

# Transparencia y acceso a la información pública: impacto de la LOTAIP en el control social y confianza institucional

## Transparency and Access to Public Information: Impact of the LOTAIP on Social Control and Institutional Trust

-  María Fernanda Idrobo Flores\*, Ministerio de Educación, Deporte y Cultura, Ecuador,  
maria.idrobo@educacion.gob.ec
-  Lucas Mateo Salazar Salvador, Ministerio de Salud, Ecuador, lucas.salazar@msp.gob.ec
-  Boris Raúl Ochoa Ordoñez, Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador,  
brochoa@utpl.edu.ec

\* Autor de correspondencia

### Resumen

El presente artículo hace referencia a la transparencia y acceso a la información pública, tomando como enfoque principal el análisis del impacto de la LOTAIP en el control social y confianza institucional. De esta manera, la transparencia y el acceso a la información pública constituyen pilares fundamentales de los sistemas democráticos contemporáneos, facilitando el control social y fortaleciendo la confianza ciudadana en las instituciones del Estado. En Ecuador, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) rige como el principal instrumento normativo orientado a garantizar estos derechos y a promover una gestión pública abierta y responsable. De esta manera, se analiza el impacto de la LOTAIP en el ejercicio del control social y en la construcción de la confianza institucional, examinando su alcance normativo, sus mecanismos de implementación y los principales desafíos que enfrenta en la práctica. A partir de un enfoque analítico-descriptivo, se revisa la evolución del marco legal, la obligación de publicidad activa de las entidades públicas y el rol de la ciudadanía como sujeto activo del derecho de acceso a la información. Se reflexiona sobre las tensiones existentes entre el reconocimiento formal del derecho y su efectividad real, considerando factores institucionales, culturales y administrativos que inciden en su cumplimiento.

**Palabras Clave:** Confianza Institucional; Información Pública; Transparencia; LOTAIP.

### Abstract

This article addresses transparency and access to public information, focusing primarily on the impact of the Organic Law on Transparency and Access to Public Information (LOTAIP) on social oversight and institutional trust. Transparency and access to public information are fundamental pillars of contemporary democratic systems, facilitating social oversight and strengthening citizen trust in state institutions. In Ecuador, the LOTAIP serves as the main regulatory instrument for guaranteeing these rights and promoting open and accountable public management. This article analyzes the impact of the LOTAIP on the exercise of social oversight and the building of institutional trust, examining its regulatory scope, implementation mechanisms, and the main challenges it faces in practice. Using an analytical-descriptive approach, the article reviews the evolution of the legal framework, the obligation of proactive disclosure by public entities, and the role of citizens as active subjects of the right of access to information. It reflects on the tensions between the formal recognition of the right and its real effectiveness, considering institutional, cultural and administrative factors that affect its fulfillment.

**Keywords:** Institutional Trust; Transparency; Public Information; LOTAIP.

## Introducción

Para iniciar, es importante determinar la importancia del acceso a la información para la gobernanza democrática, en este sentido, el acceso a la información pública constituye un pilar fundamental de la gobernanza democrática, tomando en cuenta que permite a la ciudadanía supervisar la gestión estatal, que se evalúe el desempeño de autoridades y participar informadamente en los asuntos públicos. Por ejemplo, de acuerdo con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, este derecho es “un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2009, p. 308), ya que posibilita la transparencia, la rendición de cuentas y la reducción de prácticas irreguladas dentro del Estado.

Con lo anterior, desde una perspectiva normativa internacional, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966), reconoce el derecho a buscar, recibir y difundir información como una prerrogativa esencial para el ejercicio de libertades democráticas, así como dentro de los derechos fundamentales. La Corte Interamericana ha sostenido que este derecho no solo protege la libertad individual, sino que implica obligaciones positivas del Estado para garantizar la entrega oportuna, completa y accesible de la información solicitada (Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 2006).

De la misma manera, en términos de gobernanza pública, el acceso a la información favorece la participación ciudadana efectiva, ya que las personas pueden intervenir en procesos de formulación de políticas, control social y evaluación institucional sobre la base de datos verificables y no únicamente percepciones o discursos oficiales. Como señala Bovens (2007), la transparencia y el acceso a la información incrementan la legitimidad democrática al permitir que el público evalúe si las autoridades actúan conforme al mandato que les fue conferido o por el contrario, las acciones son opuestas a lo encomendado.

Así también, la disponibilidad de información pública contribuye a fortalecer la confianza institucional, elemento indispensable para la estabilidad democrática. Rothstein y Teorell (2008) destacan que las instituciones transparentes tienden a generar mayores niveles de confianza interpersonal y social, al reducir la incertidumbre sobre el comportamiento estatal y disminuir la discrecionalidad en la toma de decisiones debido a la necesidad de una participación conjunta.

