

GUÍA PRÁCTICA de TRANSICIÓN DE GOBIERNO

para los Gobiernos Autónomos
Descentralizados del Ecuador





GUÍA PRÁCTICA DE TRANSICIÓN DE GOBIERNO PARA LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL ECUADOR

Insumo referencial que recoge las principales acciones y actores que intervienen en un proceso de transición de gobierno. Propone recomendaciones metodológicas útiles y sus contenidos establece los contenidos mínimos del Informe de Transición.

Abril, 2019

GUÍA PRÁCTICA DE TRANSICIÓN DE GOBIERNO PARA LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL ECUADOR

Consejo Nacional de Competencias 2019

1ra Edición - Quito, 2019

42 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 Democracia Transparencia y Ciudadanía Activa:

Directora del Área: Estefanía Terán Valdez

Coordinadora de Investigación: Vanessa Montenegro Hidalgo

Consultora: Lorena Jácome

Con la colaboración de:

Edison Mafía
Juan Francisco Redrovan

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.



Contenido

1. PRESENTACIÓN	9
2. ESTRUCTURA DE LA GUÍA	11
3. A QUIEN ESTÁ DIRIGIDA ESTA GUÍA	13
4. REQUERIMIENTOS INICIALES	14
5. TIEMPOS	16
6. FASES DEL PROCESO DE TRANSICIÓN	17
6.1 Fase N° 1: Preparación del proceso	18
6.1.1 Conformación de la Comisión de Transición	18
6.1.2 Definición de información prioritaria a ser incluida en el informe de transición	23
6.1.3 Diseño de los instrumentos para el levantamiento de información	24
6.1.4 Diseño de una hoja de ruta que guíe la implementación del proceso	26
6.1.5 Diseño de una estrategia de comunicación interna y externa	26
6.2 Fase N° 2: Operativización	29
6.2.1 Sistematización y organización de la información relevante	29
6.2.2 Elaboración y consolidación del informe de transición de gobierno	30
6.2.3 Validación y aprobación del informe de transición de gobierno	34
6.2.4 Implementación de la estrategia de comunicación externa	35
6.2.5 Invitación a la autoridad electa a conformar la comisión de transición	35

6.3 Fase N° 3: Oficialización.....	36
6.3.1 Traspaso y entrega de información gobierno saliente a gobierno entrante	36
6.3.2 Compromisos entre el gobierno entrante y la ciudadanía.....	37
7. RECOMENDACIONES.....	40

1 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 atribuidas en el artículo 119 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), están “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 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 a los procesos democráticos y a 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 de Grupo FARO, se lidera el proceso de transición de gobierno. Su objetivo es realizar el traspaso planificado de información para que las nuevas autoridades puedan,

por un lado, garantizar la continuidad de las políticas y los servicios públicos y, por otro, posibilitar a la nueva administración la ejecución de acciones consideradas en su plan de gobierno en el menor tiempo posible. Un proceso de transición de gobierno es el tránsito ordenado y articulado de un gobierno saliente (que termina su mandato) a un gobierno entrante (que lo inicia), con la voluntad de transparentar su gestión programática, técnica, administrativa y financiera, y de dotar a la nueva autoridad electa de información estratégica. Esta información permitirá conocer el estado actual de la administración local y tomar decisiones inmediatas, con el fin de garantizar la continuidad de programas y proyectos, así como de políticas públicas prioritarias para la ciudadanía.

El proceso de transición propicia las condiciones para que las nuevas autoridades electas puedan aterrizar su plan de gobierno a partir de datos e información precisa y organizada. Les permitirá optimizar los recursos disponibles y continuar con la prestación de servicios públicos hacia la ciudadanía. Es un proceso que fomenta la transparencia en la administración pública, fortalece los procedimientos y la institucionalidad interna, consolida la rendición de cuentas y abre un camino para la institucionalización del proceso de transición.

La Guía constituye un instrumento práctico para la implementación del proceso de transición de gobierno en los GAD. Se trata de un insumo de fácil lectura y uso organizado por fases, que paso a paso describen y acompañan didácticamente las acciones a seguir, así como los actores que intervienen por cada una de ellas.

Aporta con contenidos, procesos y herramientas metodológicas, que son de utilidad para los servidores públicos y funcionarios de los GAD. Sus contenidos responden a disposiciones que la normativa ecuatoriana establece para el efecto, y a conceptos y técnicas de planificación utilizadas en la actualidad en la administración pública.

