

BUENAS PRÁCTICAS DE GOBIERNO ABIERTO A NIVEL MUNICIPAL EN ECUADOR

GOOD PRACTICES OF OPEN GOVERNMENT AT THE MUNICIPAL LEVEL IN ECUADOR

BOAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS DE GOVERNAÇÃO ABERTA NOS MUNICÍPIOS DO EQUADOR

*Diego Cevallos**

Recibido: 15/09/2020

Aprobado: 31/10/2020

Resumen

Los municipios son los niveles de gobierno más cercanos al ciudadano y ejercen competencias que inciden en su calidad de vida. En Ecuador son responsables de la prestación de servicios básicos como el agua potable, recolección de residuos, regulan tránsito y transporte, actividades económicas, etc. Por tal motivo es indispensable la implementación de políticas de gobierno abierto que transparenten su gestión y acerquen al ciudadano a los procesos de toma de decisiones. Los municipios cuentan con un marco normativo que les permite el desarrollo de políticas de gobierno abierto; razón por la cual, el presente estudio identifica buenas prácticas de gobierno abierto local en Ecuador, a partir de la aplicación de los principios de transparencia, participación y colaboración ciudadana.

Palabras clave: Municipios; Transparencia; Participación Ciudadana; Colaboración; Co-creación; Gobiernos Locales

Abstract

Municipalities are closer to the citizens than any other government branch, exercising attributions that affect the quality of their daily lives. In Ecuador, they provide basic services such as drinking water, waste collection, they regulate traffic and transportation, economic activities, among others. It is, therefore, essential to implement open government policies that guarantee transparency in their management, engaging citizens to decision-making processes. The

municipalities have a regulatory framework that allow them to develop open government policies. This paper evaluates the situation of local open government in Ecuador, based on the application of the principles of transparency, participation and citizen collaboration.

Key words: Municipalities; Transparency; Citizen Participation; Citizen Engagement; Co-creation; Local Governments

Resumo

Os municípios são os níveis de governo, mas próximos aos cidadãos e exercem competências que geram impacto em suas qualidades de vida. No Equador, os municípios são responsáveis pela prestação de serviços básicos como água potável, coleta de lixo, regulamentação de trânsito e transporte, atividades econômicas, etc. Por esse motivo, é indispensável a execução de políticas de governação aberta que transparentem sua gestão e se aproximem ao cidadão e aos processos decisórios. Os municípios dispõem de normas que permitem o desenvolvimento de políticas de governação aberta; razão porque, o presente estudo identifica boas práticas dessa modalidade de governação local no Equador, a partir da aplicação dos princípios de transparência, participação e colaboração cidadã.

Palavras chave: Municípios; Transparência; Participação Cidadã; Colaboração; Co-criação; Governos Locais

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Especialista superior en Derecho Administrativo por la Universidad Andina Simón Bolívar; Diplomado en gestión pública para el desarrollo territorial por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Organización de Estados Americanos; Diplomado en innovación política por la Academia de Innovación Política y la universidad de Arizona. Es asesor para gobiernos locales en Gobernanza Local Ec. Correo electrónico: diegocevallosalgado@gmail.com

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el mundo ha tenido un proceso de urbanización acelerado, particularmente en América Latina y el Caribe, donde casi “el 80% de su población vive actualmente en ciudades, una proporción superior incluso al de países más desarrollados, por lo que la región está considerada como la más urbanizada del mundo” (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat 2012, XI). En este periodo de crecimiento urbano, los gobiernos locales y sus modelos de gestión pública han sufrido importantes cambios, debido a diversos factores, entre ellos por la aparición de las tecnologías de la información, cuya irrupción facilitó a los ciudadanos el acceso a la información pública, el control social de sus autoridades y, de estas últimas, una continua rendición de cuentas frente a sus mandantes. Así mismo, las tecnologías de la información promovieron nuevos mecanismos, por medio de los cuales, la ciudadanía se involucra en los procesos de toma de decisiones al interior de las distintas esferas del Estado, en cuyo marco se torna particularmente importante la participación de la ciudadanía en la definición de políticas públicas en los niveles de gobierno más cercanos a sus necesidades cotidianas: los gobiernos locales.

Las nuevas maneras de interactuar entre nuestros gobiernos y los ciudadanos nos han permitido aclarar, además, que los retos que afrontan los gobiernos locales se gestionan de mejor manera en clave colaborativa. Es decir, las soluciones no se las encuentra exclusivamente al interior de las entidades públicas, de modo que es necesaria la apertura y colaboración “para encontrar mejores soluciones a problemas públicos cada vez más complejos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad” (Ramírez-Alujas 2012, 10).

Así, en el plano global se ha retomado, con mayor fuerza en la última década, la promoción del gobierno abierto; que, a nivel local, se concretiza como un esquema de gestión pública basado en los principios de transparencia, participación y colaboración. Por ejemplo, en 2016, la Alianza para el Gobierno Abierto

(OGP, por sus siglas en inglés) lanzó el Programa Piloto de Gobierno Abierto Subnacional denominado “OGP Local”, el cual fue integrado inicialmente por veinte gobiernos locales a nivel global, que, a través de esta plataforma, buscan “aprender a utilizar valores abiertos del gobierno como la transparencia, la responsabilidad, la capacidad de respuesta y la inclusión, para satisfacer mejor las necesidades de los ciudadanos a los que sirven”. De la misma manera, la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas –UCCI–, instituyó su Grupo de Trabajo en Transparencia y Gobierno Abierto, y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos –CGLU–, y creó la Comunidad de Práctica sobre Transparencia y Gobierno Abierto, instancias para promover y compartir prácticas en materia de gobierno abierto local.