Finalmente, tanto la transparencia como el acceso a la información pública operan como mecanismos de control del poder, indispensable en sistemas democráticos donde la ciudadanía necesita herramientas para exigir cuentas y prevenir abusos. En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2021) enfatiza que la transparencia es un componente clave de gobiernos abiertos y responsables, al garantizar que la información estatal sea un bien público accesible para todos. En suma, la importancia del acceso a la información radica en su capacidad para fortalecer la gobernanza democrática al consolidar la transparencia, habilitar el control social, aumentar la legitimidad de las instituciones y posibilitar una participación ciudadana informada.

## Desarrollo

### Transparencia pública y su relación con la rendición de cuentas

Para esto, es importante tomar en consideración que la transparencia es un tema relevante en la actualidad, debido a que es realmente demandada por la sociedad cuando se trata de instituciones públicas, principalmente. La tendencia al incremento de la transparencia viene originada por el

asentamiento de la democracia en el mundo occidental, lo que ha provocado la solicitud del libre acceso y movilidad de la información por parte de la sociedad y por las evidencias que apuntan que existe una relación directa entre transparencia, participación ciudadana y competitividad de funciones.

De acuerdo con la OCDE, la transparencia es un concepto relacionado con la posibilidad de que la información real de una institución, gobierno u organización puede ser consultada por los diferentes sujetos afectados por ella, de tal modo que éstos pueden tomar decisiones con conocimiento de causa y sin asimetría de información. Una de las primeras acciones documentadas a favor de una mayor transparencia de la información se encuentra en el s. xviii en Estados Unidos, cuando algunas comunidades de Nueva Inglaterra consiguieron la celebración de reuniones individuales entre los ciudadanos y los servidores públicos. Desde entonces, ha habido un proceso, lento pero constante, a favor de la libertad de información y el libre acceso a ésta (UNESCO, 2008).

Como lo indica de León (2008), existe un fuerte consenso en el mundo de que la transparencia es una parte determinante en los procesos democráticos. En este sentido, en democracias débiles hay poca transparencia y, en cambio, en los países de larga tradición democrática es donde se promueve la transparencia de la información, por ejemplo. En este tipo de gobiernos, la transparencia mejora la gobernanza y reduce la corrupción. Además, la transparencia del país disminuye la incertidumbre en la toma de decisiones, lo que puede favorecer la inversión extranjera en el país. Por lo tanto, la transparencia, en cualquiera de sus vertientes, está adquiriendo una importancia creciente a nivel global. Existiendo dos teorías macro para explicar este hecho:

- Las organizaciones están mejorando la transparencia empresarial como respuesta a una presión externa: Este argumento apunta que los escándalos han hecho que la sociedad exija al Estado una normativa que aumente la cantidad y calidad de la información accesible.
- La iniciativa de mejora de la transparencia empresarial procede de las propias instituciones: Esta teoría apunta que ellas son las principales interesadas en mejorar la transparencia, ya que esta iniciativa tiene múltiples ventajas, como la implicación de los grupos de interés o la creación de una imagen sostenible, lo que ayuda a mejorar los resultados a largo plazo (Cepeda, 2008).

De la mano, es importante conceptualizar al derecho de acceso a la información pública, mismo que, a partir de la creación de la Asamblea Constituyente, convoca a una consulta popular, y se aprueba mediante referéndum, entrando en vigencia, en octubre del 2008 la nueva Constitución del República del Ecuador (CRE), en donde se consolida la apertura de un nuevo ciclo histórico para el Ecuador, y que sirvió como base para generar cambios en la sociedad, por ende con ciertas características y se incorpora nuevos derechos incrementando y creando nuevos poderes del Estado (Cepeda, 2008).

De manera tal que el ordenamiento jurídico consagra que, el Ecuador es un estado Constitucional de Derechos y Justicia, garantizando de esta forma el desarrollo humano, sus derechos, fortaleciendo a los diferentes organismos públicos y privados que pertenecen al Estado con la finalidad de lograr una sociedad bien estructurada dentro del marco jurídico garantista en donde se vea plasmado en su totalidad el derecho a la ciudadanía, sirviendo de esta manera a que los diferentes organismos públicos generen ciertas políticas para tratar de cumplir con las exigencias presentadas por la sociedad ecuatoriana (Ordoñez, 2010). De esta manera, dentro de la Constitución de la República del Ecuador (2008), en la Sección Cuarta dentro del cual indica que en cuanto se refiere a Derecho al Acceso a la Información Pública en el art. 91:

La acción de acceso a la información pública tendrá por objeto garantizar el acceso a ella cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna. Podrá ser interpuesta incluso si la negativa se sustenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquiera otra clasificación de la información. El carácter reservado de la información deberá ser declarado con anterioridad a la petición, por autoridad competente y de acuerdo con la ley.

