

ISSN: 1130-2887 - eISSN: 2340-4396
DOI: <https://doi.org/10.14201/alh201880143169>

LA TRANSPARENCIA DE LOS MUNICIPIOS DE ECUADOR EN SUS SITIOS WEB: METODOLOGÍA Y RESULTADOS

*The transparency of the Ecuadorian municipality websites:
methodology and results*

Pedro MOLINA RODRÍGUEZ-NAVAS
Universidad Autónoma de Barcelona, España
✉ pedro.molina@uab.cat

Narcisa Jessenia MEDRANDA MORALES
Universidad Politécnica Salesiana, Ecuador
✉ nmedranda@ups.edu.ec

Fecha de recepción: 1 de octubre de 2017
Fecha de aceptación y versión final: 21 de marzo de 2018

RESUMEN: El acceso a la información es un nuevo derecho de las personas. La transparencia de las administraciones públicas, como valor y práctica, comporta beneficios en términos de democracia y desarrollo. La metodología Infoparticipa se ha diseñado y experimentado en España para evaluar e impulsar mejoras y se ha concebido como una auditoría cívica. Ahora se ha aplicado en Ecuador, adaptándola a su estructura administrativa y legislación, y se postula como estándar para el área iberoamericana.

Palabras clave: comunicación pública; participación; transparencia; Ecuador; acceso a la información.

ABSTRACT: Access to information is a new human right. As for the value and practice, the transparency of public administrations brings benefits to democracy and development. The methodology of Infoparticipa, designed and applied in Spain to evaluate and drive improvements, has been conceived as a civic audit. Since the implementation in Ecuador, which required adjustments to its administrative structure and legislation, the model is now being considered for the Ibero-American area.

Key words: public communication; participation; transparency; Ecuador; access to information.

I. INTRODUCCIÓN¹

El desarrollo de la democracia hacia formas de mayor participación ciudadana en las políticas públicas exige que las administraciones informen de forma transparente y aplicando criterios de calidad. Para promover esas prácticas de comunicación de calidad, que favorezcan la democracia y la participación, es preciso que los responsables políticos y técnicos de comunicación cuenten con criterios y modelos que guíen su trabajo y que los apliquen adaptándolos a las necesidades propias de cada caso. Sobre esas prácticas es posible construir una actitud, para que los principios de la comunicación transparente sean, además de una obligación legal y de un valor ineludible, una cultura implantada de forma irreversible en la administración.

En este trabajo se propone un modelo de transparencia y calidad de la información, diseñado para que los responsables de la comunicación pública interesados en establecer formas democráticas de comunicación no se vean impedidos por la falta de recursos para garantizar ese derecho a la ciudadanía. Igualmente, el procedimiento es contrastable, de forma que el resto de los agentes sociales implicados pueden verificar su aplicación y hacer propuestas de mejora. Por eso, se presenta como auditoría cívica, ya que organizaciones políticas, sociales o económicas, así como cualquier persona interesada, pueden acceder para conocer la metodología y los resultados que les interesen, e intervenir proponiendo modificaciones o mejoras.

Este modelo, aplicado hasta ahora a las administraciones públicas locales de España y Ecuador, es posible extenderlo al conjunto del área iberoamericana. El interés por las relaciones entre democracia participativa y comunicación en la región, así como la facilidad para el intercambio de experiencias, tanto técnicas como cívicas, hace que se pueda aspirar a un procedimiento de trabajo internacionalmente reconocido y que contribuya a definir los derechos de la ciudadanía, en un contexto de relaciones globales, pero con prácticas políticas fundamentales que se dan entre los ámbitos estatales y locales.

En los siguientes apartados se aborda la importancia de la transparencia asociada a la política democrática, una cuestión de gran interés internacional en este momento, así como la metodología que se propone y los resultados alcanzados en su aplicación al análisis de los sitios *web* de las municipalidades en Ecuador. Las conclusiones de este

1. Este artículo es producto del proyecto de investigación titulado «Metodologías y modelos de información para el seguimiento de la acción de los responsables de los gobiernos locales y la rendición de cuentas», referencia CSO2015-64568-R, financiado por la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación, del Ministerio de Economía y Competitividad de España y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), dentro del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad. Investigadoras principales, Dra. Amparo Moreno Sardà y Dra. Núria Simelio Solà. La Universidad Politécnica Salesiana de Ecuador ha contribuido a financiar el proyecto para desarrollarlo en Ecuador. Los autores agradecen los comentarios y las sugerencias de dos evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*, a la primera versión de este artículo.

trabajo nos llevan a proponer la extensión del procedimiento al conjunto de países de Iberoamérica.

II. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DEMOCRACIA

Además de ser un factor preventivo frente a la corrupción, el acceso a la información de las administraciones públicas constituye un derecho necesario para profundizar y propiciar formas democráticas de implicación de la ciudadanía en la administración pública. Por esto, precisamente, se ha convertido en una demanda creciente hacia las diferentes instancias gubernamentales y se ha ido concretando en leyes que exigen transparencia a las instituciones públicas y sus gobernantes.

La transparencia, desde la perspectiva de los agentes institucionales, implica poner a disposición y alcance de la ciudadanía toda información que se genere en la actuación de los poderes públicos, la acción de gobierno en el nivel correspondiente, así como de toda institución que pertenezca o tenga relación con la administración pública.

La transparencia informativa consiste en la puesta a disposición de la ciudadanía del conjunto de datos, documentos, expedientes y otros archivos que explican y muestran la acción del gobierno, del sistema y de sus actores, instituciones y tradiciones (Manfredi 2010: 113).

La información debe ser publicada de tal manera que sea realmente un aporte a la ciudadanía y al sistema democrático, ya que ha de favorecer la participación con fundamento (Bertot, Jaegger y Grimes 2010). La transparencia supone, por tanto, un reconocimiento y puesta en práctica del derecho ciudadano –que toda sociedad democrática debe contemplar– sobre la rendición de cuentas, la participación de la ciudadanía, el conocimiento sobre la administración pública y la prevención de la corrupción. En este último caso, no solo por lo ilícito de estas conductas; también porque quiebran la confianza en la democracia y porque afectan negativamente al crecimiento económico, tal y como demuestran numerosos estudios (Fundación Telefónica 2013).

Como se recoge en el informe *Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción en América Latina* (Zalaquett y Palacios 2005), en un panorama general en la lucha contra la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas se presentan como los elementos para crear procesos de democracia participativa que pueden ser manejados de forma independiente para ser desarrollados en la agenda de las instituciones y organizaciones. Aunque se mantiene la idea de que dichas actividades son competencia exclusiva del Estado, la sociedad está llamada a participar activamente en los asuntos de política pública. Por todo esto, el acceso a la información pública se puede considerar como uno de los derechos humanos fundamentales en las sociedades contemporáneas (Kaufmann y Bellver 2005).

Desde la perspectiva de la ciudadanía, la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental disminuye la brecha en la información, otorgando el poder a la ciudadanía de responsabilizar al gobierno de sus decisiones y de implicarse ella misma en la gestión pública. De esta manera, se espera que la relación entre ambos actores fortalezca la

democracia (Puga 2014) y propicie una mayor responsabilidad política por parte de las personas elegidas para gobernar (Emmerich 2004: 68).

La expectativa que se genera de esta colaboración ha de manifestarse en la justicia social y la eficiencia económica. Por otra parte, la transparencia de las administraciones genera confianza y estimula la colaboración en la planificación y aplicación de las acciones gubernamentales. En América Latina, el trabajo activo de la ciudadanía ha demandado a los gobiernos mayor transparencia en la información con la meta de acentuar la confianza hacia ellos (Bandeira 2015).