En Ecuador, la administración pública se rige por los principios constitucionales de transparencia y participación (Constitución, artículo 227), también se cuenta con legislación en materia de participación ciudadana, control social, transparencia y acceso a la información pública, sin mencionar los gobiernos locales, los cuales, en ejercicio de su facultad normativa, pueden emitir ordenanzas que fortalezcan sus estándares en estas materias. Si bien a nivel global la promoción del gobierno abierto se fortaleció en la última década, en Ecuador, recién en el año 2018, el Gobierno Nacional anunció la incorporación del país a OGP, que despertó el interés de muchos gobiernos locales por fortalecer este tipo de políticas en sus jurisdicciones. Y, particularmente en el caso de Quito, la promoción de políticas de gobierno abierto fue incluso previa a la incorporación del Ecuador a OGP.

Con estos antecedentes, el presente estudio tiene como objetivo identificar la implementación de buenas prácticas de gobierno abierto a nivel municipal en el Ecuador, a través de las cuales se fortalecen la transparencia y la participación ciudadana, y se fomentan nuevos espacios colaborativos donde confluyen municipios, academia, sociedad civil y sector productivo; para que, en conjunto, se identifiquen problemas y se facilite la generación de soluciones. A efectos de este

estudio, se concibe como buenas prácticas a las políticas públicas, programas, proyectos y, en general, a las acciones, administrativas o legislativas ejecutadas por gobiernos autónomos descentralizados municipales que generan un impacto positivo en el ámbito de la transparencia, participación ciudadana y colaboración, y que pueden ser replicadas por otras instancias gubernamentales.

Para el análisis, se identificaron gobiernos autónomos descentralizados municipales que han desarrollado prácticas relacionadas con los principios del gobierno abierto, que van más allá de las obligaciones normativas vigentes a nivel nacional, y han implementado,

ya sea a través de disposiciones legislativas o administrativas, estándares de transparencia, participación y colaboración ciudadana que no existen, de manera general, a nivel local en el Ecuador y que pueden ser replicables. En este sentido, es importante señalar que Quito, conforme el ordenamiento jurídico ecuatoriano, aún no ha concluido el proceso para constituirse en un distrito metropolitano autónomo, pues no cuenta con su Estatuto de Autonomía, instrumento necesario para el efecto; sin embargo, las competencias que ejerce actualmente, en todo caso, son aquellas que corresponden a las municipalidades, razón por la cual, más allá de la discusión sobre su naturaleza jurídica, este análisis sí toma en cuenta a Quito.

EL PARADIGMA DEL GOBIERNO ABIERTO

En 2011, con apoyo de un grupo de países y organizaciones de la sociedad civil a nivel global, se crea la Alianza del Gobierno Abierto como espacio para la promoción de un esquema de gestión pública basado en los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración. Actualmente, OGP cuenta con un total de 78 miembros nacionales que, junto con organizaciones de la sociedad civil y de la academia, en sus respectivas jurisdicciones asumen compromisos periódicos para fortalecer sus políticas de transparencia, participación ciudadana y colaboración en todas las instancias gubernamentales.

Si bien el gobierno abierto se basa en principios que ya contaban con un desarrollo individualizado previo, a través del paradigma del gobierno abierto se entiende que ellos se interrelacionan, y, por tanto, deben desarrollarse de manera conjunta.

Así, la promoción de la transparencia y rendición de cuentas se concibe como una condición necesaria para promover la participación de la ciudadanía en los procesos de definición de políticas públicas, así como para la creación de nuevos espacios de colaboración entre el sector gubernamental, la ciudadanía (individualmente o a través de sus organizaciones sociales), la academia y el sector productivo.

Para comprender la finalidad del gobierno abierto, podemos recurrir a María Fernanda Trigo y Verónica Álvarez, quienes de manera sucinta exponen la esencia de este esquema de gestión pública:

El gobierno abierto, entonces, debe considerarse desde su inicio como un proyecto integrador que propone entender la gestión de lo público como una tarea compartida que requiere la participación de la ciudadanía. Para que esta participación sea efectiva hay que proporcionar la información necesaria, es decir, poner a disposición de los ciudadanos todos los datos públicos (siempre que no estén sujetos a reservas de tipo reglamentario o de seguridad), con el propósito de que estos puedan ejercer su derecho de acceso a la información pública, controlar la gestión de las entidades públicas y cumplir con una participación ciudadana informada. (Trigo y Álvarez 2017, 40)

La implementación de políticas de gobierno abierto deriva en una serie de beneficios para los entes gubernamentales que la aplican, entre otras: i) permite que la ciudadanía recobre la confianza en sus instituciones, en un contexto en el cual los índices de credibilidad institucional tienden a ser cada vez más bajos; ii) facilita la supervisión del uso de los recursos públicos, al destinarlos a proyectos prioritarios y dificultar su

desvío; iii) mejora las condiciones de gobernabilidad, al involucrar a diversos actores en los procesos de definición de políticas públicas. En el caso de Ecuador, la adhesión del Gobierno Central a OGP en 2018, incentivó la aparición de iniciativas conjuntas con la sociedad civil y la academia para la adopción de este esquema de gestión pública en diversas instancias

gubernamentales, no solo a nivel nacional sino también en los gobiernos autónomos descentralizados. En este contexto, es importante poner en valor y proponer mejoras a algunas experiencias a nivel local en el Ecuador, donde recientemente se han planteado prácticas que desarrollan los principios del gobierno abierto.

BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

Ecuador cuenta, desde el año 2004, con la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública –LOTAIP–, a través de la cual se tutela el derecho los ciudadanos a acceder a la información generada por las entidades que conforman el sector público y aquellas que manejan fondos públicos. Establece aquellos aspectos mínimos que tienen que ser transparentados por toda entidad pública a través de su página web institucional. Si bien esta ley fue, en su momento, una importante herramienta para contribuir a transparentar la gestión del ámbito público, tras más de 15 años de vigencia, el desarrollo de las tecnologías de la información, la aparición de las redes sociales y otros mecanismos de interacción entre las instituciones públicas y la ciudadanía, ha evidenciado la necesidad de contar con normas que fortalezcan la transparencia activa de nuestras instituciones públicas.

El presente acápite analiza los casos del Distrito Metropolitano de Quito y de Portoviejo que, desde el ámbito de sus competencias, han promovido procesos de fortalecimiento de la transparencia activa de sus gobiernos locales, más allá de los estándares previstos en la LOTAIP, e inclusive con la expedición de una normativa vinculada expresamente a la política de gobierno abierto a nivel local, como es el caso de Quito.

Estándares de transparencia activa del Distrito Metropolitano de Quito

En diciembre de 2014, la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, mediante Resolución N.º A

017, dispuso a “todas las dependencias municipales la identificación, en sus respectivos ámbitos y competencias, de aquellos conjuntos de datos elegibles para ser publicados en el sitio: datosabierto.quito.gob.ec”, la cual significó el punto de partida para la generación de una política de apertura gubernamental en las dependencias distritales.

Las iniciativas implementadas por el Distrito Metropolitano de Quito en materia de transparencia fueron pioneras a nivel nacional. Hay que destacar la importancia que Quito le dio a la implementación de políticas de gobierno abierto, que se plasmó en su Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial –PMDOT–, contenido en la Ordenanza Metropolitana N.º 041, de 2015. Su componente estratégico señala, como uno de los objetivos del plan, que para el año “2019, el MDMQ contará con un portal de Gobierno abierto como mecanismo de transparencia, rendición de cuentas, información social y trámites ciudadanos.”

Posteriormente, en 2016 y 2017, se expidieron las Ordenanzas Metropolitanas N.º 101 y 184¹, sobre la Gestión de la Información y sobre el Gobierno Abierto en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, respectivamente. A través de ellas se instituyeron mecanismos de transparencia de la información pública municipal en Quito, con estándares mucho más avanzados que aquellos previstos en la LOTAIP. La normativa antes referida generó los siguientes mecanismos de transparencia de la información pública:

¹ Actualmente, las disposiciones de las Ordenanzas Metropolitanas N.º 101 y 184 se hallan codificadas en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, contenido en la Ordenanza Metropolitana N.º 001, de 29-III-2019, en su Libro I.3 sobre la “Participación Ciudadana y el Gobierno Abierto”.

- El Sistema Metropolitano de Información, que contiene: el sistema de indicadores distritales, con información estadística y de gestión de las dependencias de la Corporación Municipal; geoportal; metadatos geográficos; y, catálogo de datos abiertos.
- El Concejo Abierto de Quito, que transparenta la gestión del Concejo Metropolitano, y sus comisiones, convocatorias, actas, así como los proyectos legislativos que se tramitan, en todas sus etapas, con el fin de facilitar el ejercicio del mecanismo de participación ciudadana en el legislativo, la silla vacía.

Si bien el objetivo trazado en el PMDOT del Distrito Metropolitano de Quito establecía que la meta era contar en 2019 con un portal institucional de gobierno abierto, para 2017, el objetivo había sido cumplido. Este avance permitió posicionar a Quito entre un grupo de gobiernos locales que promovían la generación de políticas que fortalezcan la transparencia institucional y el gobierno abierto. Contó incluso con

reconocimiento internacional, y permitió a la ciudad integrarse al Grupo de Trabajo en Transparencia y Gobierno Abierto de UCCI y a la Comunidad de Práctica sobre Transparencia y Gobierno Abierto de CGLU. En la misma línea, en 2019, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en un proceso colaborativo con su Consejo Consultivo de Gobierno Abierto, expidió el Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto del Distrito Metropolitano de Quito, el cual contiene diez compromisos de la Municipalidad frente a la ciudadanía en materia de transparencia, participación y colaboración ciudadana. Los compromisos asumidos en transparencia fortalecieron aún más los estándares de la institución.

El siguiente cuadro expone aquellos aspectos en los que la normativa expedida en 2016 y 2017 por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, así como su Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto, fortalecieron los estándares de transparencia activa respecto a las regulaciones contenidas en la LOTAIP:

Cuadro N.º 1: Estándares de Transparencia Activa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Estándar	LOTAIP	Ordenanza Metropolitana N.º 101	Ordenanza Metropolitana N.º 184	Plan de Acción de Gobierno Abierto
Estructura orgánica. Base legal que la rige: regulaciones y procedimientos internos, metas y objetivos de las unidades administrativas.	X			
Directorio completo de la institución y distributivo de personal.	X			
Remuneración mensual por puesto	X			
Servicios que ofrece y forma de acceder a ellos	X			
Texto íntegro de contratos colectivos vigentes	X			
Formularios o formatos de solicitudes; y, formatos de solicitudes de acceso a información pública	X			
Presupuesto de la institución	X		X (Presupuesto abierto)	

Cuadro N.º 1: Estándares de Transparencia Activa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Estándar	LOTAIP	Ordenanza Metropolitana N.º 101	Ordenanza Metropolitana N.º 184	Plan de Acción de Gobierno Abierto
Resultados de auditorías internas y gubernamentales	X			
Procesos de contrataciones	X			X (Información georreferenciada sobre obras y proyectos ejecutados)
Empresas y personas que han incumplido contratos	X			
Planes y programas en ejecución	X		X (Planificación estratégica abierta)	
Contratos de créditos externos e internos	X			
Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía	X			
Viáticos, informes de trabajo y justificativos	X			
Responsable de atender la información pública	X			
Publicación de actas de respectivas sesiones de organismos seccionales, así como planes de desarrollo local	X			
Información sobre toda actividad municipal en formatos abiertos y reutilizables		X	X	
Sistema de indicadores distritales		X	X	
Portal de visualización de datos abiertos			X	
Concejo Abierto: publicación de convocatorias a sesiones del Concejo y comisiones, y proyectos legislativos en todas sus etapas.			X	X (Fortalecimiento de “Concejo Abierto” con estándares internacionales de transparencia parlamentaria)
Apertura de agendas de trabajo de autoridades electas y designadas.				X

Fuente: Elaboración propia en base a las disposiciones en materia de transparencia contenidas en la LOTAIP, Ordenanzas Metropolitanas N.º 101 y 184 y el Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto del Distrito Metropolitano de Quito.