Por ende, los derechos reconocidos en la Constitución de la Republica del Ecuador son de aplicación inmediata, directa y de estricto cumplimiento, los diferentes organismos del Estado se han visto en la obligación de tratar de garantizar el derecho al acceso de la información pública, de tal forma fue concebida y promulgada en mayo de 2004, La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP, 2004).

A partir de esto, es importante tomar en consideración la importancia de la contextualización de la LOTAIP en Ecuador ya que, desde hace más de una década los países latinoamericanos han venido implementando leyes para garantizar el derecho de AIP. La tendencia a promulgar normativas que garanticen este derecho en Sudamérica es general, en la región solamente Argentina y Bolivia no cuentan con una Ley específica, aunque ambos países poseen regulaciones de menor jerarquía como decretos supremos y están contempladas en sus constituciones.

El Ecuador por su parte, a, contar desde el 2004 con la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información (LOTAIP), se convierte en la ley que supone la existencia de información pública a la que pueden acceder los ciudadanos con independencia, y hace referencia a la existencia de un conjunto de archivos abiertos al público cuando el tema sobrepasa la mera promulgación de normas, tomando en consideración que su éxito no depende solamente del cumplimiento limitado de algunas reglas formales, ni se reduce al conjunto de premisas, valores e instrumentos de la política pública, pues depende de las negociaciones con los grupos sociales relevantes, de la flexibilidad interpretativa que hacen de las normas, y con esto, una política no está transmitida, sino traducida. Una política, funciona o no a partir de las negociaciones de sentido, de usos y de prácticas.

### **Control Social y Participación Ciudadana**

El control social se entiende como el conjunto de mecanismos mediante los cuales la ciudadanía supervisa, evalúa y fiscaliza el accionar del Estado, con el fin de garantizar que la gestión pública se realice conforme al interés general, la legalidad y la eficiencia administrativa. Según Ackerman (2004), el control social constituye una forma de vigilancia ciudadana que busca equilibrar el poder público y fortalecer la rendición de cuentas a través de la observación directa, la denuncia, la auditoría social y el seguimiento de políticas públicas. Este control no sustituye a los órganos institucionales de fiscalización, sino que los complementa y amplía su alcance.

Por otro lado, la participación ciudadana, por su parte, se refiere a la intervención activa, informada y corresponsable de las personas en los asuntos públicos, en distintos niveles y modalidades, desde procesos deliberativos hasta toma de decisiones. De acuerdo con Fung (2006), la participación puede adoptar diversas formas consultiva, deliberativa, colaborativa o decisoria que permiten a los ciudadanos influir en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. En el plano jurídico latinoamericano, esta participación se concibe como un derecho y a la vez un deber democrático, promoviendo la inclusión de diversos actores en la gestión pública.

Ambos conceptos están estrechamente relacionados, pues el control social solo puede ejercerse de manera efectiva cuando la ciudadanía tiene la capacidad, la información y los canales institucionales

para participar. Como señalan Smulovitz y Peruzzotti (2000), los mecanismos de participación fortalecen la “accountability societal”, es decir, aquellos controles ejercidos desde la sociedad civil que obligan a los gobiernos a responder por sus actuaciones, especialmente en contextos donde los controles institucionales resultan insuficientes o ineficaces.

De esta manera, el control social y la participación ciudadana se constituyen como pilares esenciales de una democracia fuerte, en tanto promueven la transparencia, previenen la corrupción y fortalecen la legitimidad de las decisiones públicas. Cuando están adecuadamente garantizados mediante normativas claras, acceso a información, plataformas de involucramiento y cultura cívico-político contribuyen a consolidar una gobernanza abierta y confiable, tanto para ciudadanos como para instituciones.

A partir de esto, es importante tomar en consideración todo lo que abarca la confianza institucional. Pues, desde hace varias décadas, las investigaciones dan cuenta de que la confianza en las instituciones que rigen el funcionamiento social merma con el transcurso del tiempo (González de la Vega et al., 2010). Esto genera un problema fundamental ya que, como plantea Luhmann (1996), la confianza se convierte en una condición necesaria para la formación de instituciones, pues su ausencia promueve el conflicto social, ya que las instituciones tienen la función de reducir el grado de incertidumbre que genera la complejidad social y otorgarles a los ciudadanos pautas claras que provean de previsibilidad en las interacciones sociales.

