



PROTOCOLO DE TRANSICIÓN DE GOBIERNO

para los Gobiernos Autónomos
Descentralizados del Ecuador





PROTOCOLO DE TRANSICIÓN DE GOBIERNO PARA GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL ECUADOR

Presenta los criterios conceptuales-normativos que enmarcan a un *proceso de transición de gobierno* y sus fases principales. Es el resultado de un proceso de construcción colaborativa y aplicado en un proceso piloto a gobiernos autónomos descentralizados de los distintos niveles territoriales.

Abril, 2019

PROTOCOLO DE TRANSICIÓN DE GOBIERNO PARA GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL ECUADOR

Consejo Nacional de Competencias 2019

1ra Edición - Quito, 2019
48 páginas, 148,5mm x 210mm

EDICIÓN VIRTUAL SIN FINES COMERCIALES

Los contenidos del libro se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales y con la condición de reconocer los créditos correspondientes, refiriendo la fuente bibliográfica.

© CNC, 2019

De esta edición

Consejo Nacional de Competencias (CNC)

Juan León Mera No.19-36 y Av. Patria
Edif. Senplades, piso 17
Quito - Pichincha - Ecuador
Tel: (593) 02383 4004
www.competencias.gob.ec

Elaborado por: GRUPO FARO

Directora Ejecutiva: Ana Patricia Muñoz

Área de democracia, transparencia y ciudadanía activa

Directora del Área: Estefanía Terán Valdez

Coordinadora de Investigación: Vanessa Montenegro Hidalgo

Con la colaboración de:

Edison Mafla

Gobiernos Autónomos Descentralizados que participaron en el Proceso Piloto de este Protocolo:

Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Napo
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Portoviejo
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Otavalo
Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Yaruquí
Mancomunidad de Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales del Norte, en Pedro Moncayo (conformada por las parroquias rurales de La Esperanza, Tocachi, Malchinguí y Tupigachi)

Revisado por: Consejo Nacional de Competencias

Aprobado por: Rosa Tapia Andino
Secretaría Ejecutiva del CNC

Diseño y Diagramación: Consejo Nacional de Competencias
GRUPO FARO

PROTOCOLO DE TRANSICIÓN DE GOBIERNO PARA GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL ECUADOR

Reservados todos los derechos conforme a la Ley de Propiedad Intelectual vigente en el Ecuador.

Quito, D. M., abril de 2019

Nota aclaratoria: Este documento utiliza el genérico masculino por facilidad en el lenguaje; esto no deja de lado el enfoque inclusivo y la perspectiva de género en la narrativa y su aplicación.



Presentación

El Consejo Nacional de Competencias (CNC) es el organismo técnico responsable de organizar e implementar el proceso de descentralización en el país. Dentro de las funciones que le atribuye el artículo 119 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) están las de “Coordinar procesos de fortalecimiento institucional y acompañamiento técnico para el ejercicio de las competencias a los gobiernos autónomos descentralizados” y “Promover y vigilar que se cumpla con los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados”.

En el marco de estas atribuciones, el CNC emprendió, en alianza estratégica con Grupo FARO, la formulación de instrumentos metodológicos para procesos de “Transición de Autoridades en los Gobiernos Subnacionales”, los mismos que, paralelamente a su elaboración, fueron implementados en gobiernos autónomos descentralizados (GAD) piloto de los tres niveles de gobierno, lo que permitió contar con instrumentos ajustados a la realidad local.

Los instrumentos que a continuación ponemos a disposición de los GAD del país, en el marco de cambio de gobierno como consecuencia de procesos electorales, buscan generar una práctica ordenada de transferencia de poder en las instituciones locales y una política de continuidad en la prestación de servicios públicos, pues estamos seguros de que una transición ordenada, transparente y pública no solo favorecerá los procesos democráticos y la gobernanza, sino que facilitará la asunción al poder de una nueva administración en beneficio de la ciudadanía y reforzará la confianza en los GAD.

Por su parte, Grupo FARO es un centro de investigación y acción que incide en la política pública y promueve prácticas para la transformación e innovación social. Busca ser un referente de innovación para el desarrollo humano y la cohesión social en Ecuador y América Latina.

Desde el Área de Democracia, Transparencia y Ciudadanía Activa, Grupo FARO lidera el proceso de transición de gobierno. Su objetivo es realizar un traspaso planificado de información para que las nuevas autoridades puedan garantizar la continuidad de las políticas y los servicios públicos, y posibilitar a la nueva administración la ejecución de acciones consideradas en su plan de gobierno en el menor tiempo posible.

Grupo FARO apoya el diseño y la implementación de procesos de transición de gobierno desde el año 2017, fecha en la que se llevaron a cabo elecciones presidenciales. La organización sistematizó el proceso de transición en todo el país. Posteriormente realizó una guía práctica a nivel nacional desde la Función Ejecutiva, con un análisis de la experiencia de transición y de la propuesta de ley enviada por el Ejecutivo. Intentó recoger las mejores prácticas a nivel regional y las adaptó al contexto nacional, lo cual sirve de base para el presente protocolo y la *Guía Práctica de Transición de Gobierno* a nivel local.

Grupo FARO y el Área de Democracia, Transparencia y Ciudadanía Activa, con el componente de Fortalecimiento de Capacidades, implementó el módulo de procesos de transición de gobierno, transmitiendo conocimientos y brindando herramientas a delegados de gobiernos locales.

El Proceso de Transición de Gobierno en Ecuador no está normado. Por primera vez se presenta un Proyecto de Ley el 28 de abril de 2017 liderado desde el Ejecutivo nacional. En vista del potencial mandatorio que tiene el proceso de transición en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), Grupo FARO impulsa el proceso de transición a nivel local con la elaboración de instrumentos y proceso piloto en GAD provinciales, cantonales y parroquiales.

Este protocolo de transición es el fundamento conceptual y normativo de la *Guía Práctica de Transición de Gobierno*, herramienta construida de forma colaborativa con GAD seleccionados de los tres niveles de descentralización mencionados.

Se espera que mediante estrategias de articulación interinstitucional se puedan difundir estas herramientas a otros GAD. La participación de actores gubernamentales y sociales en los ejercicios de transición de gobierno plantea una lógica de corresponsabilidad y participación en los asuntos públicos, hacia el fortalecimiento de una cultura de transparencia en los períodos de cambio en la gestión administrativa.