Estos pasos en firme evidencian que los gobiernos municipales, en ejercicio de su autonomía, capacidad para expedir normativa y con base al principio constitucional de la transparencia de las instituciones que integran el sector público, pueden establecer estándares de transparencia más avanzados que aquellos previstos en la normativa a nivel nacional, que regula la transparencia y acceso a la información pública en el Ecuador.

Por otra parte, el establecimiento de estándares más avanzados en la materia, implican un fuerte compromiso de los gobiernos que los adoptan por publicar, de manera oportuna, la información exigida, caso contrario podría generarse una falsa expectativa y desmotivación en la ciudadanía con relación al esquema de gobierno abierto. Justamente en el caso del Distrito Metropolitano de Quito, la transición de autoridades municipales en 2019 generó una falta de cumplimiento parcial de las obligaciones en materia de gobierno abierto. Este hecho exigió la intervención del Consejo Consultivo de Gobierno Abierto, como se recoge en una nota de Diario La Hora, de 27 de diciembre de 2020, titulada “Ordenanza de Gobierno Abierto quedó en papel”, donde el representante de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo al Consejo Consultivo, señalaba las obligaciones relativas a la transparencia, que no se han ejecutado “por falta de voluntad política y como consejo consultivo esperamos que se cumplan estas disposiciones de transparencia”.

En 2020 se retomó con mayor fuerza el trabajo colaborativo del Municipio con su Consejo Consultivo de Gobierno Abierto. Esta decisión permitió avanzar en el cumplimiento de sus compromisos en materia de transparencia. Este caso evidencia el riesgo que podrían enfrentar las políticas de apertura gubernamental en un contexto de transición de autoridades. A estos efectos es importante el trabajo conjunto de la sociedad civil y la academia con las nuevas autoridades en un periodo de transición, para garantizar la ejecución y continuidad de estas políticas.

SIG Corporativo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Portoviejo

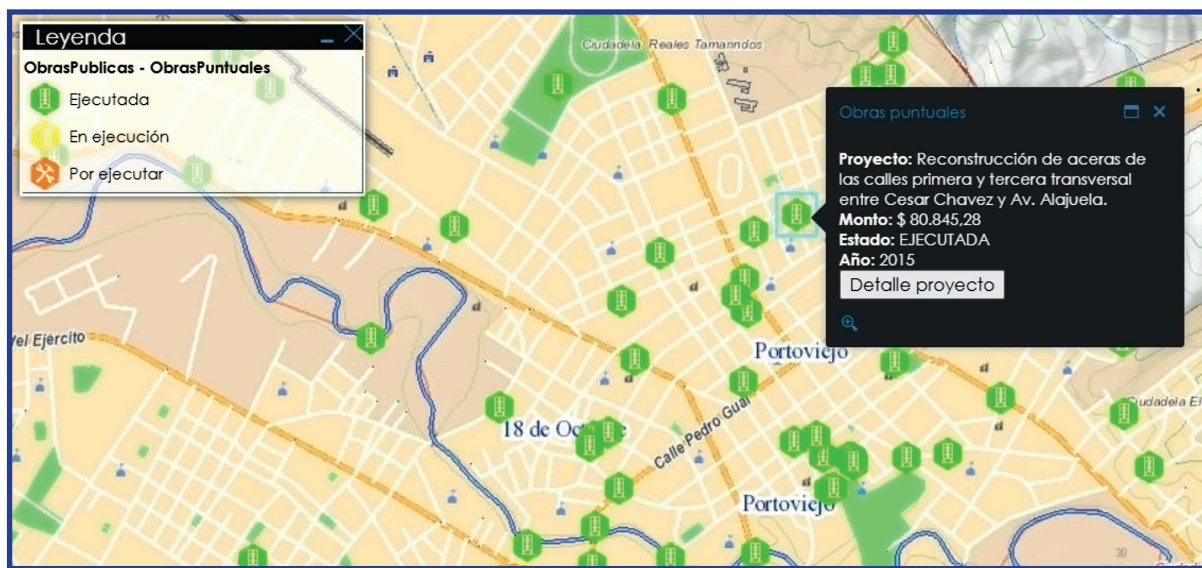
Portoviejo fue una de las ciudades más afectadas por el terremoto de abril de 2016, hecho que fue tomado

por sus autoridades y ciudadanos como una oportunidad para replantear la planificación y gestión de la ciudad a futuro. En función de este proyecto, entre otras acciones, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Portoviejo integró en su página web institucional el “SIG Corporativo”, concebido como un sistema que permite “el análisis y gestión de datos espaciales, de manera que puedan tomar decisiones estratégicas en poco tiempo basándose en datos que ocurren sobre el propio territorio” (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Portoviejo s.f.).

