

Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): Ecuador Informe de diseño 2019-2021

Este informe fue elaborado en colaboración con Tania Zabala-Peñañiel, Laboratorio de políticas públicas comparadas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO sede Ecuador.

Tabla de contenidos

I. Introducción	8
II. Contexto de gobierno abierto en Ecuador	9
III. Liderazgo y proceso multisectorial	16
IV. Compromisos	23
1. Elaboración colaborativa de la política de datos abiertos y la guía para su implementación	24
2. Re-diseño y actualización del portal de datos abiertos	27
3. Plataforma de Información Abierta de Contratación Pública	30
4. Implementación de los derechos de participación y acceso a la información ambiental (Escazú)	33
5. Co-diseño de la hoja de ruta para la implementación del Estándar EITI para mejorar la transparencia financiera en las industrias extractivas en Ecuador (petróleo, gas y minería)	37
6. Desarrollo de capacidades para garantizar la transparencia y el acceso a la información pública	40
7. Cocreación del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y de Género y creación de un observatorio ciudadano de violencia de género y diversidades sexo-genéricas	42
8. Primer laboratorio de innovación ciudadana de Ecuador	45
9. Ciudadanización de la mejora de los trámites (simplificación)	47
10. Cocreación de una estrategia para la mejora de la Calidad de los Servicios Públicos de la Función Ejecutiva	50
V. Recomendaciones generales	52
VI. Metodología y fuentes	55
Anexo I. Indicadores de los compromisos	57



Executive Summary: Ecuador

The design of Ecuador’s action plan resulted in significant lessons learned, and overall progress in terms of open government. Through collaborative work at the multi-stakeholder forum, 10 commitments were designed, eight of which are promising with regards to prevention and elimination of gender-based violence, transparency in public contracting, and environmental democracy. Moving forward, Ecuador would benefit from increasing the representativeness of the multi-stakeholder forum, strengthening participation in the monitoring of the government’s anti-corruption efforts, updating the Access to Public Information Act and developing a transition strategy for the general elections of 2021.

The Open Government Partnership (OGP) is a global partnership that brings together government reformers and civil society leaders to create action plans that make governments more inclusive, responsive, and accountable. The Independent Reporting Mechanism (IRM) monitors all action plans to ensure governments follow through on commitments. Ecuador joined OGP in 2018. This report evaluates the development and design of Ecuador’s first action plan (2019-2021)

General overview of action plan

Ecuador developed its first action plan in 2018 in an environment of openness and trust, partly driven by the progress the country has made in terms of civil liberties and civic space, as well as the government’s provisions that fostered public policies to guarantee access to information, accountability, anti-corruption, and freedom of expression. However, key challenges remain, including updating the Transparency and Access to Public Information Act of 2004. The country ranks below the regional average in international indexes of budget transparency, right to information, and open data (apart from the progress made in the latter). The COVID-19 pandemic has increased the need to strengthen social auditing of public expenditures and transparency in areas like public contracting.

Thus, Ecuador’s first action plan represents a significant moment. The process was led by the Open Government Directorate of the Presidency’s Public Administration Sub secretariat. To this end, a Core Group with representatives from civil society, academia, and the public sectors was created, based on a previously made stakeholder map. The forum worked in six sequential steps, from the reception of proposals (which increased participation channels through territorial committees and a web portal) and their selection to the identification of responsible parties and accountability of the tasks. As a result of this first promising process, Ecuador took on 10 commitments organized in four thematic areas: open data, capacity building for transparency, citizen empowerment, and public innovation (aligned with the 2030 Agenda and the National

Table 1. At a glance

Member since: 2018
Action plan under review: 1 (2019-2021)
Type of report: Design
Number of commitments: 10

Action plan development

Is there a multi-stakeholder forum? Yes
Level of public influence: Collaboration
Acted contrary to OGP process: no

Action plan design

Commitments that are:
Relevant to OGP values: 10 (100%)
Transformative: 1 (10%)
Potentially starred: 1 (10%)



Development Plan). These commitments, which engage nine State entities in their implementation, involved a formal and public declaration of the stakeholders, and addressed key thematic areas, such as prevention and elimination of gender-based violence, and access to environmental information. However, the commitment design could improve by including more specific, result-oriented milestones, as well as by incorporating an accountability element and by engaging the Legislature and Judiciary.

Table 2. Noteworthy commitments

Commitment description	Moving forward	Status at the end of the implementation cycle
<p>Commitment 7: Co-creation of the Action Plan for Prevention and Elimination of Violence Against Women and Gender-based Violence and creation of a citizen observatory on gender-based violence and gender and sexual diversity</p>	<p><i>Activities included in the commitment should aim to institutionalize public policy instruments taken on by the Human Rights Secretariat institutional management to enhance interventions on violence against women and gender and sexual diversity.</i></p>	<p><i>Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle.</i></p>
<p>Commitment 6 Capacity building to guarantee transparency and access to public information</p>	<p><i>The IRM researcher recommends considering including non-state actors in the process of identifying capacities to be built in terms of active and passive transparency.</i></p>	<p><i>Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle.</i></p>
<p>Commitment 4: Implementation of the rights of participation and access to environmental information (Escazu)</p>	<p><i>The IRM researcher recommends specifying the roles of the multi-stakeholder platform mentioned in milestone two as related to the monitoring of the information published as part of the Agreement, and its ability to influence the implementation of the Agreement by creating early warning systems.</i></p>	<p><i>Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle.</i></p>

Recommendations

The IRM recommendations aim to inform the development of the next action plan and guide implementation of the current action plan. Please refer to Section V: General Recommendations for more details on each of the below recommendations.

Table 3. Five KEY IRM Recommendations

1	Continue defining and institutionalizing the processes to create the Core Group (multi-stakeholder forum) with mechanisms that include alternation and representativeness criteria, engaging strategic academic and civil society stakeholders that work on thematic issues.
2	Improve access to the platform and availability of documented information about the design and implementation of the action plan.
3	Establish mechanisms to incentivize the inclusion of milestones that increase the commitments' level of ambition.
4	Advance the fight against corruption by following the recommendations put forward by national and international organizations, including strengthening the participation of citizens and civil society organizations in the monitoring of public administration and the fight against corruption, as well as the updating of the Access to Public Information Act.
5	Create a work agenda to monitor the activities of the first action plan, taking into consideration the 2021 general election context.

About the IRM

OGP's Independent Reporting Mechanism (IRM) assesses the development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.

Tania Zabala-Peñañiel worked with the IRM to conduct a desktop review and stakeholder interviews to draw the conclusions of this report. Zabala-Peñañiel is a sociologist with emphasis on development from the Pontificia Universidad Católica del Ecuador. She holds a master's degree in Cooperation for Development by the Universidad de Valencia, Spain and a master's degree in Public Policy Analysis from Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO in Ecuador. She is a PhD candidate in Public Policies from FLACSO, Ecuador. She currently works as a professor and researcher at FLACSO Ecuador.



Resumen ejecutivo: Ecuador

El diseño del primer plan de acción de Ecuador supuso aprendizajes significativos, en un contexto general de importantes avances hacia el gobierno abierto. Se generaron 10 compromisos a partir del trabajo colaborativo del foro multiactor, de los cuáles ocho prometen cambios significativos en temas alineados con la agenda para el desarrollo como prevención y erradicación de la violencia de género, transparencia en la contratación pública y democracia ambiental. A futuro, Ecuador podría mejorar la representatividad del foro multiactor, fortalecer la participación en el seguimiento de los esfuerzos gubernamentales anticorrupción, actualizar la Ley de Acceso a la Información Pública y desarrollar una estrategia de transición para afrontar las elecciones generales en 2021.

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) es una alianza global que reúne a reformadores de gobierno y líderes de la sociedad civil para crear planes de acción que hagan a los gobiernos más incluyentes, responsables y que rinden cuentas. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM por sus siglas en inglés) da seguimiento a los planes de acción para asegurar que los gobiernos cumplan con sus compromisos. Ecuador se incorporó a OGP en 2018. Este informe abarca el desarrollo y diseño del primer plan de acción de Ecuador para 2019-2021.

Descripción general del plan de acción

El Ecuador desarrolló su primer plan de acción en el año 2018 bajo un clima de apertura y confianza, impulsado en parte por el avance del país en términos de libertades civiles y espacio cívico, así como por la disposición del gobierno en impulsar políticas públicas con el fin de

garantizar el acceso a la información, la rendición de cuentas, la lucha contra la corrupción y la libertad de expresión. No obstante, quedan retos pendientes, entre ellos la actualización de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública desde 2004. El país califica por debajo de la media de regional en índices internacionales con respecto a transparencia presupuestaria, derecho a la información, y datos abiertos (más allá del progreso logrado en esta última materia). Más aún, la pandemia COVID-19 ha reforzado la importancia de trabajar en el control social sobre el gasto público y de asegurar la transparencia en temáticas como las contrataciones públicas.

En este marco, el diseño del primer Plan de Acción de Ecuador constituye un momento significativo. El proceso fue liderado por la Dirección de Gobierno abierto de la Subsecretaría de la Administración Pública de la Presidencia de la República. A estos efectos, se conformó un Grupo Núcleo con representantes de la sociedad civil, la academia y el sector público seleccionados a partir de un mapeo previo. El foro trabajó en seis etapas secuenciales, desde

Tabla 1. Vista rápida

Miembro desde:	2018
Plan de acción bajo evaluación:	1 (2019-2021)
Tipo de informe:	Diseño
Cantidad de compromisos:	10
Desarrollo del plan de acción	
¿Hubo un foro multisectorial?:	sí
Nivel de influencia del público:	colaboración
Actuó en contra del proceso de OGP:	no
Diseño del plan de acción	
Compromisos:	
Relevantes frente a los valores de OGP:	10 (100%)
Transformadores:	1 (10%)
Potencialmente estelares:	1 (10%)

la recepción de propuestas (que amplió los canales de participación mediante mesas territoriales y un portal web) y su selección, hasta la definición de responsables y la rendición de cuentas de las tareas realizadas. Como resultado de este primer proceso prometedor, Ecuador asumió 10 compromisos organizados en cuatro ejes temáticos: datos abiertos, desarrollo de capacidades para la transparencia, empoderamiento ciudadano e innovación pública (alineados programáticamente con la Agenda 2030 y el Plan Nacional de Desarrollo). Los compromisos, que involucran en su implementación a nueve entidades del Estado, supusieron un pronunciamiento formal y público de las partes y abordaron temas de importancia como la prevención y erradicación de la violencia de género y el acceso a la información ambiental. Sin embargo, el diseño de los compromisos podría mejorarse con hitos más específicos orientados a resultados concretos en planes de acción futuros, como así también incluir compromisos relevantes para el valor rendición de cuentas y que involucren a los poderes Legislativo y Judicial.

Tabla 2. Compromisos destacados

Descripción del compromiso	En el futuro	Estado al final del ciclo de implementación
<p>Compromiso 7: Cocreación del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y de Género y creación de un observatorio ciudadano de violencia de género y diversidades sexo-genéricas.</p>	<p><i>Sería importante que las actividades planteadas en el compromiso se utilicen para la institucionalización de instrumentos de política pública, y que se asuman en la gestión institucional de la Secretaría de Derechos Humanos, para potenciar las intervenciones en materia de violencia contra las mujeres y las diversidades sexo-genéricas.</i></p>	<p>Nota: esto será evaluado al final del ciclo del plan de acción.</p>
<p>Compromiso 6: Desarrollo de capacidades para garantizar la transparencia y el acceso a la información pública</p>	<p><i>Se sugiere considerar el potencial que tendría la participación de actores no estatales en el proceso de definición sobre qué tipo de capacidades se deben fortalecer tanto en lo relativo a la transparencia activa, como a la transparencia pasiva.</i></p>	<p>Nota: esto será evaluado al final del ciclo del plan de acción.</p>
<p>Compromiso 4: Implementación de los derechos de participación y acceso a la información ambiental (Escazú)</p>	<p><i>Se sugiere especificar las funciones de la plataforma multiactor que hace referencia el hito dos en cuanto al monitoreo de la información publicada bajo el marco del Acuerdo y su capacidad de incidir en el cumplimiento de la implementación del Acuerdo con el establecimiento de mecanismos de alerta temprana.</i></p>	<p>Nota: esto será evaluado al final del ciclo del plan de acción.</p>

Recomendaciones

Las recomendaciones del IRM tienen el objetivo de informar el desarrollo del siguiente plan de acción, así como guiar la implementación del plan actual. Consulta la sección V: Recomendaciones generales para conocer más detalles sobre las siguientes recomendaciones.

Tabla 3. Cinco recomendaciones CLAVE del IRM

1	Continuar con la definición e institucionalización de los procesos de conformación del Grupo Núcleo (Foro Multiactor) con mecanismos que incluyan criterios de alternancia y representatividad, involucrando a actores estratégicos que trabajen temáticas desde la academia y la sociedad civil.
2	Mejorar el acceso a la plataforma y la disponibilidad de la información documentada sobre el proceso de diseño e implementación del plan de acción.
3	Definir y establecer mecanismos que incentiven y promuevan la inclusión de hitos que doten a los compromisos de mayor ambición.
4	Avanzar en la lucha contra la corrupción siguiendo las recomendaciones de organizaciones nacionales e internacionales, incluyendo el fortalecimiento de la participación ciudadana y de organizaciones de sociedad civil en el monitoreo de la gestión gubernamental en la lucha contra la corrupción y de la actualización de la Ley de Acceso a la Información Pública.
5	Establecer una agenda de trabajo para el seguimiento a las actividades del primer plan de acción, teniendo presente el escenario de elecciones generales de 2021

Acerca del IRM

El Mecanismo de Revisión Independiente de OGP (IRM por sus siglas en inglés) evalúa el desarrollo y la implementación de los planes de acción de OGP con el fin de promover un diálogo entre los actores y mejorar la rendición de cuentas.



Tania Zabala-Peñafiel colaboró con el IRM para llevar a cabo una investigación de gabinete y una serie de entrevistas para escribir las conclusiones del informe. Zabala-Peñafiel es socióloga con mención en desarrollo por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, maestra en Cooperación para el desarrollo por la Universidad de Valencia, España, maestra en Análisis de Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO sede Ecuador y candidata a doctora en Políticas Públicas por FLACSO sede Ecuador. Actualmente se desempeña como docente e investigadora en FLACSO Ecuador.

I. Introducción

La Alianza para el Gobierno Abierto es una alianza global que reúne a reformadores de gobierno y líderes de la sociedad civil en la creación de planes de acción que logren gobiernos más incluyentes, responsables y que rinden cuentas. Los compromisos de los planes de acción pueden contribuir a esfuerzos existentes, identificar medidas adicionales para completar reformas que están en curso o iniciar medidas en un área completamente nueva. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM por sus siglas en inglés) monitorea todos los planes de acción para asegurar que los gobiernos cumplan con sus compromisos. Los líderes de la sociedad civil y el gobierno pueden utilizar estas evaluaciones para reflexionar sobre sus avances y determinar si las acciones implementadas han tenido impactos en la vida de las personas.

Ecuador se incorporó a OGP en 2018. Este informe abarca el periodo de desarrollo y el diseño del Primer Plan de Acción de Ecuador para 2019-202 (también referido en este informe como: plan de acción).

El Mecanismo de Revisión Independiente de OGP para llevar a cabo esta evaluación se asoció con Tania Zabala-Peñañiel, miembro del Laboratorio de Políticas Públicas Comparadas-FLACSO, sede Ecuador. El IRM tiene el objetivo de aportar insumos a un diálogo constante sobre el desarrollo e implementación de compromisos futuros. Para consultar una descripción completa de la metodología del IRM, visita:

<https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

II. Contexto de gobierno abierto en Ecuador

El Ecuador ha dado pasos importantes con respecto a normativa y generación de institucionalidad para garantizar el acceso a la información, la rendición de cuentas, la lucha contra la corrupción y la libertad de expresión. Estos esfuerzos han promovido un clima de apertura y confianza. No obstante, hasta ahora no han dado frutos significativos en materia de lucha contra la corrupción y quedan pendientes cambios estructurales. Más aún, en el contexto de emergencia por la COVID19, es importante actualizar la Ley de Acceso a la Información Pública y garantizar la protección de datos, avanzar en materia de transparencia presupuestaria y fortalecer los mecanismos de control social sobre el gasto público.

Transparencia y acceso a la información (marco legal y su implementación)

Los primeros esfuerzos del Ecuador en materia de transparencia y acceso a la información se ubican en el año 2004 con la aprobación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante LOTAIP). La promoción y vigilancia de este instrumento legal, es responsabilidad de la Defensoría del Pueblo del Ecuador¹ que, no obstante, carece de capacidad regulatoria y sancionatoria. La Constitución del Ecuador (CRE) de 2008 reconoce el derecho a la libertad de expresión en todas sus formas y manifestaciones. Para garantizar un acceso efectivo a este derecho en caso de que fuese negado, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009) contempla herramientas legales y constitucionales, mediante tres recursos: administrativo, legal y constitucional. Por otra parte, uno de los objetivos de la Función de Transparencia y Control Social², es promover el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que las realicen con responsabilidad, transparencia y equidad³.

En relación con el acceso a la información, durante el 2019 la Defensoría del Pueblo del Ecuador (DPE) junto a otras Organizaciones de la Sociedad Civil y la extinta Secretaría Anticorrupción, lideraron un nuevo Proyecto de Ley⁴ para reemplazar a la LOTAIP, actualizando contenidos que faciliten la garantía y cumplimiento del derecho al acceso a la información⁵. A la fecha de elaboración de este informe, dicho proyecto de normativa no había iniciado su trámite legislativo y como se podrá ver adelante, su avance y posterior puesta en marcha resulta determinante para acompañar el logro de algunos compromisos contenidos dentro de este plan de acción.

El ranking Right to Information Index (Índice de Derecho a la Información - RTI), que mide la calidad normativa vinculada al derecho de acceso a la información pública, ubica a Ecuador por debajo de la mayoría de los países en la región, con una calificación de 74/150. Según el Índice, su principal limitación está en la ambigüedad de la Ley en cuanto al proceso de solicitud de información y la poca especificidad en la vigilancia del recurso de apelaciones⁶. Ecuador enfrenta el reto de fortalecer los mecanismos que comprometan a las instituciones públicas a superar la discrecionalidad con respecto a la entrega de la información. El Barómetro de datos abiertos, que mide el avance de los países en materia de datos abiertos, ubica a Ecuador en el puesto 67 de 115, resaltándose la escasa información pública bajo licencia abierta⁷.

Uno de los casos que puso en cuestión la limitación en el acceso a la información pública, fue el caso del equipo periodístico del diario “El Comercio”, a cargo de un grupo disidente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia, ocurrido en marzo 2018⁸. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH conformó una Comisión de Seguimiento Especial (ESE) y publicó un informe (2019) que determinó ausencia de comunicación efectiva, “afectándose las relaciones de confianza” entre los familiares de las víctimas y el Estado ecuatoriano. Una de las recomendaciones al Estado ecuatoriano, fue el “cumplimiento con la debida diligencia de una serie de medidas de recopilación de información y desclasificación de documentos de

forma sistemática, relativas a distintas esferas que rodean a los acontecimientos y que permitirían a los familiares hacerse una composición completa de los hechos”⁹.