Así, frente a los problemas que viven las sociedades, la comunicación pública puede ofrecer espacios de construcción de ciudadanía. Para ello, es necesario fomentar la participación tanto en el ámbito tradicional de hacer política como a través de las organizaciones sociales e instituciones de la sociedad civil. Desde una visión de la participación como un derecho, podemos acoger la propuesta de Oviedo y Abogabir (2000), quienes plantean cinco entradas para el ejercicio de este derecho: derecho a ser informado, a opinar, a impugnar legalmente las decisiones de la autoridad, a confrontar ideas y llegar a consensos, y derecho a decidir. Por tanto, el derecho a ser informado es el nivel básico de participación. Los mismos autores señalan que una disposición oportuna y equitativa de información posibilita el proceso de comunicación, siendo un «peldaño indispensable para la distribución equitativa de las oportunidades de participación» (Oviedo y Abogabir 2000: 28) para poder opinar de forma fundamentada. Las personas deben tener la posibilidad de expresar sus problemas, intereses y experiencias, siendo esto lo que les permite actuar y constituirse en comunidad. La ciudadanía debe tener la posibilidad de «dar ideas, preguntar, sugerir, fiscalizar y protestar, eso es, entre otras cosas, una etapa superior de participación» (Oviedo y Abogabir 2000: 28).

Los gobiernos deben encontrar nuevos mecanismos para que esto se concrete y para que funcione la sinergia entre todos los actores. En la actualidad, poner en práctica una comunicación transparente es posible gracias a las tecnologías, que facilitan herramientas para la producción y el acceso a la información. Estas circunstancias han estimulado a los gobiernos de la región latinoamericana para transparentar los procesos y actividades del sistema público, utilizando las TIC (Naser y Concha 2011).

Pero la disponibilidad de la información pública constituye el primer paso para lograr una gestión transparente (Solimano, Tanzi y Del Solar 2008). Además, la información publicada debe cumplir con ciertos parámetros para lograr la transparencia: debe ser veraz, comprensible, fácilmente accesible y debe estar disponible para que la ciudadanía, medios de comunicación u otras instituciones puedan acceder a ella en el momento que estimen conveniente.

III. ESTADO DE LA TRANSPARENCIA EN EL ÁREA IBEROAMERICANA

Perrine Canavaggio (2011) señala que la Ley de 1766 de Suecia –primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el mundo– dio origen al acceso a la información de las administraciones públicas. Más tarde, en 1789, se promulga en Francia la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, que en el artículo 15 establece:

«La sociedad tiene derecho de pedir cuenta de su administración a todo agente público» (Canavaggio 2011: 19). Para 1794, Francia aprobó una ley de acceso a la información pública que será el modelo de todas las que la seguirán entre los siglos XIX y XX concernientes al acceso a los archivos públicos, hasta que la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 propuso una segunda generación de leyes que ya atiende a los documentos administrativos. Finlandia (1951), EE. UU. (1966), Dinamarca y Noruega (1970), Francia y Países Bajos (1978), Australia y Nueva Zelanda (1982) y Canadá (1983) fueron los pioneros, seguidos por una segunda y tercera oleada de legislaciones fundamentalmente europeas.

La implementación de estas leyes en Iberoamérica fue más lenta, aunque la *Convención Americana sobre los Derechos Humanos* de 1969, o Pacto de San José, estableció un sólido punto de partida, promoviendo el derecho a buscar, recibir y difundir información.

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (OEA 1969).

Más tarde, la Sociedad Interamericana de Prensa organizó la *Conferencia Hemisférica sobre la Libertad de Expresión*, que adoptó la *Declaración de Chapultepec* en 1994 (Mendel 2009). En esta declaración se instaba a poner a disposición de la ciudadanía la información producida por las instituciones públicas como fundamento de la democracia participativa.

En esta misma línea, la *Declaración Interamericana de Principios sobre la Libertad de Expresión* del año 2000 menciona la necesidad de fortalecer el acceso de la ciudadanía a la información desde su preámbulo: «*Convencidos* que garantizando el derecho de acceso a la información en poder del Estado se conseguirá una mayor transparencia de los actos del gobierno afianzando las instituciones democráticas» (OEA 2000). Si en general son importantes las declaraciones de la Organización de Estados Americanos (OEA), la de 2000 lo es especialmente porque reúne a organizaciones de la sociedad civil, relatores de opinión y expresión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (Escobar 2015: 62), y porque se considera el acceso a la información como derecho humano.

Toda persona tiene derecho a la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones sin interferencias de las autoridades públicas, previa censura ni restricciones indirectas por el abuso de controles oficiales, y sin necesidad de expresar la causa que motive su ejercicio. El acceso a la información es un derecho de las personas y al mismo tiempo una exigencia de una sociedad democrática. Es un derecho tanto de quienes lo ejercen en forma activa como de quienes esperan recibir la información a través de los medios de comunicación y/o de fuentes oficiales (OEA 2000).

A partir de estas reflexiones, en América Latina se conciben leyes de transparencia (UNESCO 2012). Colombia (1985) fue el primer país en promulgar una ley, y será en el siglo XXI cuando se sucedan las aprobaciones. En plena efervescencia de la cuestión a nivel

mundial, impulsada por las instituciones supraestatales, la región se suma así a una corriente global que lleva a que, en 2017, según el último estudio del Centre for Law and Democracy, sean 23 los países de América Latina y el Caribe que cuenten con una ley al respecto.

TABLA I
 FECHA DE APROBACIÓN DE LEYES DE TRANSPARENCIA
 EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PAÍS	FECHA
Colombia	1985
Belice	1994
Trinidad y Tobago	1999
Jamaica	2002
México	2002
Panamá	2002
Perú	2003
San Vicente y Granadinas	2003
Antigua y Barbuda	2004
Argentina	2004
Ecuador	2004
República Dominicana	2004
Honduras	2006
Nicaragua	2007
Chile	2008
Guatemala	2008
Uruguay	2008
Brasil	2011
El Salvador	2011
Guyana	2013
Paraguay	2014
Bahamas	2017
Bolivia	2017

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Centre for Law and Democracy (2018) (<http://www.rti-rating.org/country-data/>).

Por otra parte, instituciones regionales como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) no se han hecho presentes hasta la fecha con relación a estos temas, aunque en la Conferencia Iberoamericana, que se celebra desde 1991, sí han sido parte fundamental en las Declaraciones. Cabe destacar la *Carta Iberoamericana de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública* de 2012, cuyos principales objetos estaban relacionados con «definir un marco legal de transparencia, promoverla y definir el contenido básico del derecho de las personas a acceder a la información pública» (Escobar 2015: 68).

Sin embargo, estos documentos no han sido un factor determinante a la hora de evaluar el avance en los procesos en materia de transparencia. Frente a los casos de corrupción constantes que se publican en los medios de comunicación en América Latina, diversas instituciones se han visto llamadas a propiciar iniciativas de evaluación de la información que se publica en la *web* de las instituciones públicas desde diferentes frentes, ya sea desde la sociedad civil, organizaciones privadas o académicas. Cunill (2006) expone que la transparencia es uno de los valores actualmente más apreciados.

En 2015, el *RTI Rating*², del Centre for Law and Democracy, que analizó la calidad de las leyes de acceso a la información pública del mundo, coloca a algunos de los países de Latinoamérica con los puntajes más altos: México ocupa la primera posición, con 136 puntos; El Salvador, con 122, en noveno; Nicaragua obtiene 111; Brasil 108, y Colombia 102. Sin embargo, otros se encuentran muy alejados, como Ecuador, que consigue solo 73 puntos. En contraste, en el Índice de Percepción de la Corrupción 2016, de Transparency International³, estos países muestran elevados niveles de corrupción: México está en el puesto 123 del *ranking*, El Salvador en el 95, Nicaragua en el 145, Brasil en el 79, Colombia en el 90 y Ecuador en el 120. Con el puesto 21, Uruguay es el país mejor situado del área. Estos datos demuestran que la mera vigencia de leyes de transparencia en un país no tiene una relación directa con los niveles de corrupción.

IV. LA TRANSPARENCIA EN ECUADOR

En Ecuador, el 18 de mayo de 2004 se aprobó la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP). La LOTAIP tiene como objeto de aplicación a las instituciones que son parte del Estado ecuatoriano y también a las instituciones cofinanciadas, es decir, aquellas organizaciones que reciben fondos del Estado. Sin embargo, no ha sido actualizada desde la fecha de su promulgación (2004), por lo que esta ley responde a las exigencias de la *Constitución de la República del Ecuador* de 1998, pero no a la actual Constitución de 2008.