Contenido

Introducción	13
1. Conceptos claves para el proceso de transición.....	17
1.1. Estado Constitucional de Derechos	17
1.2. Gobernabilidad	17
1.3. Gobernanza local	18
1.4. Planificación	18
1.5. Gestión pública	19
1.6. Políticas públicas	19
2. Normativa relevante para el proceso de transición.....	21
2.1. Constitución de la República del Ecuador	21
2.2. Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC).....	21
2.3. Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP).....	22
2.4. Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).....	22
2.5. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)	23
2.6. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)	24
2.7. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo	24
2.8. Lineamientos generales para la Planificación Territorial Descentralizada (SENPLADES)	25
2.9. Transición de Gobierno Subnacional (CNC).....	25

2.10.	Guía para alcaldesas y alcaldes. Recomendaciones para el inicio de la gestión municipal de nuevas autoridades locales (AME)	25
3.	Proceso de transición de gobierno	27
3.1.	¿Qué es?	27
3.2.	Objetivos	27
3.3.	Principios	27
3.4.	Actores involucrados	28
3.5.	Articulación entre el proceso de transición de gobierno y la rendición de cuentas	29
4.	Ejes del informe de transición	31
4.1.	Autonomía local	31
4.2.	Descentralización	32
4.3.	Sistema de Participación Ciudadana	34
5.	Fases del proceso de transición	37
5.1.	Preparación del proceso	38
5.2.	Operativización del proceso	39
5.3.	Oficialización del proceso	40
6.	Recomendaciones generales	41
7.	Bibliografía utilizada	42



Resumen

El Protocolo de Transición de Gobierno para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) constituye una herramienta conceptual y normativa que fundamenta la *Guía Práctica de Transición de Gobierno*. Ambos instrumentos constituyen herramientas que ponemos a disposición de los GAD para su uso en períodos de transición en la administración. Su propósito es fortalecer los procesos de gobernabilidad interna en los GAD y el sistema de gobernanza a nivel externo, para incentivar una cultura de transparencia basada en criterios de corresponsabilidad, fortalecimiento institucional y participación.

Este protocolo presenta en primera instancia conceptos que dialogan con la realidad de la administración pública ecuatoriana: Estado constitucional de derechos, gobernabilidad, gobernanza local, planificación, gestión pública y políticas públicas. En un segundo acápite, precisa las normas vinculadas con el proceso de transición de gobierno, iniciando con la norma constitucional y continuando con los códigos y las leyes que precisan la importancia de la función pública, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Adicionalmente, desarrolla en los capítulos una explicación de qué es la transición; incluye la definición, sus objetivos, los actores que intervienen, los principios que sostienen un proceso de transición de gobierno y la articulación que tiene con la rendición de cuentas.

Posteriormente se presentan los principales ejes del informe de transición: autonomía, descentralización y Sistema de Participación Ciudadana; y se finaliza con las fases del proceso de transición: preparación, operativización y oficialización. Cada una de las fases consta de pasos que serán detallados en la *Guía Práctica de Transición de Gobierno*.

Siglas y Abreviaturas

SIGLAS Y ABREVIATURAS	
Sigla	Definición
CNC	Consejo Nacional de Competencias
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CPCCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
CRE	Constitución de la República del Ecuador
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
LOPC	Ley Orgánica de Participación Ciudadana
LOSEP	Ley Orgánica del Servicio Público
LOTAIP	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SPC	Sistema de Participación Ciudadana
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo



Introducción

La Constitución de la República del Ecuador establece que el país es un Estado Constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Su organización se asienta en un régimen republicano, su forma de gobierno es descentralizada, y el sistema de democracia participativo es el fundamento de la autoridad.

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) como norma máxima de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en Ecuador, determina que una forma de gobierno local está regida por los principios de unidad, solidaridad, corresponsabilidad, subsidiaridad, complementariedad, equidad interterritorial, participación ciudadana y sustentabilidad del desarrollo. En Ecuador a partir del año 2019, el período de gestión de los GAD se normaliza de cinco a cuatro años.¹

Los citados principios deben mantenerse/aplicarse en los gobiernos seccionales mandato tras mandato, de cara a fortalecer los procesos de planificación, desarrollo y participación local. Sobre la base de éstos, los gobiernos locales deben asegurar y garantizar a la ciudadanía el derecho al acceso ininterrumpido de los servicios públicos y la continuidad de la política pública local en las circunscripciones territoriales provinciales, cantonales y parroquiales.

Al finalizar el período de gestión gubernamental y en respuesta a las obligaciones que tienen con la ciudadanía, las autoridades salientes del nivel ejecutivo y legislativo deben cumplir con varias formalidades administrativas y financieras, como informes de fin de gestión, elaboración de presupuestos prorrogados, declaraciones juramentadas de salida, entre otros. Por ello, para el proceso de transición es importante la rendición de cuentas como un mecanismo que permite el acercamiento con la sociedad civil y verificar el avance de la planificación local.

¹ De conformidad a la primera disposición transitoria del Código de la Democracia de octubre del 2008, establece que: "Para evitar que las elecciones nacionales y locales no sean concurrentes, los dos últimos períodos se realicen cada cinco años (2009-2014 y 2014-2019)". Cumplido la transitoria; a partir del año 2019 las autoridades elegidas será por un período de 4 años y entre el nivel subnacional y nacional quedará un lapso de 2 años".

Durante la gestión administrativa la autoridad local electa debe prever tanto el cumplimiento del plan de trabajo de su campaña electoral, así como el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT); en los principales instrumentos de planificación, que contribuyen al seguimiento del cumplimiento de los objetivos de la gestión pública.

Un período de gestión inicia con la posesión en sesión inaugural de la nueva autoridad. Es un momento propicio para realizar un pacto de gobernabilidad desde la institucionalidad pública y un pacto de gobernanza que incluya la participación de la ciudadanía en el desarrollo local.

Este protocolo se desarrolla con base en el marco jurídico nacional vigente, principalmente en la Constitución de la República del Ecuador en lo concerniente a los principios fundamentales del Estado, el ejercicio de los derechos, servicios públicos, políticas públicas y participación ciudadana. En el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que precisa principios, fines y facultades de los GAD, en especial la facultad ejecutiva. En el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) que determina la formulación participativa, evaluación y seguimiento al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; la importancia de los recursos públicos y el seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria. Y finalmente, en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) que regula la participación en las funciones del Estado a nivel local, con instancias y mecanismos de participación, control social y rendición de cuentas.

Estas normas justifican la posibilidad de llevar a cabo un proceso de transición en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), cuando ponen en evidencia sus sistemas complejos en los que intervienen variables sociodemográficas, culturales y geográficas; económicas, técnicas y políticas.

El proceso de transición de gobierno contribuye a la sistematización de la gestión local, incluyendo buenas prácticas, procedimientos, avances y oportunidades de la gestión que pueden replicarse en otros gobiernos locales y difundirse en espacios nacionales, regionales e internacionales. A su vez, está llamado a fomentar una cultura política fundamentada en criterios de transparencia, fortalecimiento y credibilidad en las instituciones públicas, lucha contra la corrupción y estándares de buen gobierno.