Con esto, la confianza institucional ha sido abordada desde dos perspectivas que se diferencian por el tipo de apoyo que subyace: difuso y específico. El apoyo institucional difuso se conceptualiza como aquel sostén que se mantiene en el tiempo, por actitudes y valores compartidos con el sistema o la institución en general, que posibilita que, ante desencuentros circunstanciales, las personas confíen en las instituciones públicas. En cambio, el apoyo institucional específico es más transitorio y se vincula directamente con el cumplimiento efectivo de las demandas institucionales (Price y Romantan, 2004).

En relación a este último enfoque, autores mencionan que la confianza institucional se relaciona en mayor medida con el buen desempeño que se percibe de las instituciones, es decir, con la capacidad que tienen para satisfacer las demandas de los ciudadanos (Baker, 2008; González de la Vega et al., 2010; Hiskey y Seligson, 2003; Morales, 2008). Por ejemplo, se ha observado que la baja confianza institucional se asocia con la ineficacia y el malgasto del dinero público (Baker, 2008) y con la corrupción, que generalmente también está vinculada con una mala gestión institucional y un mal desempeño (González de la Vega et al., 2010).

Por otro lado, generalmente fluctúa con los cambios políticos y económicos que atraviesa el país tomando en cuenta el gobierno de turno. Desde la década pasada, a partir de la recuperación de la crisis social, política y económica, se percibe una mayor confianza en las instituciones públicas y sociales. Sin embargo, la confianza en el Gobierno o el Poder Ejecutivo siempre fue más alta con respecto al resto de las otras instituciones centrales y, a pesar de su caída en estos años, se mantuvo bastante constante (Edelman, 2015; Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2014; World Values Survey, 2014). Las mayores fluctuaciones se observan en las instituciones públicas centrales, mientras que las instituciones sociales y civiles poseen mayor estabilidad. Sin embargo, según el Índice de Confianza de Edelman (Edelman, 2015), que evalúa la confianza institucional a nivel mundial, la Argentina experimenta una caída en la confianza depositada en sus instituciones desde 2011, que sigue decreciendo en la actualidad.

A nivel social, la confianza en las instituciones cumple un rol fundamental ya que condiciona la confianza social de los ciudadanos. Cuando las instituciones propician un marco de legalidad,

políticas de equidad social y justicia (derechos de propiedad, la independencia judicial, el cumplimiento de contratos, el desarrollo del estado del bienestar, entre otros) los individuos se sienten seguros en sus intercambios con los demás. Estas políticas institucionales generan la percepción de que los actores institucionales son capaces de minimizar el oportunismo y fomentan la creencia y la expectativa de que otros anónimos son fiables.

Por otro lado, cuando los incentivos institucionales están ausentes se generan expectativas pesimistas sobre la fiabilidad de los extraños, en el sentido de que se pierde el horizonte principal de la función estatal así como de su responsabilidad (Robbins, 2012). Por esta razón, se halló que en los países donde hay mayor confianza institucional hay una mayor confianza en las personas en general, estoy tomando en cuenta su actual y calidad moral de los funcionarios (Knack, 2002; Rice y Sumberg, 1997; Schyns y Koop, 2010; Tan y Tambyah, 2011) así como un mayor desarrollo de la cultura cívica.

### **Contexto Normativo de la LOTAIP**

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), constituye el principal instrumento jurídico que regula el derecho ciudadano a acceder a información generada o administrada por entidades públicas. Su creación respondió a estándares internacionales que reconocen la transparencia como un componente esencial de la democracia moderna. Así, el artículo 18 de la Constitución ecuatoriana, reafirmó este derecho al establecer que todas las personas pueden acceder libremente a la información pública, sin necesidad de justificar su interés, salvo excepciones legítimas que sean relacionadas con protección de datos o de índole especial.

De esta manera, la LOTAIP incorpora el principio de máxima publicidad, conforme a los estándares tanto nacionales como internacionales, en este caso de la CIDH, según los cuales toda información estatal se presume pública, y las restricciones deben ser excepcionales, proporcionales y justificadas (CIDH, 2011). De la misma manera, la ley establece dos obligaciones centrales para las instituciones del Estado: publicidad activa (publicar información de oficio de manera periódica y accesible) y publicidad pasiva (responder solicitudes ciudadanas en plazos establecidos).