Libertades civiles y espacio cívico

El Ecuador muestra algunos avances con respecto a las libertades de asociación y de expresión. El índice de Freedom House registra una subida de 6 puntos desde el 2017 al 2019 alcanzando 63/100¹⁰, que responde a acciones o momentos clave que sucedieron en el año 2018 como la aprobación del proyecto de ley para reformar la Ley Orgánica de Comunicaciones (con el fin de levantar restricciones a la libertad de prensa) y el referéndum para restaurar los límites de periodos presidenciales. Sin embargo, a pesar de estas acciones, sigue habiendo importantes desafíos pendientes que han surgido durante su desenvolvimiento e implementación.

La Constitución del Ecuador (CRE) de 2008, amplió las funciones del Estado, además de la Ejecutiva, Legislativa y Judicial, se crearon dos nuevas: Transparencia y Control Social; Electoral. La Función de Transparencia y Control Social, tiene la responsabilidad de formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción. La Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2009) y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), reconocen todas las formas de organización de la sociedad. La Ley Orgánica de Comunicación (LOC), promulgada en 2013 y reformada en 2018, comprende la protección del derecho a ejercer la libertad de expresión.

Antes de la reforma del 2018, esta amplia normativa había sido criticada por limitar la libertad de expresión¹¹. En diciembre 2018, gran parte de los artículos polémicos fueron eliminados¹². El gobierno del Presidente Lenin Moreno impulsó una reforma a la LOC, que entre otros aspectos derogó la disposición que permitía penalizar los informes de investigación. Además, mediante esta reforma se eliminó la Superintendencia de Comunicaciones (SUPERCOM), institución que se creó para monitorear el contenido de los medios de comunicación y que fue acusada de sancionar a medios de comunicación independientes.

Quedan aún retos pendientes. Por ejemplo, en 2019 se produjo la desconexión de la señal de un medio del Gobierno Autónomo Descentralizado de Pichincha, que la Defensoría del Pueblo calificó como una acción de restricción ilegítima del gobierno al ejercicio del derecho a la comunicación y la libertad de expresión¹³. Adicionalmente, en febrero de 2020, el gobierno anunció un paquete de medidas económicas en respuesta a la crisis profundizada por el coronavirus, donde se planteó la eliminación de siete empresas del Estado incluida la Empresa Pública de Medios Públicos¹⁴.

En cuanto a la libertad de asociación y espacio cívico, el Ecuador mejoró su calificación del CIVICUS Monitor pasando de “obstruido” a “estrecho” (noviembre de 2018). Su informe de noviembre de 2018 informa que en Ecuador han disminuido las violaciones de la libertad de expresión.¹⁵ Para el 2019, esta posición se mantiene, figurando por debajo de 10 países de América Latina y el Caribe con un espacio cívico “abierto” y por encima de 13 países “obstruidos, represivos o cerrados”.¹⁶ El informe CIVICUS destaca el uso excesivo de la fuerza registrado en las manifestaciones de octubre 2019, que surgieron a partir del anuncio de medidas de austeridad económica¹⁷, como una de las razones por la que el país permanece como “estrecho” en el ranking.

En el Ecuador, muchas de las regulaciones asociadas a la libertad de asociación y organizaciones de sociedad civil se han llevado a cabo mediante Decretos Ejecutivos. En 2013, durante la presidencia de Rafael Correa (2007-2017), el Decreto Ejecutivo No. 016 otorgó al gobierno la potestad de intervenir y disolver organizaciones de la sociedad civil (OSC)¹⁸, lo que dio paso al cierre de varias Fundaciones y OSC¹⁹ que se opusieron a ciertas medidas gubernamentales. Esto fue entendido por los actores no estatales, como un intento del gobierno por cooptar los espacios cívicos y desalentar la libertad de asociación²⁰. El referido Decreto fue revocado por el Presidente Lenin Moreno (2017-2021)²¹ mediante la promulgación del Decreto No. 193 que, de todas formas, sigue reglamentando el

otorgamiento de personalidad jurídica a las OSC. Esta fue una de las razones por la cual Ecuador sube en el índice de CIVICUS Monitor, sin embargo, según algunas OSC, continúa siendo un problema que el derecho a la libertad de asociación se siga rigiendo por Decreto Ejecutivo²².

Lucha anticorrupción y rendición de cuentas

Desde el inicio de su mandato, el Presidente Lenin Moreno ha destacado como una de sus principales prioridades la lucha contra la corrupción²³. Durante el trascurso de su administración, se ha avanzado en materia legislativa, esfuerzos reconocidos por entidades internacionales como la OECD²⁴. No obstante, organizaciones de la sociedad civil, reportajes periodísticos, entre otras fuentes, han reportado que los cambios a la normativa y actividades realizadas hasta ahora han sido insuficientes para alcanzar sus objetivos planteados en la lucha contra la corrupción.²⁵ El Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción destaca que en Ecuador existen debilidades institucionales, específicamente con relación a procesos legislativos y la eficiencia e independencia judicial.²⁶

Una de las primeras acciones de gobierno en la materia en el año 2017, fue la conformación del “Frente por la transparencia y lucha frente a la corrupción”, integrado por académicos, funcionarios de gobierno, sector privado, periodistas e iglesia²⁷. Este grupo discutía y proponía reformas concretas a la Secretaría de la Presidencia.²⁸ Sin embargo, tras no llegar a analizar casos concretos de corrupción, se desarticuló. Adicionalmente, se llevó a cabo un Referéndum y Consulta Popular de 2018, que, entre otras, incluyó preguntas que viabilizaron la suspensión de por vida de los derechos políticos para los servidores públicos declarados culpables de delitos de corrupción²⁹; así como el cese del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y, en su lugar, la conformación de uno transitorio para la evaluación de las autoridades de control³⁰. Asimismo, en 2019 se creó la Secretaría Anticorrupción (suprimida en 2020)¹, adscrita a la Presidencia de la República y se conformó la Comisión de Expertos Internacionales de Lucha Contra la Corrupción en Ecuador (CEICCE), a cargo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Miembros de la CEICCE, como observaciones iniciales, identificaron al sistema de compras públicas y de contratación como un elemento central en la lucha anticorrupción. También señalaron que las diversas iniciativas no evidenciaban resultados claros y ratificó la ausencia de funcionarios públicos comprometidos en este aspecto. Sin embargo, a pesar de que los miembros de la CEICCE presentaron una propuesta de estatuto, esta no ha llegado a sesionar e iniciar sus funciones. El Gobierno de Ecuador no a dado aval a la UNODC para la gestión de los fondos con el fin de dar inicio al trabajo de la CEICCE³¹.

En el año 2018 la Asamblea Nacional del Ecuador trabajó un Proyecto de Ley Orgánica de Lucha contra la corrupción³². Este fue vetado por el Ejecutivo, quien propuso un nuevo Proyecto que busca incentivar las denuncias y la protección al denunciante y que fue incluido en las reformas al Código Orgánico Integral Penal (COIP)³³ aprobadas en 2019³⁴. Este cuerpo normativo tipifica el cohecho como un delito con penas privativas de libertad de hasta siete años. Vale señalar que, si bien el COIP ofrece algunas garantías respecto a la protección de datos en las denuncias, en el Ecuador no existe una Ley específica de protección al denunciante.

El acceso a la información patrimonial de los servidores públicos se encuentra normado en la Ley de Presentación y Control de Declaraciones Patrimoniales Juradas (2016) y su consulta puede realizarse a través de la plataforma virtual de la Contraloría General del Estado (CGE)³⁵. La información detallada se encuentra disponible desde el año 2018. Con respecto al financiamiento político, el Código de la Democracia (2009) obliga a los partidos y movimientos políticos a hacer públicos sus ingresos empleando sus plataformas web; no obstante, esta información es discrecional y no totalmente pública. Por su parte, el Consejo Nacional Electoral (CNE) es la institución pública encargada de poner a disposición el detalle de gastos de las campañas electorales³⁶.

¹ Mediante Decreto Ejecutivo No. 1065 del 22 de mayo 2020

A efectos de combatir las consecuencias de la elusión y evasión fiscal para la economía del Ecuador, en el año 2017 se aprobó la Ley sobre Paraísos Fiscales, viabilizando de esta forma la consulta popular del mismo año que prohibió el ejercicio de un cargo público a funcionarios y dignatarios de elección popular con bienes en estos refugios fiscales.

Transparencia presupuestaria

Con respecto a la transparencia presupuestaria, Ecuador se ubica en las mediciones internacionales por debajo del promedio regional, pasando en la Encuesta de Presupuesto Abierto de 49 puntos en el 2017 a 38 puntos en el 2019³⁷. Principalmente porque publica información limitada y brinda escasas oportunidades a la ciudadanía de participar en el proceso presupuestario. En ese orden de ideas, el país no publica Informes de auditoría o documentos preliminares anuales de manera oportuna³⁸. Con respecto a la transparencia fiscal, en octubre 2019, el Ejecutivo envió a la Asamblea Nacional con carácter urgente en materia económica, el Proyecto de Ley Orgánica para la Transparencia Fiscal, Optimización del Gasto Tributario, Fomento a la Creación de Empleo, Afianzamiento de los Sistemas Monetario y Financiero, y Manejo Responsable de las Finanzas Públicas. Sin embargo, la propuesta tuvo que ser archivada debido a las manifestaciones sociales que se opusieron a su tratamiento y aprobación.

En septiembre de 2019, el gobierno ecuatoriano presentó formalmente su intención para adscribirse a la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés); que promueve la gestión abierta de recursos petroleros, gasíferos y mineros. Esta iniciativa implica participación permanente de las organizaciones de la sociedad civil, en el proceso de adhesión a los estándares. En octubre 2020, Ecuador fue admitido oficialmente en la iniciativa EITI.

Respecto a los datos abiertos, se registra la iniciativa gubernamental en el año 2014, a través del Compromiso Presidencial No. 305 que planteó la elaboración de una norma técnica que regule y estandarice la publicación de información en formato de datos abiertos. Esta norma técnica implicaba a todas las entidades de la Administración pública central³⁹. Con ese propósito, se elaboró la Guía de Política Pública de Datos Abiertos⁴⁰ y posteriormente el Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2014-2017⁴¹. Producto de este último, se diseñó la Plataforma de datos abiertos compuesta por un Portal y un Catálogo de Datos Abiertos⁴². A pesar de estos progresos en la materia, las mediciones internacionales más recientes, como el Índice de datos abiertos, útiles y reutilizables (OURdata2019), ubicaron al Ecuador en la posición 12 entre 16 países de la región⁴³. Los hallazgos resaltan que, aunque Ecuador ha avanzado en la accesibilidad de los datos (publicados en forma legible por máquina), aún no se evidencia avances significativos en la disponibilidad de datos (estando por debajo de la media regional). Adicionalmente, a pesar de que el país cuenta con un portal de datos central⁴⁴, este carece de comentarios de usuarios y visualizaciones. Finalmente, se resalta la importancia de potenciar el apoyo gubernamental para la reutilización de datos, generando espacios de discusión y debate sobre las demandas de información. El gobierno de Ecuador ha avanzado en la creación de una Política de Datos Abiertos y su guía de implementación, cuyo desarrollo se incluyó en el Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2018-2021 y se ha venido trabajando en el año 2020 como parte del primer compromiso de este plan de acción.^{45 46}

La respuesta al COVID y sus impactos institucionales

El alcance del informe de diseño del IRM para el Ecuador está limitado al periodo de cocreación del plan de acción, proceso que ocurrió en el año 2019. Sin embargo, debido a la situación global de crisis producto de la pandemia y conscientes de su impacto sobre la implementación de este plan de acción, el IRM incluye en este informe un análisis preliminar sobre la respuesta del Ecuador ante la crisis y sus implicaciones sobre actividades de gobierno abierto y el proceso de OGP en el país en el año 2020.

Primera respuesta ante la pandemia

Igual que muchos países alrededor del mundo, al inicio de la pandemia el gobierno ecuatoriano declaró el estado de emergencia el 16 de marzo de 2020. Este fue luego

extendido hasta el 15 de agosto del año en curso, suspendiendo el derecho a la libertad de tránsito y el derecho a la libertad de reunión y asociación⁴⁷. Para el control de las medidas de excepción, las Fuerzas Armadas y Policía Nacional se encuentran facultadas de aplicar sanciones inclusive de privación de libertad. Los artículos 164 y 165 de la Constitución del Ecuador, establecen que es “potestad del Presidente de la República decretar el estado de excepción en caso de grave conmoción interna o calamidad pública, observando los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad, y razonabilidad. Durante el estado de excepción se podrán suspender o limitar los derechos a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información”. En ese sentido, no fue necesario el tratamiento de la Asamblea Nacional para aplicar y ampliar el estado de excepción.

Transparencia de datos sobre casos

La pandemia COVID19 ha producido importantes consecuencias en el país. El gobierno de Ecuador llegó a afirmar que “los números quedan cortos”⁴⁸ con respecto a la real crisis sanitaria que entre los meses de marzo y abril, se desbordó en la ciudad de Guayaquil y que para el mes de julio, los casos confirmados van en aumento considerable en la ciudad de Quito⁴⁹, en donde el sistema hospitalario se encuentra colapsado⁵⁰. La difusión de información oficial, especialmente respecto al número real de decesos, así como al manejo de cadáveres⁵¹, debido a sus reiteradas inconsistencias, ha generado incertidumbre sobre las cifras⁵². Esta situación ha sido sistemáticamente denunciada por diversos medios de comunicación. Un reporte del diario inglés Financial Times, que ha recolectado datos de varios países alrededor del mundo, ha determinado que el Ecuador en lo que va del 2020, registra más de 1.000 muertos en exceso por cada millón de habitantes⁵³.

Transparencia en procesos de adquisiciones y contrataciones públicas

El Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) emitió en marzo del 2020 la resolución Nro. RE-SERCOP-2020-0104, con el fin de establecer procedimientos y plazos para ejecutar adquisiciones durante situación de emergencia.⁵⁴ Esta resolución permitió acelerar la implementación de los Estándares de Datos para las Contrataciones Abiertas y la creación del espacio web dedicado a la publicación de datos abiertos durante la emergencia a nivel nacional por entidad y por proveedor.⁵⁵ El SERCOP emitió una guía de buenas prácticas para las contrataciones por emergencia, para el uso de las instituciones públicas. No obstante, se han reportado múltiples incidentes de corrupción en el manejo de la red pública de salud y compra de medicamentos para atender la emergencia sanitaria. Esto ha ocurrido a nivel del gobierno central, así como de los Gobiernos Autónomos Descentralizados⁵⁶. La Fiscalía General de la República, mediante auditorías, ha denunciado el mal uso de recursos públicos en varios hospitales y centros de salud e irregularidades en los procedimientos administrativos de adquisición en entidades estatales y gubernamentales.⁵⁷ El Observatorio de Contratación Pública de la organización Fundación Ciudadanía y Desarrollo, emitió en un informe de Agosto de 2020 con recomendaciones específicas en materia de transparencia, integridad y acceso a la información, buenas prácticas de contratación abierta y reformas normativas.⁵⁸ Tomando en cuenta que el plan de acción incluye un compromiso que busca promover la transparencia y evitar la discrecionalidad en los procesos de compras y contrataciones públicas, el Ecuador podría vincular esfuerzos con el fin de crear mecanismos de control social en el marco de contrataciones y compras durante emergencias, así como publicar los hallazgos de auditorías sobre todos los procesos asociados a compras y contrataciones durante la emergencia.⁵⁹

¹ Disponible en: <https://www.dpe.gob.ec/transparencia-lotaip/>

² La Constitución del Ecuador (CRE), aprobada en 2008, redefinió la estructura del Estado, ampliándola a cinco Funciones: Ejecutiva; Legislativa; Judicial; Transparencia y Control Social; Electoral.

³ Constitución del Ecuador. Inciso 2 del Art. 204.

⁴ Disponible en: <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpelotaip/2019nuevalotaip/lotaip-proyecto-final-14-11-19.pdf>

⁵ Ver: <https://twitter.com/DEFENSORIAEC/status/1202254592635031552>

⁶ Informe 2016 disponible en: <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Ecuador>

- 7 Reporte 2016 disponible en: https://opendatabarometer.org/country-detail/?_year=2016&indicator=ODB&detail=ECU
- 8 Diario “El Comercio” (15 de abril 2018): <https://www.elcomercio.com/pages/equipo-amplia-experiencia-coberturas-periodisticas.html>
- 9 Informe Final del Equipo de Seguimiento Especial – CIDH, disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/Informe_Final_ESE_MC_Dicc2019.pdf
- 10 Freedom House, disponible en: <https://freedomhouse.org/country/ecuador/freedom-world/2019>
- 11 Relator Especial de la ONU sobre libertad de expresión. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23713&LangID=S>;
- 12 Ver: <https://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-aprobacion-reforma-ley-comunicacion.html>
- 13 Pronunciamento Defensoría del Pueblo del Ecuador, disponible en: <https://www.dpe.gob.ec/pronunciamento-de-la-defensoria-del-pueblo-ante-la-desconexion-de-la-senal-de-radio-pichincha-universal/>; Radio “Pichincha Universal” (28 de enero 2020): <http://www.pichinchauniversal.com.ec/defensoria-del-pueblo-rechazo-informe-de-cordicom-contra-pichincha-universal-freddy-carrion/>
- 14 Ver: <http://www.pichinchacomunicaciones.com.ec/651-empleados-serian-desvinculados-de-medios-publicos/>
- 15 Informe de CIVICUS Monitor, Noviembre de 2018: <https://www.civicus.org/documents/PeoplePowerUnderAttackReportSpanish.pdf>
- 16 Informe disponible en: <https://monitor.civicus.org/country/ecuador/>
- 17 Ver: <https://monitor.civicus.org/updates/2019/10/23/mass-protests-ecuador-hundreds-detained-and-thousands-injured-ten-days/>
- 18 Disolución de FUNDAMEDIOS, disponible en: <https://www.fundamedios.org.ec/relatores-de-onu-y-la-cidh-condenan-medidas-para-disolver-una-destacada-organizacion-en-ecuador/>; Diario “El Universo” (4 de diciembre 2013): <https://www.eluniverso.com/noticias/2013/12/04/nota/1872826/ministerio-ambiente-disuelve-ong-pachamama>
- 19 Fundación Pachamama; Fundamedios; Acción Ecológica; Unión Nacional de Educadores.
- 20 Ver: <https://gk.city/2013/12/09/lo-que-hay-detras-del-cierre-pachamama/>
- 21 Diario “El Comercio” (23 de octubre 2019): <https://www.elcomercio.com/actualidad/leninmoreno-deroga-decreto-16-organizaciones-sociales-rafaelcorrea.html>
- 22 Ver: <https://www.planv.com.ec/historias/politica/decreto-193-sigue-la-sombra-la-disolucion>
- 23 Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “ Toda una Vida”, disponible en: https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_OK.compressed1.pdf
- 24 “Ecuador se suma a los esfuerzos internacionales contra la evasión y el fraude fiscal”, Noticias de la OECD, 29 de octubre del 2018, <http://www.oecd.org/ctp/ecuador-se-suma-a-los-esfuerzos-internacionales-contra-la-evasion-y-el-fraude-fiscal.htm>
- 25
- “Informe sobre avances de las propuestas de lucha contra la corrupción para los primeros 100 días”, Grupo Faro, Del Dicho al Hecho, Octubre 2017: <https://grupofaro.org/wp-content/uploads/2019/08/informe-100-dias-corrupcion.pdf>
- “Informe de Avance de la Política Pública de Lucha contra la Corrupción”, Grupo Faro, Septiembre del 2019
- Soraya Constante, “Lenin Moreno y su cruzada estéril contra la corrupción”, The New York Times (27 de diciembre 2018): <https://www.nytimes.com/es/2018/12/27/espanol/opinion/lenin-moreno-corrupcion.html>
- 26 “Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción”, AS/COS Anti-Corruption Working Group, 2020, <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/projects/indice-de-capacidad-para-combatir-la-corrupcion-ccc-2020/>
- 27 Ver: <https://www.comunicacion.gob.ec/los-miembros-del-frente-de-transparencia-y-lucha-contra-la-corrupcion-mantuvieron-su-primera-reunion-de-trabajo/>
- 28 “El Frente de Transparencia Propone un Sistema de Control”, 30 de diciembre del 2017, <https://www.elcomercio.com/actualidad/informe-frentedetransparencia-propuesta-control-ecuador.html>
- 29 Anexo Pregunta 1, disponible en: <https://www.elcomercio.com/uploads/files/2017/10/03/Anexo%20pregunta%201.pdf>
- 30 Boletín disponible en: <https://www.cpccs.gob.ec/2019/06/consejo-transitorio-concluye-su-periodo-extraordinario-de-transicion/>
- 31 Comunicado de la Comisión de Expertos Internacionales de Combate a la Corrupción en el Ecuador: <https://twitter.com/CEICCEcuador/status/1295829204131557380?s=20>
- 32 Disponible en: http://www.observatoriolegislativo.ec/media/archivos_leyes/AprobadoPleno_de_la_Asamblea_LeyCorrupcion.pdf; Diario “El Universo” (29 de julio 2018): <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/07/29/nota/6880760/aprobado-informe-ley-contra-corrupcion>
- 33 Diario “El Universo” (12 de septiembre 2018): <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/09/12/nota/6950822/gobierno-veto-proyecto-lucha-contra-corrupcion-aprobado-asamblea>
- 34 Disponible en: <https://www.registrofiscal.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/12339-suplemento-al-registro-oficial-no-107>
- 35 Disponible en: <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/DeclaracionesJuradas>
- 36 Disponible en: <http://cne.gob.ec/es/institucion/fiscalizacion/gastos-de-campana-g/2017>
- 37 Índice de Presupuesto Abierto 2019, International Budget Partnership: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Report_ES.pdf
- 38 Informe disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/ecuador-open-budget-survey-2017-summary-spanish.pdf>
- 39 Ver detalle: <http://www.datosabiertos.gob.ec/wp-content/uploads/2016/08/Situaci%C3%B3n-actual-de-la-plataforma-de-datos-abiertos-03082018..pdf>
- 40 Disponible en: <http://www.datosabiertos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/GuiaDatosAbiertos.pdf>
- 41 Ver detalle: https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ec_5014.pdf
- 42 Disponible en: <http://www.datosabiertos.gob.ec/>