1

Conceptos clave para el proceso de transición

A continuación se presentan algunos conceptos clave que configuran el marco general en el que se instaura el proceso de transición de gobierno a nivel local en los GAD. Cada concepto se construye a partir de fuentes bibliográficas relevantes en el tema. Al finalizar la explicación de cada uno se presenta un recuadro que enfatiza la relación del concepto con el proceso de transición de gobierno.

1.1. Estado constitucional de derechos:

Con la Constitución de Montecristi en 2008, Ecuador retoma al Estado social de derecho que posiciona en la arena pública a la dignidad humana, la promoción de derechos y las libertades. Estas son redimensionadas con la vigencia del Estado constitucional de derechos y justicia, enmarcado en un nuevo paradigma que profundiza la relación entre sociedad y Estado. A partir de un enfoque garantista y un mecanismo orgánico institucional de inclusión y equidad social, busca propiciar el goce efectivo de los derechos de la población ecuatoriana y establece límites a las dinámicas de poder (Ávila 2008, Arias 2008).

En el marco del Estado constitucional de derechos y justicia, se diseñan las políticas públicas que buscan garantizar los derechos de la población ecuatoriana en su diversidad. Tras los procesos de elección popular, es necesario mantener y dar continuidad a las políticas públicas y a la prestación de servicios. En este escenario político, cobra relevancia la transición de gobierno en los GAD, que inicia con la voluntad política de las autoridades locales para avanzar hacia la institucionalización del proceso y generar mayor estabilidad política.

1.2. Gobernabilidad:

En los procesos de reforma del sistema político ecuatoriano y en la “consolidación de la democracia y el incremento de la gobernabilidad” (Pachano 2003, 21), ha sido necesario estructurar una relación de equilibrio y separación de las funciones Ejecutiva y Legislativa como condiciones necesarias para un escenario de colaboración e interacción institucional y política. Además, son

necesarias una corresponsabilidad entre poderes y una racionalización del sistema de partidos. El país se ha visto y ahora se ve abocado a encontrar marcos de estabilidad política a partir de arreglos institucionales que permitan contar con mejores diseños de las instituciones públicas, procurando eficiencia (Verdesoto, 2005). Se requiere la voluntad política de los actores para construir consensos por encima de las diferencias y garantizar la representatividad otorgada por la ciudadanía.

El proceso de transición de gobierno (en sus componentes técnico y político) y la gobernabilidad democrática configuran un binomio en el que se debe insistir para contrarrestar la fragilidad de los sistemas democráticos y la crisis de los modelos de desarrollo. El pilar se encuentra en el fortalecimiento de instituciones de gobierno y formas de organización que reconozcan la libertad y la autonomía, no solo de la autoridad y servidores públicos, sino también de la sociedad y el contexto circundante. Es decir, se busca concebir a la gobernabilidad desde un abordaje sistémico y multidimensional, a partir de la formulación de reglas y acciones colectivas y políticas que involucren a gobierno, partidos, organizaciones sociales y ciudadanía (Díaz, 2000).

1.3. Gobernanza local:

Se la entiende como ese nuevo modo de gobernar en el que la legitimidad y la eficiencia de la acción pública se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno, los actores políticos como tomadores de decisión, sociedad civil, academia y empresa privada (Prats, 2006). En Ecuador, con la nueva norma constitucional se inició un proceso de organización política y administrativa del Estado que ha contado con la participación y el involucramiento de la ciudadanía y las autoridades, y ha fortalecido la gestión de competencias, la complementariedad y la equidad territorial (CNC 2019).

Con el modelo anidado multinivel en el que incursionó el Estado ecuatoriano hace once años, la gobernanza a partir del accionar socioestatal —en el que se involucran intereses sociales y políticos— procura responder a las demandas ciudadanas con estrategias políticas diferenciadas que merecen transitar y consolidarse de un período administrativo a otro, más allá de las coyunturas políticas.

1.4. Planificación:

Este proceso, en Ecuador, establece los mecanismos, metodologías y procedimientos para la generación y administración de la información con estándares de calidad y pertinencia (Peñaherrera 2016). La planificación participativa y descentralizada se constituye en una herramienta esencial de

las políticas públicas y el desarrollo del país. Cuenta con el acompañamiento constante hacia los niveles locales y el seguimiento al cumplimiento, lo que hace factible contar con una hoja de ruta fundamentada en los planes de desarrollo para responder a los derechos de la población ecuatoriana y dar continuidad a las políticas públicas (Senplades 2013).

Se espera que el sistema de planificación nacional y local logre alinear la construcción de los informes de transición de gobierno a partir de instrumentos de seguimiento y monitoreo. No obstante, sería deseable incluir indicadores estandarizados que den cuenta de resultados de progreso y desarrollo territorial que se puedan contrastar periódicamente a nivel nacional (Peñaherrera 2016). Esto, para generar valor agregado a las administraciones locales en la planificación de corto, mediano, largo plazo y visión a futuro.

1.5. Gestión pública:

Los modelos de gestión coadyuvan a la obtención de resultados que están alineados al sistema social y que cuentan con tecnologías que permitan transformar los recursos disponibles en productos materiales y/o simbólicos (Felcman, 2016). En Ecuador, la gestión pública se ha visto favorecida por el fortalecimiento de la planificación nacional, descentralizada y participativa, que ha implicado la recuperación de las capacidades y facultades estatales, así como la planificación estratégica y la gestión por resultados, que ha incidido en la implementación de las políticas, lo cual merece revisarse y ajustarse (Atrio y Piccone 2008). Hoy en día, la gestión pública en el país tiene el reto de sostener su capacidad institucional bajo criterios de transparencia, ética, participación, innovación y buen servicio en las instituciones públicas (IAEN 2017).

En la gestión pública y los modelos de gestión de las administraciones locales son fundamentales la cultura institucional y los procesos de cambio, comunicación y diálogo propios de un proceso de transición de gobierno que implica una corresponsabilidad de los GAD en ejercicio y electos. El cambio cultural en las instituciones es un primer paso para lograr una administración eficiente y eficaz. Los cambios sociales y políticos vertiginosos requieren de tecnologías de gestión basadas en el conocimiento, la comunicación y una concepción de lo público orientada hacia la ciudadanía (Atrio y Piccone 2008).

