer cumplir las normativas.

Por otro lado se encuentran las políticas públicas en torno al derecho de AIP, pues éstas no sólo se basan en el cumplimiento de la norma, sino que tiene que ver con cuestión esta de producir, distribuir, y utilizar la información, por sobre todo, cambiar las rutinas burocráticas.

En el caso ecuatoriano estas políticas entorno al derecho de AIP, desaparecen, la ausencia del Estado, en los primeros años de vigencia de la LOTAIP, constata este desvanecimiento del gobierno en el campo de este derecho y la emergencia de la Colación Acceso en su segunda etapa, esta vez con un rol totalmente distinto al primero.

En este punto se debe hacer mención al tema del financiamiento de las ONG, pues en última instancia son estos recursos provenientes de instituciones de financiamiento las que permiten encarar las diferentes actividades realizadas tanto en la promoción como en el campo de la capacitación por la Coalición Acceso.

La fuerte dependencia económica de las ONG a las donaciones económicas de los organismos internacionales, deriva también en que su existencia esté condicionada al presupuesto de éstas.

Es así, que cuando el presupuesto fue reducido por parte de los organismos internacionales hacia temas específicos, disminuyeron también las acciones de estas ONG. La Coalición Acceso se desvaneció.

Algunos aspectos a ser tomados en consideración, si bien los denominados estados en transición Bolivia, Ecuador y Venezuela institucionalizaron nuevos espacios y crearon instituciones entorno a la participación ciudadana, hasta el momento, estos nuevos ámbitos no han tenido un impacto real en las prácticas ciudadanas, no existe un uso o demanda de estas nuevas instancias de toma de decisiones y control social ciudadano.

La legitimidad de estas innovadoras normas e instituciones recae en los procesos constituyentes llevados adelante en Bolivia, Ecuador y Venezuela, es así que en las tres constituciones políticas de estos países se decreta y reconoce el fortalecimiento de los regímenes democráticos a través de la inclusión y participación de sectores subalternos.

Es ahí donde ingresa la importancia del Acceso a la Información Pública (AIP) pues este derecho, es uno de los pilares fundamentales que posibilita la participación activa e inmiscuida en los espacios de toma de decisión y control social de la sociedad, pues una ciudadanía informada tendrá mucha más posibilidad de participar y hacer uso de estas nuevas instituciones y normativas, que una carente de información.

A casi diez años de creación de la LOTAIP, la Defensoría del Pueblo como la naciente Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, se ven sobrepasados con sus obligaciones, pues pese a estas nuevas características que adquieren los denominados estados en transición la importancia que les dan es mínima.

El trabajo de ambas instituciones sigue siendo una labor netamente cuantitativa, la Defensoría del Pueblo, sigue siendo una institución que intenta con los escasos recursos económicos y humanos cumplir su función de monitoreo; algo similar ocurre con la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, pues sus metas de trabajo no sobrepasan la cuestión numérica de vigilancia, esto en el campo de las funciones ejecutivas.

La ausencia de políticas públicas claras para la socialización de la LOTAIP que devenga en un empoderamiento de los ciudadanos y ciudadanas entorno a la normativa, se dio en el pasado y se da ahora en las estructuras de los estados en transición.

Otro punto a ser mencionado en estas conclusiones es el relacionado a la ciudadanía, pues a diferencia de anteriores años donde el activismo de la sociedad civil era constante, en la actualidad, no se observan indicios que apunten a la interpelación del Estado exigiendo políticas públicas para la socialización y profundización de la LOTAIP.

Así, la LOTAIP queda atrapada en dos dilemas, por un lado el Estado ecuatoriano que no logra desde el 2008 activar a la ciudadanía para una apropiación efectiva en torno a la normativa pues su acción es mínima; y por el otro, la ciudadanía que no logra articularse como en otrora.