Se trata de un instrumento referencial y, por consiguiente, no obligatorio, para que los GAD y los actores territoriales puedan llevar adelante un proceso de transición de gobierno. Es un instrumento perfectible y en construcción, que los GAD pueden utilizar como referente al momento de implementar un proceso de esta naturaleza.

2 Estructura de la guía

La Guía aborda dos elementos importantes: el primero está relacionado con el proceso para llevar a cabo la transición de gobierno en los GAD, y el segundo, con el tipo de información requerida para el informe de transición de gobierno y las herramientas necesarias para su correcta sistematización.

Se soporta sobre dos principios de la administración pública, aplicados a un proceso de transición:



Rendir cuentas:

Presentar la gestión realizada durante un período de gobierno da cuenta de un trabajo transparente y participativo.



Buen gobierno

Entregar información técnica, precisa y clara permite al equipo entrante mantener los servicios del GAD en marcha.

A lo largo de la Guía se recomiendan contenidos mínimos que se sustentan en preceptos de la nueva gerencia pública y se aplican en técnicas actuales de planificación participativa. Al ser herramientas referenciales, cada GAD, en función del nivel de gobierno (provincial, municipal y parroquial), puede determinar el grado de profundidad al momento de implementar y/o adaptar los instrumentos metodológicos que se presentan.

La información sistematizada brinda un mapa global de la gestión saliente, de rápida consulta y fácil acceso. Los pasos, procedimientos y herramientas metodológicas son similares para los tres niveles de gobierno. En cada uno de ellos, el contenido y el alcance de la información varía en función de las competencias que la ley les otorga, y de sus capacidades instaladas o diseño institucional.

Este documento desarrollará la siguiente información:

- 1 A quien está dirigida esta guía
- 2 Requerimientos iniciales
- 3 Tiempos
- 4 Fases del Proceso de Transición
- 5 Recomendaciones

3 A quién está dirigida esta guía

A los servidores públicos, funcionarios y autoridades de los GAD que son y serán parte activa del proceso de transición de gobierno en las administraciones entrante y saliente.

Se reconoce la experiencia de los GAD a lo largo de los años para consolidar sistemas de información eficientes, así como procesos y procedimientos expeditos. La Guía toma como punto de partida la gestión realizada por las administraciones locales, que se fundamenta en:

- Sistemas de registros consolidados según lo solicitado por LOTAIP, COPLFYP, COOTAD, SIGAD y SERCOP.
- Bases de datos actualizadas.
- Data center en proceso de construcción.
- Avances en procesos de institucionalización.

Además, brinda pautas metodológicas y procesos concretos para lograr un proceso de transición efectivo.

Y la ciudadanía, ¿tiene un rol en el proceso?



Ciudadanía activa

La ciudadanía es un actor clave que participará de manera activa en el proceso de transición de gobierno.

4 Requerimientos Iniciales

Para implementar un proceso de transición de gobierno en los GAD se requerirá:



Voluntad política

La voluntad política de las autoridades salientes es un factor de éxito y garantiza el cumplimiento de sus obligaciones legales.

Esto se suma al deseo de transparentar la gestión programática, técnica, administrativa y financiera, lo que garantiza el cumplimiento de sus obligaciones como autoridades de elección popular.

La máxima autoridad del GAD dará a todas las unidades administrativas la disposición de iniciar el proceso. Se recomienda que se haga mediante oficio.



Poder ejecutivo

Esta guía privilegia la información de la Función Ejecutiva, así como las estructuras de participación y control social de los GAD

Por criterios de formalidad y legitimidad, es deseable poner en conocimiento del órgano legislativo del GAD el inicio del proceso de transición de gobierno. Debe estar dirigido a concejos provinciales, concejos municipales o juntas parroquiales.

De existir las condiciones políticas favorables, se recomienda que el proceso de transición de gobierno se eleve a una disposición de aplicación obligatoria aprobada por el órgano legislativo del GAD, para dotarlo de un mayor grado de institucionalización. En este caso, el GAD preparará una propuesta de ordenanza o resolución que contenga el procedimiento establecido.

En enero de 2017, se emitió el Decreto Ejecutivo N.º 1300, que dispone a la administración pública central aplicar el proceso de transición de gobierno. Además, en el mes de abril de 2017, la Función Ejecutiva presentó a la Asamblea Nacional un proyecto de ley sobre la transición de gobierno que regula dicho proceso en el Gobierno Central e insta a los GAD a aplicarlo.