1.6. Políticas públicas:

Son directrices y planes que el gobierno y la administración pública deciden y accionan con intervención y participación de la ciudadanía, con el propósito de regular un asunto particular considerado de interés público. Los propósitos son

la búsqueda del bien común y la satisfacción social (Aguilar, 2013). En Ecuador se han impulsado políticas sectoriales e intersectoriales que buscan activarse a partir de un modelo multidimensional que ha procurado tener como eje el desarrollo humano y el fortalecimiento del servicio público para brindar atención integral y de calidad.

La situación actual del país exige desafíos para la acción pública, contando con una mejor formulación e implementación de las políticas públicas, que apuesten a fortalecer la relación constructiva entre la ciudadanía como titular de derechos y responsabilidades, y los ejecutores de las políticas públicas como garantes del marco normativo constitucional (Senplades 2011). Las políticas públicas deberán proponer un componente preventivo más allá de lo reactivo y de la inercia institucional; además, deberán asegurar instrumentos y cursos de acción mejor consolidados. Las decisiones políticas deben adoptar nuevas y mejores prácticas de gestión con procesos definidos de control, transparencia, inclusión y apertura a la sociedad. Esto conformaría el punto de inicio, el durante y el final de un proceso de transición de gobierno planificado y ordenado.

Los seis conceptos anteriormente expuestos, al lograr una articulación coherente y consistente entre sí, se convierten en pilares fundamentales para una transición de gobierno planificada, ordenada y de alto impacto para garantizar y dar continuidad a los programas, proyectos y políticas públicas, en pro del bienestar de la población y el desarrollo local.

2

Normativa relevante para el proceso de transición

Esta parte resume siete normativas vigentes entre las que se encuentran: la norma constitucional, códigos y algunas leyes. Adicionalmente se presenta el proyecto de ley, los lineamientos de planificación que precisan la importancia de la función pública, la rendición de cuentas y la participación ciudadana para un proceso de transición de gobierno y guías recientes tanto del Consejo Nacional de Competencias (CNC) como de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), desarrolladas sobre el tema de transición de gobierno.

2.1. Constitución de la República del Ecuador

El Proceso de Transición de Gobierno cobra sentido al relacionarlo con los artículos 204 y 208 de la Constitución de la República del Ecuador al determinar que la ciudadanía y “el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación”. Que es obligación y atribución del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social “establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público y coadyuvar en procesos de veeduría ciudadana y control social”. En coherencia a ello, el proceso de transición de gobierno no solo incluye a las administraciones locales, sino también y fundamentalmente a la ciudadanía que velará por la continuidad de las políticas y la prestación de servicios.

2.2. Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC)

El proceso de transición de gobierno va de la mano con el proceso de rendición de cuentas, un proceso en el que la ciudadanía y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) lo solicitan a las entidades públicas. Los artículos 88 y 89 de esta Ley definen a la rendición de cuentas como un derecho de la ciudadanía y “...un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal”. Involucra a autoridades, servidores/as públicos/as y ciudadanía por las acciones u omisiones hechas en el ejercicio de la gestión administrativa.

El artículo 92 de esta misma Ley, establece el contenido de la rendición de cuentas:

- “1. El plan de trabajo planteado antes de la campaña electoral;
2. Planes estratégicos, programas, proyectos y planes operativos anuales;

3. Presupuesto general y presupuesto participativo;
4. Propuestas, acciones de legislación, fiscalización y políticas públicas; o
5. Propuestas y acciones sobre las delegaciones realizadas a nivel local, nacional e internacional”

El artículo 94, define que es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social quien precisará los mecanismos, instrumentos y procedimientos de rendición de cuentas de las instituciones del sector público, de las personas jurídicas del sector privado y de los medios de comunicación social. El artículo 95, establece que la rendición de cuentas se realizará una vez al año y al final de la gestión, considerando las solicitudes que realice la ciudadanía de forma individual o colectiva como mandato constitucional. Y el artículo 96 alude al Estado como garante del derecho de la ciudadanía al libre acceso de la información pública.

Es necesario que esta normativa se vincule al proceso de transición de gobierno. Los requerimientos y formalidades serán similares con la especificidad de ampliar la magnitud, el alcance y consolidar un informe macro y estratégico de todo el período de gobierno, que avizore cursos de acción prioritarios para la nueva gestión.

2.3. Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP)

El proceso de transición de gobierno es parte de las responsabilidades del servidor público, tal como lo establece el artículo 22 de esta Ley: cumplir con las obligaciones con eficiencia, calidez y en función del bien colectivo; cumplir y respetar las órdenes legítimas de los superiores jerárquicos; custodiar la documentación e información que esté bajo su responsabilidad y evitar su uso indebido, sustracción o inutilización. Además de proponerse un adecuado registro y sistematización de la información en tanto la función ejecutiva así lo ordene.

2.4. Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD)

Este Código alude a la organización del territorio ecuatoriano en Gobiernos Autónomos Descentralizados y regímenes especiales, los principios que la rigen, el componente de descentralización y el sistema nacional de competencias; recursos financieros, modalidades de gestión, planificación, coordinación y participación.

Los GAD en sus tres niveles de descentralización según el artículo 275, podrán prestar los servicios y ejecutar las obras que son de su competencia en forma directa, por contrato, gestión compartida por delegación a otro nivel de gobierno o cogestión con la comunidad y empresas de economía mixta. En el caso de las parroquias podrán suscribir convenios con los gobiernos provinciales, municipales y con las respectivas comunidades beneficiarias.

La planificación del desarrollo adquiere un valor fundamental en los GAD y otorga un valor especial a la participación protagónica de la ciudadanía. La planificación estratégica con visión de largo plazo considerará las particularidades de la jurisdicción y ordenará la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales.

El artículo 107 del Código plantea que la transferencia de las competencias irá acompañada de los talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos correspondientes. Entre los tipos de recursos financieros según el artículo 171, se encuentran: a) Ingresos propios de la gestión; b) Transferencias del presupuesto general del Estado; c) Otro tipo de transferencias, legados y donaciones; d) Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y, e) Recursos provenientes de financiamiento.

El artículo 165 establece la importancia de la difusión de la información acerca de los recursos económicos generados dentro del sistema de rendición de cuentas, que versa en aplicar “procedimientos que permitan la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y control público sobre la utilización de los recursos”.

El artículo 266 de este Código señala que, al concluir el ejercicio fiscal, el ejecutivo del GAD convocará a la asamblea territorial o a la máxima instancia de participación para informar acerca de “la ejecución presupuestaria anual, el cumplimiento de las metas, y las prioridades de ejecución del siguiente año”.

El artículo 302 establece que la Participación Ciudadana de forma individual y colectiva tendrá protagonismo en la toma de decisiones, la planificación, la gestión de los asuntos públicos y el control social de las instituciones de los GAD en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. Y los GAD según el artículo 464 tienen como derecho “utilizar espacios en la programación de los medios de carácter regional, distrital, provincial, municipal o parroquial para fines educativos, informativos y de rendición de cuentas, conforme a la ley”.