⁴³ Banco Interamericano de Desarrollo, “Panorama de las Administraciones Públicas, América Latina 2020”, Capítulo 8, páginas 138-145, disponible en: <https://publications.iadb.org/es/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2020>

⁴⁴ Disponible en: <https://datosabiertos.ec/indice-de-datos-abiertos-de-ciudades-de-ecuador/>

⁴⁵ “Co Creación de la Política Nacional de Datos Abiertos”, Noticias del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información: <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/co-creacion-de-la-politica-nacional-de-datos-abiertos/>

⁴⁶ Acuerdo Ministerial 011-2020 para la emisión de la “política de datos abiertos de aplicación en la administración pública central”: <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/04/Acuerdo-Poli%CC%81tica-Datos-Abiertos-17.04.20-v4-signed.pdf>

⁴⁷ Decretos Ejecutivos No. 1017 y 1074. https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

⁴⁸ Ver: https://twitter.com/Presidencia_Ec/status/1245786224054489088

⁴⁹ Información actualizada al 31 de julio de 2020. Para conocer cifras actualizadas de la emergencia del COVID19 en el Ecuador, véase: <https://coronavirusecuador.com>

⁵⁰ Ver: http://www.oas.org/es/cidh/SACROI_COVID19/boletines.asp / Boletín No. 83: <https://www.sandiegouniontribune.com/en-espanol/noticias/story/2020-07-29/ecuador-carpas-de-atencion-medica-desbordadas-por-enfermos>

⁵¹ Ver: <https://gk.city/memorial-colaborativo-voces-para-memoria/>

⁵² Ver: <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/coronavirus-ecuador-6-mayo/>

⁵³ Ver: <https://www.ft.com/content/a2901ce8-5eb7-4633-b89c-cbdf5b386938>

⁵⁴ Resolución Nro. RE-SERCOP-2020-0104, Servicio Nacional de Contratación Pública: <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2020/03/Resoluci%C3%B3n-104-SERCOP-19-Marzo-2020.pdf>

⁵⁵ Servicio Nacional de Contratación Pública, Página de Datos Abiertos

https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/datos_abiertos/

⁵⁶ Ver: <https://elpais.com/sociedad/2020-06-05/una-oleada-de-casos-de-corrupcion-golpea-ecuador-en-medio-de-la-pandemia.html>

⁵⁷ Contraloría General del Estado, “3 informes con indicios de responsabilidad penal en contratos del área salud”, <https://www.contraloria.gob.ec/CentralMedios/SalaPrensa/23846>

⁵⁸ Observatorio de Contratación Pública, “Una mirada a la plataforma de datos abiertos sobre contrataciones públicas en emergencia en Ecuador”, <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/projects/una-mirada-a-la-plataforma-de-datos-abiertos-sobre-contrataciones-publicas-en-emergencia-en-ecuador/>

⁵⁹ OGP publicó la Guía de Gobierno Abierto y el Coronavirus. Para mayor información sobre como fortalecer la respuesta del Gobierno ante la pandemia en contrataciones públicas, puede ingresar a través del siguiente vínculo: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/07/Gui%CC%81a-de-Gobierno-Abierto-y-Coronavirus.pdf>

III. Liderazgo y proceso multisectorial

La Dirección de Gobierno Abierto de la Subsecretaría de la Administración Pública de la Presidencia de la República, ha sido el área responsable del primer proceso OGP en Ecuador. El desarrollo del plan de acción se inicia con la conformación del Grupo Núcleo (GN), compuesto por diversos representantes de la sociedad civil, academia y sector público y que sirvió como espacio de colaboración y de toma de decisiones conjunta a lo largo del proceso. Como elemento innovador, el GN introduce una etapa de firma de convenios entre líderes de instituciones públicas y organizaciones de sociedad civil para garantizar la implementación de los compromisos. Se evidenciaron avances para institucionalizar la gobernanza del Foro Multiactor, y en ese aspecto se recomienda no perder de vista la importancia de diversificar la participación de la sociedad civil, academia y de institucionales de otras funciones del Estado.

3.1 Liderazgo

Esta subsección describe el liderazgo de OGP y el contexto institucional de OGP en Ecuador.

El Ecuador se incorpora a la Alianza para Gobierno Abierto⁶⁰ en julio 2018, y comienza por primera vez a sentar las bases para la participación en OGP y la elaboración de su primer plan de acción. En cuanto a la participación del gobierno, la Presidencia de la República es la institución gubernamental encargada de organizar el proceso de diseño e implementación del plan de acción, llamado “Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador 2019-2021”. Esta institución se encarga de supervisar la implementación de gobierno abierto en la Administración Pública⁶¹. Dentro de ella, la Secretaría General de la Presidencia ha ejercido el rol político de apoyo al proceso como “punto de contacto ministerial” y la Subsecretaría de la Administración Pública es el “punto de contacto técnico”⁶² a través de la Dirección de Gobierno Abierto. Esta última ha coordinado, en el marco del Grupo Núcleo, el desarrollo del proceso de diseño del Plan.

Desde el inicio de la participación de Ecuador en OGP, los actores principales del proceso han impulsado una serie de actividades con el fin de institucionalizar y brindar sostenibilidad al proceso. Una de las primeras actividades llevadas a cabo como parte de OGP, fue la conformación del foro multi-actor en agosto de 2018, denominado Grupo Núcleo de Gobierno Abierto (GN). Este espacio cuenta con representación del sector público, sociedad civil y academia. El proceso de selección de actores no estatales, según las entrevistas con el punto de contacto técnico, se dio a partir del mapeo de organizaciones que habían trabajado previamente en el área temática, y que contaban con predisposición de colaboración a lo largo del proceso⁶³. El detalle de sus miembros a continuación⁶⁴:

Sector público	Sociedad civil	Academia
1.Presidencia de la República del Ecuador. 2.Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador” (STPE). 3.Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MINTEL). 4.Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP). 5.Defensoría del Pueblo (DPE).	1.Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD) 2.Fundación de Ayuda por Internet (FUNDAPI). 3.Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades (Grupo FARO). 4.Fundación Esquel.	1.Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). 2.Universidad de Los Hemisferios (UHemisferios). 3.Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL).

El GN ha llevado a cabo todas las actividades de coordinación y apoyo, enmarcadas en la iniciativa del plan de acción.⁶⁵ Durante el proceso de desarrollo del plan de acción, el GN aún no contaba con documentos constitutivos con detalles de las características del diseño institucional del mismo, con normas de funcionamiento interno o reglas de conformación.⁶⁶ Sin embargo, los miembros del GN fueron aprendiendo juntos sobre el proceso de OGP y las expectativas de su participación. Durante el proceso de cocreación del plan se fueron definiendo roles de manera orgánica. Aunque no existía un modelo de gobernanza durante el periodo de co creación del plan de acción, el GN ha ido avanzando en el desarrollo del mismo. Ha inicios del 2019, se contrató una consultoría para elaborar el primer borrador que ha sido discutido entre los miembros del GN. Se espera que el proceso culmine en la institucionalización del foro y modelo de gobernanza mediante un Decreto Ejecutivo.⁶⁷ De igual manera, para ampliar la participación y mejorar la diversidad de organizaciones de sociedad civil, se sugiere al foro organizar un proceso abierto y público convocando a otras organizaciones interesadas fuera del grupo de las usuales.

3.2 Proceso de cocreación del plan de acción

El proceso de cocreación del plan de acción fue liderado por el GN, foro que se caracterizó por ser colaborativo respecto a las decisiones que se tomaron. Este fue dividido en 6 etapas que incluyeron a representantes de instituciones públicas, organizaciones de sociedad civil, academia y al público general. La Dirección de Gobierno Abierto de la Presidencia, desde el inicio del trabajo recibió apoyo de organizaciones internacionales y gestionó fondos de cooperación internacional para el financiamiento de todo el proceso (por ejemplo, para la realización de eventos de difusión y reuniones de trabajo a nivel central y territorial)⁶⁸. En ese sentido, con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se contrató una consultoría para la “formulación de la metodología participativa para la cocreación del Primer Plan de Gobierno Abierto de Ecuador”⁶⁹. A través de las redes sociales de Gobierno Abierto Ecuador (cuenta de Twitter, página de Facebook y página web oficial), se difundió permanentemente la información sobre el avance del proceso de cocreación⁷⁰. Adicionalmente, se creó una Mesa de Comunicación de Gobierno Abierto Ecuador, conformada por representantes de los miembros del GN, para mejorar la estrategia de difusión del proceso OGP en Ecuador.

Etapa 1 – Recepción de problemas y soluciones

Esta etapa se desarrolló entre noviembre y diciembre 2018 e inició con la recepción de problemas percibidos por la sociedad y sugerencias de soluciones. Fueron establecidos dos mecanismos de recepción: el portal web de Gobierno Abierto Ecuador⁷¹ y las mesas de cocreación desarrolladas en ocho ciudades del Ecuador, que fueron seleccionadas tomando como referencia a las zonas de planificación nacional. Previo al desarrollo de cada mesa de cocreación a nivel territorial con el fin de nivelar conocimientos, el Grupo Núcleo generó espacios de socialización sobre los objetivos del gobierno abierto, por medio de una convocatoria a las Universidades de la zona⁷². En total se recabaron 335 propuestas, de las cuales 297 ingresaron a través del portal web y 38 por medio de las mesas de cocreación territoriales⁷³. Un elemento para destacar es que cada propuesta recibida fue codificada para que pudiera ser rastreada mediante la opción “busca tú propuesta”, habilitada en la plataforma web⁷⁴.

Etapa 2 – Agrupación e integración de propuestas

Para el procesamiento de todas las propuestas receptadas, el GN conformó un Grupo de Trabajo (GT) con 33 miembros representando a 16 instituciones públicas y 17 organizaciones sociedad civil y academia⁷⁵. El GN convocó a los actores en función de sus competencias y experiencia de trabajo relacionada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

(ODS)⁷⁶. El ejercicio identificó 181 aportes afines a gobierno abierto que fueron agrupados teniendo en cuenta los siguientes criterios: precisión y claridad; predisposición de colaboración activa entre ciudadanía y sector público; relación con los pilares de Gobierno Abierto; posibilidad de transformarse o aportar a una política pública. El planteamiento para la integración de propuestas según contenido, fueron los ODS y los principales temas abordados en las propuestas fueron pobreza, educación y género⁷⁷. El resultado fue la agrupación de 43 propuestas estructuradas según estándares OGP, incluyendo la identificación de potenciales cooperantes, presupuesto referencial y otros actores involucrados.

De acuerdo con la información recabada en las entrevistas a miembros del GT, la modalidad presencial (mesas de cocreación) produjo insumos con mayor detalle con relación a la justificación y desarrollo de las propuestas, antes que nuevas propuestas. Adicionalmente, estos mismos entrevistados precisaron que la conformación del GT “pudo haber sido más abierta, justificada y participativa”, resaltando ausencia del criterio territorial en este espacio⁷⁸.

Etapa 3 – Evaluación de propuestas

Esta etapa estuvo a cargo del GT con el acompañamiento de una Comisión del Grupo Núcleo (conformada por FCD, Universidad de los Hemisferios y Presidencia de la República)⁷⁹. La evaluación se estableció con base en dos criterios: factibilidad y relevancia. En el análisis del primer criterio, participaron instituciones públicas que por sus competencias y atribuciones eran potenciales responsables e implementadoras de las propuestas. De igual manera sucedió con organizaciones de sociedad civil y academia⁸⁰. Estas contrapartes valoraron la factibilidad a través de cuatro indicadores: tiempo, complejidad, recursos y predisposición. Con respecto a la relevancia, fue definida en términos de necesidad de implementar la propuesta adecuada al contexto nacional, así como a la demanda ciudadana. Su calificación estuvo a cargo del GT y se basó en tres indicadores: reiteraciones, impacto potencial, alineación⁸¹. Adicionalmente, la relevancia también fue evaluada por el GN. Todo este proceso fue documentado y los detalles del proceso se hicieron públicos en el Informe de Seguimiento de Propuestas para el Plan de Acción 2019-2021⁸².

Etapa 4 – Selección de propuestas / Etapa 5 – confirmación con responsables (Instituciones públicas responsables) y contrapartes (actores de sociedad civil y academia)

El Grupo Núcleo fue el responsable de esta etapa, de tal forma que categorizó las propuestas en: propuestas a incluir en el Plan; posibles propuestas a incluir en el Plan; propuestas para impulsar por fuera del Plan; propuestas para incluir en el próximo Plan o condicionadas por coyuntura. La primera categoría, que incluye los diez Compromisos definidos para el plan de acción, organiza la información siguiendo cuatro grupos temáticos:

- 1) datos abiertos;
- 2) desarrollo de capacidad de transparencia;
- 3) empoderamiento ciudadano;
- 4) innovación pública.

Se destaca la etapa de confirmación de los Compromisos incluidos en el plan de acción. Dicha validación final, en términos de aprobación de contrapartes institucionales, estuvo a cargo de los máximos representantes de las instituciones públicas y de las organizaciones contraparte. Se realizaron eventos en el que las instituciones y organizaciones de sociedad civil firmaron convenios con el fin de ratificar la voluntad de las partes para la fase de implementación, según hitos y tiempos establecidos y dar garantía adicional a la implementación del plan de acción.

Etapa 6 – Rendición de cuentas

Finalmente, para rendir cuentas sobre el proceso de desarrollo del plan, Ecuador llevó a cabo una serie de actividades. En primer lugar, se habilitó un buscador virtual en el que se puede buscar cada propuesta y como fue tomada en cuenta.⁸³ En diciembre del 2019 se publicó el Informe de Seguimiento de Propuestas para el Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador 2019 – 2021, que contiene una recopilación general de las propuestas ciudadanas recibidas, así como la descripción del proceso de agrupación, integración, evaluación y selección de las mismas.⁸⁴ Adicionalmente, se organizó el 22 de enero de 2020 un evento público con la participación de miembros del Grupo Núcleo, Grupo de Trabajo y donantes y cooperantes internacionales, para la socialización de los resultados y los compromisos del plan de acción en el que presentaron los principales actores del Grupo Núcleo⁸⁵. Toda la información fue socializada a través de la página web de gobierno abierto en Ecuador y las principales redes sociales.

En la práctica, para el proceso de cocreación del plan, se estableció un diálogo iterativo y constante con OSC, a través del trabajo del GT y GN, pero también por medio de los canales establecidos para recabar propuestas -mesas territoriales y portal web-. Por estas razones se considera que el proceso fue colaborativo y que se cumplió con la mayoría de los estándares de participación y co creación de OGP. Siendo el primer plan de acción en Ecuador, algunos de los estándares no se cumplieron a cabalidad, pero hay evidencias de que están en proceso de cumplirlos. La mayoría de ellos se refieren a procesos de formalización del foro (construcción de un modelo de gobernanza y definición del proceso de selección de organizaciones que puedan ser parte del foro). Se sugiere que para futuros planes de acción, las organizaciones de sociedad civil puedan definir el modelo de selección de organizaciones que participación en el GN, permitiendo un proceso de selección justo, transparente y abierto a cualquier interesado. La sociedad civil en algunos países de la región como Uruguay⁸⁶, Chile⁸⁷ y Argentina han optado por organizarse en redes o colectivos a través de los cuáles se convocan a organizaciones, se preparan para participar en el proceso, escogen a los representantes ante el foro multiactor de OGP, entre otras actividades. Finalmente, un aspecto en el que se sugiere seguir trabajando, es la formalización de los mecanismos de conformación, funcionamiento y toma de decisiones dentro del Grupo Núcleo.

Tabla [3.2]: Nivel de influencia del público

El IRM adaptó el “Espectro de Participación” que elaboró la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2 por sus siglas en inglés). Éste analiza el nivel de influencia que el público tiene en los contenidos del plan de acción. De acuerdo con el espíritu de OGP, la mayoría de los países deben de aspirar al nivel de “colaborar”.

Nivel de influencia del público		Durante el desarrollo del plan de acción
Empoderar	El gobierno entregó el poder de toma de decisiones al público.	
Colaborar ⁸⁸	Hubo un diálogo constante y el público ayudó a definir la agenda.	✓
Involucrar	El gobierno aclaró de qué manera se integraron los comentarios del público.	
Consultar	El público tuvo la oportunidad de aportar.	
Informar	El gobierno ofreció al público información sobre el plan de acción.	
No se consultó	No se consultó.	