Asimismo, la jurisprudencia interamericana influyó decisivamente en el diseño de esta normativa. Por ejemplo, el caso *Claude Reyes vs. Chile* (Corte IDH, 2006) determinó que el acceso a la información es un derecho autónomo y exigible, con obligaciones positivas para el Estado, lo que se vio reflejado en las reformas introducidas en Ecuador respecto al deber de respuesta y motivación ante negativas de acceso. Posteriormente, la LOTAIP ha sido complementada por normas relacionadas con gobierno abierto, digitalización y protección de datos personales. Entre ellas destaca la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales (2021), que introdujo la necesidad de equilibrar el acceso a la información con la protección de datos sensibles, obligando a las entidades públicas a implementar evaluaciones de riesgo y criterios de anonimización.

En términos prácticos, la LOTAIP exige a entidades públicas, empresas con participación estatal y organizaciones que administran fondos públicos publicar información sobre contratación, presupuesto, personal, planificación y auditorías. Según Ponce y Vásquez (2019), la ley ha permitido una mayor institucionalización de la transparencia en el país, aunque persisten retos sobre cumplimiento, cultura organizacional y estandarización de datos. En síntesis, la LOTAIP se enmarca en un contexto normativo nacional e internacional robusto que define el derecho de acceso a la información como un pilar de la gobernanza democrática, pero cuya efectividad depende del cumplimiento institucional y de la capacidad ciudadana para ejercer control social.

En este sentido, a decir de Asamblea Nacional del Ecuador (2004), como objetivo central la ley tiene por responsabilidad el garantizar el derecho fundamental de todas las personas a acceder a la información pública, entendida como aquella que se encuentra en poder de las instituciones del Estado y de los sujetos obligados que manejan recursos públicos o ejercen funciones públicas. Este objetivo se inscribe en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia, al reconocer el acceso a la información como una condición indispensable para el ejercicio de otros derechos, la participación ciudadana informada y el fortalecimiento de la democracia.

Otro objetivo esencial de la LOTAIP es promover la transparencia en la gestión pública, obligando a las instituciones a difundir de manera activa, periódica y actualizada información relevante sobre su estructura, funciones, presupuesto, contratación pública y toma de decisiones. A través de esta obligación de publicidad, la ley busca prevenir prácticas de corrupción, opacidad administrativa y uso indebido de recursos públicos, consolidando una cultura institucional basada en la rendición de cuentas y la apertura informativa. Asimismo, la LOTAIP tiene como finalidad fortalecer el control social y la participación ciudadana, al proporcionar a la sociedad civil herramientas jurídicas para fiscalizar la actuación de las autoridades públicas, siendo así que el acceso a información veraz y oportuna permite que la ciudadanía evalúe la eficiencia, legalidad y legitimidad de la acción estatal.

Finalmente, persigue el objetivo de uniformar criterios y procedimientos para el acceso a la información pública, estableciendo plazos, responsabilidades y excepciones claras y taxativas. De este modo, se busca evitar interpretaciones arbitrarias por parte de las instituciones públicas y garantizar que las limitaciones al acceso a la información respondan únicamente a causas constitucionalmente justificadas, como la protección de la seguridad nacional o de datos personales, siempre bajo el principio de máxima publicidad.

### **Principios Rectores de LOTAIP**

Es importante tomar en cuenta que La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) se estructura sobre un conjunto de principios rectores que orientan la interpretación y aplicación del derecho de acceso a la información pública en el Ecuador. Iniciando por el principio de máxima publicidad, constituye el eje central del régimen de acceso a la información, al establecer que toda información en poder de las instituciones públicas se presume pública y accesible, salvo las excepciones expresamente previstas en la ley. Este principio impone a los sujetos obligados la carga de justificar de manera motivada cualquier restricción al acceso, favoreciendo siempre la apertura informativa frente a la reserva.

Otro principio fundamental es el de transparencia, que exige que la gestión pública se desarrolle de forma abierta y visible para la ciudadanía. Este principio se materializa tanto en la obligación de atender solicitudes de información como en la difusión activa de información relevante, permitiendo que la sociedad conozca, evalúe y controle la actuación de las autoridades públicas. La transparencia se vincula directamente con la rendición de cuentas y con la prevención de prácticas de corrupción y arbitrariedad administrativa.

La LOTAIP también se rige por el principio de celeridad y oportunidad, conforme al cual la información pública debe ser entregada de manera ágil, completa y dentro de los plazos legalmente establecidos. Este principio busca evitar dilaciones injustificadas que vacíen de contenido el derecho de acceso a la información, reconociendo que la utilidad de la información depende, en gran medida, de su entrega oportuna. Asimismo, se reconoce el principio de gratuidad, según el cual el acceso a la información pública no debe estar condicionado al pago de tasas o costos, salvo aquellos estrictamente relacionados con la reproducción física de la información solicitada. Este principio

garantiza que el ejercicio del derecho no se vea limitado por barreras económicas, reforzando su carácter universal e inclusivo.