2.5. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)

Los artículos 18 y 19 de este Código se refieren al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa como el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que posibilitan la interacción y coordinación entre actores sociales e institucionales en la planificación del desarrollo. Entre sus principios tiene en cuenta, “[...] la progresividad, descentralización, desconcentración, participación, deliberación, subsidiaridad, pluralismo, equidad, transparencia, rendición de cuentas y control social”, mismos que pueden ser considerados y equiparados a un proceso de transición de gobierno.

En el artículo 41 precisa los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial relacionados con las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio que tienen una visión a largo plazo y son implementadas a través del ejercicio de sus competencias.

El artículo 42 establece los contenidos mínimos de los planes de desarrollo que son útiles para la organización y la sistematización de la información de cara al proceso de transición de gobierno. Estos contenidos van en tres líneas: 1. Diagnóstico que detalla “las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades del territorio, situación deficitaria, proyectos existentes, relaciones” y articulación al Plan Nacional de Desarrollo y el modelo territorial. 2. Una propuesta que tenga en cuenta “la visión de mediano y largo plazo, objetivos, políticas, estrategias, resultados, metas deseadas y un modelo territorial que viabiliza el logro de sus objetivos”. Y 3. El modelo de gestión que precisa “datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social”.

Este Código establece que los planes de desarrollo de los GAD considerarán los objetivos y las apuestas programáticas de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno. Por ello, es importante la alineación estratégica e integral al momento de producirse los cambios en las autoridades locales.

Los GAD deben contar con sistemas de información para el control, de acuerdo al Título III de transparencia fiscal. El artículo 148 del COPFP, establece el componente de contabilidad gubernamental aunque existen otros componentes fundamentales que aseguran la producción de información financiera completa, confiable y oportuna, que permita la rendición de cuentas, la toma de decisiones, el control, la adopción de medidas correctivas y la elaboración de estadísticas.

2.6. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Garantiza y norma el ejercicio del derecho fundamental al acceso de información conforme a las garantías constitucionales. En cuanto a sus principios, la información pública pertenece a los ciudadanos y ciudadanas. El Estado y las instituciones privadas depositarias de archivos públicos están obligados a garantizar el acceso a la información y deben tener en cuenta el principio de apertura y publicidad de sus actuaciones. El manejo transparente de la información pública, posibilitará la participación ciudadana en la toma de decisiones y la rendición de cuentas por parte de las autoridades.

2.7. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo

Establece entre los principios rectores y derechos orientadores, el *Derecho a la Ciudad* que contempla el ejercicio pleno de la ciudadanía para asegurar la dignidad y el bienestar colectivo en condiciones de igualdad y justicia, así como, la gestión democrática mediante formas directas y representativas de participación en la planificación, gestión y mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas.

2.8. Lineamientos generales para la Planificación Territorial Descentralizada

Instrumento elaborado por SENPLADES, retoma lo que el COOTAD establece en cuanto al Ordenamiento Territorial que compatibiliza la ocupación y el uso del territorio, la diversidad socio cultural, la localización de actividades productivas y el manejo de los recursos naturales con la construcción de las políticas públicas en las dimensiones del desarrollo. Para la efectiva participación de la ciudadanía en los procesos de planificación, control social y rendición de cuentas, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa dispone de los métodos participativos para la formulación de las políticas públicas, planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Con la puntualización de estos cuerpos normativos se espera que, dentro de poco en Ecuador, los Procesos de Transición de Gobierno a nivel Local no solo cuenten con el apoyo y la voluntad política de las autoridades locales, sino también, que se establezca la obligatoriedad bajo un cuerpo normativo como avance de un proceso de institucionalización de la Transición de Gobierno.

2.9. Transición de Gobierno Subnacional

Instrumento elaborado por el Consejo Nacional de Competencias en 2019, en el que se precisan las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, organizado con base en las facultades que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados: Rectoría, Planificación, Regulación, Control y Gestión. Establece los productos y medios de verificación tanto para el Proceso de Transición como para el Ejercicio de Funciones, a partir de la verificación competencial de cada subnivel de descentralización.

2.10. Guía para alcaldesas y alcaldes. Recomendaciones para el inicio de la gestión municipal de nuevas autoridades locales

Instrumento elaborado por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) en 2019, que ha actualizado y ampliado la Guía para alcaldesas y alcaldes, como material de apoyo para la gestión de las nuevas autoridades locales. Brinda recomendaciones para que el proceso de transición sea ordenado, útil y transparente para autoridades entrantes y salientes. Ofrece pautas para el traspaso de la administración municipal, orientaciones de la acción estratégica, así como, buenas prácticas de gestión para los cien primeros días de gobierno de las nuevas autoridades locales, lo cual, complementa este Protocolo y la Guía Práctica de Transición de Gobierno.

3 Proceso de transición de gobierno

Este acápite propone cinco aspectos en torno a la transición: una definición, sus objetivos, sus principios, los actores involucrados y articulación entre el proceso de transición de gobierno y la rendición de cuentas.

3.1. ¿Qué es?

La transición de gobierno es un proceso administrativo, político y social que se hace efectivo en períodos electorales cuando se produce un cambio de autoridades y administraciones. Se concreta en el traspaso planificado y ordenado de información técnica y política relevante del GAD, por parte de la autoridad en ejercicio hacia la nueva autoridad electa, con participación de la ciudadanía.

3.2. Objetivos

- Facilitar la planificación y la gestión de la nueva autoridad del órgano administrativo de gobierno, a partir del conocimiento real del estado de la gestión pública del gobierno saliente.
- Propiciar la continuidad de la prestación de servicios y las políticas públicas en beneficio de la ciudadanía.
- Fortalecer la participación ciudadana en la gestión local, promoviendo el vínculo y la articulación entre los gobiernos locales, la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general.
- Promover la institucionalización del proceso de transición a nivel nacional y desde la autonomía legislativa local.

3.3. Principios

- **Ética pública:** Considerar al proceso de transición como una responsabilidad ciudadana, especialmente de los servidores públicos para contribuir a una cultura política y organizacional del gobierno local.
- **Transparencia:** Cumplir con criterios de igualdad y equidad en el acceso de la información del gobierno local hacia la ciudadanía.
- **Participación ciudadana:** Fortalecer el proceso de transición con la inclusión de la sociedad civil de forma activa.

- **Colaboración:** Contribuir a levantar y analizar información, en el proceso de transición, por parte de funcionarios y dignatarios de la función administrativa, y el criterio reflexivo de la ciudadanía.
- **Eficiencia:** Ser oportunos en la entrega y discusión de la información necesaria para el proceso de transición.