El proyecto de ley no ha sido aprobado, pero se emitió un decreto ejecutivo que normó el proceso y lo reguló. Existen países en Europa, Norteamérica, América Central y América Latina en los que se han regulado y aplicado procesos de este tipo. Esto quiere decir que la necesidad de transparentar la gestión y el uso de los recursos públicos y dar continuidad a las políticas y servicios prioritarios para la ciudadanía son intereses a nivel local, nacional, regional y mundial.

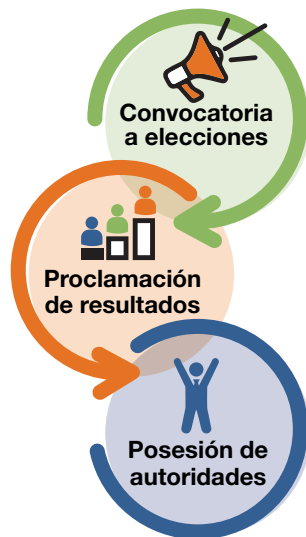
5 Tiempos



Un proceso de transición en los gobiernos locales deberá contemplar tiempos específicos que permitan su desarrollo eficaz.

De conformidad con el calendario aprobado por el Consejo Nacional Electoral (CNE) como órgano rector en la materia, el proceso de transición de gobierno debería ajustarse a los siguientes tiempos:

- Inicia una vez se haya efectuado la convocatoria a elecciones, que ocurre cinco meses antes de las elecciones.
- Cuenta con dos meses aproximadamente antes del inicio de la campaña electoral, en el caso de haber autoridades que opten por la reelección.
- Una vez proclamados los resultados oficiales del proceso electoral, el informe de transición de gobierno podrá ser entregado a las nuevas autoridades.
- La autoridad electa se posesiona en sesión inaugural el 14 de mayo, según el artículo 91 del Código de la Democracia.



6

Fases del proceso de transición

Para poner en marcha el proceso de transición en los GAD se han establecido tres fases, cuyas síntesis se presentan en el siguiente diagrama y se describen a profundidad en el próximo acápite.

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



Fuente: Grupo FARO

6.1. Fase N.º 1: Preparación del proceso

La fase de preparación del proceso es aquella en que se desarrollan los pasos previos y se planifica la implementación del proceso.

Está enfocada en cinco (5) objetivos:

- 1 Conformar la Comisión de Transición en el gobierno saliente. Se sugiere que esté integrada por el Comité Coordinador (que deberá tener un interlocutor oficial), el Equipo Técnico y la Comisión Ciudadana.
- 2 Definir la información prioritaria a incluir en el proceso de transición del GAD.
- 3 Diseñar los instrumentos para el levantamiento de información.
- 4 Establecer una hoja de ruta que guíe la implementación del proceso.
- 5 Diseñar una estrategia de comunicación interna y externa.

La Guía sugiere contar con un gestor interno para el proceso, con las funciones de interlocutor oficial, que actúe como enlace para recopilar la información e identificar su pertinencia y suficiencia.



Recomendación

Elaborar una disposición de aplicación obligatoria aprobada por el órgano legislativo del GAD, para dotarlo de un mayor grado de legitimidad.

Para alcanzar estos objetivos se propone cumplir con los siguientes pasos:

6.1.1. Conformación de la Comisión de Transición

La fase de preparación requiere contar con una Comisión de Transición encargada de impulsar el proceso al interior de la administración saliente. Estará compuesta por un Comité Coordinador, un Equipo Técnico y una Comisión Ciudadana, de la siguiente manera:



• Comité Coordinador



a) Rol

El Comité Coordinador cumple un rol de coordinación y seguimiento del proceso, es de entera confianza de la autoridad saliente. Puede estar conformado por las autoridades de las siguientes áreas habilitantes del GAD, según el estatuto orgánico por procesos vigentes:

Planificación - Administrativa - Financiera - Jurídica - Obras y Servicios Públicos - Participación y/o Comunicación.

Se designará un servidor público del jerárquico superior que lidere el comité. Será el nexo entre la máxima autoridad y los funcionarios públicos, y quien disponga e informe los requerimientos de la máxima autoridad.