El portal de información geográfica de Portoviejo contiene importantes datos sobre la gestión de la Municipalidad en diversas áreas, tales como la georreferenciación de las obras públicas a cargo del gobierno local; red de agua potable y alcantarillado; información catastral; detalle de los espacios públicos del cantón, la ubicación de las cámaras de vigilancia, y puntos *wifi* a cargo de la ciudad; y la cobertura del servicio de recolección de basura. La gráfica a continuación expone el detalle de la obra pública en el cantón, georreferenciada y desagregada por su estatus: i) por ejecutar; ii) en ejecución; y, iii) ejecutada. Este mecanismo de transparencia de la información sobre las obras públicas, promueve, por una parte, el control social de las autoridades locales; y, por otra, la rendición de cuentas permanentes de nuestros gobiernos locales frente a los ciudadanos (véase Gráfico 1).

SIG Corporativo de Portoviejo es la primera iniciativa a nivel local en el Ecuador en la cual es posible visualizar información georreferenciada sobre la ejecución de obra pública, así como diferenciar el estado de esta, el detalle del proyecto y el monto del contrato correspondiente. A nivel internacional existen algunas iniciativas similares, como es el caso de BA Obras, a través del cual el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires transparenta toda la información relacionada con las obras públicas que se ejecutan en la ciudad. Si bien en el acápite previo se señala que el Distrito Metropolitano de Quito en su Plan de Acción de Gobierno Abierto ha asumido como uno de sus compromisos la publicación de información georreferenciada sobre las obras y proyectos ejecutados, este aún no se encuentra operativo.

Figura N°. 1: Visualización de obra pública en SIG Corporativo Portoviejo



Fuente: SIG Corporativo Portoviejo.

Sin embargo, en la plataforma SIG Portoviejo, no toda la información se encuentra actualizada de manera periódica, como es el caso de la relacionada con la ejecución de obra pública. Por tal motivo, sin perjuicio de la importancia de la plataforma como un mecanismo de transparencia de la gestión y para la toma de decisiones públicas, el reto para el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Portoviejo se centra en establecer regulaciones y protocolos que

permitan que la información se actualice de manera permanente y oportuna, y en formatos abiertos que faciliten su reutilización por parte de los ciudadanos y de la misma Corporación Municipal.

Estas medidas no excluyen el reconocimiento del mecanismo como un estándar de transparencia más avanzado con relación a la exigencia de la normativa nacional sobre la transparencia activa.

BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

“La promoción, desde el Estado, de una participación genuina de la sociedad no es frecuente; diría más bien que la cornisa por la que transitan los gobiernos en esta materia es muy delgada, exponiéndose fácilmente a caer en la demagogia” (Oslack 2013, 21). El caso ecuatoriano corresponde con claridad a la situación que expone Oslack, y es que, a pesar de contar con una Constitución que a partir del año 2008 reconoce a los mecanismos participativos como un eje transversal del andamiaje público, y en el caso de los gobiernos locales existe una clara regulación de aquellos, no siempre en la práctica se evidencia la voluntad de las autoridades para promover una genuina

participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones.

En Ecuador, previo a la promoción de las políticas de gobierno abierto, y principalmente a partir del año 2018, ya se contaban con prácticas replicables en materia de participación ciudadana, como los casos de Guamote o Cotacachi. En estos se dieron procesos previos “de desplazamiento del poder mestizo en términos del control de la tierra, organización social, etc. el mandato de los parlamentos y Asambleístas tiene fuerza obligatoria e imperativa y el gobierno local ejecuta las decisiones tomadas” (Ortiz Crespo 1999, 72).

Sin embargo, en el presente apartado se analiza el caso del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Cuenca, como un ejemplo de la promoción de los derechos de participación ciudadana, en particular, en su órgano legislativo local, a través del mecanismo de la silla vacía.

La silla vacía en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Cuenca

La figura de la silla vacía se instituye en la Constitución en el año 2008, que en su artículo 101 prevé que, en las sesiones de los órganos legislativos locales, “existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones”. En el año 2010, la Asamblea Nacional expidió la Ley Orgánica de Participación Ciudadana –LOPC– y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD–. Tales leyes establecieron que, para la aplicación del mecanismo de la silla vacía, los órganos legislativos locales deberían expedir la normativa que regule su implementación.

Con base en lo antes señalado, muchos gobiernos autónomos descentralizados optaron por no permitir el acceso a la silla vacía en sus órganos legislativos en

tanto no se expida la normativa que regule el mecanismo. En el caso del Distrito Metropolitano de Quito, su Concejo expidió la normativa en marzo de 2016, y tuvo los primeros representantes ciudadanos acreditados a la silla vacía en marzo de 2017. Esta directriz se emitió casi nueve años después de la vigencia de la Constitución. En contraste, el caso de Cuenca evidencia como, desde un primer momento, se recurrió a una interpretación que garantizaba la aplicación inmediata de los derechos de los ciudadanos, pues facilitaba su participación en el órgano legislativo, con voz y voto, a través de la silla vacía. A fin de conseguir esta, el Concejo Cantonal, el 17 de diciembre de 2009, declaró “a la participación ciudadana, individual y colectiva, como eje que oriente a la gestión de la Corporación Municipal”.

Para favorecer dicha participación, el Concejo Cantonal estableció un mecanismo de difusión de la información, relacionada con cada sesión a través de la Secretaría General, de manera directa a quienes pudieran tener interés en los asuntos a discutirse, así como a través de difusión en la página web institucional y en carteles de la Municipalidad. Los resultados del mecanismo de promoción de la silla vacía en Cuenca se reflejan al realizar un análisis comparativo de los registros públicos de ocupantes de la silla vacía en las tres principales ciudades del Ecuador:

Cuadro N.º 2: Ocupantes de la silla vacía en Quito, Guayaquil y Cuenca
Periodo Mayo 2014 – Mayo 2019

Año	Concejo Cantonal Cuenca	Concejo Cantonal Guayaquil	Concejo Metropolitano Quito
2014	7	0	0
2015	8	0	0
2016	12	0	0
2017	20	0	3
2018	19	0	12
2019	11	0	4
Total	77	0	19

Fuente: Elaboración propia con base a los registros públicos de acceso a la silla vacía de Quito, Guayaquil y Cuenca.