3.4. Actores involucrados

Los actores en el proceso de transición son la administración saliente o en ejercicio, la administración electa o entrante y la Comisión Ciudadana. En las dos primeras instancias se crearán equipos de trabajo específicos encargados de poner en marcha el proceso de transición y sus fases de preparación, operativización y oficialización.

Autoridad local: Son el prefecto, el alcalde y los presidentes de las juntas parroquiales saliente y entrante; dispondrá y aprobará las fases y los pasos del proceso de transición. Presidirá las reuniones políticas y, en caso de ser necesario, las reuniones técnicas de dicho proceso.

Comité Coordinador de Transición: Cumple un rol coordinador del proceso. Será de entera confianza de la autoridad de gobierno. Identificará, priorizará y retroalimentará los contenidos mínimos, los instrumentos de recolección de información y la hoja de ruta a seguir. En la administración saliente y entrante, estará activo en las discusiones, la validación, la aprobación, la entrega y la recepción del informe de transición. Dependiendo del nivel descentralizado de gobierno, se sugiere que esté conformado por al menos tres (3) servidores públicos y hasta seis (6) personas de las áreas o unidades estratégicas del GAD cercanas a la autoridad de gobierno, que pueden ser Planificación, Administrativa, Financiera, Participación y/o Comunicación, entre otras.

Equipo Técnico de Transición: Cumple un rol técnico y operativo en el proceso. En la administración saliente, llevará a cabo el levantamiento, la organización y la sistematización de información para la elaboración del informe de transición de gobierno. En la administración entrante será el encargado de recibir y revisar el informe, y en ambas estará conformado por al menos un servidor público delegado de las áreas o unidades estratégicas del GAD involucradas directamente con la construcción y la recepción del informe.

Comisión Ciudadana: Cumple un rol veedor, de acompañamiento y trabajo conjunto; establecerá recomendaciones para el informe de transición de gobierno y contribuirá en la elaboración específica del informe sobre el Sistema de Participación Ciudadana. Es una delegación conformada a partir de los mecanismos e instancias que estén activos en el Sistema de Participación Ciudadana en el GAD. Pueden conformarla hasta tres (3) ciudadanos que hayan mantenido un trabajo activo en la gestión local u otros representantes de la sociedad civil organizada que hayan tenido un rol activo en la gestión local. Se recomienda que la misma comisión actúe con la nueva administración o que, en caso necesario, sea ampliada.

3.5. Articulación entre el proceso de transición de gobierno y la rendición de cuentas

El proceso de rendición de cuentas en Ecuador se ampara en dos normativas: el COOTAD y la LOPC. Estas establecen las acciones correspondientes de la administración local y el fortalecimiento de la participación ciudadana.

La rendición de cuentas, al ser un mecanismo de exigibilidad de información, aporta desde su normativa varios elementos conceptuales que determinan, a su vez, el alcance del proceso de transición.

Tabla No. 1. Comparación entre rendición de cuentas y proceso de transición

Criterios diferenciadores de comparación	Rendición de cuentas	Proceso de transición
Finalidad	Los GAD tienen la obligación anual de informar el avance de la gestión pública a la ciudadanía.	La administración saliente tiene la voluntad política de hacer el traspaso de información del período de gestión a las autoridades electas o entrantes.
Temporalidad de emisión	Se exige una vez al año, cuando el ejercicio fiscal concluye.	Se establece al finalizar un período de gobierno local, cada cuatro (4) años o más, si ha habido reelección.
Responsable del procedimiento	El Consejo de participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) definirá los mecanismos, procedimientos e instrumentos acatados por el GAD.	La administración saliente, mediante la dirección de Planificación o la Secretaría Ejecutiva, es la que define y perfecciona los mecanismos, procedimientos e instrumentos de transición.
Ante quién se presenta	Se presenta ante la Asamblea Ciudadana.	Se presenta ante la autoridad entrante, su equipo de gobierno y la ciudadanía.

Criterios semejantes de comparación	
Objetivo general	Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
¿Qué promueven?	La ética pública, la transparencia, la gobernabilidad, la gobernanza, la participación y la eficiencia.
¿Qué caracteriza a los procesos?	Su sistematicidad, deliberación e interactividad, que involucran a autoridades, servidores públicos y ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia.

4 Ejes del informe de transición

Los contenidos a ser sistematizados y posteriormente entregados a la administración entrante están relacionados con las particularidades de cada nivel de gobierno local. En la siguiente tabla se precisan los principales ejes del informe de transición.

Tabla No. 2. Ejes del informe de transición

Autonomía local: <ul style="list-style-type: none"> • Política • Administrativa • Financiera
Descentralización (Competencias exclusivas y concurrentes): <ul style="list-style-type: none"> • Provincial • Cantonal • Parroquial
Sistema de Participación Ciudadana: <ul style="list-style-type: none"> • Asamblea local • Consejos consultivos • Mecanismos de participación

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se detallan de forma sucinta los tres contenidos generales: autonomía local, descentralización y Sistema de Participación Ciudadana, según la normativa ecuatoriana vigente. La información básica que el GAD saliente podría desarrollar y presentar en cada eje se precisa en la [Guía Práctica de Transición de Gobierno](#) y las respectivas [Matrices](#) que se constituyen en el anexo fundamental del Informe de Transición.

4.1. Autonomía local

El COOTAD, en su artículo 5, establece que la autonomía de los GAD y regímenes especiales puede ser “política, administrativa y financiera [...]”. Comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas

circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado”.

La autonomía política es la capacidad de cada GAD para impulsar procesos y formas de desarrollo en consonancia con la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades concurrentes asumidas; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa de las autoridades por parte de la ciudadanía; y el ejercicio de la participación ciudadana.

La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión del talento humano y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley.

La autonomía financiera se expresa en el derecho de los GAD de recibir de manera directa, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General del Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

4.2. Descentralización

La Constitución ecuatoriana, en el artículo 3, ubica a la descentralización como un deber primordial del Estado, que promueve “el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”. El fin último de la descentralización es acercar la oferta estatal a la demanda de la sociedad civil a través del quehacer de los gobiernos locales y sus respectivas competencias exclusivas, disminuir la centralidad del Gobierno Nacional y mejorar la distribución de la prestación de servicios en todos los rincones del país.

El COOTAD, en el artículo 105, define a la descentralización como “la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”.

Para viabilizar la descentralización, la Constitución, en el artículo 239, establece un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio, progresivo y exclusivo que define las políticas y los mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo. A continuación se detallan algunas competencias de los GAD, para mayor detalle, se sugiere consultar el Instrumento “Transición de Gobierno Subnacional”, elaborado por el Consejo Nacional de Competencias en 2019.