Estándares de participación y cocreación de OGP

En 2017, OGP adoptó los estándares de participación y cocreación, desarrollados para apoyar la participación y cocreación con la sociedad civil en todas las fases del ciclo de OGP. Todos los miembros de OGP deben cumplir con dichos estándares. Su objetivo es elevar el nivel de ambición y calidad de la participación durante el desarrollo, implementación y revisión de los planes de acción de OGP.

La siguiente tabla resume el desempeño que Ecuador ha tenido a lo largo del desarrollo del plan de acción en cuanto a la implementación de los Estándares de cocreación y participación.

Clave:

Verde = Cumple con el estándar

Amarillo = En proceso (se han tomado medidas para cumplir con el estándar, pero aún no se cumple)

Rojo = No hay evidencias que demuestren que el país ha tomado medidas

Foro multisectorial	Estado
1a. Foro establecido: El Grupo Núcleo coordinó y supervisó el proceso	Verde
1b. Frecuencia: el Grupo Núcleo se reunió al menos una vez mensualmente, la mayoría de sus miembros participaban de manera presencial y algunos de ellos vía remota.	Verde
1c. Desarrollo colaborativo de mandato del foro: Los miembros del Grupo Núcleo de manera conjunta establecen sus responsabilidades, proceso de incorporación y estructura de gobernanza. Siendo un proceso incipiente, la formalización de la participación y el mandato del foro estaban en proceso de desarrollo durante el periodo de co creación del plan.	Amarillo
1d. Mandato público: El modelo de gobernanza del foro y el mandato público estaban en proceso de desarrollo durante el periodo de co creación del plan.	Amarillo
2a. Naturaleza multisectorial: El Grupo Núcleo incluye a representantes gubernamentales y no gubernamentales.	Verde

2b. Paridad: Indica si la participación de representantes de gobierno y no gubernamentales es equilibrada.	Verde
2c. Selección transparente: Siendo el primer plan de acción de Ecuador, las organizaciones de sociedad civil se integraron al foro por invitación. No se contó con un proceso de selección formal y transparente, aunque el GN estuvo abierto a la incorporación de organizaciones de sociedad civil interesadas.	Amarillo
2d. Representación de gobierno de alto nivel: En el Grupo Núcleo participaron representantes de alto nivel con autoridad para tomar decisiones a nombre del gobierno.	Verde
3a. Apertura: El Grupo Núcleo muestra apertura para recibir aportes y existe la posibilidad de extender la participación a otras organizaciones de sociedad civil por invitación.	Amarillo
3b. Participación remota: Existió la oportunidad de participar vía remota en, por lo menos, algunas reuniones o eventos.	Verde
3c. Minutas: Indica si el foro de OGP o el gobierno, de forma proactiva, comunican y presentan informes sobre sus decisiones, actividades y resultados a otros representantes de gobierno y de la sociedad civil.	Verde

Desarrollo del plan de acción	
4a. Transparencia del proceso: Existe un sitio web nacional de OGP en el que se publica información sobre todos los aspectos del proceso nacional de OGP y las actividades del proceso se difunden permanentemente a través de las redes sociales.	Verde
4b. Documentación con antelación: El Grupo Núcleo comparte información con antelación sobre OGP a los actores, con el fin de garantizar que estarán informados y preparados para participar en todas las fases del proceso.	Verde
4c. Sensibilización: El Grupo Núcleo lleva a cabo actividades de comunicación y sensibilización con actores relevantes para informarles acerca del proceso de OGP.	Verde
4d. Canales de comunicación: El Grupo Núcleo facilita una comunicación directa con actores para responder a preguntas asociadas al proceso del plan de acción, sobre todo en momentos en los que la actividad de OGP es intensiva.	Verde
4e. Respuestas fundamentadas: La evidencia muestra que los fundamentos detrás de las decisiones fueron explicados en la entrevista conjunta con el Grupo Núcleo.	Verde
5a. Repositorio: Para el momento de desarrollo de este informe, el repositorio contiene minutas de las reuniones del Grupo Núcleo y noticias sobre eventos y avances del proceso de diseño. La evidencia sugiere que el repositorio está en proceso de alcanzar el estándar.	Amarillo

-
- ⁶⁰ Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Ecuador_LOI.pdf
- ⁶¹ Estatuto Orgánico por Procesos de la Presidencia de la República, vigente.
- ⁶² Ver detalle: https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/01/Literal_al_Organigrama_de_la_Institucion.pdf
- ⁶³ Entrevista virtual con el representante de la Dirección de Gobierno Abierto. Marzo 2020.
- ⁶⁴ Disponible en (pp 17): https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Ecuador_Action-Plan_2019-2021.pdf
- ⁶⁵ Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Ecuador_Action-Plan_2019-2021.pdf
- ⁶⁶ La investigadora no recibió evidencias de documentos constitutivos y corroboró su inexistencia mediante entrevistas realizadas a miembros de OSC, miembros del Grupo de Trabajo. Marzo 2020.
- ⁶⁷ Las minutas de las reuniones del Grupo Núcleo reflejan las discusiones que se han tenido respecto a la institucionalización del foro. Adicionalmente, el gobierno contrató una consultoría para desarrollar las bases del modelo de gobernanza. Ver aquí: https://drive.google.com/drive/folders/1vXZIM7VXu8tfvDN-ld3c_S5LdV10f4_c
- Adjunto 2) Gestión GN - Modelo de Gobernanza con el detalle de las minutas donde se hace referencia al modelo de gobernanza
 - Adjunto 1) Modelo de Gestión para el GN.David Zamora v.Final
- ⁶⁸ Entrevista virtual con el representante de la Dirección de Gobierno Abierto. Marzo 2020.
- ⁶⁹ Entrevista virtual especialistas en Gobierno Abierto de la Dirección de Gobierno Abierto. Marzo 2020.
- ⁷⁰ Ver detalle: @ECGobAbierto
- ⁷¹ Ver detalle: <https://gobiernoabierto.ec/>
- ⁷² Entrevista virtual con todos los miembros del Grupo Núcleo de Gobierno Abierto. Abril 2020.
- ⁷³ Disponible en (pp 24): https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Ecuador_Action-Plan_2019-2021.pdf
- ⁷⁴ Ver detalle: <https://gobiernoabierto.ec/busca-tu-propuesta/>
- ⁷⁵ La lista de organizaciones e instituciones participantes se puede ver en la página web: <https://www.gobiernoabierto.ec/linea-de-tiempo/>
- ⁷⁶ Ver detalle: <https://gobiernoabierto.ec/primer-plan-de-accion/>
- ⁷⁷ Producto No. 4 / Sistematización de las Mesas Territoriales de Cocreación. Consultoría para la formulación de la metodología participativa para la cocreación del Primer Plan de Gobierno Abierto de Ecuador. Banco Interamericano de Desarrollo. 2019.
- ⁷⁸ Entrevista virtual a representantes de Institución Pública y Sociedad Civil, ambos miembros del Grupo de Trabajo. Marzo 2020.
- ⁷⁹ Entrevista virtual con todos los miembros del Grupo Núcleo de Gobierno Abierto. Abril 2020.
- ⁸⁰ Ver detalle: <https://gobiernoabierto.ec/wp-content/uploads/2020/01/Informe-de-Seguimiento-GAE.pdf>
- ⁸¹ Disponible en (pp 21-22): https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Ecuador_Action-Plan_2019-2021.pdf
- ⁸² Informe de Seguimiento de Propuestas al Plan de Acción 2019-2021: <https://gobiernoabierto.ec/wp-content/uploads/2020/01/Informe-de-Seguimiento-GAE.pdf>
- ⁸³ Buscador virtual: <https://www.gobiernoabierto.ec/busca-tu-propuesta/>
- ⁸⁴ Informe de Seguimiento de Propuestas para el Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador 2019 – 2021, diciembre 2019, <https://gobiernoabierto.ec/wp-content/uploads/2020/01/Informe-de-Seguimiento-GAE.pdf>
- ⁸⁵ Ver Detalle: <https://twitter.com/ECGobAbierto/status/1220043947541762048>
- ⁸⁶ Red de Gobierno Abierto Uruguay: <http://rga.uy/convocatoria-rga/>
- ⁸⁷ Red Chilena de Gobierno Abierto: <https://twitter.com/redchilega>
- ⁸⁸ Los artículos de gobernanza de OGP establecen los requisitos de participación y cocreación que los países deberán cumplir durante el desarrollo e implementación de sus planes de acción para asegurar que están actuando de acuerdo con el proceso de OGP. Con base en dichos requisitos, Ecuador no actuó en contra del proceso de OGP durante el diseño del plan de acción 2019-2021.

IV. Compromisos

Todos los miembros de OGP desarrollan planes de acción en los que incluyen compromisos concretos a implementar en el transcurso de dos años. Los gobiernos inician sus planes de acción de OGP compartiendo las iniciativas en curso que se relacionan con el gobierno abierto, incluyendo estrategias específicas y programas que ya estén en ejecución.

Los compromisos de OGP deben ser apropiados al contexto local y los retos de cada país. Además, deberán ser relevantes frente a los valores planteados en los Artículos de gobernanza y en la Declaración de Gobierno Abierto que todos los miembros de OGP firmaron.⁸⁹ Para consultar los indicadores y la metodología utilizada en el proceso de investigación, revise el Manual de Procedimientos del IRM.⁹⁰ En el anexo de este informe está disponible un resumen de los indicadores clave que el IRM evalúa.

Resumen general de los compromisos

El plan de acción comprende 10 compromisos organizados en función a cuatro ejes temáticos: datos abiertos, desarrollo de capacidades para la transparencia, empoderamiento ciudadano e innovación pública. Un elemento para destacar es que todos los compromisos presentan alineación programática tanto con la Agenda 2030, como con el Plan Nacional de Desarrollo. En su implementación se involucran nueve entidades del Estado. Se resalta que, cada compromiso supuso un pronunciamiento público de las partes (entidad estatal a cargo de la implementación y organización de sociedad civil y/o academia), mediante un acto oficial y formal de firma pública de un Acta de compromiso.

Siete de los compromisos califican como moderados, uno como transformador y dos con impacto menor. Comparado con otros países de las Américas, donde el promedio de compromisos con ambición moderada y transformadora en un plan de acción alcanzan el 57%, Ecuador se encuentra por encima de la media con un 80%.⁹¹ Siendo el primer plan de acción del país, este resultado refleja el empeño de los actores involucrados en conseguir un plan ambicioso, con compromisos estratégicos alineados con desafíos nacionales apremiantes. Sin embargo, queda aún camino por recorrer para que el país se destaque con compromisos cuyo diseño refleje un impacto potencial transformador, capaz de cambiar excepcionalmente el área de política pública que aborde el compromiso. Es posible que el involucramiento temprano y oficial de las agencias implementadoras (elemento innovador en los procesos de cocreación), termine siendo un factor determinante para conseguir resultados significativos en apertura de gobierno una vez culmine el periodo de implementación del plan.

⁸⁹Artículos de gobernanza. Open Government Partnership. 17 de junio de 2019, <https://www.opengovpartnership.org/articles-of-governance/>

⁹⁰ Manual de procedimientos del IRM, OGP <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/irm-procedures-manual/>

⁹¹ Base de datos de OGP filtrada por temas de compromisos. Incluye datos de informes del IRM publicados hasta Agosto del 2020: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1TYdNlr_YyroCs70zLMAfArI7uwwTVaSShFOzxl/edit?urlBuilderDomain=opengovpartnership.org-gid=2061571373

1. Elaboración colaborativa de la política de datos abiertos y la guía para su implementación

“Generar una política de datos abiertos y la guía para su implementación, con participación y colaboración ciudadana, considerando estándares para la gestión de datos abiertos y la protección de datos personales. Este compromiso busca favorecer el acceso ciudadano a más información”

Hitos

Hito 1: Validación de la política de datos abiertos, elaborada con insumos recibidos de participantes de los sectores público, privado, academia, sociedad civil y ciudadanía, que fueron obtenidos en mesas realizadas de manera previa a la formalización del presente compromiso.

Hito 2: Mapeo de actores públicos, académicos, privados y de sociedad civil relacionados con la temática, y desarrollo de la metodología para la cocreación de la Guía para la implementación de la Política.

Hito 3: Cocreación de la Guía para la implementación de la Política que incluye modelo de gobernanza y gestión de datos abiertos.

Hito 4: Identificación y selección de indicadores para la medición de la implementación de la política de datos abiertos con la participación de actores mapeados.

Hito 5: Difusión de la Política, Guía e Indicadores para la gestión de datos abiertos y sus estándares de apertura.

Hito 6: Capacitación sobre la Guía de datos abiertos dirigida a funcionarios públicos y usuarios.

Hito 7: Elaboración y publicación de informe de la implementación de la política de datos abiertos”.

Fecha de inicio y término del compromiso (previa a la extensión del periodo de implementación del plan de acción⁹²): enero 2020-abril 2021.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Ecuador en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Ecuador_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Si
Relevante:	Si, acceso a la información y participación ciudadana
Impacto potencial:	Moderado

Análisis del compromiso

Desde el año 2014 el Ecuador ha dado pasos importantes en la promoción de iniciativas de datos abiertos. Se destaca la Guía de datos abiertos vigente, que promueve la liberación de datos en formato unificado y bajo licencia abierta. De esta forma la información puede ser asimilada y procesada en formatos no propietarios.

Pese a los avances, actualmente se identifica que los datos no se encuentran estandarizados, no permiten la interoperabilidad y tampoco abarcan al conjunto de las instituciones del Estado. Según el Barómetro de Datos Abiertos, de los 15 tipos de datos evaluados, solo cuatro reciben más de 60/100 puntos en cuanto la calidad de los datos publicados (estadísticas de crimen, datos electorales, registros de compañías y datos sobre la calidad de la educación primaria y secundaria). Diez de ellos califican con menos de 15/100 puntos (entre ellos, datos presupuestarios detallados, aquellos relacionados al gasto público, a contratos públicos y estadísticas nacionales de medio ambiente)⁹³. Adicionalmente, el Índice OURData que revisa el diseño y la implementación de políticas de datos abiertos gubernamentales (DAG) de los países en tres áreas (disponibilidad de datos, accesibilidad y apoyo del gobierno a la reutilización de datos), otorga 0.29 puntos, y ubica al Ecuador en el lugar 12 entre 16 países de la región (con promedio regional en el 0.43)⁹⁴. En parte, esto destaca la importancia de potenciar espacios desde el gobierno para interactuar con la sociedad civil y comprender las demandas y necesidades de datos. Asimismo, la opinión reiterada en las entrevistas realizadas para este informe, señalan desconocimiento de la ciudadanía y de funcionarios públicos sobre la importancia de la apertura de datos y la importancia de procesos de alfabetización en datos abiertos. Además, se deben procurar nuevas formas de capacitación para generar habilidades que permitan el uso y la publicación de datos abiertos, así como de la diferenciación de los datos abiertos con los datos personales⁹⁵ y la importancia de la protección de estos últimos. Por ello, este compromiso aspira a avanzar en esta línea y generar una política de datos abiertos que responda a las necesidades ciudadanas.

El Ministerio de Telecomunicaciones (MINTEL) asume este compromiso de elaboración participativa de la política de datos abiertos, que empleará los insumos de discusión generados en las mesas de cocreación para el Plan de acción de Gobierno Abierto. Además, el espacio de cocreación referido permitió un mapeo de actores públicos, académicos, privados y de sociedad civil relacionados con la temática. Estos participarán también en la cocreación de la Guía de implementación de la política de datos abiertos. Por último, con respecto a los procesos de alfabetización digital, se plantea el desarrollo de capacitaciones a funcionarios públicos y ciudadanía sobre este insumo de política.

En conjunto, estas acciones apuntan a fortalecer el diseño de la política de datos abiertos, mediante la incorporación de la sociedad civil tanto en su proceso de formulación como en su implementación. Adicionalmente, uno de los objetivos clave del compromiso es mejorar la gestión de datos abiertos y promover la publicación de datos relevantes para la ciudadanía y organizaciones de sociedad civil. Por ello, este compromiso se observa relevante para el principio de participación ciudadana y acceso a la información.

Es importante destacar que el compromiso se enfoca en la estandarización en la gestión de datos abiertos y protección de datos personales y no considera la necesaria actualización de la normativa de acceso a la información vigente (LOTAIP), un elemento central para abordar algunos de los problemas que describe este compromiso (prácticas de publicación de datos dispares entre instituciones del Estado y el aseguramiento de las disposiciones en materia de protección de datos). Fundamedios, organización de sociedad civil especializada en temas de derecho a la información, ha reportado las complejidades para acceder a datos de las instituciones públicas, denunciando violaciones a la LOTAIP, discrecionalidad en la entrega de información a cargo de las instituciones públicas y la ausencia de un cuerpo independiente que garantice la aplicación de la ley, el derecho a la información y la protección de datos.⁹⁶ En ese orden de ideas, si bien las actividades propuestas como parte del compromiso mejorarían los mecanismos de política para

apertura de datos y acceso a estos, la creación de la Política de Datos Abiertos debería ir acompañada de la actualización de la normativa nacional. Correspondientemente, el 28 de septiembre de 2020, de manera conjunta con organizaciones de la sociedad civil, la Defensoría del Pueblo le presentó a la Asamblea Nacional un proyecto de ley para sustituir a la LOTAIP⁹⁷. Según algunos entrevistados, este proyecto de ley implicó un trabajo coordinado a lo largo del año 2019 entre varias instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. La propuesta incluye actualizaciones de fondo que pueden impulsar los hitos de este compromiso y mejorar su alcance⁹⁸. Sin embargo, como se ha referido previamente, al momento de elaboración de este informe, este Proyecto de Ley⁹⁹ no ha ingresado para discusión en la Asamblea Nacional Legislativa y su aprobación es esencial para poder transformar el estatus quo en relación con la cultura en torno al acceso a la información pública, publicación de datos abiertos y protección de datos. Por ello, la investigadora del MRI considera que este compromiso es un paso significativo, aunque con una limitación de alcance.

Por ello, se recomienda el involucramiento de la Asamblea Nacional del Ecuador en el proceso de OGP y el impulso de una reforma a la LOTAIP. Este tema cobra especial relevancia en el contexto actual de pandemia. Por ejemplo, el Ecuador debería aspirar a fortalecer los mecanismos de acceso a la información cumpliendo con los requerimientos de la Ley y cumplir con el principio de respuesta a solicitudes “lo antes posible”. Sobre todo, a solicitudes relacionadas con el COVID-19 (en torno a los impactos en salud, economía, empleo, educación, seguimiento del gasto público, etc.). Adicionalmente, se sugiere revisar la guía de OGP sobre el derecho a la información y el coronavirus, que incluye una serie de recomendaciones específicas que fomenten la publicación completa y oportuna de la información.¹⁰⁰

Adicionalmente, se sugiere que la Guía de implementación de la política de datos abiertos pueda ser trabajada y socializada con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), con la finalidad de mejorar la coordinación en la gestión de información con formato abierto a nivel local y mejorar la comparabilidad entre gobiernos subnacionales.