Las políticas implementadas por el Concejo Cantonal de Cuenca para la promoción de la silla vacía demuestran un fuerte compromiso por fortalecer el acceso de la ciudadanía al proceso de emisión de las políticas públicas, en este caso en particular, en la etapa de decisión, con voz y voto. La situación expuesta se enmarca en un esfuerzo de encaminar la gestión local hacia un gobierno abierto, ya que un “gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a ser parte central en la formulación e implementación de las políticas y a facilitar el camino para que la administración pública se beneficie del conocimiento, las ideas y la experiencia de los ciudadanos” (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales 2017, 21).

En cuanto a las posibles mejoras de este mecanismo participativo, la resolución vigente en el cantón Cuenca prevé que la Secretaría General del Concejo comunicará sobre el tratamiento del proyecto normativo a las organizaciones que tengan interés en la

temática para que designen sus representantes de así requerirlo. Esta oferta abre un espacio de discrecionalidad para la determinación de las organizaciones que son invitadas a participar en la discusión. Es recomendable reformar esta regulación, a fin de que la convocatoria pueda efectuarse de manera general, sin ningún margen de discrecionalidad.

En definitiva, aun con los aspectos que pueden mejorarse en este mecanismo participativo, la vía desarrollada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Cuenca es, hasta ahora, un ejemplo de buena práctica en materia de participación ciudadana, ya que conjuga criterios de transparencia y participación ciudadana, donde la primera es un elemento necesario para la segunda. Por otra parte, en el análisis cuantitativo sobre la participación en los órganos legislativos de las tres principales ciudades del Ecuador, los indicadores de Cuenca evidencian una amplia diferencia frente a Quito y Guayaquil.

BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE COLABORACIÓN

Los retos de la administración pública en el ámbito local hacen difícil pensar que las autoridades públicas tengan las respuestas a todos los problemas que afrontamos. Por tal motivo, en ese contexto cobra importancia “la necesaria colaboración que se requiere para encontrar mejores soluciones a problemas públicos cada vez más complejos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad” (Ramírez-Alujas 2012, 10). En este apartado analizaremos dos experiencias colaborativas para la construcción de políticas públicas, tanto en Guayaquil como en el Distrito Metropolitano de Quito.

Empresa Pública Municipal para la Gestión de la Innovación y la Competitividad – ÉPICO, de Guayaquil

El 11 de junio de 2019, la alcaldesa de Guayaquil, Cynthia Viteri Jiménez, sancionó la Ordenanza que regula la creación y funcionamiento de la Empresa Pública Municipal para la Gestión de la Innovación y la Competitividad EP, conocida como ÉPICO. La

Ordenanza en referencia señala, en su artículo 2.º, que el objeto de la empresa será “promover el desarrollo económico del cantón Guayaquil hacia actividades intensivas en ciencia, tecnología e innovación, fomentando el empleo, promoviendo el emprendimiento y dando apoyo a las personas, instituciones y empresas de forma incluyente y sostenible, en orden a lograr la competitividad del cantón Guayaquil”. Para el cumplimiento de sus fines, la normativa que regula la empresa prevé, además, la creación de un Grupo Universidad – Estado Local y Empresa Privada, es decir, la promoción de un nuevo espacio donde confluyan el sector público, el privado y la academia, con el fin de contribuir en el proceso de evaluación y definición de políticas públicas en Guayaquil.

En su corto periodo de existencia, ÉPICO se ha constituido en un espacio de colaboración a través de la generación de diversos proyectos, donde la ciudadanía pueda hacer aportes para el análisis de los problemas que afronta Guayaquil, con miras a promover su competitividad. Uno de sus proyectos actuales es “Ideando

GYE”, una iniciativa conjunta con el Municipio de Guayaquil, Sony y la Universidad de las Artes, “que busca promover y contribuir al desarrollo integral de Guayaquil a través de propuestas de la ciudadanía que permitan registrar el legado tangible e intangible de Guayaquil; generar propuestas para el uso del espacio para las manifestaciones artísticas; y finalmente, generar propuestas comunicacionales para motivar a la reflexión sobre la acción y convivencia de los guayaquileños” (Empresa Pública Municipal para la Gestión de la Innovación y la Competitividad EP 2020).

ÉPICO solo tiene un año de gestión, y sus resultados podrán analizarse con mayor claridad a futuro. Pero, ante la ausencia de espacios colaborativos donde el Estado, a cualquier nivel en el Ecuador, se nutra de la experiencia del sector privado y la academia para la generación de políticas que generen valor público, la concepción de ÉPICO y su gestión en torno a un esquema colaborativo es una noticia digna de ser replicada en otros gobiernos locales en el Ecuador.

ÉPICO tiene que fortalecer los mecanismos de transparencia activa de la empresa y la ciudad, de modo tal que se facilite el acceso a la información sobre su gestión y financiamiento. Efectivamente, en este último aspecto, su página web institucional no cuenta con información clara sobre las fuentes de financiamiento de su presupuesto. El fortalecimiento de las políticas de transparencia de la institución sería un importante hito para la empresa que, a futuro, como base de su política de emprendimiento e innovación, puede desarrollar una política de apertura gubernamental, que, además de anclarse en el trabajo colaborativo, fomenta la transparencia, no solo como un mecanismo de rendición de cuentas, sino por el valor que pueden tener los datos abiertos para incentivar la generación de nuevos emprendimientos en su jurisdicción. Por ejemplo, a través de la publicación en formatos abiertos y reutilizables de las rutas de transporte en la ciudad, un dato que podría ser de utilidad para desarrollar emprendimientos en materia de movilidad.