Tabla No. 3. Competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados

GAD Provincial	GAD Cantonal	GAD Parroquial Rural
Planificar y formular los PDOT, de forma articulada, en el marco de la interculturalidad, la plurinacionalidad y la diversidad.	Planificar el desarrollo cantonal y formular los PDOT de manera articulada.	Planificar el desarrollo parroquial y su ordenamiento territorial.
Diseño y construcción de la Vialidad rural.	Regular uso y ocupación del suelo.	Planificar, construir y mantener las obras físicas públicas a su cargo.
Fomento de las actividades productivas y agropecuarias.	Diseño y construcción de la vialidad urbana.	Planificar y mantener la vialidad rural.
Obras en cuencas y microcuencas.	Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental.	Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias.
Construir, operar y mantener sistema de riego.	Crear, modificar o eliminar, tasas, tarifas y contribuciones especiales.	Gestionar los servicios públicos que le sean delegados.
Gestión ambiental provincial.	Planificar, controlar y regular el tránsito y el transporte terrestre.	Promover la organización de los ciudadanos.
Crear, modificar o suprimir, tasas y contribuciones especiales de mejoras por servicios y obras ejecutadas dentro de sus competencias.	Planificar, construir y mantener las obras físicas públicas a su cargo (salud y educación, espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo).	Gestionar la cooperación internacional.
Determinar políticas de investigación, innovación y conocimiento.		
Gestionar la cooperación internacional.	Preservar, mantener y difundir el patrimonio tangible e intangible.	

GAD Provincial	GAD Cantonal	GAD Parroquial Rural
	<p>Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.</p> <p>Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas.</p> <p>Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos.</p> <p>Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.</p>	

Fuente: Constitución de la República del Ecuador (CRE) y COOTAD.

4.3. Sistema de Participación Ciudadana

Una de las tres funciones de los GAD es la Participación Ciudadana y Control Social. El COOTAD en su artículo 304 señala que el Sistema de Participación Ciudadana se constituye para: a) Deliberar sobre las prioridades de desarrollo, conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, las líneas de acción y las metas; b) Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, de ordenamiento territorial e instrumentos de planeamiento del suelo, su gestión y definición de propuestas de inversión pública; c) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; d) Participar en la definición de políticas públicas; e) Generar condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos relacionados con los objetivos de desarrollo territorial a través de grupos de interés sectoriales. f) Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; g) Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones relacionadas con el desarrollo de los niveles territoriales; h) Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa.

En cada gobierno local existe una ordenanza o reglamento del Sistema de Participación Ciudadana. A continuación, se detallan algunas instancias de participación que pueden estar activas en un GAD.

Máxima instancia de Participación Ciudadana. Es un espacio de diálogo entre diferentes actores, compuesto por la autoridad electa (Prefectos, Alcaldes, Presidentes de Junta Parroquial, consejeros, concejales y vocales). Autoridades del régimen dependiente, de Gobernaciones, Jefaturas y Tenencias Políticas, Direcciones Provinciales de los ministerios, empresas públicas, entre otros. Representantes de la sociedad civil: organizaciones de la sociedad civil (OSC), representantes del sector privado y ciudadanía en general.

Asamblea Local. La LOPC en sus artículo 56 y 64 precisan que es un espacio conformado exclusivamente por ciudadanos y ciudadanas de un territorio específico destinado a la deliberación pública, el fortalecimiento de la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social, para incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y la gestión de lo público.

Consejos Locales de Planificación Local. Son espacios mixtos conformados por la máxima instancia de participación ciudadana en cada nivel territorial. Según el artículo 66 del COPFP son encargados de la formulación de los planes de desarrollo, así como de las políticas locales y sectoriales que se elaborarán a partir de las prioridades, objetivos estratégicos del territorio, ejes y líneas de acción, definidos en las instancias de participación. Según el artículo 29 de la LOPC entre sus funciones está delegar la representación técnica ante la Asamblea territorial. Estarán articulados al Sistema Nacional de Planificación y es integrado al menos, por un treinta por ciento (30%) de representantes de la ciudadanía.

Otros mecanismos e instancias de participación. Los gobiernos locales de acuerdo a su autonomía y la dinámica de contexto pueden contar con otros espacios o instancias ciudadanas, entre ellas, los Consejos de Protección de Derechos, Consejos Consultivos, o distintos mecanismos de participación como la silla vacía, veedurías ciudadanas, observatorios, entre otros.

5 Fases del proceso de transición

A continuación, se presenta un gráfico que detalla las tres fases del proceso de transición de gobierno, seguido de la descripción de cada una de las fases, qué incluye, qué es, su temporalidad y cómo opera. Estos elementos constituyen la base estructural de la [Guía Práctica de Transición](#) que desarrollará los instrumentos y las herramientas específicas.

Gráfico No. 1. Fases del proceso de transición de gobierno



Fuente: Elaboración propia.

5.1. Preparación del proceso

Fase 1: Preparación del proceso



¿Qué es?

Es la primera fase del proceso de transición. Permite de forma planificada establecer su alcance y conformar un equipo responsable de liderar el proceso y priorizar los contenidos mínimos sobre los cuales se elaborará el informe de transición.



¿Cómo opera?

- Tiempo mínimo de activación: tres meses antes del proceso electoral.
- Esta fase parte de la voluntad política de la autoridad del GAD, que impulsa la creación de la Comisión de Transición, integrada por el Comité Coordinador, que planifica, organiza y dirige el proceso; el Comité Técnico, que lo operativiza; y la Comisión Ciudadana, que cumple un rol de veeduría y acompañamiento.
- Sin tener obligatoriedad, se sugiere establecer un marco normativo habilitante para dicho proceso. Puede ser una ordenanza para los gobiernos provincial y cantonal, o una resolución para las juntas parroquiales.
- Se retoman los diagnósticos situacionales realizados en el GAD durante el período de gobierno, con el fin de contextualizar las características institucionales y territoriales.
- Se diseña la estrategia de contenidos mínimos y los instrumentos de recolección y levantamiento de información, así como la hoja de ruta a seguir, que incluye las actividades y un cronograma de acción para el proceso de transición.
- Finalmente, se diseña la estrategia de comunicación interna y externa, y se activa la estrategia de comunicación interna.

5.2. Operativización del proceso

Fase 2: Operativización del proceso



¿Qué es?

Es la segunda fase del proceso. Involucra el levantamiento, la organización y sistematización de la información, así como la elaboración, validación y aprobación del informe de transición de gobierno. Incluye el trabajo de las distintas unidades o áreas del GAD que intervienen en la gestión pública.