2. Véase: *Global Right to Information Rating*, en <http://www.rti-rating.org>.

3. Véase: *Transparency International, corruption perceptions index 2016*, en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table.

Dicha Ley establece que «la información pública pertenece a los ciudadanos y ciudadanas» (LOTAIP 2004: art. 4), y que el Estado y las instituciones privadas que detenten en depósito archivos públicos tienen la obligación de garantizar el acceso a la información que poseen. A pesar de esto, distingue entre información pública e información confidencial. La primera se refiere a cualquier documento que esté en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas vinculadas a las instituciones públicas. La segunda es toda información pública personal que no esté sujeta al principio de publicidad y se relacione con los derechos personalísimos y fundamentales.

Además de hacer hincapié en los documentos que se deben publicar en el portal *web* del municipio (art. 7, Título II), especifica que la información deberá ser publicada organizándola por temas, ítems, orden secuencial o cronológico, etcétera, para que la ciudadanía pueda ser informada correctamente y sin confusión.

En cuanto a la aplicación, en el artículo 8 exige a las entidades del sector público que formulen programas de difusión y capacitación para los servidores públicos y exige que las universidades y el resto de las instituciones del sistema educativo desarrollen programas y actividades para conocimiento y difusión de estos derechos.

Para democratizar la información que se encuentra en manos del Estado, Ecuador inició un programa de políticas de Gobierno Abierto en el año 2013. La referencia para su ejecución fue el *Open Government Partnership* (OGP 2015)⁴. Se realizó un análisis de la situación en cuanto a datos abiertos y se elaboró un informe sobre las iniciativas que se habían puesto en marcha, denominado «Transparencia 100»⁵. Para lograr la meta planteada, la Secretaría Nacional de la Administración Pública solicitó a la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (Red GEALC) (2013) asesorías sobre el programa. De igual manera, se contó con Mauricio Solar y con Adrián Mora, como asesores expertos, quienes salían del proceso de vincular a Costa Rica al OGP y, por lo tanto, podían ayudar a gestionar el nuevo programa. Aunque se organizaron varios encuentros de trabajo entre la Secretaría Nacional de Administración Pública, la Red GEALC y los investigadores costarricenses, no hay conocimiento posterior de otros avances en este tema, por lo que hasta la fecha Ecuador ha podido ser parte del OGP.

En cuanto a la percepción de la transparencia en el gobierno ecuatoriano, aunque a Rafael Correa se le reconoce que realizó cambios en temas como las infraestructuras, la renegociación de la deuda, en la educación y otros ámbitos (Herranz 2015), la falta de seguimiento o respuesta en los procesos públicos creó un clima de desconfianza hacia su gobierno. La confianza ciudadana es un indicador importante (Mizrahi 2015), al cual los gobiernos deben tomar atención cuando se pretende contar con la participación para fortalecer el proceso democrático. De acuerdo con el ya citado índice de Transparency International, Ecuador se colocó en el puesto 120, con un puntaje de 31 en la escala de 100, lo que representa a un país con un alto índice de corrupción bajo la percepción de los ciudadanos.

4. Véase: *Open Government Partnership*, en <https://www.opengovpartnership.org>.

5. Véase: *Informe Transparencia 100*, en http://www.oas.org/es/sap/boletin/imgs/april/RED_GEALC.pdf.

V. OBJETIVOS E HIPÓTESIS

Esta investigación propone dos objetivos fundamentales:

1. Adaptar la metodología Infoparticipa al caso de Ecuador, para comprobar sus posibilidades de aplicación en el área iberoamericana como procedimiento de evaluación y mejora de la transparencia de las administraciones locales.

La metodología Infoparticipa ha sido desarrollada y probada en España. Para ponerla a prueba en Ecuador es necesario un trabajo de adaptación, de forma que se han de revisar las características de las administraciones locales y la legislación de transparencia vigente. Igualmente, es necesario adaptar la plataforma web Mapa Infoparticipa para incorporar los resultados de evaluación de los municipios de Ecuador.

2. Evaluar la transparencia de las municipalidades de Ecuador, analizando la información que publican en sus sitios web y aplicando para ello la metodología Infoparticipa.

Para cumplir con este objetivo, se estudian los 105 sitios webs de los municipios de Ecuador mayores de 25.000 habitantes. Se obtiene así un resultado significativo sobre el estado de la transparencia en estas administraciones y, simultáneamente, se comprueba la validez del procedimiento, con lo que también se da cumplimiento al primer objetivo.

VI. METODOLOGÍA INFOPARTICIPA PARA LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y LA TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA LOCAL

VI.1. *El Mapa Infoparticipa*

La metodología Infoparticipa se articula en torno a una herramienta central: el Mapa Infoparticipa (<http://mapainfoparticipa.com>), una cartografía interactiva que permite publicar los resultados de las evaluaciones de los sitios web de las administraciones de cualquier lugar del mundo. Hasta ahora se ha utilizado preferentemente en España con administraciones locales, pero ya se publican resultados de otras administraciones, como los Consejos Comarcales y Diputaciones Provinciales de Cataluña o las municipalidades de Ecuador, y está previsto incorporar otras a lo largo de 2017-2018, de España, Ecuador y Colombia, así como las televisiones de Ecuador.

Para poder hacer este trabajo en los diferentes países y territorios y de forma colaborativa (contando con la participación de investigadores de diversas universidades y en diferentes países), se ha conceptualizado y desarrollado la plataforma considerando estas cuestiones, que aquí se mencionan.

- La base de datos descansa en una arquitectura flexible, construida mediante módulos, de forma que es posible trabajar con diferentes jerarquías geográficas para respetar las divisiones e instituciones administrativas de cada región o estado.

- También es posible trabajar con diferentes indicadores de evaluación para cada territorio y tipología de administración, de forma que se tienen en cuenta circunstancias como obligaciones legales específicas u órganos de gobierno particulares. Una vez incorporadas estas características a la metodología y adaptada la plataforma web, esta calcula y publica los resultados en función de la estructura determinada para cada territorio.
- La plataforma también está preparada para ser utilizada en diferentes lenguas. En este momento se utilizan español, catalán y gallego, pero pueden añadirse otras a medida que se incorporen nuevos países o regiones.
- Se utiliza la herramienta cartográfica *Google Maps*, que es gratuita y conocida por cualquier usuario de Internet.
- El gestor de contenidos habilita a cada investigador para incorporar los datos de las evaluaciones de un país o región mediante la asignación de unas claves de acceso que otorgan un rol específico. De esta forma, los evaluadores se ocupan de una muestra específica, conociendo y considerando sus particularidades.

Las herramientas del Mapa permiten visualizar el conjunto de municipios o administraciones públicas evaluadas y permiten además hacer selecciones específicas para conocer la evaluación de una web. También pueden hacerse consultas por otras demarcaciones (como provincias), por número de habitantes de las poblaciones, por resultados de evaluación, por partido político en el gobierno o por el sexo del alcalde o alcaldesa. En cualquier caso, clicando sobre el ícono de una evaluación se abre una ventana en la que, en el caso de los ayuntamientos, se indica el nombre del municipio, el número de habitantes, el resultado global de la evaluación y la posibilidad de obtener más información. Clicando en esta última opción se abre una nueva ventana en la que aparecen los datos de contexto, la URL de la web de la administración evaluada y la opción de ver la evaluación indicador a indicador. La publicación de toda esta información permite que cualquier persona pueda contrastar la evaluación hecha con sus apreciaciones, de forma que puede contactar con el equipo del proyecto si observa discrepancias en cualquier sentido.

Por último, el Infometro representa estos resultados en el Mapa asignando un color a la señal según la nota obtenida por cada municipio, por lo que además de localizarse sobre el mapa se obtiene una visión de conjunto de la evaluación. Estos colores son: blanco, cuando no se ha llegado a evaluar positivamente el 25% de indicadores; amarillo, cuando se ha obtenido entre el 25 y el 50%; verde claro cuando se supera el 50%, pero sin llegar al 75%; y verde oscuro, cuando se supera este porcentaje y hasta el 100%. Para que estos colores puedan ser interpretados en las imágenes que se incluyen en este artículo, se emplean el blanco y una escala de grises de menos a más gradación que sustituyen a los colores mencionados.