Salir de este dilema es de suma importancia, pues es a partir de un compartimiento pro- activo, creativo y de auténtica apertura de ambas partes tanto Estado como ciudadanía, que emergerán sinergias en torno a la LOTAIP, y que posibilitará la construcción de objetivos comunes y trabajos estratégicos.

Debemos señalar también que desmerecer los logros alcanzados en estos nueve años de vigencia de la LOTAIP, en cuanto a los cambios en las prácticas ciudadanas sería intentar ocultar lo que se observa a simple vista.

Pues la LOTAIP produjo cambios en las conductas de difusión y publicación de información, aunque sólo en el campo de las páginas Web, estos avances deben ser

tomados como cambios cualitativos de suma importancia, que merece mayor atención por parte del Estado.

Pese a la precariedad de las instituciones garantistas del cumplimiento de la LOTAIP, se van dando pasos para un mejor monitoreo y control de la información que las instituciones públicas están obligadas a subir en sus portales virtuales.

En este campo, se deben asumir tareas como la homologación de las plantillas o manuales de evaluación, así también con las arquitecturas de las páginas Web, que permitiría un mejor monitoreo y estándares uniformados para la calificación de la información subida a los sitios webs e información más ordenada y precisa.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, Jhon (2008). *Más allá del Acceso a la información*, México: Siglo XXI.
- Albornoz, Belén (2010). “Análisis Sociotécnico: un nuevo marco para estudiar las políticas de e-inclusión en el Ecuador”. Ponencia presentada en II Congreso latinoamericano y caribeño de Ciencias Sociales, mayo 26,27 y 28 en México.
- Aguilar, Luís (2006). *“Aproximación a la participación ciudadana en la región andina: el caso peruano”*, Lima: Comisión Andina de Juristas
- Arias, Alicia (2011), *“Situación de la transparencia y rendición de cuentas en las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) del Ecuador”*, Ecuador: CED.
- Barragán. Daniel (2008), *“Acceso a la información pública y ambiente; un reto para el Ecuador”*, Ecuador: CEDA/ Coalición Acceso.
- Brieva, Susana (2006). “Dinámica socio- técnica de la producción agrícola en países periféricos: configuración y reconfiguración tecnológica en la producción de semillas de trigo y soja en Argentina, desde 1970 a la actualidad”. Disertación doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - sede académica Argentina-.
- Bruun, Henrik y Janne Hukkinen (2003). “Crossing Boundaries: An Integrative Framework for Studying Technological Change”. *Social Studies of Science*, (sf).
- Bonilla, Paul (2005). *“Acceso a la información pública, Guía para la acción ciudadana”*, Ecuador: FES-ILDIS/ Coalición Acceso.
- Canavaggio, Perrine (2011). “El acceso a la información pública en el mundo, un Derecho Humano emergente” disponible en <http://www.ala-archivos.org/wp-content/uploads/2012/05/7-SIATI-Perrine-Canavaggio.pdf> , visitado 02-20- 2013
- CAinfo (2011). *Venciendo la cultura del Secreto, Obstáculos en la implementación de políticas y normas de acceso a la información pública en siete países de América Latina*. Uruguay: Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública
- Concha, Sandra (2004). “¿Abriendo la puerta hacia la participación ciudadana? Una exploración del gobierno en línea en Colombia”. Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO- sede Ecuador.

Gudiño, Saideé, Martínez, José y Patiño Juan Carlos (2010). “Evaluación crítica al acceso a la información pública en el Estado de México”. Revista Espacios Públicos, Universidad Autónoma de México, N° 28, pp. 8-28

Guber, Rossana (1991). *El salvaje metropolitano, Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Argentina: Paidós.

Guzmán, Viviana (sa). “La experiencia de incidencia en políticas de TIC en Argentina, Uruguay y Ecuador; y, la experiencia alrededor de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública en Ecuador: La experiencia de la Coalición Acceso”. Disponible en: http://www.imaginar.org/taller/politicas_tic/index_archivos/documentos/acceso.doc
Visitado en 05 – 15- 2013

Heilbroner, Robert (1967) “¿Son las máquinas el motor de la historia?” En *Historia y determinismo tecnológico*, Smith y Marx (Comp.): (sp) Madrid: Alianza Editorial.