⁹² “Manifiesto sobre la implementación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Ecuador en el contexto de la emergencia sanitaria por Covid-19”, disponible en: <https://www.gobiernoabierto.ec/wp-content/uploads/2020/06/Manifiesto-AJUSTE-COVID19-enlaces.pdf>

⁹³ Informe más reciente del Open Data Barometer (2016): https://opendatabarometer.org/country-detail/?_year=2016&indicator=ODB&detail=ECU

⁹⁴ Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2020>

⁹⁵ Entrevista realizada a miembro de Grupo de trabajo. Marzo 2020

⁹⁶ “En Ecuador, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública es invisible”, Fundamedios, 12 de febrero de 2019, <https://www.fundamedios.org.ec/acceso-informacion-ecuador-lotaip-investigacion/>

⁹⁷ “Defensor del Pueblo presenta a la Asamblea Nacional el proyecto de ley sustitutiva a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública,” Defensoría del Pueblo de Ecuador, 28 de septiembre de 2020, <https://www.dpe.gob.ec/defensor-del-pueblo-presenta-a-la-asamblea-nacional-el-proyecto-de-ley-sustitutiva-a-la-ley-organica-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/>

⁹⁸ “Fundamedios entrega a los Asambleístas por la Transparencia y el Acceso a la Información el anteproyecto para la nueva Ley de Acceso”, Fundamedios, 7 de agosto de 2020, <https://www.fundamedios.org.ec/informacion-acceso-ley/>

⁹⁹ Disponible en: <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpelotaip/2019nuevalotaip/lotaip-proyecto-final-14-11-19.pdf>

¹⁰⁰ “Guía de gobierno abierto y coronavirus: derecho a la información”, Alianza para el Gobierno Abierto, Mayo de 2020, <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/a-guide-to-open-government-and-the-coronavirus-right-to-information/>

2. Re-diseño y actualización del portal de datos abiertos

“Fortalecer la plataforma de datos abiertos, que utilice formatos y estructuras estandarizadas, que sea accesible, que permita la participación activa de la ciudadanía, considerando los estándares internacionales de protección de datos personales”

Hitos

“Hito 1: Diagnóstico de la situación actual de la plataforma de datos abiertos existente.

Hito 2: Re-diseño y actualización del portal de datos abiertos existente, que incluya un ejercicio de pruebas de su implementación.

Hito 3: Realización de retos públicos (concursos, hackatones, etc.) para la creación de soluciones a problemas a partir del uso de datos abiertos; que además permita retroalimentar el portal de datos abiertos re-diseñado y actualizado.

Hito 4: Sistematización de recomendaciones y ajuste del portal de datos abiertos.

Hito 5: Evaluación del portal re-diseñado y actualizado”.

Fecha de inicio y término del compromiso (previa a la extensión del periodo de implementación del plan de acción¹⁰¹): enero 2020-junio 2021.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Ecuador en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Ecuador_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Si
Relevante:	Si, acceso a la información y participación ciudadana
Impacto potencial:	Moderado

Análisis del compromiso

El presente compromiso guarda estrecha relación con el anterior, al proyectar también mejoras a la plataforma de datos abiertos con el apoyo del ecosistema de datos abiertos en el país. Plantea como objetivo fortalecer participativamente la plataforma nacional de datos abiertos¹⁰², empleando formatos y estructuras estandarizadas de fácil acceso que permitan la participación activa de la ciudadanía; considerando, además, los estándares internacionales de protección de datos personales.

La consulta web realizada a la plataforma de datos abiertos del Ecuador, evidenció que solo 15 de las 122 entidades que componen el Poder Ejecutivo han publicado conjuntos de datos abiertos en el catalogo de datos abiertos, los cuales, a su vez, no están estandarizados, son de variado formato y naturaleza en su contenido¹⁰³. Esto puede ser un determinante de la ausencia de impacto de los datos abiertos en los negocios, la política y la sociedad civil, tal como señala la métrica del Barómetro de Datos Abiertos¹⁰⁴. Adicionalmente, el Observatorio de Datos Abiertos y Transparencia del Ecuador analiza el informe realizado por la OCDE: “Panorama de

las Administraciones Públicas de América Latina y el Caribe 2020” que posiciona al país en el puesto 12 de 16 países de la región en cuanto a la publicación de datos abiertos. Principalmente, se ubica en ese puesto por: el escaso apoyo gubernamental para la reutilización de datos, por la falta de avance en la Política de Datos y por la falta de accesibilidad a los mismos (carencia de comentarios de usuarios y visualizaciones).¹⁰⁵ Los compromisos uno y dos de este plan de acción buscan abordar estas carencias.

Sobre la base de las consideraciones previas, el Ecuador ha impulsado recientemente diferentes iniciativas en materia de datos abiertos. Se ubica por ejemplo la Estrategia Ecuador Digital, que plantea alcanzar un 98% de conectividad de servicios de telecomunicaciones en el año 2021¹⁰⁶. Asimismo, en agosto de 2019 se celebró en Quito la VII edición de AbreLatam y ConDatos¹⁰⁷, con la finalidad de avanzar en el proceso de colaboración regional, hacia mejores prácticas de transparencia, lucha contra la corrupción y apertura de datos.

La Fundación de Ayuda por Internet (FUNDAPI) es la organización que desde la sociedad civil apoyará la implementación de este compromiso, que está a cargo de la Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador”. Los hitos planificados apuntan al levantamiento de un diagnóstico sobre la situación actual de la plataforma de datos abiertos. Este diagnóstico guiará el rediseño y actualización de contenidos, incluyendo un ejercicio de pruebas para su implementación. En ese sentido, se ha planificado la realización de retos públicos (concursos, hackatones, entre otros) para la creación de soluciones a partir del uso de datos abiertos. Finalmente, se ha proyectado una actividad de evaluación del portal con sus nuevas características.

Este compromiso es principalmente relevante para los valores de OGP con relación a la transparencia y acceso a la información. También aborda la dimensión de participación ciudadana, mediante la realización de eventos públicos donde ciudadanos u organizaciones de sociedad civil podrían contribuir a la mejora de la plataforma.

En cuanto al impacto potencial de este compromiso, de cumplirse los hitos y asumirse plenamente las recomendaciones internacionales sobre el involucramiento y participación de actores interesados en la liberación, calidad e integridad de los datos, el impacto en el área de política se valora como relevante y de impacto potencial moderado. Esto debido a que los cambios potenciarán en clave de continuidad y mejora a la accesibilidad, reutilización y alimentación de información en la Plataforma de datos abiertos.

A lo largo de las conversaciones mantenidas con varios actores no estatales¹⁰⁸, se advierte que, si bien en las últimas décadas ha habido una modernización acelerada respecto a la transparencia y apertura de información, esto no se ha desarrollado necesariamente cuidando la protección de datos personales. En este sentido, es importante encontrar los mecanismos que concilien el derecho a la protección de datos con el derecho de acceso a la información.¹⁰⁹

Teniendo en cuenta que, al momento de elaboración de este documento, muchos compromisos se encuentran en etapa de implementación, se recomienda observar la relevancia de la coyuntura actual y la respuesta del gobierno ante la pandemia producto de la COVID19. Se resalta la importancia de garantizar que las iniciativas tomadas con respecto a la recolección de datos logren un equilibrio entre la publicación de datos suficientes para informar a la ciudadanía y aumentar la confianza en las políticas de salud pública, y al mismo tiempo que protejan la privacidad y los derechos de datos personales. La Guía para el Gobierno Abierto y el Coronavirus, provee recomendaciones específicas sobre el alcance y la calidad de

los datos que deben ser publicados, y sobre cómo las distintas instituciones involucradas deben enfrentar la publicación de datos en tiempos de crisis. Partiendo de ello, durante el re-diseño y actualización del portal de datos, se recomienda analizar y tomar en cuenta estos elementos.¹¹⁰

¹⁰¹ “Manifiesto sobre la implementación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Ecuador en el contexto de la emergencia sanitaria por Covid-19”, disponible en: <https://www.gobiernoabierto.ec/wp-content/uploads/2020/06/Manifiesto-AJUSTE-COVID19-enlaces.pdf>

¹⁰² Disponible en: <http://www.datosabiertos.gob.ec/>

¹⁰³ Ver detalle: <http://catalogo.datosabiertos.gob.ec/organization>

¹⁰⁴ Ver informe en: https://opendatabarometer.org/4thedition/?_year=2016&indicator=ODB®ion=:LA

¹⁰⁵ “Ecuador en la posición 12 de 16 países en cuanto a la publicación de datos abiertos”. Observatorio de Datos Abiertos y Transparencia del Ecuador, 20 de marzo del 2020, <https://datosabiertos.ec/ecuador-en-posicion-12-entre-16-paises-en-cuanto-a-publicacion-de-datos-abiertos/>

¹⁰⁶ Ver detalle: <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2019/05/PPT-Estrategia-Ecuador-Digital.pdf>

¹⁰⁷ Ver: <https://condatos.org/wp-content/uploads/2019/11/MemoriasAbreLatamConDatosEcuador2019.pdf>

¹⁰⁸ Entrevista realizada a miembros no estatales del Grupo de trabajo y Grupo Núcleo. Marzo y abril 2020.

¹⁰⁹ En Septiembre del 2019, el Presidente Lenin Moreno presentó el Proyecto de Ley de Datos Personales en Ecuador, que para Agosto del 2020, seguía en análisis:

<https://www.eluniverso.com/larevista/2020/08/24/nota/7953820/datos-personales-ley-ecuador>

¹¹⁰ Ver Open Government Partnership, “A Guide to Open Government and the Coronavirus: Open Data”, 14 May 2020: <https://www.opengovpartnership.org/documents/a-guide-to-open-government-and-the-coronavirus-open-data/>

3. Plataforma de Información Abierta de Contratación Pública

“Crear una plataforma de información abierta sobre contratación pública, de fácil acceso y entendimiento, la cual promueva el acceso a la información por parte de la ciudadanía y a los actores involucrados. Así también fomentará la participación y el control externo en los diferentes procedimientos de contratación pública.

Considerando que uno de los objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública según el Art. 9 del RGLOSNCNP es “Garantizar la Transparencia y evitar la discrecionalidad en la contratación pública”

Hitos

Hito 1: Identificación de actores clave gubernamentales y no gubernamentales para fortalecer el trabajo interinstitucional y la participación ciudadana que promueva la transparencia y la concurrencia en el Sistema Nacional de Contratación Pública.

Hito 2: Capacitación sobre estándares de Open Contracting Data Estándar (OCDS) y Open Contracting for Infraestructure Data Estándar (OC4IDS) dirigida a los responsables de compras públicas y actores clave, previamente identificados.

Hito 3: Capacitación en la Metodología CoST dirigida a los responsables de compras públicas y actores clave, previamente identificados.

Hito 4: Diseño del proyecto de implementación de estándares OCDS y OC4IDS en el Sistema Nacional de Compras Públicas, que incluya: metas, talento humano y lo comprometerá con una visión compartida.

Hito 5: Mapeo de necesidades de los usuarios, de campos de datos clave y documentos necesarios para Open Contracting Data Standard (OCDS), Open Contracting for Infraestructure Data Estándar (OC4IDS) y metodología CoST”

Fecha de inicio y término del compromiso (previa a la extensión del periodo de implementación del plan de acción¹¹¹): enero 2020-agosto2021.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Ecuador en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Ecuador_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Si
Relevante:	Si, acceso a la información y participación pública.
Impacto potencial:	Moderado

Análisis del compromiso

El Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador¹¹² (SOCE), es el portal unificado para las compras públicas del Estado ecuatoriano, administrado por el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), que es la entidad rectora del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) y responsable de implementar

este compromiso. En el portal SOCE se alojan todos los procesos de compra de bienes y servicios de las instituciones estatales.

El SERCOP registró en el año 2018, un monto total adjudicado de 7.000 millones de dólares; lo que representó para ese año el 20,1% del Presupuesto General del Estado (PGE)¹¹³.

La contratación pública representa una actividad económica muy importante para el Estado ecuatoriano, pero también es uno de los espacios que mayores riesgos de corrupción presenta.

Al nivel regional, esto se ha confirmado recientemente a través de escándalos como Odebrecht y Panama Papers, que han derivado en investigaciones y procesos judiciales en varios países, incluido Ecuador. Los riesgos están presentes en todas las fases del proceso de contratación pública. En la fase de licitación, por ejemplo, una empresa podría verse tentada a prevalecer sobre sus competidores y asegurarse una adjudicación por medio de sobornos. Mas allá de la corrupción, en ausencia de criterios técnicos o procedimientos claros y transparentes, también es posible que las adjudicaciones puedan estar débilmente sustentadas en criterios legal y técnicamente aceptables, o motivadas por criterios políticos, sin la objetividad e imparcialidad que exige un proceso de licitación.

Por las razones expuestas, se entiende necesario mejorar la plataforma de contratación pública y su transparencia, a través del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y de los datos abiertos, para hacer más ágil, entendibles y cercanos estos procesos y, sobre todo, como medio para permitir el control externo y el monitoreo ciudadano.

El compromiso es principalmente relevante a los valores de transparencia y acceso a la información, ya que busca que se mejore la publicación de información en manos de gobierno a partir de la capacitación en los estándares de datos de contrataciones públicas (Open Contracting Data Standard, OCDS). También incidiría en materia de participación ciudadana, debido a que busca mejorar la capacidad de actores no gubernamentales para incidir en el proceso de implementación de los OCDS.

Durante la entrevista realizada, el representante de SERCOP¹¹⁴, resaltó la importancia de los procesos de control externo y monitoreo ciudadano. Indicó que las alianzas en el marco del Open Contracting Partnership (OCP) y Construction Sector Transparency Initiative (CoST) potencian las capacidades ciudadanas, por ejemplo, para llevar a cabo procesos de fiscalización de contratos de infraestructura.

Sin embargo, el foco de atención del compromiso recae no tanto sobre asegurar estos procesos de control externo, sino más bien sobre la capacidad e infraestructura instalada para llevar a cabo todas las acciones enmarcadas en los estándares internacionales. El compromiso se advierte centrado más en plantear procesos de capacitación respecto a estándares que impulsan y motivan mayor transparencia y acceso a la información en la materia: Open Contracting Data Standard (OCDS) y Open Contracting for Infrastructure Data Standard (OC4IDS). A pesar de entenderse como verificable este compromiso, la narrativa es muy genérica, por lo que, de lograrse cumplir completamente los hitos indicados, se valora de un impacto potencial moderado.

¹¹¹ “Manifiesto sobre la implementación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Ecuador en el contexto de la emergencia sanitaria por Covid-19”, disponible en: <https://www.gobiernoabierto.ec/wp-content/uploads/2020/06/Manifiesto-AJUSTE-COVID19-enlaces.pdf>

¹¹² Ver: <https://www.compraspublicas.gob.ec/ProcesoContratacion/compras/>

¹¹³ Ver detalle en: <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/la-institucion/#>

¹¹⁴ Entrevista realizada en marzo 2020.

4. Implementación de los derechos de participación y acceso a la información ambiental (Escazú)

“Reforzar los mecanismos de gobernanza ambiental existentes en Ecuador a través del cumplimiento de los lineamientos e implementación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). El Acuerdo busca garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible”.

Hitos

Hito 1: Análisis diagnóstico de congruencia del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe con el marco político, normativo e institucional vigente.

Hito 2: Articulación de organizaciones de la sociedad civil, academia y movimientos locales que promueven el Acuerdo de Escazú en una Plataforma u Observatorio Ambiental a nivel nacional formado virtual y/o presencialmente para aportar al proceso de ratificación del Acuerdo, así como vigilar el cumplimiento de los compromisos (hoja de ruta) que se determinen.

Hito 3: Co-construcción de propuestas y hoja de ruta para avanzar en el proceso de ratificación y posterior internalización de las disposiciones del Acuerdo de Escazú en el marco político, normativo e institucional.

Hito 4: Implementación de hoja de ruta para avanzar en el proceso de ratificación”.

Fecha de inicio y término del compromiso (previa a la extensión del periodo de implementación del plan de acción¹¹⁵): enero 2020-diciembre 2020.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Ecuador en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Ecuador_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Sí, participación ciudadana, acceso a la información y transparencia
Impacto potencial:	Moderado

Análisis del compromiso

El objetivo de este compromiso es construir y ejecutar en colaboración con sociedad civil la hoja de ruta ecuatoriana para implementar el Acuerdo de Escazú (Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe), asegurando su

congruencia con las leyes nacionales. Junto con ocho países de la región, Ecuador ratificó en mayo de 2020 dicho instrumento internacional, que busca garantizar el acceso a justicia ambiental y protección de los defensores ambientales, el acceso a la información en la materia y la promoción de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión sobre políticas ambientales. Dado que este compromiso busca reforzar los mecanismos de gobernanza ambiental en el país, promoviendo el acceso a la información ambiental, así como el involucramiento de actores relevantes fuera del gobierno, el compromiso se valora como relevante para los valores de OGP con relación a la transparencia y acceso a la información, y participación ciudadana.

El avance de las actividades extractivas en las últimas décadas (especialmente en el ámbito petrolero y minero) configura el escenario de los principales conflictos socioambientales ecuatorianos. De acuerdo con el Atlas de Justicia Ambiental, se registraron 65 casos reportados de conflictos socioambientales en el país¹¹⁶. Estas actividades han implicado alteraciones en las condiciones ambientales de los territorios afectados, así como en las condiciones de vida de las poblaciones locales, con procesos de desalojo e inclusive persecución judicial en algunos casos¹¹⁷. Además, en el año 2016 se registraron 59 hechos victimizantes (entre asesinatos, atentados, acoso judicial, desplazamiento forzado) contra líderes o comunidades que defienden el medio ambiente y el territorio¹¹⁸. Algunas organizaciones de sociedad civil han denunciado que, en la práctica, las autoridades del Ecuador “han fallado en su obligación de proteger a las personas defensoras de derechos humanos y de garantizar un ambiente seguro y propicio para realizar su labor y ejercer el derecho a defender los derechos humanos”.¹¹⁹ Éstas han hecho seguimiento de casos y peticiones formales para salvaguardar los derechos de personas defensoras de los derechos humanos, por ejemplo, a través de una carta abierta al Presidente de Lenin Moreno firmada por cinco organizaciones. Esta exige: 1) la investigación efectiva de las amenazas y ataques, 2) la designación e implementación de una Política Nacional para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, 3) la designación e implementación de un Protocolo de Investigación de Crímenes en contra de Defensores de Derechos Humanos y 4) la firma y ratificación del Acuerdo de Escazú.¹²⁰ Es por este contexto que el compromiso del gobierno de implementar el Acuerdo de Escazú constituye un paso fundamental para fortalecer los mecanismos de gobernanza ambiental con la promoción del acceso a la información, la participación pública y acceso a justicia en asuntos ambientales.

Actualmente, la información en materia ambiental es limitada. Aunque el Ministerio del Ambiente y Agua del Ecuador (conocido anteriormente como el Ministerio del Ambiente previo a su fusión con la Secretaría de Agua a inicios del 2020), cuenta con el Sistema Único de Información Ambiental (SUIA) para la recepción y gestión de requerimientos de información, atención a denuncias, entre otros requerimientos¹²¹, dicha información (de acceso público) se concentra en aspectos tales como las evaluaciones de impacto ambiental. Sin embargo, la información es más bien escasa en relación con las políticas de gestión y uso de los recursos naturales o sobre la definición de los proyectos, normas o estrategias de relevancia socio ambiental, que incluyan a otros actores y permitan avanzar en materia de justicia ambiental.