Finalmente, la ley incorpora los principios de responsabilidad y calidad de la información, que obligan a las instituciones públicas a garantizar que la información entregada sea veraz, completa, actualizada y confiable. Las autoridades y servidores públicos son responsables administrativa y legalmente por la incorrecta entrega, ocultamiento o manipulación de la información, lo que refuerza la seriedad del deber de transparencia y fortalece la confianza ciudadana en la administración pública (Asamblea Nacional del Ecuador, 2004).

### **Impacto en la confianza institucional**

La confianza institucional es fundamental para el aporte desde el sector público, obviando un elemento necesario para que la transparencia pueda alcanzar los fines que se le presumen en un marco de buena gobernanza: que la información pública se transforme en instrumento efectivo de control, lo que sólo se produce cuando es usada por los “principales” (directamente o a través de los partidos de oposición y los medios de comunicación) para controlar efectivamente a los agentes. De ahí que una definición más apropiada podría, hace referencia a la disponibilidad y capacidad por parte de los actores externos e internos a las operaciones del Estado para acceder y diseminar información relevante para la evaluación de las instituciones, tanto en términos de normas y procedimientos, como en impactos (Bauhr y Grimes, 2014, pp. 4-5).

Con ello se da el paso a la idea de transparencia colaborativa, en la que la información se genera cooperando entre Estado y sociedad civil mediante una continua interacción (Villoria y Cruz-Rubio, 2016). Este enfoque lleva a considerar como elementos esenciales de unas políticas de transparencia tres componentes: a) la apertura de datos del Gobierno y el derecho de acceso de los ciudadanos a la información gubernamental; b) la protección a los denunciantes de corrupción y fraude, y c) la publicidad, basada en la libertad de prensa moderna.

El primer componente está expresado por la existencia de leyes que exigen la publicidad activa al Gobierno de sus datos y que reconocen a los ciudadanos el derecho de acceso. No obstante, la existencia de las leyes no garantiza en sí, ni mucho menos, la transparencia. Acercando la transparencia nominal, pero no a la efectiva, que requiere mucho más. Pasquier y Villeneuve (2017) recogen toda una serie de impedimentos a la transparencia que se pueden hacer cumpliendo las leyes, así, la “Non-Transparency”, en la que se alega que la transparencia en el ámbito correspondiente no es aplicable, o que no es necesaria de acuerdo a la interpretación de la ley; la transparencia obstruida en la que, de nuevo interpretando la ley, se evita dar información por responsabilidad o defensa de bienes superiores; la transparencia «strained» o tensionada, en la que por ausencia de recursos o incapacidad de generar información fiable se dejan sin dar respuesta demandas de transparencia.

Por todo ello, es que la transparencia tiene dos focos, el público y el de la sociedad civil; es lo que Lindstedt y Naurin (2010) llaman transparencia bajo control del agente y transparencia sin control por el agente, en la primera el Gobierno aporta información; en la segunda, la sociedad civil la demanda, la usa y la conecta al control del Estado. De ahí surge el concepto de transparencia focalizada, según el término acuñado por Fung (2006), una transparencia estratégicamente definida, basada en la generación de información concreta y especializada, en respuesta a necesidades concretas o a dudas específicas, solicitadas/creadas por la ciudadanía o generadas activamente por el Gobierno.

## Discusión

La transparencia y el acceso a la información pública constituyen pilares fundamentales en la consolidación de sistemas democráticos, en tanto permiten fortalecer el control social y promover mayores niveles de confianza institucional. En el caso ecuatoriano, la implementación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) ha representado un avance normativo significativo; sin embargo, su impacto efectivo evidencia tensiones entre el diseño formal de la norma y su aplicación práctica.

En primer lugar, si bien la LOTAIP establece obligaciones claras para las instituciones públicas en cuanto a la difusión de información y la atención de solicitudes ciudadanas, diversos estudios evidencian que el cumplimiento de estas disposiciones es desigual y, en muchos casos, meramente formalista (Díaz, 2019). La publicación de información en portales institucionales no siempre garantiza su accesibilidad, calidad o utilidad para la ciudadanía, lo que limita el ejercicio real del derecho de acceso a la información. En este sentido, la transparencia activa, concebida como la divulgación proactiva de información relevante, aún enfrenta desafíos relacionados con la estandarización y actualización de contenidos (Villanueva, 2017).