Nota: Para el caso de las parroquias rurales que no cuentan con un equipo técnico amplio, se sugiere considerar a su secretario, tesorero y/o vocales, que conforman la Comisión de Mesa y de Planificación, e incluir a ciudadanos que hayan asumido alguna responsabilidad de largo plazo por medio de la asamblea local.



b) Designación

Se sugiere que la máxima autoridad designe por escrito (memorando) a los servidores públicos que conforman el Comité Coordinador. Se sugiere que, además de gozar de la confianza de la autoridad, sean conocedores del funcionamiento del GAD y mantengan interlocución directa con la máxima autoridad para garantizar la fluidez en la comunicación y coordinación. Se sugiere que exista un “interlocutor oficial del proceso”, como persona responsable de este.



c) Responsabilidades

- Prioriza y establece los contenidos mínimos del informe de transición de gobierno.
- Informa del estado y los avances del proceso a la máxima autoridad.
- Supervisa al equipo técnico de transición.
- Dispone la realización de la estrategia comunicacional, la retroalimenta y la valida.
- Solicita al equipo técnico la realización de una hoja de ruta para la implementación, y la retroalimenta.
- Realiza el seguimiento al cumplimiento de la hoja de ruta.
- Supervisa la sistematización, elaboración y discusión del informe de transición de gobierno.
- Lidera y verifica la realización de las reuniones de oficialización de la transición de gobierno.

• Equipo Técnico de Transición



a) Rol

El Equipo Técnico de Transición cumple un rol de ejecución en el proceso. Tiene experticia técnica y conoce las fuentes y medios de verificación de la información, así como los flujos de los procesos internos. Puede estar conformado por delegados técnicos de las

áreas habilitantes del GAD: unidad de planificación, administrativa, financiera, jurídica, de obras y servicios públicos, de participación y/o comunicación, empresas públicas o entidades adscritas al GAD. Se sugiere, en lo posible, vincular en este espacio a funcionarios de carrera administrativa, quienes contribuirán en la continuidad de las acciones del GAD.

Nota: Para el caso de las parroquias rurales que no cuentan con un equipo técnico amplio, se sugiere considerar a su secretario, tesorero y/o vocales que conforman la Comisión de Mesa y de Planificación, y por un ciudadano que haya asumido alguna responsabilidad de largo plazo por medio de la asamblea local.



b) Designación

Se sugiere que la máxima autoridad designe por escrito (memorando) al encargado de la unidad de planificación, la Secretaría Ejecutiva del GAD (u otra) como líder del Equipo Técnico de Transición, para coordinar con las unidades del GAD la sistematización de la información y la elaboración del informe de transición de gobierno. Las demás áreas que conforman el Comité Coordinador designarán un delegado técnico con el fin de realizar este trabajo. Se recomienda que el Equipo Técnico mantenga comunicación directa con el Comité Coordinador.



c) Responsabilidades

- Responde a las directrices emitidas por el Comité Coordinador, y está liderado por el principal de la unidad de planificación o de la Secretaría Ejecutiva.
- Diseña herramientas metodológicas (ratifica o adapta las de la presente Guía) para el levantamiento de información de acuerdo con las directrices impartidas por el Comité Coordinador.
- Identifica, levanta, organiza y sistematiza la información relevante a ser considerada para el proceso de transición.
- El líder del Equipo Técnico verifica la calidad de la información remitida por las demás áreas.
- Elabora y consolida el informe de transición de gobierno de acuerdo con las directrices impartidas por el Comité Coordinador.
- Informa al Comité Coordinador alertas o nudos críticos, así como los avances en el proceso.

• Comisión Ciudadana



a) Rol

La Comisión Ciudadana, en el marco de ejercer su derecho ciudadano, tiene la potestad de exigir la continuidad de políticas, programas y proyectos de la administración saliente que considere valiosos o exitosos. Cumple un rol de observar el proceso de transición, y podrá recomendar, sugerir y levantar alertas. Se sugiere que se mantenga activa cuando el gobierno entrante tome posesión, con el fin de dar continuidad y transparencia al proceso.



b) Designación

Se sugiere que la máxima autoridad del GAD solicite por escrito a la máxima instancia del Sistema de Participación Ciudadana designarla. Lo óptimo será que esta designación se planifique y se realice en una asamblea ciudadana, contando con el tiempo necesario de preparación y ampliación de la convocatoria a otras organizaciones que no fueren parte de ella. De lo contrario, los ciudadanos delegados podrán escogerse de las instancias de participación activas en el GAD; por ejemplo, el Consejo de Planificación Local, el Consejo de Planificación Participativa, el Consejo Cantonal de Protección de Derechos u otro consejo consultivo que se haya conformado.



c) Responsabilidades:

- Acompaña y observa la consolidación del informe de transición, lo cual da legitimidad al proceso.
- Complementa la información del informe de transición referida a proyectos que beneficien a la ciudadanía y al estado de la participación ciudadana del GAD; en el mejor de los casos, se utiliza información producida por la sociedad civil organizada.
- Emite recomendaciones para ser incluidas en el informe de transición, así como consideraciones propias a lo largo del proceso de transición para ser discutidas tanto con el gobierno saliente como con el entrante.