A pesar de la falta de información señalada, se ha recurrido a otras fuentes para determinar el financiamiento

de la empresa. Por ejemplo, se han encontrado artículos de prensa donde la Gerente General de ÉPICO, Bianca Dáger, reconoce que el presupuesto de la empresa se financia íntegramente con transferencias del Municipio de Guayaquil, pues el “único rubro que ingresa es el aporte municipal (...) esto cambiará cuando se consigan otras fuentes de financiamiento”². Es decir, la gestión de ÉPICO, en un primer momento, fue un esfuerzo financiero exclusivo de la Administración Municipal de Guayaquil para promover el emprendimiento e innovación en su jurisdicción; pero es importante que, a futuro, explore nuevas formas de financiamiento que permitan expandir el alcance de sus proyectos y hacer sostenible la iniciativa.

Consejo Consultivo de Gobierno Abierto del Distrito Metropolitano de Quito

La creación de la Ordenanza Metropolitana N.º 184, de 2017, del Gobierno Abierto en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, fue la primera experiencia en la historia de la ciudad, en la que un ciudadano fue partícipe de una discusión de un proyecto legislativo con voz y voto. Un amplio proceso participativo con apoyo de las organizaciones de la sociedad civil y la academia tuvo, entre sus resultados más importantes en la materia, la creación del Consejo Consultivo de Gobierno Abierto del Distrito Metropolitano de Quito, integrado por representantes del Municipio, sociedad civil, academia y sector productivo; el cual, conforme el artículo 12 de la referida Ordenanza, se constituyó “como la máxima instancia política de asesoramiento en materia de planificación y definición de políticas en materia de gobierno abierto de la administración municipal”.

La designación de los integrantes del Consejo Consultivo se realiza a través de una convocatoria pública abierta de la Secretaría General de Planificación del Distrito Metropolitano de Quito, ente rector de la política de gobierno abierto en la Corporación Municipal. El procedimiento de selección, regulado en el artículo 13 de la Ordenanza Metropolitana N.º 184, prevé que los representantes de los sectores que conforman el Consejo deben “acreditar el suficiente

² Artículo publicado en el diario Primicias el 11 de noviembre de 2019 disponible en <https://www.primicias.ec/noticias/tecnologia/nueva-empresa-municipal-guayaquil-costo>.

conocimiento sobre gobierno abierto y explicando su experiencia en el tema”; es decir, deben justificar experiencia en el desarrollo de proyectos en cualquier área vinculada a los principios del gobierno abierto. Con el fin de promover la alternancia, los integrantes del Consejo no son “considerados servidores municipales” y son designados por un periodo de dos años.

Entre las funciones encomendadas por la normativa metropolitana al Consejo Consultivo de Gobierno Abierto estaba la de formar parte de la formulación del Plan de Acción de Gobierno Abierto del Distrito Metropolitano de Quito, el cual, en buena medida se basaría en la metodología de OGP para la elaboración de este tipo de planes. En este sentido, el “primer Plan de Acción de Gobierno Abierto se elaboró a partir del trabajo colaborativo liderado por la Secretaría General de Planificación junto con los miembros del primer Consejo Consultivo de Gobierno Abierto de Quito y del Ecuador que se conformó para este gran objetivo” (Secretaría General de Planificación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2019).

El trabajo del Consejo Consultivo de Gobierno Abierto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a partir de su conformación, derivó en la

expedición del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto en la historia del Distrito, el cual contiene “los 10 compromisos que resultaron priorizados que complementan las acciones ejecutadas y reflejan el avance hacia la consolidación de una política de gobierno abierto en la administración municipal” (Secretaría General de Planificación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2019). Una vez expedido este instrumento, su trabajo se ha enfocado en el seguimiento del cumplimiento de los compromisos y en la promoción del gobierno abierto y las políticas desarrolladas por la ciudad. Este aporte significó que Quito, en el año 2020, haya sido reconocido por OGP con la incorporación formal de la ciudad al programa OGP Local.

El trabajo desarrollado por el Consejo Consultivo evidencia, en definitiva, la importancia de la generación de nuevos espacios colaborativos, donde los gobiernos locales puedan nutrirse del conocimiento específico de la sociedad civil, la academia y el sector productivo en la construcción de sus políticas públicas. Por consiguiente, es recomendable replicar este modelo de gestión en otros gobiernos autónomos descentralizados, con la incorporación de las características propias de cada jurisdicción en cuanto a los actores que podrían formar parte del ecosistema.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Aun cuando en Ecuador, a nivel local, el concepto de gobierno abierto es reciente, es posible encontrar gobiernos locales municipales que, en los últimos años han venido fortaleciendo la implementación de políticas de gobierno abierto en sus respectivas jurisdicciones, ya sea de manera integral, como en el caso del Distrito Metropolitano de Quito, o los esfuerzos que se enfocan en la implementación de políticas relacionadas con alguno de los pilares que sustentan este esquema de gestión pública, como el caso de SIG Corporativo de Portoviejo en transparencia; la gestión de la Empresa Pública Municipal para la Gestión de la Innovación y la Competitividad EP de Guayaquil, en materia de colaboración; o, la promoción del mecanismo de participación ciudadana de la silla vacía

en Cuenca. Si bien son iniciativas que pueden pulirse en los aspectos descritos en este análisis, constituyen buenas prácticas que pueden replicarse en otras instancias gubernamentales.