VI.2. *La metodología Infoparticipa*

Hay una gran diferencia entre aplicar una perspectiva jurídico-administrativa, cuyo objetivo es saber si se publican las informaciones requeridas por la ley, y un modelo

de carácter comunicativo, más próximo a los intereses ciudadanos y que suma otros parámetros, entre los que destaca la inteligibilidad de la información junto a la facilidad de acceso. Si bien es cierto que la legislación refiere casi siempre estas cuestiones como principios generales, determinar si se están aplicando o no requiere adoptar una perspectiva adecuada y contar con instrumentos coherentes. Esta es una cuestión fundamental, puesto que el objetivo final de la transparencia es incrementar la participación de la ciudadanía en la planificación y desarrollo de las políticas públicas. Si la información no responde a criterios de calidad, no puede alcanzar este objetivo, ya que resulta altamente improbable que una porción suficiente de ciudadanos pueda conocer e interpretar las informaciones para hacer uso de ellas participando políticamente. Esta diferencia entre lo que calificamos como evaluación administrativa y evaluación cívica viene determinada por su objetivo, pero la metodología lo ha de hacer posible.

Solo si la información es comprensible puede ser apropiada por la ciudadanía con la finalidad de ser utilizada para el seguimiento de la acción de gobierno, la rendición de cuentas, el diálogo y la toma de decisiones. Decimos que la información debe ser tratada periódicamente. Con esto no nos queremos referir tan solo a los componentes textuales; es necesario que se utilicen también los recursos gráficos, audiovisuales, digitales e interactivos propios del periodismo actual, así como las herramientas que facilitan la comunicación interactiva y la participación, como las redes sociales.

Puesto que, desde su conceptualización inicial, la metodología Infoparticipa se define como internacional con especial atención al ámbito iberoamericano, el propósito de alcanzar unos indicadores y una metodología internacionales de evaluación de la transparencia requiere trabajar en diferentes sentidos:

- a) Definir unos indicadores de evaluación de la información que consideren las obligaciones generalmente recogidas en la legislación de los diferentes países, pero también otras, desde la perspectiva de los derechos de la ciudadanía.
- b) Establecer unos criterios de evaluación de esos indicadores que han de ser claros para que cualquier persona evaluadora pueda aplicarlos de forma idéntica y para que cualquier persona que acceda a la información los comprenda. Su formulación ha de poder también incorporar cualquier diferencia de orden administrativo o jurídico entre países o regiones.
- c) Incorporar herramientas de búsqueda de información y visualización de resultados fáciles de utilizar para cualquier ciudadano o ciudadana y comunes, para que permitan la internacionalización del proyecto.

El esquema de indicadores de la metodología se divide en dos grandes grupos, desdoblados en cinco categorías.

1. Transparencia de la corporación

- 1.1. ¿Quiénes son los representantes políticos?
- 1.2. ¿Cómo gestionan los recursos colectivos?
- 1.3. ¿Cómo se gestionan los recursos económicos (presupuestos, salarios, contrataciones, subvenciones)?

2. Información para la participación

- 2.1. ¿Qué información proporcionan sobre el municipio y la gestión de los recursos colectivos?
- 2.2. ¿Qué herramientas se ofrecen para la participación ciudadana?

Estas cinco categorías se subdividen en España en 52 indicadores para el análisis de las administraciones locales, formulados como preguntas de respuesta binaria (sí/no). Solo se considera que la respuesta es positiva cuando se encuentra la información atendiendo a los criterios de ese indicador. De esta forma, se limita el subjetivismo en la apreciación de los evaluadores. Cada indicador tiene el mismo valor porcentual en la obtención de la nota, de forma que el conjunto de indicadores es el 100%.

Además de los indicadores, en la propia plataforma se publica la guía de evaluación con los criterios de aplicación de cada indicador, para que cualquier ciudadano/a pueda conocer el procedimiento y hacer aportaciones o comunicar discrepancias de valoración que pueda observar. De esta forma, tanto los responsables políticos como los técnicos de las administraciones pueden conocer cómo son evaluados e incorporar mejoras en sus webs, tanto antes de ser evaluados, como posteriormente y a la vista de los resultados obtenidos.

VI.3. Aplicación de la metodología Infoparticipa en Ecuador

El proyecto se ha aplicado en España desde 2012 (Moreno, Molina y Corcoy 2013; Moreno, Molina y Simelio 2017a) y ahora se aplica en Ecuador con un doble objetivo. Por una parte, al igual que en España, para conseguir una mejora de la transparencia de las administraciones locales de Ecuador y, por otra, para probar la metodología y las herramientas en un país latinoamericano y detectar si son necesarias modificaciones en el procedimiento o la herramienta para su expansión en el resto de América Latina.

La adaptación del Mapa para publicar los resultados obtenidos en Ecuador no ha requerido grandes modificaciones. Tan solo se han incorporado en los desplegables de los menús los nombres de las provincias de Ecuador para hacer posible la búsqueda por este parámetro, y los nombres de los municipios, que han sido geolocalizados para que sea posible situarlos en el Mapa de forma automática.

Los indicadores y criterios elaborados en España fueron revisados para su adecuación a Ecuador, comparando para ello el marco legal de ambos países con especial atención a la legislación de transparencia. Como resultado de este trabajo resultó una relación de 53 indicadores, uno más que en España, que pueden verse en la Tabla IV, y una guía de evaluación disponible en la plataforma Mapa Infoparticipa.

Los indicadores y la guía se modificaron para recoger las cuestiones específicas y la nomenclatura apropiada para los diferentes órganos y sus funciones en Ecuador. La mayoría de los cambios que se hicieron responden exclusivamente a estas razones o a la incorporación de cuestiones específicamente señaladas en la LOTAP, aunque en la mayor parte de los casos no fue necesaria ninguna modificación. Así, los 6 primeros

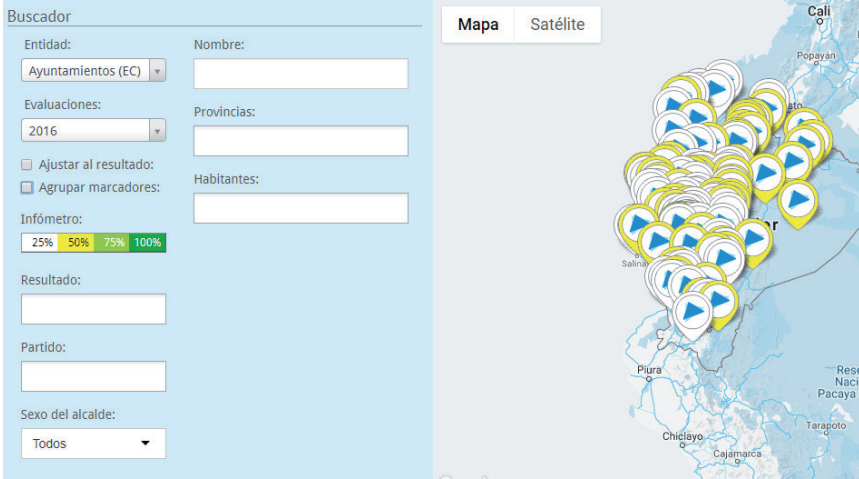
indicadores sobre el perfil del alcalde o alcaldesa y del resto de cargos electos son exactamente iguales en los dos casos, mientras que el indicador siguiente (7), que en España es «¿Se publican las retribuciones (mensuales y/o anuales) de los representantes políticos?», evalúa la misma cuestión en Ecuador, pero el redactado fue modificado para ajustarlo a las especificaciones de la LOTAIP: «¿Se publican las remuneraciones (mensuales y o anuales), los viáticos, justificaciones de movilizaciones tanto nacionales como internacionales, incluso el sistema de compensación de los responsables políticos?».