- Está presente en las reuniones de oficialización del proceso de transición.
- Puede monitorear a mediano plazo los primeros cien días de posesión de las nuevas autoridades y lo que sigue de la gestión, y demandar la continuidad de políticas, programas o proyectos de los cuales se ha visto beneficiada la colectividad.

6.1.2. Definición de información prioritaria a ser incluida en el informe de transición

Este segundo paso permite conocer qué información se encuentra disponible de acuerdo a lo establecido en la agenda programática y el plan de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT), en qué estado se encuentra y en dónde reposa. Requiere en algunos casos la identificación de información y en otros, su levantamiento. Esto permitirá seleccionar y priorizar la información relevante que se convertirá en la base del informe de transición considerando los siguientes ejes. [\(ve las páginas 29 a 33 del Protocolo de Transición\).](#)

Tabla No. 1. Ejes del informe de transición

<p>Autonomía local</p> <ul style="list-style-type: none"> • Política • Administrativa • Financiera
<p>Descentralización, según el Régimen de Competencias (exclusivas y concurrentes) y el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Provincial • Cantonal • Parroquial
<p>Sistema de Participación Ciudadana</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asamblea local • Consejos consultivos • Mecanismos de participación

Se recomienda que la unidad de planificación o el área delegada proceda a identificar el tipo de información que cada unidad deberá entregar con base en sus responsabilidades [\(ver Matriz 1 y Matriz 2\)](#). Se solicitará a cada área la información de los cuatro años de gestión de la autoridad saliente, en caso de ser solo un período de gobierno, o de los ocho años, en caso de ser dos períodos de gobierno.

Cada área o unidad administrativa será la responsable de la información que se incluirá tanto en las matrices como en el informe de transición. Deberá indicar por escrito en dónde reposa (tanto en archivo físico como en ubicación digital exacta, junto con el enlace al medio de verificación) y qué servidor será el custodio de dicha información.

A través de su delegado técnico, verificará la existencia o disponibilidad de la información solicitada y procederá a la sistematización de la información utilizando directamente o adaptando las herramientas metodológicas propias de esta Guía.

Para la información requerida sobre el Sistema de Participación Ciudadana, se recomienda que este trabajo se coordine desde la unidad de participación ciudadana del GAD o la que designe el Comité Coordinador. Esta tendrá la responsabilidad de proveer información de manera directa y coordinar acciones con la Comisión Ciudadana.

6.1.3. Diseño de los instrumentos para el levantamiento de información

En este paso, la unidad de planificación o aquella que haya sido designada, en calidad de líder del Equipo Técnico de Transición, podrá utilizar o adaptar los instrumentos metodológicos propuestos en la presente Guía para sistematizar de forma homogénea la información del GAD (ver pág. 30 y 33 de esta Guía y [Matrices](#)).

Se trata de cuatro matrices que facilitan la sistematización de los contenidos mínimos relevantes en la gestión del GAD, los cuales se pueden ampliar o ajustar de acuerdo a las particularidades de cada uno de ellos. La mayoría de ítems incluyen una celda del enlace al medio de verificación, con el propósito de tener acceso a un hipervínculo con los archivos originales en los que reposan bases de datos o información desagregada. Las matrices se constituyen en anexos que soportan el informe de transición de gobierno.

La forma de las matrices es sencilla:

1. Ubicar en cada matriz las unidades o direcciones responsables de la información del GAD.
2. Revisar los contenidos mínimos y verificar si son los necesarios y suficientes que la autoridad entrante deba conocer.
3. Hacer los ajustes necesarios a las celdas y ver la posibilidad de incluir una matriz ya creada en el GAD.

4. Llenar la información pertinente.
5. Incluir observaciones en los temas que lo requieran.
6. Consolidar los contenidos de la matriz.