El “concepto de gobierno abierto llegó, en buena hora, para atender las crecientes demandas ciudadanas” (Trigo y Álvarez 2017, 40), por lo que en un contexto en el que el proceso de urbanización creciente genera mayores exigencias a los gobiernos locales, nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía y sus necesidades cotidianas, es fundamental implementar políticas basadas en los principios del gobierno donde, de manera integral, a partir de la transparencia, se pueda “fortalecer la interacción y colaboración con los

diversos sectores de la sociedad para hacer más efectiva la provisión y la calidad de los servicios públicos, incorporando la participación ciudadana en todo el ciclo de políticas públicas” (Ibid.).

Si bien Ecuador cuenta con normativa en materia de transparencia y acceso a la información pública desde el año 2004, la misma no se encuentra acorde a las nuevas posibilidades que las tecnologías de la información y la comunicación otorgan para generar nuevos niveles de interacción entre los ciudadanos y su gobierno local, a través de la publicación periódica y oportuna, con datos abiertos y en formatos reutilizables, de toda la información relacionada con sus diversos ámbitos de gestión, de modo tal que se pueda fortalecer la transparencia en sus procesos de toma de decisiones, un control social y rendición de cuentas continuo, y, conforme lo evidencia el caso de Cuenca y la silla vacía, el involucramiento de la ciudadanía en los espacios de participación.

Es posible encontrar, cada vez con mayor frecuencia, la implementación de políticas públicas a nivel local basadas en los principios del gobierno abierto, sin embargo, Ecuador es un país que cuenta con 221 cantones – municipios, por lo que el número de buenas prácticas en materia de gobierno abierto son escasas con relación al universo de gobiernos locales. Por lo tanto, es importante generar un ecosistema de gobierno abierto a nivel local, con base a las realidades de cada ciudad, pero para ello es importante considerar que la “política de gobierno abierto no puede ser impulsada únicamente por los directivos de las administraciones públicas o solicitada por la ciudadanía. Es un proceso que se retroalimenta constantemente a partir de la comunicación con las partes interesadas y así se genera su valor público” (Blanlot Soza 2017, 147).

Es recomendable la generación de un proceso permanente de promoción de la importancia de las políticas de gobierno abierto a nivel local, si se toma en consideración las buenas prácticas que se han generado con los casos descritos en el presente análisis y otros casos a

nivel internacional. Para conseguirlo, podría recurrirse a la capacidad que tiene la entidad asociativa de los municipios en el Ecuador, la Asociación Ecuatoriana de Municipalidades –AME–, que podría fungir como contraparte en el Ecuador de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos –CGLU–, a fin de que las experiencias exitosas que se comparten en su Comunidad de Práctica sobre Transparencia y Gobierno Abierto puedan ser replicadas en el Ecuador.

Así mismo, es necesario que el ordenamiento jurídico nacional se adapte a nuevos esquemas de gestión pública, que establezca obligaciones a los gobiernos autónomos descentralizados sobre la aplicación de políticas públicas en materia de gobierno abierto, basados en los principios de transparencia, colaboración y participación ciudadana. En este caso, cobra particular importancia la reforma de la LOTAIP y del COOTAD. Las obligaciones que imponga la legislación nacional en materia de gobierno abierto deberán prever un periodo de implementación, si se toma en cuenta que no todos los gobiernos locales tienen las mismas capacidades técnicas y financieras para su aplicación.

En consideración de que el Ecuador es parte de OPG a partir del año 2018, es importante que los gobiernos locales se involucren en el proceso de co-creación del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto del Ecuador, de modo tal que en dicho plan se asuman compromisos que permitan desarrollar este esquema de gestión pública en los gobiernos autónomos descentralizados. En esta línea, y en vista de que OPG cuenta con el Programa OGP Local, aquellos gobiernos locales que en función de su trayectoria en materia de gobierno abierto tengan la posibilidad de acceder al programa, deberán considerar su incorporación, como es el caso del Distrito Metropolitano de Quito, admitido en 2020. El acceso de gobiernos locales ecuatorianos a OGP Local permitirá que se implementen políticas de gobierno abierto en base a la experiencia de los integrantes de este programa, las cuales, a su vez, podrán replicarse en otros gobiernos locales en el Ecuador.

BIBLIOGRAFÍA

- Blanlot Soza, Vivianne. 2017. «Gobierno abierto: contexto fundamental de la transparencia». En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, de Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Portoviejo. *SIG Corporativo*. s.f. Consultado el 7-VI-2020 <http://cris-herera.maps.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=dd-5544684d194007b821dcf18adb20ef>
- Naser, Alejandra; Ramírez-Alujas, Álvaro y Daniela Rosales. 2017. *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Noboa, Adriana. 2018. «Índice de Transparencia Activa Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales Primer Semestre 2018». Quito: Fundación Ciudadanía y Desarrollo. <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/projects/indice-de-transparencia-activa-gad-municipales-2018>
- Ortiz Crespo, Santiago. 1999. «Participación ciudadana y desarrollo local: algunas pistas de reflexión» En *Ciudadanías emergentes: Experiencias democráticas de desarrollo local*, de Mauro Hidalgo y otros. Quito: Abya Yala.
- Oslack, Óscar. 2013. *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe–Red GEALC. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- _____. 2013. *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe–RED GEALC.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat. 2012. «Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012». Brasil: ONU-Hábitat.
- Ramírez-Alujas, Álvaro. 2012. «Gobierno abierto: ¿las nuevas ropas del emperador? Las luces y sombras en su definición y operacionalización en el marco de la alianza para el gobierno abierto y su impacto en Latinoamérica». Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/27/49>
- Secretaría General de Planificación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. 2019. «Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito».
- Trigo, María Fernanda y Verónica Álvarez. 2017. «Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América» En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, de Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).