Los hitos planteados se enfocan en la ruta de implementación del Acuerdo de Escazú. Abordan ámbitos normativos, que implican la generación de análisis de compatibilidad normativa e institucional entre el Acuerdo y las regulaciones internas del país. Asimismo, se plantea la creación de una plataforma u observatorio ambiental. Estas actividades podrían mejorar el problema descrito de manera significativa, especialmente en cuanto los problemas socio ambientales suscitados

por la industria extractiva (con la promoción al acceso a la información, involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones y acceso a justicia ambiental y protección a defensores de derechos ambientales). A pesar de que el marco constitucional del Ecuador es propicio para el cumplimiento de lo estipulado en el Acuerdo, aún hay pasos que tomar para ajustar el marco legal y las prácticas de gobierno actuales para lograr su implementación.¹²² Este compromiso busca asegurar la construcción de la hoja de ruta en conjunto con las organizaciones de sociedad civil, academia y movimientos locales que han estado trabajando en el tema. Algunos ya han llevado a cabo evaluaciones técnicas con recomendaciones específicas, por lo que los hitos 1 y 2 de este compromiso son fundamentales para articular esfuerzos y asegurar la mayor amplitud en el desarrollo e implementación de la hoja de ruta.

Es importante destacar que el compromiso, de la manera en que esta escrito, es poco específico en cuanto al resultado concreto que se espera de su implementación. No siempre hay relación directa entre la adopción de marcos legales, creación de espacios de diálogo y la implementación efectiva de los derechos. Las organizaciones que se dedican a asuntos ambientales exigen un compromiso claro al fortalecimiento del espacio cívico en el país y la garantía del respaldo gubernamental a las personas y comunidades defensoras de derechos humanos (mediante un compromiso a investigar los delitos y fortalecer las medidas de protección). El compromiso, si bien busca establecer un modelo que asegure la participación amplia en la creación y monitoreo de la hoja de ruta de implementación del Acuerdo, podría ser más específico en cuanto a como esta apertura al diálogo resultará en un ambiente seguro para líderes o comunidades que defienden el medio ambiente y el territorio.

Adicionalmente, el compromiso podría especificar como se buscará articular o coordinar con las áreas de gobierno relevantes para la implementación efectiva del acuerdo, incluyendo la Fiscalía General del Estado, el Poder Judicial e incluso gobiernos locales. También podría incluir iniciativas que a nivel interno aceleren y anticipen procedimientos y acciones de acceso a la información, participación y rendición de cuentas, así como de trabajo colaborativo entre estado-sociedad civil, que el acuerdo ya prevé sin esperar a su ratificación, la cual puede tomar un tiempo (entendiendo que depende de la ratificación de once países para su entrada en vigor). Esto podría poner además al Ecuador en una posición de liderazgo frente a sus pares.

Finalmente, en cuanto a la implementación de los hitos de este compromiso, el IRM sugiere tomar en cuenta lo siguiente:

- Definir los estándares y el nivel de especificidad de la información que se publicará en el marco de los acuerdos como parte de la hoja de ruta de implementación del compromiso,
- Definir un sistema de monitoreo (que especifique indicadores de progreso y resultados) asociado a los compromisos, si es posible alineados también con ODS10.
- Definir mecanismos o protocolos de actuación o de alerta temprana ante incumplimientos.
- Considerar otorgar a la plataforma u observatorio al que hace referencia el hito 2 la responsabilidad y capacidad para:
 - Definir qué información será especialmente monitorizada respecto de su publicidad y calidad (establecer prioridades de monitoreo, basado, por ejemplo, en los casos de conflictividad ambiental ya documentados por otros como el Observatorio de Conflictos SocioAmbientales del Ecuador).¹²³

- Analizar y ofrecer en abierto las conclusiones y hallazgos del seguimiento del Acuerdo.
- Denunciar o incidir en el cumplimiento de la implementación del Acuerdo, en vinculación con los mecanismos de alerta temprana.
- Liderar acciones de socialización y capacitación para el uso de la información y control social más amplio, más allá del observatorio que se conforme (véase como ejemplo la experiencia en Brasil sobre explotación forestal y tráfico ilegal de maderas preciosas: <https://forestgovernance.chathamhouse.org/publications/o-uso-de-dados-abertos-no-combate-%C3%A0-explora%C3%A7%C3%A3o-ilegal-de-madeira-no-brasil>)

¹¹⁵ “Manifiesto sobre la implementación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Ecuador en el contexto de la emergencia sanitaria por Covid-19”, disponible en: <https://www.gobiernoabierto.ec/wp-content/uploads/2020/06/Manifiesto-AJUSTE-COVID19-enlaces.pdf>

¹¹⁶ Ver detalle: <https://ejatlas.org/country/ecuador>

¹¹⁷ Ver detalle: <https://es.mongabay.com/2019/10/ecuador-defensores-ambientales/>

¹¹⁸ Ver detalle: <https://es.mongabay.com/2020/04/latinoamerica-lideres-ambientales-amenazados/>

¹¹⁹ Amnistía Internacional. (2019). No nos van a detener. Ecuador: justicia y protección para las mujeres amazónicas defensoras de la tierra, el territorio y el ambiente. Obtenido de <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR2800392019SPANISH.PDF>

¹²⁰ Carta al Presidente Lenin Moreno firmada por Amnistía Internacional, Acción Ecológica, Fundación Pachamama, la Comisión Ecuatoria de Derechos Humanos y Amazon Watch. 9 de agosto del 2018: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR2888852018ENGLISH.pdf>

¹²¹ Ver detalle: <http://suia.ambiente.gob.ec/inicio>

¹²² “El Acuerdo de Escazú y su Impacto en el Ordenamiento Jurídico Vigente”, Hivos, Septiembre 2019, <file:///Users/gustavoperezara/Downloads/ratificacion-acuerdo-de-esca.pdf>

¹²³ Observatorio de Conflictos SocioAmbientales del Ecuador: <https://www.observatoriosocioambiental.info/categorizacion-de-los-conflictos/>

5. Co-diseño de la hoja de ruta para la implementación del Estándar EITI para mejorar la transparencia financiera en las industrias extractivas en Ecuador (petróleo, gas y minería)

“Co-crear una hoja de ruta que permita establecer las actividades y gestiones pertinentes para generar reportes sobre las actividades extractivas (petróleo, gas y minería) que cumplan con el estándar de la iniciativa de transparencia en industrias extractivas (EITI)”

Hitos

“Hito 1: Conformar la Comisión Nacional Tripartita (CoNaT), a partir de un mapeo de actores en distintos sectores relacionados con la transparencia financiera en las industrias extractivas (petróleo, gas y minería).

Hito 2: Modelo de gestión co-creado con la Comisión para el proceso de representatividad ante la propia comisión.

Hito 3: Realizar de manera colaborativa de la hoja de ruta relacionada con la transparencia financiera en las industrias extractivas (petróleo, gas y minería) en Ecuador, que tome como referencia los resultados del Estudio de Viabilidad para Informar la Decisión de Adhesión de Ecuador al Estándar de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)¹²⁴.

Hito 4: Inicio de la implementación de la hoja de ruta para mejorar la transparencia financiera en las industrias extractivas (petróleo, gas y minería) en Ecuador.

Hito 5: Evaluación de los avances de la implementación de la hoja de ruta para mejorar la transparencia financiera en las industrias extractivas (petróleo, gas y minería) en Ecuador”

Fecha de inicio y término del compromiso (previa a la extensión del periodo de implementación del plan de acción¹²⁵): enero 2020 - agosto 2021.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Ecuador en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Ecuador_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Sí, transparencia, participación ciudadana y acceso a la información
Impacto potencial:	Moderado

Análisis del compromiso

Ecuador tiene una intensa producción minera y es el tercer productor de petróleo en Sudamérica. Del total de exportaciones que reporta el país, la mitad corresponde al

sector de hidrocarburos. Más recientemente, se han registrado nuevas inversiones extranjeras especialmente de Canadá y China, que se concentran y proyectan en explotación minera (cobre, plata y oro especialmente)¹²⁶ y han reportado montos de 2000 millones USD.

La dimensión estratégica del sector petrolero y un modo de gobernanza jerárquica que combina la centralización burocrática con el secreto de Estado, particularmente en la gestión de las Empresas Públicas del sector, ha contribuido a aumentar la opacidad de la gobernanza energética¹²⁷. Siendo un sector de importancia económica para el país, se vuelve un imperativo la apertura y divulgación de información clave del sector, en un formato de acceso sencillo.

Por tales motivos, el objetivo de este compromiso - a cargo del Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables (MERNR), es diseñar colaborativamente, implementar y evaluar una hoja de ruta para avanzar hacia una mayor transparencia en las actividades extractivas (petróleo, gas y minería) cumpliendo con el estándar EITI, la cual es una herramienta internacional que aporta información estandarizada y comparable sobre la manera en que se gobierna el sector.

En septiembre 2019, el Estado ecuatoriano presentó formalmente su intención de concretar el proceso de adhesión al estándar de Transparencia de las Industrias Extractivas EITI. Con el apoyo del BID, el gobierno ecuatoriano elaboró un estudio de viabilidad para Informar la Decisión de Adhesión¹²⁸. En el referido Estudio se reporta que el país no se encuentra preparado para una divulgación sistemática de la información. Respecto a la información sobre hidrocarburos, no existe un sistema integrado con accesibilidad sencilla a los datos. La información se encuentra disponible pero dispersa en varias plataformas digitales o informes institucionales. En lo que respecta al sector minero, el mismo Estudio señala que las herramientas existen, a pesar de lo cual la información no es oportuna ni confiable. En esas condiciones resulta complejo evidenciar el impacto económico, social y ambiental de la gestión de las industrias extractivas en el país. Especialmente porque en la actualidad los contratos de concesión vigentes contienen cláusulas de confidencialidad que impiden el acceso a sus términos.

Así pues, el panorama descrito podría mejorar sustancialmente con la efectiva adhesión del Ecuador a la iniciativa EITI, puesto que implica un compromiso continuo en la aplicación de sus principios que incluyen la publicación periódica de información que es validada y verificada por terceros. Con base en lo referido, siendo que aún el país no está adherido a la iniciativa, este compromiso es moderado. Los hitos que se plantean abonan el camino hacia el cumplimiento efectivo del estándar en términos de transparencia financiera y accesibilidad a los datos sobre las industrias extractivas. A futuro, potencialmente alcanzaría un impacto transformador si, en su implementación sigue los hitos específicos del plan de acción, puesto que esto reforzaría los elementos obligatorios del estándar de la EITI y esta redundancia “puede ser positiva (por dar una mayor visibilidad o rendición de cuentas) o negativa (por representar un conteo doble de reformas modestas)”¹²⁹.

Por todo lo referido, el compromiso es relevante para los valores de transparencia y acceso a la información, debido a que sus actividades permitirán avanzar hacia una estandarización y publicación de información de este sector clave de la economía, de acuerdo con criterios internacionales. Tal como indica el plan de acción, su logro a cabalidad “permitirá el acceso a la información financiera completa, y actualizada en las industrias extractivas; a fin de facilitar el control social respectivo; así como, fomentar el diálogo multiactor y el trabajo colaborativo entre sociedad civil, sector público y la industria”. Asimismo, con base en lo planteado en los hitos 1 y 2, es relevante a los valores de participación ciudadana. Aunque el éxito en este aspecto

dependerá de cómo se implemente y tenga en cuenta a otros actores no estatales, dotándolos de poder de decisión.

En ese sentido, se recomienda para la fase de implementación de este compromiso, garantizar una participación amplia que incluya a organizaciones sociales que han trabajado y documentado casos sobre vulneración del derecho de acceso a la información en materia de industrias extractivas. Esta recomendación va en la línea de la actividad planteada para la conformación de la Comisión Nacional Tripartita.

¹²⁴ Ver detalle: <https://www.recursoyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/09/EITI-Informe-Presentacio%CC%8In-Ejecutiva.pdf>

¹²⁵ “Manifiesto sobre la implementación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Ecuador en el contexto de la emergencia sanitaria por Covid-19”, disponible en: <https://www.gobiernoabierto.ec/wp-content/uploads/2020/06/Manifiesto-AJUSTE-COVID19-enlaces.pdf>

¹²⁶ Ver detalle: <https://www.reuters.com/article/us-ecuador-mining/ecuador-says-two-mines-on-track-to-producing-gold-copper-this-year-idUSKCN1QH2RT>

¹²⁷ Fontaine et. al. 2020. The Politics of Public Accountability. Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries. Londres: Palgrave Macmillan

¹²⁸ Ver detalle: <https://www.recursoyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/09/EITI-Informe-Presentacio%CC%8In-Ejecutiva.pdf>

¹²⁹ Ver: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/12/Buscando-Sineergias-OGP-y-la-EITI.pdf>

6. Desarrollo de capacidades para garantizar la transparencia y el acceso a la información pública

“Co-crear e implementar una estrategia para el fortalecimiento de mecanismos relacionados con el cumplimiento de la transparencia activa y pasiva”

Hitos

“Hito 1: Levantamiento de un diagnóstico sobre la aplicabilidad y cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, específicamente lo relativo a transparencia activa y pasiva, con la participación de la academia, ciudadanía y actores obligados a cumplir con la LOTAIP.

Hito 2: Cocreación de una estrategia para el fortalecimiento de mecanismos relacionados con el cumplimiento de la transparencia activa y pasiva.

Hito 3: Inicio de la implementación de la estrategia para el fortalecimiento de mecanismos relacionados con el cumplimiento de la transparencia activa y pasiva.

Hito 4: Evaluación participativa de los avances de implementación de la estrategia para el fortalecimiento de mecanismos relacionados con el cumplimiento de la transparencia activa y pasiva, implementada”

Fecha de inicio y término del compromiso (previa a la extensión del periodo de implementación del plan de acción¹³⁰): enero 2020 - agosto 2021.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Ecuador en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Ecuador_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Sí, transparencia, acceso a la información, participación ciudadana
Impacto potencial:	Moderado

Análisis del compromiso

Este compromiso plantea la implementación de una estrategia que fortalezca los mecanismos relacionados con el cumplimiento de la transparencia activa y pasiva y con ello elevar su eficacia. La transparencia activa se encuentra contenida en el articulado de la actual LOTAIP, y califica de obligatoria la publicación de información sobre la gestión institucional, de forma permanente y sin necesidad de que existan solicitudes específicas al respecto¹³¹. Sin embargo, el Barómetro de datos abiertos califica de escasa a la información pública que se encuentra bajo licencia abierta en el Ecuador¹³². En efecto, de las entidades del Poder Ejecutivo, son únicamente 15 de 122 las que han publicado conjuntos de datos abiertos en el catálogo de datos abiertos (portal central), los cuales, a su vez, no están estandarizados, son de variado formato y naturaleza en su contenido¹³³.

Adicionalmente, en línea con la observación planteada en la sección Contexto, tanto como en los Compromisos 1 y 2, existen obstáculos significativos para acceder a datos de las instituciones públicas, y organizaciones de sociedad civil han denunciado violaciones a la LOTAIP, discrecionalidad en la entrega de información a

cargo de las instituciones públicas y la ausencia de un cuerpo independiente que garantice la aplicación de la ley, el derecho a la información y la protección de datos.¹³⁴ Durante el año 2019, la organización de sociedad civil trabajó en un ante proyecto de ley que presentó a la Asamblea en julio del 2020. En él, se proponen los aspectos relevantes para fortalecer la aplicación de los mecanismos de acceso a la información pública. Estos apuntan al fortalecimiento institucional de los órganos garantes, la restricción del alcance de las excepciones al derecho de acceso a la información pública, la profesionalización de la gestión de información y archivos en los organismos públicos.

Este compromiso propone cocrear una estrategia para fortalecer los mecanismos relacionados con el cumplimiento de la transparencia activa y pasiva. La institución encargada de implementar este compromiso es la Defensoría del Pueblo (DPE), órgano garante que vigila el cumplimiento de la actual LOTAIP, con el acompañamiento de la OSC Corporación Participación Ciudadana. A pesar de ser un compromiso que aborda un tema de gran relevancia por lo destacado anteriormente, sus hitos no parecen tomar en cuenta el camino ya recorrido por las organizaciones de sociedad civil y sus recomendaciones explícitas incluidas en el ante proyecto de ley. Además, la reciente reforma institucional de la Defensoría del Pueblo contempla la gestión de la transparencia activa y pasiva como procesos separados, alineándose de esta manera a lo que plantea la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública 2.0¹³⁵ y cuyos principios se encuentran contenidos en el Proyecto de nueva LOTAIP¹³⁶.

Se sugiere desarrollar, como parte de la estrategia para fortalecer los mecanismos de cumplimiento de la transparencia activa y pasiva, un espacio multiactor de diálogo, monitoreo y coordinación permanente. Adicionalmente, el contexto actual de pandemia hace aún más urgente atender las deficiencias de la LOTAIP y los mecanismos de cumplimiento. Por ello, se sugiere aprovechar el espacio de diálogo multiactor creado por este compromiso para discutir e identificar las prioridades en la implementación de este compromiso, tomando en cuenta las recomendaciones de OGP sobre el derecho a la información y el coronavirus, para fomentar la publicación completa y oportuna de la información.¹³⁷

¹³⁰ “Manifiesto sobre la implementación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Ecuador en el contexto de la emergencia sanitaria por Covid-19”, disponible en: <https://www.gobiernoabierto.ec/wp-content/uploads/2020/06/Manifiesto-AJUSTE-COVID19-enlaces.pdf>

¹³¹ Artículo 7.- Difusión de la Información Pública – LOTAIP.

¹³² Reporte 2016 disponible en: https://opendatabarometer.org/country-detail/?_year=2016&indicator=ODB&detail=ECU

¹³³ Ver detalle: <http://catalogo.datosabiertos.gob.ec/organization>

¹³⁴ “En Ecuador, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública es invisible”, Fundamedios, 12 de febrero de 2019, <https://www.fundamedios.org.ec/acceso-informacion-ecuador-lotaip-investigacion/>

¹³⁵ Entrevista Directora Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Defensoría del Pueblo del Ecuador. Abril 2020

¹³⁶ Disponible en: <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpelotaip/2019nuevalotaip/lotaip-proyecto-final-14-11-19.pdf>

¹³⁷ “Guía de gobierno abierto y coronavirus: derecho a la información”, Alianza para el Gobierno Abierto, Mayo de 2020, <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/a-guide-to-open-government-and-the-coronavirus-right-to-information/>

7. Cocreación del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y de Género y creación de un observatorio ciudadano de violencia de género y diversidades sexo-genéricas

“Co-crear un plan que contribuya a cohesionar, articular, socializar y educar sobre los instrumentos de gestión pública para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres y diversidades sexo-genéricas, que fomente el cumplimiento de la normativa específica vigente a través de la ejecución de acciones concretas en beneficio de los sujetos de derecho. Y, al mismo tiempo, contribuir al cambio de patrones socioculturales sobre la violencia contra las mujeres y diversidades sexo-genéricas”

Hitos

“Hito 1: Definición de una metodología y hoja de ruta para la cocreación del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y de Género.