1. Matriz de levantamiento de información para la transición de gobierno ([Levantamiento de Información](#))

Incluye información general de casi todas las unidades del GAD. Sistematiza la información relevante en tres partes conceptuales: Autonomía (Política, Administrativa y Financiera), Régimen de Competencias y Sistema de Participación Ciudadana.

2. Matriz del PDOT (Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial), Ejecución Programática ([Matriz](#))

Incluye información relevante en relación a programas, proyectos, metas, información presupuestaria y recomendaciones relativas a políticas públicas territoriales o programas que requieran continuidad.

Los resultados de este análisis constituyen la parte medular del informe de transición.

Dependiendo del nivel de gobierno del GAD, existirán varios insumos que ayuden a alimentar esta información; por ejemplo, informes de seguimiento al cumplimiento del PDOT u otros insumos que den cuenta del avance en las metas y los proyectos por parte de cada una de las unidades administrativas.

Se recomienda incluso utilizar la matriz del SIGAD que solicita Senplades.

3. Matriz del estado de las obras públicas [\(Matriz\)](#)

Identifica las obras públicas que se han ejecutado en el período (o períodos) de gobierno. Requiere una descripción de la obra pública, el valor requerido para su financiamiento, su período o vigencia y su estado actual, es decir, si está culminada o por finalizar.

4. Matriz de empresas públicas [\(Matriz\)](#)

Incluye la información administrativa y financiera, la ejecución programática en cuanto a obras y servicios públicos, y la responsabilidad empresarial o corporativa.

6.1.4. Diseño de una hoja de ruta que guíe la implementación del proceso

En este cuarto paso, el Equipo Técnico de Transición preparará una propuesta de hoja de ruta, que deberá incluir las fases y los pasos que propone esta Guía (ver pág. 17). Será presentada por el principal de la unidad de planificación o la que lo lidere, quien a su vez la presentará al Comité de Coordinación para su respectiva aprobación.

La hoja de ruta detalla todas las fases y actividades que requiere el proceso de transición. Se designan responsables, tiempos y plazos para dar cumplimiento a las actividades programadas. Será el interlocutor oficial quien dé seguimiento al cumplimiento de los productos y tiempos establecidos en la hoja de ruta.

6.1.5. Diseño de una estrategia de comunicación interna y externa

Esta estrategia acompañará toda la ejecución del proceso de transición de gobierno. Se sugiere que sea diseñada en tres momentos por la unidad de comunicación del GAD, y aprobada por el Comité Coordinador y la máxima autoridad.

Los canales de comunicación internos que el GAD podría utilizar son el correo electrónico, carteleras institucionales, gacetas, revistas o informativos digitales o físicos. Los canales de comunicación externos son redes sociales (Facebook, Twitter), la página web institucional, base de datos o suscriptores de boletín institucional, radio y/o televisión.

Tabla N.º 2. Estrategia de comunicación

Momento 1	¿Qué comunicar?	
Expectativa	Al interno	Al externo
<ul style="list-style-type: none"> Hacer una infografía con una línea de tiempo que contenga jornadas, duración, objetivos y productos 	<ul style="list-style-type: none"> Objetivos de transición Cronograma y hoja de ruta Unidades responsables 	<ul style="list-style-type: none"> Interés y voluntad política de la autoridad de participar y transparentar Fechas clave para el desarrollo del informe
Duración: 2 semanas		

Momento 2	¿Qué comunicar?	
Desarrollo	Al interno	Al externo
<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué se gana con la transición? ¿Para qué sirve? Construye una buena imagen de la administración saliente 	<ul style="list-style-type: none"> Un GAD pionero en transición Los temas generales del informe Beneficios para el GAD, el territorio y la ciudadanía 	<ul style="list-style-type: none"> La autoridad saliente comunica los avances del proceso de transición Hitos o resultados principales
Duración: 2 semanas		

Momento 3	¿Qué comunicar?		
Resultados	Al interno	Al externo (equipo saliente)	Al externo (equipo entrante)
<ul style="list-style-type: none"> Hacer una difusión con gira de medios, antes de la sesión inaugural en la que se entrega formalmente el informe de transición El proceso de transición de gobierno El proceso piloto apoyado por Grupo FARO y el CNC 	<ul style="list-style-type: none"> Comunicado de la autoridad a los colaboradores en el que agradece la construcción del informe de transición y se anuncia la entrega formal 	<ul style="list-style-type: none"> Qué unidades participaron Qué información principal se recopiló Lecciones aprendidas Terminar con un testimonio y darle un rostro ciudadano Se hizo un proceso articulado de transición 	<ul style="list-style-type: none"> Beneficios de la transición Insumo para la planificación de los cien primeros días Compromisos programáticos
Duración: 7-10 días			