Los dos cambios de más importancia corresponden al indicador 17, que en España evalúa la publicación de las actas de la Junta de Gobierno, mientras que en Ecuador solicita la publicación de los informes anuales de rendición de cuentas y la incorporación de un indicador más en las evaluaciones de Ecuador, el 39, que evalúa una obligación recogida en la legislación ecuatoriana: «¿Se publican los nombres de las empresas y personas que han incumplido con la institución?».

Si no fueron necesarios cambios estructurales en el diseño o modificaciones de mayor profundidad es por tres motivos. El primero es que las leyes de transparencia en los diferentes países están recogiendo obligaciones similares. El segundo es que la estructura y las competencias de las administraciones de ambos países son también muy parecidas. Finalmente, la perspectiva del proyecto, que plantea la evaluación como una auditoría cívica y parte de la perspectiva del humanismo plural aplicado al campo de la comunicación pública (Moreno, Molina y Simelio 2017b; Moreno, Molina *et al.* 2013), incorpora indicadores específicos como los del campo de la participación o la información, no basados en las obligaciones legales y formulados contemplando todo tipo de pluralidades (género, edad, clase social, diversidades culturales, étnicas, etcétera). Igualmente, esta perspectiva obliga a hacer un análisis de la información atendiendo a la inteligibilidad de la información publicada. Por tanto, los indicadores que analizan si existe información sobre estos aspectos, tales como sobre «consejos territoriales, consejos de ciudad, consejos sectoriales», o sobre entidades presentes en la localidad y otros, pueden ser aplicados en contextos diversos.

IMAGEN I

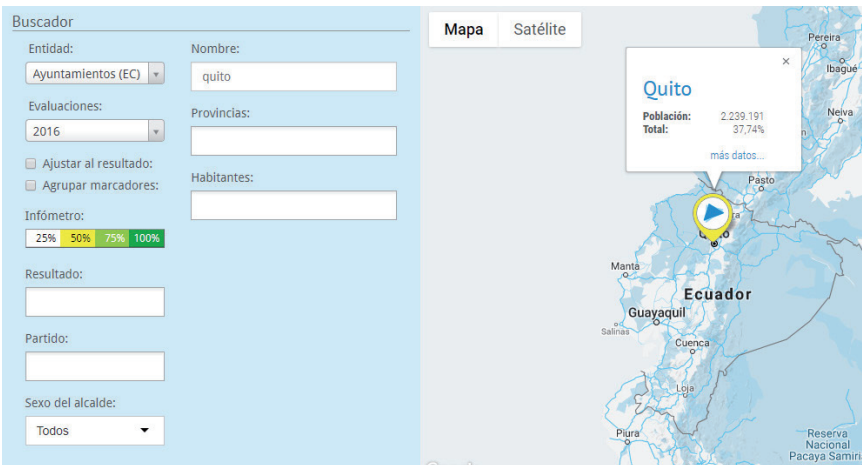
REPRESENTACIÓN EN EL MAPA INFOPARTICIPA DE LOS RESULTADOS DE EVALUACIÓN DE TODOS LOS MUNICIPIOS ECUATORIANOS MAYORES DE 25.000 HABITANTES



Fuente: Elaboración propia con los datos del Mapa Infoparticipa (www.mapainfoparticipa.com).

IMAGEN II

REPRESENTACIÓN EN EL MAPA INFOPARTICIPA DEL RESULTADO DE EVALUACIÓN DEL MUNICIPIO DE QUITO Y DE LA PRIMERA VENTANA DE INFORMACIÓN



Fuente: Elaboración propia con los datos del Mapa Infoparticipa (www.mapainfoparticipa.com).

IMAGEN III
REPRESENTACIÓN EN EL MAPA INFOPARTICIPA DEL RESULTADO DE EVALUACIÓN
DEL MUNICIPIO DE QUITO: PRIMERA PARTE DE LA FICHA DE EVALUACIÓN

Mapa infoparticipa

Quito

Evaluaciones: Indicadores Ecuador - 2016 (14/09/2016)

Infómetro: 25% 50% 75% 100%

Resultado: 20 (37,74%)

Datos de contexto

Población: 2.239.191 Habitantes
Sexo del alcalde: Hombre
Partido: Movimiento Suma (lista 23)
Web: www.quito.gob.ec

¿Quiénes son los representantes políticos?

- ¿Se da información básica sobre el alcalde o alcaldesa: nombre, apellidos, foto y partido político?
- ¿Se da información básica sobre el alcalde o alcaldesa: biografía y/o currículum?
- ¿Se da información básica sobre los representantes que forman parte del gobierno municipal: nombres y apellidos, foto y partido político?
- ¿Se da información básica sobre los representantes que forman parte del gobierno municipal: biografía y/o currículum?
- ¿Se da información básica sobre los representantes que no forman parte del gobierno municipal: nombre y apellidos, foto y partido político?
- ¿Se da información básica sobre los representantes que no forman parte del gobierno municipal: biografía y/o currículum?
- ¿Se publican las remuneraciones (mensuales y/o anuales), los viáticos, justificaciones de movilizaciones tanto nacionales como internacionales. Incluso el sistema de compensación de los responsables políticos? (en caso de que no perciban, s
- ¿Se publican las declaraciones de actividades y bienes de los cargos electos?
- ¿Se publica la agenda institucional del Alcalde o de la Alcaldesa?
- ¿Se publican en la web datos de contacto de los miembros del gobierno (correo electrónico y/o twitter y/o facebook y/o página web y/o teléfono...)?
- ¿Se publican en la web datos de contacto de los miembros de la oposición (correo electrónico y/o twitter y/o facebook y/o página web y/o teléfono...)? No se contabilizará en los casos en que no haya oposición

Fuente: Elaboración propia con los datos del Mapa Infoparticipa (www.mapainfoparticipa.com).

VII. RESULTADOS DE EVALUACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE ECUADOR

La Tabla II ofrece los resultados de evaluar la transparencia de las webs de los municipios de Ecuador mayores de 25.000 habitantes, aplicando la metodología Info-participa, adaptada para contemplar las características de las administraciones locales ecuatorianas y sus obligaciones legales. La evaluación se realizó entre enero de 2016 y octubre del mismo año.

TABLA II
 RESULTADOS DE EVALUACIÓN DE LAS WEBS DE LOS MUNICIPIOS DE ECUADOR
 MAYORES DE 25.000 HABITANTES

N.º DE MUNICIPIOS	N.º DE HABITANTES	WEBS CON MÁS DEL 50% DE INDICADORES POSITIVOS	WEBS ENTRE EL 25% Y 50% DE INDICADORES POSITIVOS	WEBS CON MENOS DEL 25% DE INDICADORES POSITIVOS
3	Más de 500.000	1	2	0
3	De 250.001 a 500.000	0	3	0
13	De 125.001 a 250.000	0	10	3
24	De 62.501 a 125.000	0	12	12
43	De 31.001 a 62.500	0	24	19
19	De 25.000 a 31.000	0	5	14
105	TOTAL	1	56	48
		1%	53%	46%

Fuente: Elaboración propia.

Como puede verse, solo uno de estos 105 municipios ha obtenido una evaluación superior al 50%. Este municipio es Guayaquil, el mayor del país, aunque solo supera esa nota con un muy pequeño margen, como puede verse en la Tabla III (caso 1: 60,38%). Destaca también que la capital del país, Quito (caso 2), no solo no alcanza esa nota, sino que tan solo obtiene un 37,74%.

El 53% de los municipios han obtenido notas entre el 25% y el 50% y el 46% obtiene notas inferiores al 25%. Con porcentajes tan bajos no cabe hacer muchas diferencias, pero señalamos que entre los municipios mayores de 225.000 habitantes no hay ninguno por debajo del 25%.