Hito 2: Elaboración de un mapeo de actores gubernamentales, sociedad civil y academia, nacionales, subnacionales e internacionales estratégicos relacionados con género, la disminución de violencia contra las mujeres y de género y diversidad sexo-genérica.

Hito 3: Creación de un observatorio ciudadano de violencia de género y diversidades sexo-genéricas, para el apoyo a la vigilancia y seguimiento al cumplimiento de las políticas e instrumentos de prevención y erradicación de violencia de género y diversidades sexo-genéricas.

Hito 4: Identificación, consolidación y análisis, de manera colaborativa, de la información disponible* (misma que se ampliará a medida de sus avances) relacionada con temas de violencia contra las mujeres, basada en género, y diversidades sexo-genérica en todas sus expresiones.

*Fuentes referenciales: Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (INEC), cifra oficial de femicidios (INEC, Fiscalía, SDH y MDG), Censo GLBTI 2019 (INEC), Diagnósticos Agendas, instrumentos de planificación relacionados con género, y evaluación del Plan Nacional de Erradicación de Violencia de Género 2017-2007; entre otros.

Hito 5: Desarrollar al menos 12 talleres en territorio, con la participación de diversos actores para socializar los avances del diseño de la planificación para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres y recoger aportes que complementen el componente de planificación para la prevención y erradicación de la violencia de diversidades sexo-genéricas como parte del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y de Género.

Hito 6: Sistematización y elaboración del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y de Género.

Hito 7: Publicación, lanzamiento, difusión y sensibilización del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y de Género.

Hito 8: Informe de avance de implementación del componente para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, en el marco del Plan Nacional.

Hito 9: Informe de avance de implementación del componente para la prevención y erradicación de la violencia contra las diversidades sexo-genéricas, en el marco del Plan Nacional.”

Fecha de inicio y término del compromiso (previa a la extensión del periodo de implementación del plan de acción¹³⁸): enero 2020 - junio 2021.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Ecuador en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Ecuador_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Sí, acceso a la información y a la participación ciudadana
Impacto potencial:	Transformador

Análisis del compromiso

Este compromiso tiene por objetivo cocrear un plan que contribuya a cohesionar, articular, socializar y educar sobre los instrumentos de gestión pública para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres y diversidades sexo-genéricas, que fomente el cumplimiento de la normativa específica vigente a través de la ejecución de acciones concretas en beneficio de las mujeres y los colectivos referidos que son sujetos de derecho. Y, al mismo tiempo, contribuir al cambio de patrones socioculturales sobre la violencia contra las mujeres y diversidades sexo-genéricas.

La violencia contra la mujer (VCM) y las diversidades sexo-genéricas es una problemática persistente en todo el mundo. En el Ecuador esta problemática es profunda, pues conforme a la última información disponible del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador (INEC), 6 de cada 10 mujeres son o han sido víctimas de violencia; y con respecto a de personas LGBTI más del 60% ha experimentado algún tipo de violencia y rechazo.

El Ecuador ha dado pasos importantes para avanzar en la erradicación de la VCM y las diversidades sexo- genéricas. La aprobación de un nuevo Código Penal (COIP) en 2014 sanciona la violencia contra las mujeres y los miembros de la familia nuclear. Asimismo, este Código tipifica el femicidio como una forma de asesinato agravada por el género de la víctima dentro de una relación desigual de poder. En años más recientes fue aprobada la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género Contra las Mujeres (2018), con la finalidad de erradicar las diversas manifestaciones de VCM y transformar los patrones socio-culturales y estereotipos que naturaliza, reproducen y perpetúan la violencia de género. Este compromiso busca avanzar la agenda legal en el marco del Sistema de Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres. Algunos de los hitos se desprenden de la ley que, por ejemplo, contempla en su articulado la conformación de un observatorio nacional de la violencia contra las mujeres y de un sistema de información.¹³⁹

Con respecto a la institucionalidad, el Consejo Nacional para la Igualdad de Género es el encargado de vigilar el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación, lo que a su vez incide en la gestión del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de mujeres y personas LGBTI. Desde este espacio se promovió en 2018, la construcción de la Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y Personas LGBTI 2018-2021¹⁴⁰. La Secretaría de Derechos

Humanos, cuenta con un Servicio de Protección Integral que ofrece atención psicológica, legal y de trabajo social a víctimas de violencia, de trata de personas, casos remitidos desde fiscalías y unidades judiciales especializadas, juntas de protección y otras instituciones. Un dato relevante es que en el país existen 46 oficinas del Servicio de Protección Integral, distribuidas en diferentes ciudades¹⁴¹.

Los hitos plantean alcanzar el compromiso a través del involucramiento y la participación de la población a nivel nacional, lo que garantiza el criterio de pertinencia con relación al contexto socio cultural en clave territorial, teniendo en cuenta que la problemática que se aborda tiende a ser más compleja y poco documentada, por ejemplo, en zonas rurales¹⁴².

El compromiso es relevante con los valores OGP de acceso a la información y de participación ciudadana. De implementarse en los términos planteados, este compromiso tendría un impacto transformador, dados los cambios que se implementarían respecto de cómo abordar, diseñar y dar seguimiento sistemático a los avances en esta área de políticas, y con ello contribuir a mejorar el problema identificado.

Respecto a lo señalado, se recomienda que las actividades planteadas se canalicen como un aporte a la institucionalización de instrumentos de política pública, y que sean asumidos en la gestión institucional de la Secretaría de Derechos Humanos, para con ello potenciar las intervenciones en materia de VCM y las diversidades sexo-genéricas.

¹³⁸ “Manifiesto sobre la implementación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Ecuador en el contexto de la emergencia sanitaria por Covid-19”, disponible en: <https://www.gobiernoabierto.ec/wp-content/uploads/2020/06/Manifiesto-AJUSTE-COVID19-enlaces.pdf>

¹³⁹ Observatorio Legislativo, Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/ley-organica-integral-para-prevenir-y-erradicar-la-violencia-contra-las-mujeres_92996

¹⁴⁰ Ver: https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/Agenda_ANI_Ejecutiva.pdf

¹⁴¹ Ver: <https://www.derechoshumanos.gob.ec/servicio-de-proteccion-integral/>

¹⁴² Ver: <http://www.un.org.ec/wp-content/uploads/2017/12/Experiencias-de-Mujeres-Rurales.pdf>

8. Primer laboratorio de innovación ciudadana de Ecuador

“Diseñar e implementar el primer laboratorio de innovación ciudadana de Ecuador, bajo un modelo de alianza público-privada”

Hitos

“Hito 1: Capacitación en innovación del servicio público al equipo técnico multiactor que formará el laboratorio de innovación.

Hito 2: Diagnóstico de contexto, actores, alianzas estratégicas y necesidades para la creación e implementación del laboratorio, con aportes ciudadanos.

Hito 3: Diseño del modelo de gestión del laboratorio, que incluya procesos y metodologías de innovación.

Hito 4: Lanzamiento del laboratorio de innovación y convocatoria para al menos un reto de cocreación nacional.

Hito 5: Implementación del proyecto piloto identificado en el laboratorio que utilice procesos y metodologías de innovación basadas en inteligencia colectiva”.

Fecha de inicio y término del compromiso (previa a la extensión del periodo de implementación del plan de acción¹⁴³): enero 2020 – abril 2021

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Ecuador en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Ecuador_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Sí, participación ciudadana
Impacto potencial:	Menor

Análisis del compromiso

Los laboratorios ciudadanos son espacios (mayormente experimentales) en los que usuarios con distintas formaciones, identidades e intereses confluyen para identificar problemas colectivos y diseñar soluciones innovadoras y viables. La colaboración se supone multisectorial y mediante el uso de nuevas tecnologías.

Estas iniciativas han proliferado a nivel global en los últimos años, usualmente en gobiernos metropolitanos, y bajo el impulso y patrocinio de entidades gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. Al nivel nacional, las iniciativas son menos numerosas, siendo un caso regional digno de mención el trabajo desarrollado por el Laboratorio de Gobierno de Chile. En el Ecuador, el gobierno del Distrito Metropolitano de Quito DMQ ha buscado avanzar en esta vía. Aunque no se cuenta con información actual sobre su avance, el DMQ incluyó en su plan de acción de gobierno abierto del año 2019¹⁴⁴ la conformación de laboratorios ciudadanos de innovación social, que contribuyeran a cerrar la brecha

entre las necesidades comunitarias y los recursos de información de la ciudadanía¹⁴⁵.

Este compromiso busca avanzar en esta vía e impulsar desde el gobierno nacional las capacidades de innovación pública mediante espacios ciudadanos de colaboración y cocreación que mejoren la gestión pública. Se plantea que las capacidades actuales en materia de innovación no son suficientes, y que los espacios actuales no responden a las actuales demandas ciudadanas de nuevas formas de trabajo colaborativo. La Presidencia de la República, a través de la Dirección de Calidad de Servicios y Diseño Institucional es la responsable de la implementación junto con la OSC Fundación San Francisco Global.

El compromiso plantea la promoción de la participación ciudadana, la apertura de datos y el uso de tecnologías de la comunicación e información para la generación de espacios de colaboración ciudadana que aporten a mejorar los servicios públicos, a través de soluciones innovadoras para las problemáticas sociales; en especial aquellas relacionadas con población en situación de vulnerabilidad. Concluye en que busca la modernización de la relación entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

Las actividades que se implementarán en la creación del Laboratorio de innovación, describen procesos de capacitación en innovación del servicio público; un diagnóstico de contexto, actores, alianzas estratégicas y necesidades con aportes ciudadanos; el diseño del modelo de gestión del laboratorio y sus procesos y metodologías de innovación; el lanzamiento del laboratorio de innovación; y la convocatoria para al menos un reto de cocreación a nivel nacional. Finalmente se implementará un proyecto piloto que utilice procesos y metodologías de innovación basadas en inteligencia colectiva.

El problema al que apunta este compromiso, no se encuentra claramente descrito. En ese sentido, no queda claro tampoco, de qué forma las actividades lo resolverían. Por lo mismo, se considera que, la implementación del primer laboratorio de innovación podría significar un paso positivo hacia la mejora de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas. Sin embargo, es limitado en alcance al no especificar como este único evento se enmarca en una estrategia que busque solventar problemas en la gestión pública como la brecha entre las necesidades de la ciudadanía y los servicios ofrecidos por el gobierno como solución a problemáticas sociales.

¹⁴³ “Manifiesto sobre la implementación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Ecuador en el contexto de la emergencia sanitaria por Covid-19”, disponible en: <https://www.gobiernoabierto.ec/wp-content/uploads/2020/06/Manifiesto-AJUSTE-COVID19-enlaces.pdf>

¹⁴⁴ Ver: <http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/wp-content/uploads/2019/03/Plan-de-Accion-de-Gobierno-Abierto-MDMO.pdf>

¹⁴⁵ Ver: <http://linq.quito.gob.ec/#sthash.gEtAcpoz.dpbs>

9. Ciudadanización de la mejora de los trámites (simplificación)

“Co-crear e implementar el Plan de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites, así como crear un observatorio ciudadano para el control social sobre su implementación.”

Hitos

“Hito 1: Elaboración y emisión de la norma técnica de mejora regulatoria y simplificación de trámites

Hito 2: Cocreación del Plan de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites en conjunto con las instituciones y ciudadanía

Hito 3: Implementación del Plan de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites.

Hito 4: Co-diseño del sistema único de seguimiento a la simplificación de trámites y regulaciones, y puesta en producción.

Hito 5: Creación de un observatorio ciudadano para el control social sobre la implementación del Plan de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites”

Fecha de inicio y término del compromiso (previa a la extensión del periodo de implementación del plan de acción¹⁴⁶): enero 2020 - junio 2021.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Ecuador en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Ecuador_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Sí, participación ciudadana
Impacto potencial:	Moderado

Análisis del compromiso

Hacer un trámite en Ecuador toma un promedio de 4.2 horas y 20% de los trámites requiere de tres o más interacciones para su resolución, según el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) “El fin del trámite eterno” (2018). Las principales razones que dificultan el trámite incluyen:

- Falta de esfuerzos del gobierno por conocer la experiencia ciudadana que se traduce en el diseño de los trámites en función de la necesidad administrativa en vez de la necesidad de la ciudadanía.
- Alta complejidad regulatoria que genera un alto costo administrativo de trámites y requisitos para cumplirlos.
- Poca coordinación y colaboración institucional.
- Altos niveles de desconfianza entre las partes; la percepción de que los ciudadanos abusan de los servicios públicos resulta en la imposición de barreras de acceso.¹⁴⁷

Desde hace ya más de 8 años, el gobierno de Ecuador viene impulsando medidas de gestión institucional para la simplificación de trámites. Mediante Decreto Ejecutivo No. 149 de 2013 se creó el Comité Interinstitucional de Simplificación de Trámites,

con la finalidad de coordinar, fomentar y cooperar en la eliminación, reducción, optimización, simplificación y automatización de trámites en la Administración Pública Central, Institucional y que depende de la Función Ejecutiva, así como en otras instituciones del sector público o en otros niveles de gobierno.

Por su parte, la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos de 2018, reguló la simplificación y reducción de costos de gestión, además de optimizar los trámites. El objetivo de la Ley es facilitar la relación entre los administrados y la Administración Pública, así como entre las entidades que la componen. Además, busca garantizar el derecho de las personas a contar con una Administración Pública eficiente, eficaz, transparente y de calidad.

Asimismo, el gobierno ecuatoriano ha avanzado varias medidas de fortalecimiento a la institucionalidad de gobierno abierto, datos abiertos, la simplificación de trámites y gobierno electrónico. Mediante Decreto Ejecutivo No. 981 de febrero 2020¹⁴⁸, se definió que el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MINTEL) es la entidad rectora en gobierno electrónico de la Función Ejecutiva. Respecto al acceso, el Decreto señala que toda política, normativa, plan, programa o proyecto de gobierno electrónico de las entidades de la Función Ejecutiva será considerada información pública y deberá estar disponible y accesible para los ciudadanos; salvo aquella que se estime reservada de acuerdo con lo establecido en la Ley.

Con relación a la eliminación, simplificación y digitalización de trámites ciudadanos, el MINTEL creó el portal único de trámites ciudadanos¹⁴⁹, en donde se han digitalizado 1600 trámites de un total aproximado de 4000. En este portal, todas las instituciones públicas están obligadas a registrar y publicar sus trámites. Con relación a la mejora regulatoria, la Dirección del mismo nombre, dentro de la Presidencia de la República, emite propuestas de normativas y lineamientos para la simplificación de trámites y es quien tiene a cargo la implementación de este compromiso. En representación de la academia para acompañar su implementación se encuentra el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

En este contexto, el objetivo de este compromiso es cocrear e implementar el Plan de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites, y crear un observatorio ciudadano para el control social sobre su implementación. En el marco de la institucionalidad antes descrita, el compromiso busca establecer regulaciones de calidad y alinear los trámites a las necesidades y expectativas de los ciudadanos, eliminar y simplificar los requisitos, mejorar y automatizar los procesos para reducir los tiempos de respuesta al ciudadano. Adicionalmente, se plantea el fortalecimiento de la información de avances de simplificación regulatoria para su monitoreo. De esta manera, estas acciones complementarían la gestión institucional de trámites ciudadanos.

Los productos esperados además del referido plan son: una norma técnica de mejora regulatoria y simplificación de trámites; un Sistema Único de Seguimiento a la Simplificación de Trámites y Regulaciones; y, por último, un Observatorio Ciudadano para el Control Social del Plan de Mejora Regulatoria.

Este compromiso es relevante a los valores OGP con relación a la participación ciudadana. El principal cambio al que aspira el compromiso es incrementar la eficiencia de los trámites ciudadanos, buscando soluciones basadas en enfoques participativos para disminuir cargas administrativas, tiempos de espera y especialmente los costos de cumplimiento. El compromiso marca una diferencia importante con los esfuerzos que se vienen realizando desde el 2013, liderados y ejecutados por el gobierno sin una estructura de participación ciudadana sistemática. Tal como se encuentra planteado este compromiso, de llegarse a

implementar implicaría un paso adelante respecto de cómo abordar el desafío de la simplificación administrativa desde la experiencia ciudadana (mediante la cocreación del Plan de Mejora Regulatoria y con el monitoreo de su implementación a través de la creación del observatorio), por lo que se valora de un impacto potencial moderado.

Finalmente, debido a que las reformas institucionales recientes, explicadas al inicio de esta sección, atañen directamente a las actividades de este compromiso, se recomienda fortalecer las capacidades de gestión de simplificación de trámites, recientemente asumida por el MINTEL, para garantizar una adecuada implementación.

¹⁴⁶ “Manifiesto sobre la implementación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Ecuador en el contexto de la emergencia sanitaria por Covid-19”, disponible en: <https://www.gobiernoabierto.ec/wp-content/uploads/2020/06/Manifiesto-AJUSTE-COVID19-enlaces.pdf>

¹⁴⁷ “El Trámite Eterno”, Banco Interamericano de Desarrollo, Junio del 2018, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-fin-del-tr%C3%A1mite-eterno-Ciudadanos-burocracia-y-gobierno-digital.pdf>

¹⁴⁸ Registro Oficial, suplemento No. 143 del 14 de febrero 2020.

¹⁴⁹ Ver: www.gob.ec

10. Cocreación de una estrategia para la mejora de la Calidad de los Servicios Públicos de la Función Ejecutiva

“Generar capacidades en los prestadores de servicios y ciudadanos realizar la medición de la percepción de la calidad de los servicios públicos. Posteriormente, elaborar, con la participación y aportes de diversos actores, una estrategia para la mejora de los servicios públicos, con base en la medición de su calidad resultante de las evaluaciones realizadas por los ciudadanos, tanto desde canales presenciales como virtuales”

Hitos

“Hito 1: Capacitación a las instituciones en la metodología de medición de la percepción de calidad de los servicios públicos.

Hito 2: Socialización a los ciudadanos sobre la medición de la percepción de calidad de los servicios públicos.

Hito 3: Medición de la calidad de los servicios públicos mediante encuestas presenciales y en línea (frecuencia semestral).

Hito 4: Análisis de resultados, identificación de las áreas de mejora y la cocreación de una estrategia de mejora con el aporte de usuarios y actores no gubernamentales relacionados.

Hito 5: Implementación de los planes de mejora para aumentar la satisfacción de la calidad de los servicios.

Hito 6: Comunicación de resultados de mejoras de la calidad de los servicios públicos con la aplicación de la estrategia cocreada”

Fecha de inicio y término del compromiso (previa a la extensión del periodo de implementación del plan de acción¹⁵⁰): enero 2020 - julio 2021.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulta el plan de acción de Ecuador en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Ecuador_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Sí, participación ciudadana
Impacto potencial:	Menor

Análisis del compromiso

El Ecuador tiene un camino recorrido en materia de atención y mejora en los servicios públicos, aunque existen oportunidades para mejorar la calidad de los servicios. El Índice de percepción de atención y calidad del servidor público¹⁵¹ elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) de Ecuador, evalúa una de sus dimensiones clave: la atención al ciudadano. Para el 2018 este Índice reportó una calificación promedio nacional de 6.9 sobre 10 puntos. Este indicador revela que es necesario desarrollar procesos de mejora continua para elevar la calidad en la atención a la ciudadanía, y con ello mejorar su percepción.