Recomendaciones comunicacionales generales:

- Tomar fotografías y hacer videos cortos (registro audiovisual) de las etapas del proceso, útil para difusiones externas.
- Crear expectativa de la transición con la campaña de comunicación externa.
- Aclarar que no se publicará ninguna información técnica antes de hacer la entrega oficial del informe de transición.
- Reconocer que el proceso de transición constituye un buen precedente para la planificación y el desarrollo local. Es una buena práctica.
- Hacer una entrega responsable del funcionamiento del GAD en beneficio de la nueva administración y de la ciudadanía.
- El equipo de comunicación generará reportes de avance sobre la implementación de la estrategia y retroalimentará al Comité Coordinador sobre posibles alertas.

Los productos obtenidos luego del desarrollo de la primera fase del proceso de transición son:

Gráfico N.º 2. Resultados obtenidos de la primera fase del proceso de transición de gobierno



Fuente: Grupo FARO

6.2. Fase N.º 2: Operativización

Esta fase está dedicada a dar operatividad al proceso de transición de gobierno.

Está enfocada en cinco (5) objetivos:

- 1 Sistematizar y organizar la información relevante.
- 2 Elaborar y consolidar el informe de transición de gobierno.
- 3 Validar y aprobar el informe de transición de gobierno.
- 4 Implementar la estrategia de comunicación externa.
- 5 Invitar de manera oficial, a la autoridad electa a conformar la comisión de transición de gobierno.

Para alcanzar estos objetivos se propone cumplir los siguientes pasos:

6.2.1. Sistematización y organización de la información relevante

Luego de la identificación, la priorización y el levantamiento de la información de la fase de preparación, será necesario que el Equipo Técnico, liderado por la unidad de planificación o la unidad delegada, la organice y sistematice. Las distintas áreas (administrativa, financiera, jurídica, obras públicas, etc.) remitirán la información que les corresponde a la unidad de planificación o a la unidad encargada, utilizando las matrices diseñadas para tal efecto ([ver Matrices](#)), y también actas o informes técnicos, operativos y financieros que se tengan disponibles. Dicha unidad se encargará de consolidar los insumos enviados y verificar la consistencia de la información. En este proceso podrá ser necesario un reenvío de la información al área correspondiente, para complementarla o corregirla.

La información contenida en las herramientas metodológicas será la base para la elaboración del informe de transición de gobierno. Se recomienda que el Equipo Técnico de transición remita estos insumos al Comité Coordinador para obtener su retroalimentación y avanzar en la redacción del informe. Esta Guía Práctica sugiere contenidos mínimos, sin perjuicio de que la autoridad saliente considere incluir otros.

6.2.2. Elaboración y consolidación del informe de transición de gobierno

En este segundo paso, la organización y la sistematización de la información detallada y relevante en los instrumentos metodológicos constituyen la base para la elaboración del informe de transición. Este es el producto medular alrededor del cual se estructura el proceso de transición de gobierno; por consiguiente, **la síntesis y el análisis de la información** es lo que le dará valor agregado al producto. No obstante, el GAD debería brindar la información de todos los programas y proyectos, lo cual se sugiere que esté detallado en las matrices, al menos utilizando los enlaces a los medios de verificación o incluyendo los informes técnicos de la cada una de las unidades administrativas.

Para este fin, se propone la siguiente estructura del informe de transición, que incluye cinco (5) partes. Se espera que tenga un estilo narrativo y se incluyan datos relevantes, alcances y logros de la autoridad saliente, así como sugerencias y recomendaciones para los cien (100) primeros días de gestión.

Tabla N.º 3. Estructura del informe de transición de gobierno

TABLA DE CONTENIDO

GLOSARIO DE TÉRMINOS

I PARTE. ASPECTOS GENERALES [\(ver Protocolo de Transición\)](#)

1.1. Introducción

Elementos a considerar	Preguntas relevantes
<ul style="list-style-type: none"> • Plantea objetivos generales. • Incorpora una contextualización. • Define el alcance del informe. • Resume los apartados del informe. 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué conlleva el proceso de transición de gobierno? • ¿Qué esperamos conseguir una vez cumplida la transición?