TABLA III
 RESULTADOS DE EVALUACIÓN DE LAS WEBS DE LOS MUNICIPIOS DE ECUADOR,
 ORDENADOS POR NÚMERO DE HABITANTES

N.º	MUNICIPIO	HABITANTES	PORCENTAJES
1	Guayaquil	2.350.915	60,38
2	Quito	2.239.191	37,74
3	Cuenca	505.585	47,17
4	Santo Domingo	368.013	37,74
5	Ambato	329.856	41,51
6	Portoviejo	280.029	33,96
7	Machala	245.972	26,42
8	Durán	235.769	37,74
9	Manta	226.477	39,62
10	Riobamba	225.741	35,85
11	Loja	214.855	22,64
12	Esmeraldas	189.504	18,87
13	Ibarra	181.175	43,40
14	Quevedo	173.575	28,30
15	Latacunga	170.489	39,62
16	Milagro	166.634	30,19
17	Babahoyo	153.776	5,66
18	Santa Elena	144.076	45,28
19	Chone	126.491	26,42
20	Quinindé	122.570	30,19
21	Daule	120.326	35,85
22	Otavalo	104.874	28,30
23	Guaranda	91.877	32,08
24	Lago agrio	91.744	28,30
25	El Carmen	89.021	9,43
26	Tulcán	86.498	22,64
27	Rumiñahui	85.852	39,62
28	Cayambe	85.795	41,51
29	Mejía	81.335	22,64
30	El Empalme	74.451	43,40
31	Pasaje	72.806	3,77
32	Orellana	72.795	37,74
33	Vinces	71.736	16,98

PEDRO MOLINA RODRÍGUEZ-NAVAS Y NARCISA JESSENIA MEDRANDA MORALES
 LA TRANSPARENCIA DE LOS MUNICIPIOS DE ECUADOR EN SUS SITIOS WEB:
 METODOLOGÍA Y RESULTADOS

N.º	MUNICIPIO	HABITANTES	PORCENTAJES
34	Jipijapa	71.083	20,75
35	Montecristi	70.294	11,32
36	Azogues	70.064	30,19
37	Pujilí	69.055	22,64
38	Santa Rosa	69.036	39,62
39	Naranjal	69.012	33,96
40	Salinas	68.675	20,75
41	Samborondón	67.590	24,53
42	Ventanas	66.551	13,21
43	Buena Fe	63.148	18,87
44	Pastaza	62.016	37,74
45	San Jacinto de Yaguachi	60.958	20,75
46	Tena	60.880	35,85
47	Cañar	59.323	24,53
48	Salcedo	58.216	33,96
49	Salitre (Urbina Jado)	57.402	11,32
50	Sucre	57.159	22,64
51	San Pedro de Pelileo	56.573	30,19
52	Pedernales	55.128	22,64
53	La troncal	54.389	28,30
54	Balzar	53.937	32,08
55	El Guabo	50.009	7,55
56	Huaquillas	48.285	9,43
57	Santa Ana	47.385	26,42
58	Guamote	45.153	20,75
59	Colta	44.971	30,19
60	El Triunfo	44.778	18,87
61	Shushufindi	44.328	33,96
62	Alausí	44.089	22,64
63	Antonio Ante	43.518	43,40
64	Pedro Carbo	43.436	37,74
65	La Concordia	42.924	24,53
66	Guano	42.851	26,42
67	Gualaceo	42.709	26,42
68	Valencia	42.556	5,66
69	San Lorenzo	42.486	7,55
70	La Mana	42.216	30,19

N.º	MUNICIPIO	HABITANTES	PORCENTAJES
71	Playas	41.935	43,40
72	Atacames	41.526	33,96
73	Morona	41.155	32,08
74	Bolívar (Manabi)	40.735	32,08
75	Cotacachi	40.036	45,28
76	Eloy Alfaro	39.739	9,43
77	Baba	39.681	28,30
78	Santa Lucía	38.923	33,96
79	Mocache	38.392	15,09
80	Santiago de Píllaro	38.357	22,64
81	Tosagua	38.341	35,85
82	La Joya de los Sachas	37.591	37,74
83	Naranjito	37.186	24,53
84	Paján	37.073	15,09
85	Puebloviejo	36.477	11,32
86	Pedro Moncayo	33.172	32,08
87	Catamayo	30.638	30,19
88	Montufar	30.511	37,74
89	Pichincha	30.244	16,98
90	Saraguro	30.183	37,74
91	Urdaneta	29.263	9,43
92	24 de mayo	28.846	11,32
93	Muisne	28.474	13,21
94	Calvas	28.185	18,87
95	San Miguel	27.244	15,09
96	Sigsig	26.910	24,53
97	Rioverde	26.869	20,75
98	Arenillas	26.844	16,98
99	Piñas	25.988	24,53
100	Zamora	25.510	35,85
101	Paute	25.494	22,64
102	Simón Bolívar	25.483	33,96
103	Saquisilí	25.320	22,64
104	Alfredo Baquerizo Moreno (Juján)	25.179	1,89
105	Flavio Alfaro	25.004	7,55

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla III permite ver cómo los municipios con menos de 30.000 habitantes son los que en conjunto obtienen peores puntuaciones, como por ejemplo el caso 104 –que ha obtenido un 1,89%, la valoración más baja de la muestra–, aunque hay casos de poblaciones mucho mayores como Babahoyo (17) que, con 153.776 habitantes, ha obtenido un 5,66%, u otros 10 casos –incluyendo el caso 104– que no alcanzan el 10%.

Por el contrario, algunas poblaciones de menor densidad demográfica, como Antonio Ante (63), Playas (71) o Cotacachi (75), están por encima del 40%, aunque son casos excepcionales. Por otra parte, son 32 los municipios con población menor a 100.000 habitantes que superan el 30% en la evaluación. Aunque no podemos perder de vista que este resultado es manifiestamente deficiente, indica la posibilidad de alcanzar notas al menos indicativas de interés por la cuestión, incluso por estos municipios menores, que son la mayoría de la población estudiada (casos 23 a 105).

TABLA IV
 RESULTADOS DE EVALUACIÓN DE LAS WEBS DE LOS MUNICIPIOS DE ECUADOR.
 PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE CADA INDICADOR

N.º ORDEN	ENUNCIADO DEL INDICADOR	%
	1.1 ¿Quiénes son los representantes políticos?	
1	¿Se da información básica sobre el alcalde o alcaldesa: nombres, apellidos, foto y partido político?	9%
2	¿Se da información básica sobre el alcalde o la alcaldesa: biografía y/o currículum?	42%
3	¿Se da información básica sobre los representantes que forman parte del gobierno: nombres y apellidos, foto y partido político?	2%
4	¿Se da información básica sobre los representantes que forman parte del gobierno: biografía y/o currículum?	5%
5	¿Se da información básica sobre los representantes que no forman parte del gobierno municipal: nombre y apellidos, foto y partido político?	2%
6	¿Se da información básica sobre los representantes que no forman parte del gobierno: biografía y/o currículum?	2%
7	¿Se publican las remuneraciones (mensuales y o anuales), los viáticos, justificaciones de movilizaciones tanto nacionales como internacionales, incluso el sistema de compensación de los responsables políticos?	70%
8	¿Se publican las declaraciones de actividades y bienes de los cargos electos?	0%
9	¿Se publica la agenda institucional del alcalde?	1%

N.º ORDEN	ENUNCIADO DEL INDICADOR	%
10	¿Se publican en la web datos de contacto de los miembros del gobierno (correo electrónico y/o twitter y/o Facebook y/o página web y/o teléfono...)?	55%
11	¿Se publican en la web datos de contacto de los miembros de la oposición (correo electrónico y/o twitter y/o Facebook y/o página web y/o teléfono...)?	50%
1.2 ¿Cómo se gestionan los recursos colectivos?		
12	¿Se da información sobre la composición de los órganos de gobierno: pleno, junta de gobierno y comisiones informativas?	37%
13	¿Se da información sobre las competencias y el calendario de trabajo de estos órganos de gobierno?	3%
14	¿Se publica el organigrama completo con los nombres y apellidos de las personas responsables y sus funciones?	3%
15	¿Se publican las convocatorias de los plenos municipales con los órdenes del día previos a la celebración?	24%
16	¿Se publican las actas de las sesiones de los Concejos municipales?	39%
17	¿Se publican los acuerdos completos de la Junta de Gobierno y/o las actas íntegras, cuando la Junta de Gobierno actúa en delegación del pleno?	50%
18	¿Se da información sobre los planes y programas de la institución en ejecución, es decir, Plan de Gobierno, Plan Estratégico, metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos?	77%
19	¿Se da información sobre el Plan Cantonal de Desarrollo, Plan de Ordenamiento Territorial u otras normas de planificación urbanística así como sus modificaciones puntuales?	37%
20	¿Se publican las ordenanzas municipales?	77%
1.3 ¿Cómo se gestionan los recursos económicos: presupuestos, salarios, contrataciones, subvenciones...?		
21	¿Se publica el presupuesto del municipio del año en curso, y de los organismos autónomos y entes dependientes, en caso de existir?	47%
22	¿Se publica información sobre la ejecución trimestral del presupuesto del año en curso?	30%
23	¿Se publican las modificaciones presupuestarias realizadas?	23%
24	¿Se publica información sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y/o nivel de endeudamiento?	18%
25	¿Se publica la liquidación de los presupuestos de ejercicios anteriores y/o la cuenta general?	35%