La institución responsable de implementación es el Ministerio de Trabajo, a través de la Subsecretaría de Calidad en el servicio público. Por su parte, el Colegio de Administradores Públicos de Loja, es la OSC que acompañará el proceso. Este compromiso identifica como problemática la ausencia previa de diseños colaborativos que cuenten con la participación de la sociedad civil, en la generación y aplicación de estrategias de mejoramiento de la calidad de los servicios públicos. Para resolver este problema, el compromiso apunta a procesos de cocreación estratégica basados en la capacitación previa a funcionarios públicos y ciudadanía en general sobre métodos de medición de la calidad en los servicios públicos. Tal como se encuentran trazados los hitos, el valor OGP al que este compromiso se vincula es al de participación ciudadana, dado que plantea actividades de cocreación (hito 4) e involucramiento de la ciudadanía.

El compromiso se presenta como una herramienta para mejorar la prestación de servicios, limitada a las encuestas de percepción ciudadana. Esta actividad es un paso positivo que podría generar mayor confianza en la gestión pública. Sin embargo, se limita a la mejora en la metodología de medición de la percepción, sin considerar otros problemas de mayor envergadura en la prestación de servicios. Por ello, se considera un paso positivo aunque limitado, al no considerar la importancia de fortalecer institucionalmente los procesos de mejora en la calidad de los servicios y cómo se articula la participación con la implementación y los resultados esperados de esta.

¹⁵⁰ “Manifiesto sobre la implementación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Ecuador en el contexto de la emergencia sanitaria por Covid-19”, disponible en: <https://www.gobiernoabierto.ec/wp-content/uploads/2020/06/Manifiesto-AJUSTE-COVID19-enlaces.pdf>

¹⁵¹ Ver: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Multiproposito/201812_Boletin_Tecnico_Multiproposito.pdf

V. Recomendaciones generales

Esta sección tiene el fin de ofrecer recomendaciones para el siguiente plan de acción y orientar la implementación del plan actual. Se divide en dos secciones: 1) Recomendaciones clave del IRM para mejorar el proceso de OGP y los planes de acción del país y 2) una evaluación de la medida en la que el gobierno respondió a las recomendaciones anteriores.

5.1 Cinco recomendaciones clave del IRM

Recomendaciones para el desarrollo del siguiente plan de acción	
1	Continuar con la definición e institucionalización de los procesos de conformación del Grupo Núcleo (Foro Multiactor) con mecanismos que incluyan criterios de alternancia y representatividad, involucrando a actores estratégicos que trabajen temáticas desde la academia y la sociedad civil.
2	Mejorar el acceso a la plataforma y la disponibilidad de la información documentada sobre el proceso de diseño e implementación del plan de acción.

1. Continuar con la definición e institucionalización de los procesos de conformación del Grupo Núcleo (Foro Multiactor) con mecanismos que incluyan criterios de alternancia y representatividad, involucrando a actores estratégicos que trabajen temáticas desde la academia y la sociedad civil.

Para mayor transparencia en el funcionamiento del foro multiactor, se recomienda seguir adelante con el desarrollo conjunto de un modelo de gobernanza y de gestión que incluyan criterios de alternancia y representatividad, abierto a la consulta del público interesado. Esto garantizaría un mayor involucramiento, representatividad y rotación de los actores potencialmente miembros. Asimismo, se garantizaría mayor sostenibilidad a los procesos que subyacen el diseño de políticas para el gobierno abierto. Se debe considerar establecer un modelo que:

- Se cree de forma conjunta, tomando en cuenta su área de competencia, proceso de membresía y gobernanza (frecuencia de las reuniones, responsable de definir la agenda, cómo se toman las decisiones, cómo se manejan los conflictos, el nivel de detalle de las minutas y la autoridad en la toma de decisiones).
- Garantice el liderazgo compartido entre gobierno y sociedad civil.
- Permita la inscripción de nuevos miembros de sociedad civil, así como la rotación de los miembros existentes en nuevos roles. Las normas del foro deberán permitir que los miembros no gubernamentales lleven a cabo su propio proceso de selección.
- Apoye la incorporación de organizaciones de sociedad civil especializadas o organizaciones de base, que suelen establecerse en diferentes zonas del país.
- Permita la incorporación de otras instituciones gubernamentales y Funciones del Estado en el proceso de diseño e implementación de compromisos.
- Promueva el criterio de representatividad territorial a lo largo del proceso de cocreación del Plan, en el marco del Grupo de Trabajo. Algunos de los entrevistados manifestaron que especialmente dentro del Grupo de Trabajo, se puede potenciar una mayor representación y diversidad territorial en su conformación. Esto aportaría a enriquecer la discusión y la priorización de potenciales compromisos que atiendan problemáticas con un criterio de

pertinencia territorial que al traducirse en propuestas cuenten con legitimidad y por lo tanto con una probabilidad de impacto mayor.

2. Mejorar el acceso a la información referente a la creación e implementación del plan y la disponibilidad de la información documentada mediante el fortalecimiento de la plataforma donde se publica (durante el trascurso de la investigación, hubo problemas de acceso a la plataforma y, por ende, a la evidencia que permite monitorear el cumplimiento de los compromisos). La efectividad de los portales de datos abiertos como instrumentos de transparencia depende tanto de una divulgación adecuada de información políticamente relevante como de su acceso, comprensión y utilización de potenciales usuarios. Debe contener la mayor cantidad posible de información documentada del proceso, de acuerdo con la guía del IRM para la construcción de repositorios¹⁵² y los actuales estándares de cocreación establecidos por la OGP¹⁵³

Se describen a continuación tres recomendaciones para el diseño del siguiente plan

Recomendaciones sobre el diseño del siguiente plan de acción	
1	Definir y establecer mecanismos que incentiven y promuevan la inclusión de hitos que doten a los compromisos de mayor ambición.
2	Avanzar en la lucha contra la corrupción siguiendo las recomendaciones de organizaciones nacionales e internacionales, incluyendo el fortalecimiento de la participación ciudadana y de organizaciones de sociedad civil en el monitoreo de la gestión gubernamental en la lucha contra la corrupción y de la actualización de la Ley de Acceso a la Información Pública.
3	Establecer una agenda de trabajo para el seguimiento a las actividades del primer plan de acción, teniendo presente el escenario de elecciones generales de 2021

1. Definir y establecer mecanismos que incentiven y promuevan la inclusión de hitos que doten a los compromisos de mayor ambición.

Los compromisos ambiciosos suelen ser aquellos que abordan temas o problemas identificados como prioritarios o urgentes por los actores nacionales y cuyos hitos son específicos e innovadores en como se pretende resolver el problema identificado. El proceso de cocreación condujo a la identificación de temas prioritarios que resultó en un plan que incluye cierta diversidad de temas de gran importancia como la prevención y erradicación de la violencia de género y la implementación de los derechos de participación y acceso a la información ambiental. Sin embargo, el diseño de los compromisos podría mejorar en cuanto a la definición de los hitos, promoviendo la inclusión de actividades que vayan más allá de las actividades que de todas formas son responsabilidad y atribución de las instituciones, o que ya se encuentren avanzadas en el momento de la cocreación. Como se detalla en el análisis del IRM sobre algunos compromisos, se sugiere utilizar los planes de acción y los espacios de discusión entre funcionarios públicos y expertos (tanto de organizaciones de sociedad civil como de academia) para identificar cuáles son las actividades que, de ser implementadas, podrían transformar el estatus quo. El establecimiento de criterios mínimos de ambición podría funcionar como un incentivo que mejore el impacto de los compromisos.

2. En un futuro plan de acción, se recomienda avanzar en la lucha contra la corrupción siguiendo las recomendaciones de organizaciones nacionales e internacionales. Por ejemplo, fortaleciendo el rol de la ciudadanía y de organizaciones de sociedad civil en el monitoreo de la gestión gubernamental en la lucha contra la corrupción (por ejemplo fortaleciendo la organización institucional a través de estructuras como la Comisión de Expertos Internacionales de Lucha Contra la Corrupción en Ecuador (CEICCE)). Esto incluye garantizar la independencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, fortalecer su capacidad de seguimiento de la gestión promoviendo sistemas de denuncia, la protección al denunciante y la participación de los medios. Adicionalmente, se recomienda la actualización de la Ley de Acceso a la Información Pública como se destaca en los compromisos 1 y 6.
3. Establecer una agenda de trabajo para el seguimiento a las actividades del primer plan de acción, teniendo presente el escenario de elecciones generales de 2021.

Al igual que algunos países de la región, en el año 2021 el Ecuador llevará a cabo un proceso de elecciones generales (Ejecutivo y Asamblea Nacional). La continuidad de la implementación de los compromisos del primer plan de acción, tanto como el diseño de un II plan, dependerán en gran parte del próximo gobierno. De ahí que, se sugiere que el Grupo Núcleo establezca una agenda de trabajo que tome en cuenta una futura transición. Para ello, se recomienda evaluar las lecciones y recomendaciones del IRM en el texto: “Reformas de gobierno abierto en tiempos de transición política: lecciones de América Latina”¹⁵⁴. Entre ellas se destacan:

- “Durante el último año de gestión, la sociedad civil debe asumir el rol de vigilancia y asegurar que la administración saliente rinda cuentas para que quede claro lo pendiente que la nueva administración debe asumir.
- En el período de transición de administración saliente a administración entrante, los miembros de sociedad civil están llamados a liderar el acercamiento temprano a la nueva administración electa en el proceso de transición
- Los Gobiernos pueden apuntar a la consolidación de una política de Estado Abierto como estrategia de continuidad. La coordinación con otros poderes del Estado o iniciativas permanentes en otras agencias puede contribuir a definir una agenda que trascienda del ejecutivo o de la administración saliente.”¹⁵⁵

¹⁵² Guía el IRM para repositorios: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/09/IRM_Guidance-for-Repositories_Updated_2020_ES.pdf

¹⁵³ Estándares de participación y cocreación de OGP, <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>

¹⁵⁴ “Reformas de gobierno abierto en tiempos de transición política: lecciones de América Latina”: <https://www.opengovpartnership.org/stories/reformas-de-gobierno-abierto-en-tiempos-de-transicion-politica-lecciones-de-america-latina/>

¹⁵⁵ Ibid.

VI. Metodología y fuentes

Los informes del IRM se elaboran en colaboración con investigadores de cada país miembro de OGP y pasan por un proceso de control de calidad para asegurar que se aplicaron los estándares más altos de investigación, así como los análisis adecuados.

Los análisis sobre los avances en los planes de acción de OGP son producto de una serie de entrevistas, investigación de gabinete, observaciones y retroalimentación por parte de actores no gubernamentales. El informe del IRM se diseña a partir de la evidencia disponible en el repositorio de OGP de Ecuador o plataforma digital), sitio web, los resultados del informe de autoevaluación del IRM y otras evaluaciones del proceso y los avances publicados por la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales.

Los investigadores del IRM llevan a cabo entrevistas a una serie de actores para asegurar que los eventos sean reflejados correctamente en el informe. Debido a limitaciones de recursos y de tiempo, el IRM no tiene la capacidad consultar a todas las partes interesadas ni visitar los sitios de implementación. En algunos casos, es necesario mantener la anonimidad de los entrevistados y el IRM se reserva el derecho de eliminar cualquier información que pudiera identificara estos participantes. Debido a limitaciones asociadas a la metodología, el IRM invita a actores a comentar el informe durante el periodo de pre publicación de los informes.

Todos los informes pasan por un proceso de control de calidad que incluye una revisión interna por parte del personal del IRM y el Panel de Expertos Internacionales (IEP por sus siglas en inglés), así como una revisión externa en la que el gobierno y la sociedad civil son invitados a enviar sus comentarios sobre el contenido del borrador del informe del IRM.

Este proceso de revisión, incluyendo la incorporación de comentarios, se describe con mayor detalle en la sección III del Manual de Procedimientos.¹⁵⁶

Entrevistas y aportes de los actores

Para la selección de los entrevistados, se revisó junto con el punto de contacto de gobierno, los actores que cumplieron roles activos en una parte o a lo largo de todo el proceso de cocreación del Plan. Además, teniendo presente el criterio de representatividad se seleccionaron igual número de sociedad civil y sector público. Debido a la coyuntura COVID-19, la totalidad de las entrevistas individuales y grupales se desarrollaron en modalidad virtual y muchas de estas fueron pospuestas o directamente canceladas por algunos miembros del Grupo de Trabajo. Por esta razón para la reunión con miembros del Grupo Núcleo, se estableció modalidad conjunta. Aparte de este espacio conjunto, se mantuvo un diálogo permanente e intercambio de documentación con el “punto de contacto técnico” que fue la Dirección de Gobierno Abierto.

Participantes de la entrevista conjunta al Grupo Núcleo

- Fundación Ciudadanía y Desarrollo
- Fundación de Ayuda Por Internet (Fundapi)
- Grupo Faro
- Fundación Esquel
- Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

- Universidad de Los Hemisferios (UdH)
- Universidad Técnica Particular De Loja (UTPL)
- Ministerio de La Producción, Comercio Exterior, Inversiones Y Pesca (MPCEIP)
- Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (MINTEL)
- Defensoría del Pueblo
- Presidencia de la República

Entrevista realizada el 22 de abril 2020

Evidencias

- La grabación de la entrevista se puede acceder a través del siguiente enlace: [Mecanismos de Revisión Independiente - recording_1](#)
- Las notas de la entrevista se pueden acceder a través del siguiente enlace: https://docs.google.com/document/d/1y8eGb45N4qLcXDLzr9qKXNj6SbGgS_uPBdYuxqOOLzA/edit?usp=sharing

Acerca del Mecanismo de Revisión Independiente

El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM por sus siglas en inglés) es un instrumento a través del cual los actores pueden dar seguimiento a los avances de los países y entidades de OGP. El Panel Internacional de Expertos (IEP por sus siglas en inglés) supervisa el control de calidad de todos los informes. El IEP está conformado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y métodos de investigación en ciencias sociales.

Actualmente, los miembros del Panel Internacional de Expertos son:

- César Nicandro Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya

Un equipo pequeño, con sede en Washington, D.C., orienta la elaboración de los informes a través del proceso del IRM en coordinación con los investigadores. Cualquier pregunta o comentario sobre este informe puede dirigirse a irm@opengovpartnership.org

¹⁵⁶ Manual de procedimientos del IRM, V.3: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

Anexo I. Indicadores de los compromisos

Todos los miembros de OGP desarrollan planes de acción en los que incluyen compromisos concretos a implementar en el transcurso de dos años. Los gobiernos inician sus planes de acción de OGP compartiendo las iniciativas en curso que se relacionan con el gobierno abierto, incluyendo estrategias específicas y programas que ya estén en ejecución.

Los compromisos deben ser apropiados al contexto local y los retos de cada país. Además, los compromisos de OGP deberán ser relevantes frente a los valores planteados en los Artículos de gobernanza y en la Declaración de Gobierno Abierto que todos los miembros de OGP firmaron.¹⁵⁷ Para consultar los indicadores y la metodología utilizada en el proceso de investigación, revise el Manual de Procedimientos del IRM¹⁵⁸. A continuación, presentamos un resumen de los indicadores clave que el IRM evalúa:

- Verificabilidad:
 - No es suficientemente específico para ser verificado: Como está redactado el compromiso, ¿Los objetivos planteados y las acciones propuestas carecen de la claridad y especificidad suficientes para que su cumplimiento pueda ser verificado objetivamente en un proceso de evaluación posterior?
 - Es suficientemente específico para ser verificado: Como está redactado el compromiso ¿Los objetivos planteados y las acciones planteadas tienen la suficiente claridad y especificidad para que su cumplimiento pueda ser evaluado a través de un proceso de evaluación posterior
- Relevancia: Esta variable evalúa la relevancia del compromiso frente a los valores de OGP. Analizando cuidadosamente el compromiso como está redactado en el plan de acción, las preguntas orientadoras que determinarán la relevancia son:
 - Acceso a la información: ¿El gobierno publicará información en mayor cantidad o de mejor calidad?
 - Participación cívica: ¿El gobierno creará o mejorará las oportunidades que el público tiene de influir en la toma de decisiones o en el diseño de políticas?
 - Rendición de cuentas: ¿El gobierno creará o mejorará las oportunidades que tiene el público de exigir que los funcionarios respondan por sus acciones?
 - Tecnología e innovación para la transparencia y la rendición de cuentas: ¿Se utilizarán iniciativas de innovación tecnológica en combinación con los otros tres valores para impulsar la transparencia o la rendición de cuentas?
- Impacto potencial: Esta variable evalúa el impacto potencial que tendría el compromiso de ser completamente implementado. Con base en el texto del plan de acción, el investigador del IRM deberá:
 - Identificar la problemática social, económica, política o ambiental,
 - Definir el statu quo al inicio del ciclo del plan de acción y
 - Evaluar la medida en la que el compromiso, de ser implementado, mejoraría la capacidad del gobierno de abordar el problema.
- Cumplimiento: Esta variable evalúa la implementación y avances en el compromiso y se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el Informe de implementación del IRM.

- ¿Contribuyó a la apertura del Gobierno? El objetivo de esta variable es ir más allá de medir los resultados y productos entregables para evaluar en qué medida, en áreas relevantes a los valores de OGP, el gobierno ha cambiado como resultado de la implementación del compromiso. Esta variable se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el Informe de implementación del IRM.

¿Compromisos orientados a resultados?

Los compromisos orientados a resultados tienen un mayor potencial de ser ambiciosos y de ser implementados. Estos compromisos claramente describen lo siguiente:

1. Problema: Identifica la problemática económica, social, política o ambiental que aborda, en lugar de describir un problema administrativo o una herramienta (por ejemplo, “la mala asignación de fondos es” es un contexto más importante que “la falta de un sitio web”).
2. Statu quo: ¿Cuál es el statu quo del tema de política al inicio del ciclo del plan de acción (por ejemplo, “el 26% de las demandas de corrupción judicial no se procesan adecuadamente.”)
3. Cambio: En lugar de definir resultados intermedios, definir el cambio de comportamiento que se espera obtener como resultado de la implementación del compromiso. (por ejemplo, “duplicar las tasas de respuesta a las solicitudes de información” es un objetivo más robusto que “publicar un protocolo de respuesta”).

Compromisos estelares

A continuación, presentamos una explicación de la calificación de “compromiso estelar” (🌟), por ser de especial interés a los lectores y de gran utilidad para promover buenas prácticas entre los países y entidades miembros de OGP. Para ser estelar, un compromiso debe cumplir con los siguientes criterios:

- Potencialmente estelar: En su diseño, el compromiso debe ser verificable, relevante a los valores de OGP y tener un impacto potencial transformador.
- El gobierno debe realizar avances significativos en este compromiso durante el periodo de implementación del plan de acción, con una calificación de nivel de implementación sustancial o completo.

Esta variable se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el Informe de implementación del IRM.

¹⁵⁷ Artículos de Gobernanza de Open Government Partnership: 17 de junio de 2019., <https://www.opengovpartnership.org/articles-of-governance/>

¹⁵⁸ “Manual de procedimientos del IRM,” OGP, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>