En segundo lugar, el impacto de la LOTAIP en el fortalecimiento del control social resulta ambivalente. Por un lado, la disponibilidad de información pública ha permitido a actores sociales, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación ejercer un mayor escrutinio sobre la gestión pública (Fox, 2007). No obstante, este potencial se ve restringido por factores como la baja cultura de participación ciudadana, las limitaciones en capacidades técnicas para el análisis de la información y la persistencia de prácticas institucionales opacas. Finalmente, la relación entre transparencia y confianza institucional no es lineal ni automática. Aunque hay mayores niveles de apertura gubernamental que contribuye a incrementar la confianza ciudadana, en contextos donde la información revela ineficiencias o actos de corrupción, puede producirse un efecto contrario, generando desconfianza (Grimmelikhuijsen, 2012). En Ecuador, este fenómeno es particularmente relevante, dado que el acceso a información pública ha expuesto debilidades estructurales en la gestión estatal, lo que ha incidido en percepciones críticas hacia las instituciones.

Adicionalmente, es importante considerar que la efectividad de la LOTAIP depende en gran medida de factores institucionales y culturales. La falta de sanciones efectivas por incumplimiento, la debilidad de los órganos de control y la limitada capacitación de los funcionarios públicos en materia de transparencia constituyen obstáculos recurrentes. Asimismo, la ausencia de una política integral de datos abiertos dificulta la interoperabilidad y reutilización de la información pública, restringiendo su potencial transformador.

## Conclusiones

El análisis de la transparencia y el acceso a la información pública en el marco de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) permite afirmar que esta normativa constituye un pilar fundamental para el fortalecimiento del control social y la legitimidad democrática en el Ecuador. Desde su promulgación, la LOTAIP ha establecido un marco jurídico que reconoce el acceso a la información como un derecho ciudadano y una obligación estatal, contribuyendo a redefinir la relación entre el Estado y la sociedad desde parámetros de apertura y rendición de cuentas.

No obstante, la efectividad de la LOTAIP no puede evaluarse únicamente desde su existencia normativa, a pesar de que ha generado avances importantes en términos de institucionalización de la transparencia activa y pasiva, persisten brechas significativas en su aplicación práctica. La

publicación incompleta, desactualizada o poco comprensible de la información, así como la resistencia institucional a la entrega oportuna de datos, limita el ejercicio efectivo del control social y debilita el impacto transformador de la ley.

En este sentido, el control social emerge no solo como una consecuencia automática del acceso a la información, sino como un proceso que requiere capacidades ciudadanas, voluntad política y condiciones institucionales adecuadas. La transparencia, cuando no se acompaña de mecanismos claros de participación, fiscalización y sanción, corre el riesgo de convertirse en un ejercicio meramente formal, sin efectos reales sobre la toma de decisiones públicas ni sobre la prevención de prácticas discrecionales.

Asimismo, la relación entre transparencia y confianza institucional se presenta como compleja y no lineal. Si bien el acceso a la información puede contribuir a fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas, también puede revelar deficiencias estructurales que, en el corto plazo, generen mayor desafección. Sin embargo, esta tensión no debe interpretarse como un fracaso de la transparencia, sino como una oportunidad para consolidar una cultura democrática basada en la honestidad institucional, la responsabilidad pública y el escrutinio ciudadano informado.

Finalmente, el impacto de la LOTAIP en el control social y la confianza institucional depende, en gran medida, de su articulación con políticas públicas orientadas a la educación cívica, la transformación digital, el fortalecimiento de los órganos de control y la garantía de sanciones efectivas ante el incumplimiento. Solo a través de una implementación integral y sostenida será posible que la transparencia trascienda el plano normativo y se consolide como una herramienta de fortalecimiento del Estado democrático de derecho.

## **Declaraciones**

### **Financiamiento**

Declaramos que no hubo financiamiento de ninguna forma para la realización del presente trabajo, en ninguna etapa.

### **Conflicto de Intereses**

Los autores declaran no tener conflictos de intereses de ningún tipo.

### **Uso de IA**

Los autores declaran no haber utilizado herramientas de IA durante la preparación del manuscrito. Los autores revisaron y asumen plena responsabilidad del manuscrito.