N.º ORDEN	ENUNCIADO DEL INDICADOR	%
26	¿Se publica la relación de puestos de trabajo de la Corporación y las remuneraciones del personal laboral y funcionario del municipio, según las categorías?	65%
27	¿Se publica el listado y las remuneraciones de los directivos y de los cargos de confianza, sus funciones y su currículum?	0%
28	¿Se publica la oferta de trabajo de la institución, el desarrollo de los concursos públicos y los resultados?	53%
29	¿Se publica el inventario general del patrimonio del municipio?	1%
30	¿Se publican todos los contratos formalizados, mayores y menores?	52%
31	¿Se publican las licitaciones en curso y la composición de las mesas de contratación?	27%
32	¿Se publican las actas de las mesas de contratación?	20%
33	¿Se publican las modificaciones de los contratos formalizados y sus prórrogas, las licitaciones anuladas y las resoluciones anticipadas?	13%
34	¿Se publica la relación completa de proveedores, adjudicatarios y/o contratistas y la cuantía económica?	5%
35	¿Se publica el periodo medio de pago a los proveedores?	0%
36	¿Se publican las subvenciones otorgadas, las respectivas convocatorias y resoluciones?	3%
37	¿Se publican los convenios firmados, especificando las partes, su objeto y las obligaciones económicas que se deriven, en su caso?	11%
38	¿Se publican los costes y las características de las campañas de publicidad institucional en los medios de comunicación?	5%
39	¿Se publican los nombres de las empresas y personas que han incumplido con la institución?	53%
2.1 Información para la participación		
40	¿Se publican noticias, informaciones y/u opiniones sobre las actuaciones de los miembros del gobierno relacionadas con la gestión del gobierno?	83%
41	¿Se publican noticias, informaciones y/u opiniones sobre las actuaciones de los miembros de la oposición y/o de los grupos políticos relacionadas con el control de la gestión del gobierno?	2%
42	¿Se pública información sobre el desarrollo del pleno, las mociones presentadas por los diferentes grupos políticos, el debate y los acuerdos?	0%
43	¿Se publica información histórica sobre el municipio?	68%

N.º ORDEN	ENUNCIADO DEL INDICADOR	%
44	¿Se da información sobre la situación del municipio: datos sobre el término municipal, la población empadronada y la diversidad social, actividades económicas, culturales?	47%
45	¿Se ofrece en la web una agenda de actividades municipales y ciudadanas?	8%
46	¿Se publica el contacto con la persona responsable de Prensa, Información y/o Comunicación de la Corporación?	53%
2.2. ¿Qué herramientas se ofrecen para la participación ciudadana?		
47	¿Se da información en la web sobre el Reglamento de Participación Ciudadana u otras normas al respecto?	9%
48	¿Se da información en la web de otros mecanismos o entes de participación: consejos territoriales, consejos de ciudad, consejos sectoriales, etc.?	6%
49	¿Se publican las Actas de las reuniones de los otros mecanismos o entes de participación?	1%
50	¿Se ofrece en la web el directorio de entidades y asociaciones del municipio y/o el registro de los grupos de interés, en su caso?	5%
51	¿Se ofrecen en la web instrumentos de consultas y/o de participación sobre temas actuales de interés local?	5%
52	¿Se ofrece en la web la relación de servicios que se prestan (Carta de Servicios) y los compromisos ante la ciudadanía?	5%
53	¿Se proporcionan en la web instrumentos para valorar los servicios y para presentar quejas o sugerencias sobre su funcionamiento?	55%

Fuente: Elaboración propia.

Sobre el primer grupo de indicadores, destaca (véase Tabla IV) la escasa información que se proporciona sobre todos los cargos electos, incluyendo sobre el propio alcalde o alcaldesa (tanto los correspondientes a sus perfiles personales como los que tienen que ver con sus datos de contacto). Sin embargo, el indicador 7, sobre sus remuneraciones, se ha validado en el 70% de los casos. Este dato contrasta significativamente con la nula existencia de información sobre los bienes de los cargos electos y sus actividades, información esencial para aportar confianza a la ciudadanía (indicador 8).

En esa misma categoría de indicadores, también destaca la absoluta falta de transparencia sobre la agenda de la máxima autoridad del municipio (indicador 9, 1%), cuando esta información es imprescindible para hacer seguimiento del mandato y valorar si mantiene contactos con todos los sectores sociales del municipio de forma proporcionada.

En el grupo de indicadores sobre la gestión de los recursos colectivos (1.2) se observan algunas buenas prácticas, como la publicación de los planes de gobierno (indicador 18) o de las ordenanzas municipales (20), con porcentajes muy destacados sobre el

resto. Sin embargo, otras informaciones esenciales, como las relativas a la planificación urbanística (indicador 19) o a la composición del resto de órganos de gobierno y su funcionamiento (indicadores 12 a 17), obtienen puntuaciones muy bajas, considerando su importancia. Si bien el organigrama completo no se publica casi nunca (indicador 14, 3%) ni tampoco el calendario de los órganos de gobierno (indicador 13, 3%), es especialmente significativo que la convocatoria de los plenos y las actas se publiquen tan solo en un 24 y 39% de los casos, respectivamente, siendo estos órganos de participación.

En el apartado económico (1.3), el presupuesto anual lo publican menos de la mitad de los municipios (47%, indicador 21). Y aunque el 65% publica las remuneraciones del personal contratado, ninguno informa de las remuneraciones de los cargos de confianza (indicadores 26 y 27). También destaca la escasa información que se proporciona sobre licitaciones, subvenciones, convenios y demás adjudicaciones económicas (indicadores 30 a 37). Incluso, algunas informaciones tan sensibles, como las adjudicaciones de subvenciones o convenios, solo son informadas en un 3 y un 11% de los casos (indicadores 36 y 37). En este mismo apartado, el tema de los costos de las campañas publicitarias de la institución en los medios (indicador 38) se sitúa en un insuficiente 5%.

En cuanto a las noticias (2.1), es un dato muy favorable que el 83% publique informaciones sobre las actuaciones del gobierno (40). Por el contrario, los datos son muy negativos cuando se trata de informar sobre la actividad del resto de grupos políticos (41 y 42).

En este mismo apartado (2.1), se ha constatado que a través de estos sitios institucionales también resulta difícil conocer aspectos clave sobre la realidad social del municipio (indicador 44) o disponer de la agenda de actividades (indicador 45), que solo se publica en un 8% de los casos. Estas carencias también ponen de manifiesto la falta de una idea clara sobre la función de la web del municipio como herramienta de dinamización, participación y producción de conocimiento.

Por último, todos los indicadores del grupo 2.2 sobre herramientas de participación obtienen puntuaciones muy bajas, con la excepción del último, que supera ligeramente el 50%. Considerando que se han analizado los sitios web de los municipios mayores del país, con poblaciones de entre 25.000 y más de 2.000.000 de habitantes, no cabe otra interpretación más que la falta de voluntad política para contar con la ciudadanía en el debate y la planificación de las políticas públicas.