Iñiguez, Lupicio y Joan, Subirats. “Un enfoque socio- técnico en el análisis de las políticas públicas: un estudio de caso”. *Política y Sociedad* N° 3: 199- 217.

Jiménez, Javier (2010). “Origen, desarrollo de los estudios CTS y su perspectiva en América Latina” disponible en <http://tecnologiaysociedad.uniandes.edu.co/PDF/Publicaciones/20102013/javierandresjimenezorigendesarrollodelosestudiosctsysuperspectivaenamericalatina.pdf>, visitado 07-20-2012.

Komadina, Jorge y Mauricio Ávalos (2010). “*Informe de transparencia: Prefectura de Cochabamba 2008 y 2009*”. Cochabamba: CEADDESC.

Marsal, Pablo (2005). “*Cómo se financian las ONG Argentinas*”, Buenos Aires: Biblos

Mendel, Toby (2009). “El derecho a la información en América Latina” disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273s.pdf> , visitado 01-20-2013.

Mayorga, Fernando (2013). “El debate contemporáneo sobre los fundamentos de la democracia en la región: participación popular y arquitectura del Estado”. Ponencia presentada en Socialismo y Buen Vivir en América Latina- La Construcción de un Estado democrático en Quito, Ecuador.

Muñoz, Pabel (2013). “Transformación del Estado: el caso ecuatoriano”. Ponencia presentada en Socialismo y Buen Vivir en América Latina - La Construcción de un Estado democrático en Quito, Ecuador.

Merino, Mauricio (2008). “La transparencia como política pública”. En *Más allá el acceso a la información*, John M. Ackerman (Comp.): 240- 262. México: Siglo XXI.

Participación Ciudadana (2012), “Vigilancia de la gestión pública; 6 años”, Disponible en http://www.participacionciudadana.org/pc10/index.php?option=com_content&view=article&id=318:grafico-de-cumplimiento-del-art-7-de-la-lotaip&catid=57:lotaip&Itemid=81 Visitado en mayo 15 2013.

Pinch Trevor y Wiebe Bijker (1987). “The Social Construction of Facts and Atifacts: Or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other”. En Bijker, W.; T.P. Hughes y T Pinch (eds.) Cambridge, The MIT Press.

Rodríguez, Guido (2012). “El acceso a la información pública en Panamá: tropiezos y materialización” disponible en <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Access%20Report%20Spanish.pdf>, visitado en 02-20-2013

Roth, André – Noel (2007). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

Sabatier, Paul (1993). “La implementación de la política pública: un marco de análisis”. *La implementación de las políticas*, Luis F. Aguilar (Comp.): 323-372. México: Miguel Ángel Porrúa.

Valderrama, Andrés (2004). “Teoría y crítica de la construcción social de la tecnología”. *Revista N° Colombiana de Sociología* 23: 217-233.

Documentos

Constitución Política de la República del Ecuador 1998.

Constitución Política de la República del Ecuador 2008.

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, (LOTAIP) 2004.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana. 2010

Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) 2004.

Entrevistas

Boris Cornejo. Vicepresidente de la Fundación ESQUEL, (2013).

Cristian Guaicha. Coordinador del Nacional de Transparencia y Acceso a la Información de la Defensoría del Pueblo, (2013).

Daniel Barragán. Director Ejecutivo de la Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA), (2013).

David Cordero. Miembro de la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad Pontificia Católica del Ecuador (PUCE)

Simón Jaramillo. Subdirector de la ONG Participación Ciudadana, (2013).

Hadit Silva. Directora Nacional de Transparencia, Prevención de la Corrupción y Rendición de Cuentas de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, (2013).