## Referencias

- Ackerman, J. (2004). Co-governance for accountability: Beyond “exit” and “voice”. *World Development*, 32(3), 447–463. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2003.06.015>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2004). Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Registro Oficial*, 337. <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/LOTAIP.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial*, 449. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2021). Ley Orgánica de Protección de Datos Personales. *Registro Oficial Suplemento*, 459. <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2021/06/Ley-Organica-de-Datos-Personales.pdf>
- Baker, A. (2008). State government performance and citizen trust [Ponencia]. Reunión anual de la American Political Science Association, Boston, Estados Unidos.
- Bauhr, M., & Grimes, M. (2014). Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability. *Governance*, 27(2), 291–320.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Cepeda, J. J. (2008). *Visión histórica de las constituciones de 1998 y 2008*. Lirg.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2009). *Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión* (OEA/Ser.L/V/II). <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202009%201%20ESP.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2011). *Principios sobre el derecho de acceso a la información en las Américas*. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=859&IID=2>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Caso Claude Reyes y otros vs. Chile (Sentencia, Serie C No. 151). [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf)
- de Leon, P. C. (2008). *Hacia un concepto de transparencia: orígenes e importancia*. <https://silo.tips/download/hacia-un-concepto-de-transparencia-origenes-e-importancia-por-paulo-c-de-leon-ms>
- Díaz, J. (2019). *Transparencia y acceso a la información pública en Ecuador: desafíos para la implementación efectiva de la LOTAIP*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Edelman. (2015). *Índice de Confianza Edelman*. <http://www.edelman.com/2015-edelman-trust-barometer/>
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17\*(4-5), 663–671. <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66–75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- González de la Vega, A., Quintanilla, A., & Tajonar, M. (2010). Confianza en las instituciones políticas mexicanas: ¿capital social, valores culturales o desempeño? En *La confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada* (pp. 63–99).
- Grimmelikhuijsen, S. G. (2012). Transparency and trust: An experimental study of online disclosure and trust in government. *Public Administration Review*, 72\*(5), 674–685. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02598.x>

- Hiskey, J., & Seligson, M. (2003). Pitfalls of power to the people: Decentralization, local government performance, and system support in Bolivia. *Studies in Comparative International Development*, 37(4), 64–88.
- Knack, S. (2002). Social capital and the quality of government: Evidence from the states. *American Journal of Political Science*, 46(4), 772–785.
- Lindstedt, C., & Naurin, D. (2010). Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption. *International Political Science Review*, 31, 301–322. <https://doi.org/10.1177/0192512110377602>
- Luhmann, N. (1996). *Confianza*. Anthropos.
- Morales Quiroga, M. (2008). Evaluando la confianza institucional en Chile: Una mirada desde los resultados LAPOP. *Revista de Ciencia Política*, 28(3), 161–186.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina. (2014). *Barómetro de la Deuda Social Argentina: 2010-2013. Un régimen consolidado de bienestar con desigualdades sociales persistentes. Claroscuros en el desarrollo humano y la integración social (2010-2013)*.
- Ordóñez Santa Cruz, P. B. (2010). *La defensoría del pueblo según la constitución*. Diplomado superior en derecho constitucional y derechos.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. (2008). *Libertad de información: comparación jurídica*. UNESCO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. (2021). *Access to information and open government*. UNESCO.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP]. (1966, 19 de diciembre). 999 U.N.T.S. 171. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>
- Pasquier, M., & Villeneuve, J.-P. (2017). *Marketing management and communications in the public sector*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315622309>
- Ponce, J., & Vásquez, L. (2019). Transparencia y acceso a la información en Ecuador: avances y desafíos. *Revista Andina de Estudios Políticos*, 11(2), 45–62.
- Price, V., & Romantan, A. (2004). Confidence in institutions before, during, and after “Indecision 2000”. *Journal of Politics*, 66(3), 939–956. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2004.00284.x>
- Rice, T., & Sumberg, A. (1997). Civic culture and government performance in the American states. *Publius: The Journal of Federalism*, 27(1), 99–114.
- Robbins, B. G. (2012). A blessing and a curse? Political institutions in the growth and decay of generalized trust: A cross-national panel analysis, 1980–2009. *PLoS ONE*, 7(4), e41348. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0041348>
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165–190. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>
- Schyns, P., & Koop, C. (2010). Political distrust and social capital in Europe and the USA. *Social Indicators Research*, 96(1), 145–167.
- Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2000). Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11(4), 147–158. <https://doi.org/10.1353/jod.2000.0087>
- Tan, S. J., & Tambyah, S. K. (2011). Generalized trust and trust in institutions in Confucian Asia. *Social Indicators Research*, 103(3), 357–377.
- Villanueva, E. (2017). *Derecho de acceso a la información pública y transparencia activa en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

- Villoria, M., & Cruz-Rubio, C. N. (2016). Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual. En *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el Gobierno local* (pp. 80-103).
- World Values Survey Association. (2014). *World Values Survey 2010-2014 official data file v.20150418*. <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>