VIII. CONCLUSIONES

La metodología Infoparticipa de evaluación de la transparencia, desarrollada y probada en España, se ha conceptualizado considerando la posibilidad de extender el procedimiento a otros países. El objetivo no es solo obtener datos para establecer comparaciones u obtener una visión de conjunto; se trata de un sistema de información abierto para ofrecer a los ciudadanos información que les permita conocer el comportamiento de las administraciones, reclamar mejoras y participar de forma fundamentada. Igualmente, el procedimiento se dirige a los responsables políticos y técnicos de los

municipios, para que dispongan de elementos de comparación y criterios de actuación en el campo de la comunicación y la transparencia, que les permitan profundizar en sus prácticas y disponer de modelos.

La aplicación del proyecto en Ecuador ha permitido detectar las dificultades y los trabajos necesarios que hay que realizar para extender el proyecto a los países iberoamericanos, pero no se ha tratado tan solo de un test. Los resultados tienen validez por sí mismos en el caso estudiado, es decir, en el ámbito nacional de Ecuador.

Los resultados de evaluación de las webs de las municipalidades más importantes del país han revelado que la información suministrada es claramente insuficiente en todos los casos y en todos los ámbitos de información. Aunque algunos de los indicadores presentan mejores resultados, considerando que se trata de los municipios mayores del país, la información de cada uno de los bloques es claramente insuficiente. A pesar de la existencia de una ley de transparencia, ni se publican todas las informaciones, ni se aplican principios fundamentales –como la necesidad de que la información sea fácilmente comprensible y accesible–, por lo que no resulta útil para promover la participación política de la ciudadanía.

Por lo que respecta a las posibilidades de extender el procedimiento, la metodología de evaluación y la herramienta cartográfica han sido útiles una vez aplicadas las adaptaciones necesarias, como la modificación de indicadores en base a la ley y el ordenamiento administrativo de Ecuador. Este resultado alienta la posibilidad de continuar con la extensión a otros países, respetando las características que se presenten en cada caso, como de hecho ya se está haciendo en Colombia. De esta forma, será posible crear un sistema iberoamericano de transparencia para la gobernanza y la rendición de cuentas que permita comparar los resultados nacionales en beneficio de la región.

Aportamos, así, un sistema cuya utilidad trasciende el ámbito académico y que se proyecta como un instrumento útil para que los responsables de las administraciones compartan criterios y procedimientos con la ciudadanía, impulsando formas democráticas de acuerdo con las nuevas necesidades y derechos.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- BANDEIRA, Pablo. Las reformas del Estado en América Latina: situación actual y retos. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 2015, vol. 4 (1): 36-55.
- BERTOT, John; JAEGER, Paul y GRIMES, Justin. Using ICTS to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 2010, 27 (3): 264-271.
- CANAVAGGIO, Perrine. El acceso a la información pública en el mundo. *Un derecho humano emergente*. VII Seminario Internacional de Archivos de Tradición Ibérica. Río de Janeiro, Brasil, 2011.
- CUNILL, Nuria. La Transparencia en la Gestión Pública ¿Cómo construirle viabilidad? *Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública*, 2006 (8): 22-44.
- EMMERICH, Gustavo. Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2004 (2): 67-90.

- ESCOBAR, Guillermo (dir.). *Transparencia e Información Pública: XIII Informe sobre Derechos Humanos*. Madrid: Trama Editorial, 2015.
- FUNDACIÓN TELEFÓNICA. *Las TIC en el Gobierno abierto: Transparencia, participación y colaboración*. Madrid: Ariel y Fundación Telefónica, 2013. En línea: https://www.fundaciontelefonica.com/artes_cultura/publicaciones-listado/pagina-item-publicaciones/itempubli/211/.
- HERRANZ, Francisco. ¿Por qué funciona la «revolución ciudadana» de Rafael Correa? *Sputniknews*, 20 de marzo de 2015. En línea: <https://mundo.sputniknews.com/firmas/201503201035511644/>.
- KAUFMANN, Daniel y BELLVER, Ana. *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*, 2005. En línea: <https://ssrn.com/abstract=808664/http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.808664>.
- LOTAIP. LEY ORGÁNICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. *Registro Oficial Suplemento 337*. Congreso Nacional. Quito: Ecuador, 2004.
- MANFREDI, Juan. Periodismo y Transparencia Informativa. *Cuadernos de Periodistas: Revista de la Asociación de la Prensa de Madrid*, 2010 (19): 113-123.
- MAPA INFOPARTICIPA. *Calidad y Transparencia de la Comunicación Pública*, 2017. En línea: <http://infoparticipa.com/index/home/>.
- MENDEL, Toby. *El Derecho a la Información en América Latina: Comparación jurídica*. Quito: Casa UNESCO, 2009.
- MIZRAHI, Darío. Los 10 Países de América en los que menos se confía en la Justicia. *Infobae*, 31 de enero de 2015. En línea: <http://www.infobae.com/2015/01/31/1624039-los-10-paises-america-los-que-menos-se-confia-la-justicia/>.
- MORENO SARDÀ, Amparo; MOLINA RODRÍGUEZ-NAVAS, Pedro y CORCOY RIUS, Marta. La información de las administraciones públicas locales. Las webs de los ayuntamientos de Cataluña. *Revista Latina de Comunicación Social*, 2013 (68): 502-528.
- MORENO SARDÀ, Amparo; MOLINA RODRÍGUEZ-NAVAS, Pedro; CORCOY RIUS, Marta; AGUILAR PÉREZ, Antonio y BORRÁS FARRAN, Miquel. Infoparticip@: periodismo para la participación ciudadana en el control democrático. Criterios, metodologías y herramientas. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 2013, vol. 19 (2): 783-803.
- MORENO, Amparo; MOLINA, Pedro y SIMELIO NÚRIA. Impacto de la Legislación Sobre Transparencia en la Información Publicada por las Administraciones Locales. *El Profesional de la Información*, 2017a, vol. 26 (3): 370-380.
- MORENO SARDÀ, Amparo; MOLINA RODRÍGUEZ-NAVAS, Pedro y SIMELIO SOLÀ, Núria. CiudadaníaPlural.com: from Digital Humanities to Plural Humanism. *Revista Latina de Comunicación Social*, 2017b, (72): 87-113.
- NASER, Alejandra y CONCHA, Gastón. *El Gobierno Electrónico en la gestión pública*. Serie Gestión Pública 73. Santiago de Chile: CEPAL-ILPES, 2011. En línea: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/El_Gobierno_electronico_en_la_gestion_Publica.pdf.
- OGP. OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *La Alianza para el gobierno abierto. Open Government Partnership*, 2015. Fecha de consulta: 09 de diciembre. En línea: <http://www.opengovpartnership.org/es/countries/Oviedo> (2000) pp. 26-28.
- OEA. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*, 2000. En línea: <http://portales.te.gob.mx/internacional/sites/portales.te.gob.mx/internacional/files/DECLARACION%20DE%20PRINCIPIOS%20SOBRE%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20C3%93N.pdf>.

- OEA. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, 1996. En línea: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf.
- OVIEDO, Enrique y ABOGABIR, Ximena. Participación ciudadana y espacio público. En SEGOVIA, Olga y DASCAL, Guillermo (coords.). *Espacio público, participación y ciudadanía*. Santiago: Ediciones SUR, 2000: 19-34.
- PUGA, Jorge. Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences. *Gestión y Política Pública*, 2014, 23 (2): 512-519.
- RED GEALC. RED DE GOBIERNO ELECTRÓNICO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Transparencia 100*. OEA, 2013: 1-6. Revisado de http://www.oas.org/es/sap/boletin/imgs/april/RED_GEALC.pdf.
- SOLIMANO, Andrés; TANZI, Vito y DEL SOLAR, Felipe. *Las termitas del Estado*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2008.
- UNESCO. *Libertad de información en América Latina y el Caribe*, 2000. En línea: <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/foi-in-latin-america-and-the-caribbean/>.
- ZALAUQUETT DAHER, José Fernando y PALACIOS ZULOAGA, Patricia. *Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción en América. Informe de la Reunión Regional que tuvo lugar en Santiago de Chile entre el 3 y el 5 de diciembre de 2004*. Santiago: LOM Ediciones, 2005. En línea: <http://www.libros.uchile.cl/393>.