¿Cómo opera?

- Tiempo mínimo de activación: un mes antes del proceso electoral.
- La Unidad de Planificación o la Secretaría Técnica Ejecutiva del GAD hacen el requerimiento de la organización de la información a cada unidad o área de la administración pública.
- La organización y sistematización de la información por cada unidad del GAD incluye el diligenciamiento de los instrumentos de recolección de información (matrices) y la elaboración de análisis descriptivos y analíticos que incluyen logros, limitaciones y recomendaciones.
- La parte analítica del informe de transición de gobierno, se hace por cada unidad y da cuenta del estado actual de la administración de acuerdo a las competencias, el funcionamiento, la gestión y las responsabilidades que les han sido asignadas.
- Se consolida el informe de transición de gobierno, para validación por parte del comité de transición y la aprobación de la máxima autoridad del GAD.
- Se activa la estrategia de comunicación externa. Y se invita a la nueva autoridad electa para hacer la entrega del informe de transición.

5.3. Oficialización del proceso

Fase 3: Oficialización del proceso



¿Qué es?

Es la tercera y última fase del proceso de transición. En ella se entrega (por parte de la administración saliente) y se recibe (por parte de la administración entrante) de manera oficial el informe final de transición. Se constituye en un proceso deliberativo en el que las partes se encuentran y discuten a partir de los contenidos del informe de transición.



¿Cómo opera?

- Tiempo mínimo de activación: quince días antes a la sesión inaugural de posesión de la autoridad electa.
- Se conforma la Comisión de Transición del gobierno electo.
- Se proponen al menos dos reuniones de trabajo entre el gobierno entrante y el saliente, en las que las nuevas autoridades conocen el estado de la administración, reciben el informe de transición, hacen un recorrido por las instalaciones del GAD y requieren ampliación del contenido del informe, en caso de ser necesario.
- Se prepara y se invita a la sesión inaugural, en la que estarán las autoridades entrante y saliente con sus equipos de gobierno. En ella se hará el traspaso de mando protocolario y se aludirá de forma breve al informe de transición.

6 Recomendaciones generales

- El contenido de este protocolo permite incluir otros aspectos que el GAD requiera incorporar por iniciativa propia en el proceso de transición.
- La información que se recaude para la elaboración del informe de transición de gobierno puede ser parte de otros procesos; por ejemplo, el de rendición de cuentas o las recomendaciones asumidas por el GAD de acuerdo con los informes de contraloría.
- Para que este proceso de transición tenga un impacto en la gobernanza local, es necesario no solo cumplir con todas las fases del proceso, sino además que los compromisos asumidos se traduzcan en acciones priorizadas a ejecutarse en los primeros cien días del gobierno entrante, para que se pueda dar continuidad a las políticas públicas y a la prestación de servicios.
- Es importante que se institucionalicen todos los procedimientos a cumplir en el proceso de transición de gobierno, que sea una exigencia y no una opción.
- Un proceso de transición aporta a la gestión del gobierno local, al contar con una administración y gestión ordenada e información física y digital actualizada.
- Entre las principales recomendaciones que se harían a la autoridad saliente en el informe de transición de gobierno, pueden incluirse: poner al servicio de la comunidad la experiencia y el conocimiento obtenido durante los años de gestión administrativa, promover la participación activa en los procesos de desarrollo local y fortalecer los procesos de articulación público-privada.

7 Referencias Bibliográficas

Arias, Tania. (2008). Ecuador un Estado constitucional de derechos Nuestra Constitución: Nuestro Futuro. Entre voces, Revista del Grupo Democracia y Desarrollo Local. Número 15. Agosto/Septiembre 2008. Quito. Recuperado en enero de 2019. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-463.html>

Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME). (2019). Guía para alcaldes y alcaldes. Recomendaciones para el inicio de la gestión municipal de nuevas autoridades locales. Recuperado en abril de 2019.

Atrio, Jorge y María Sol Piccona. (2008). De la Administración Pública a la Gerencia Pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 42. Caracas.

Ávila Santamaría, Ramiro. (2008) “Las Garantías, herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos”. Ávila Santamaría, Ramiro y et.al. Desafíos Constitucionales, La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP). (2010).

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD). (2010).

Consejo Nacional de Competencias (CNC). (2019). Transición de Gobierno Subnacional Información relevante para el ejercicio de las competencias. Recuperado en abril de 2019.

Constitución de la República del Ecuador (2008).

Díaz Moll, José Luis. (2000). Transición política y gobernabilidad. Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. pp. 17 Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4529/6.pdf>

Felcman, Isidoro Luis (2016). Nuevos modelos de gestión pública: Tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del “big bang

paradigmático” Aportes para reflexionar sobre el destino de la gestión pública después de la crisis financiera global de 2008. Revista Estado y Políticas Públicas N° 6. ISSN 2310-550X pp. 117-131. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8862/1/RFLACSO-EPP6-06-Felcman.pdf>

Instituto de Altos Estudios nacionales (IAEN). (2017). “Desafíos de la gestión pública del Ecuador” Carlos Paladines, Antonio Salamanca y Rommel Tintín. Disponible en: <https://www.iaen.edu.ec/2017/11/17/la-ciudadania-planteo-desafios-para-la-gestion-publica-en-el-ecuador/>

Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC). (2010).

Ley Orgánica del Servidor Público (LOSEP). (2010).

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. (2016).

Lineamientos generales para la Planificación Territorial Descentralizada de SENPLADES (2011).

Peñaherrera-Cabezas, Jorge. (2016). La planificación nacional en Ecuador: planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y el sistema de seguimiento y evaluación SIGAD. Revista Ciencia UNEMI Vol. 9, N° 20, Diciembre 2016, pp. 168 – 179. Disponible en: <http://ojs.unemi.edu.ec/index.php/cienciaunemi/article/view/389/320>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES. (2011). Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada. Subsecretaría de Planificación Nacional Territorial y Políticas Públicas. Quito – Ecuador.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (2011). Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales. Quito. pág. 64. Disponible en: dicionario.administracionpublica.gob.ec/adjuntos/guia-para-la-formulacion-de-politicas.pdf



PROTOCOLO DE TRANSICIÓN DE GOBIERNO PARA GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL ECUADOR

Presenta los criterios conceptuales-normativos que enmarcan a un *proceso de transición de gobierno* y sus fases principales. Es el resultado de un proceso de construcción colaborativa y aplicado en un proceso piloto a gobiernos autónomos descentralizados de los distintos niveles territoriales.

Abril, 2019



PROTOCOLO DE TRANSICIÓN DE GOBIERNO

para los Gobiernos Autónomos
Descentralizados del Ecuador