1.2. *Antecedentes*

Elementos a considerar	Preguntas relevantes
<ul style="list-style-type: none"> • El proceso de transición del GAD se debe a la voluntad política de la autoridad. • Se describe el proceso de transición en sus fases. • Incluye la metodología, la organización del trabajo y las unidades responsables. 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Por qué se tomó la decisión de implementar este proceso en el GAD? • ¿Cuál es su propósito y qué relevancia tiene para el gobierno y para la ciudadanía?

II PARTE. AUTONOMÍA [\(ver Matriz 1. Levantamiento de Información y Matriz 4. Empresas Públicas\).](#)

2.1. *Política*

- 2.2.1. Organigrama y modelo de gestión del GAD
- 2.2.2. Funcionamiento de áreas o unidades administrativas o entidades adscritas al GAD
- 2.2.3. Mecanismos de articulación interinstitucional y territorial

2.2. *Administrativa*

- 2.2.1. Nómina del GAD agregada

Elementos a considerar	Preguntas relevantes
<ul style="list-style-type: none"> • Número de funcionarios • Tipos de contratación • Número de cargos directivos y de personal técnico 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué porcentaje de funcionarios trabajan en procesos habilitantes y de apoyo? • ¿Cuántos trabajan en procesos agregadores de valor? • ¿Se cumple la proporción 80-20?

2.2.2. Avances en los procesos administrativos

Elementos a considerar	Preguntas relevantes
<ul style="list-style-type: none"> • Contrataciones del PAC • Convenios, clasificados por tipo de cooperante, contraparte o ejecutor externo, monto de asignación 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el proyecto de cooperación más relevante o de mayor impacto? • ¿Existen contratos auditados o en proceso?

2.3. Financiera

2.3.1. Reporte de Ejecución Presupuestaria del último año de gestión (2018)

Elementos a considerar	Preguntas relevantes
<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto general del GAD • Obras, bienes y servicios que se han ejecutado, de acuerdo al Plan Anual de Inversiones • Estados financieros • Cédula presupuestaria • Recaudaciones de impuestos, tasas del último año de gestión • Ingresos y gastos 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el nivel de ejecución del presupuesto? • ¿Cuál es el cumplimiento de metas y resultados?

2.3.2. Situación general del presupuesto para la nueva administración (2019)

Elementos a considerar	Preguntas relevantes
<ul style="list-style-type: none"> • Estados financieros, balances contables • Proyectos no ejecutados y partidas de arrastre 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el balance fiscal: ingresos vs. egresos/gastos? • ¿Cuáles son el monto de deuda y el porcentaje respecto al presupuesto general?

III PARTE. DESCENTRALIZACIÓN - PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL [\(ver Matriz 2. PDOT - Ejecución Programática y Matriz 3. Obras públicas\)](#)

3.1. Resultados cualitativos y cuantitativos obtenidos de la ejecución de programas y proyectos prioritarios y/o emblemáticos

Elementos a considerar	Preguntas relevantes
<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos con mayor presupuesto ejecutado • Proyectos con mayor eficiencia en resultados • Proyectos por áreas de gestión • Desarrollo Social y asentamientos humanos • Proyectos emblemáticos, identificados por la ciudadanía • Plan Operativo Anual (POA) • Plan Estratégico Institucional (PEI) 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los programas y proyectos prioritarios? • ¿Qué factores influyeron en el cumplimiento de los objetivos estratégicos por cada componente del PDOT? • ¿Qué proyectos están dirigidos a garantizar derechos? • ¿A qué metas apuntaron?

IV PARTE. FUNCIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL (ver Matriz 1. Levantamiento de información).

4.1. Avances

Elementos a considerar	Preguntas relevantes
<ul style="list-style-type: none"> Diseño del Sistema de Participación Ciudadana y articulación con el Sistema Nacional 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuántas ordenanzas instrumentalizan los espacios y mecanismos de participación? ¿Qué porcentaje del presupuesto general se destina a presupuestos participativos? ¿En qué proyectos participó la ciudadanía? ¿Qué resultados específicos se obtuvieron de esa participación?

V PARTE. CONCLUSIONES

5.1. Logros del período de gestión

5.2. Retos del período de gestión

5.3. Recomendaciones a la administración entrante

5.4. Acciones inmediatas para los cien (100) primeros días

Elementos a considerar



- Identificar procesos vigentes y abiertos
- Recomendaciones de Contraloría que están en proceso de cumplimiento o que no se han cumplido
- Otras generales

La unidad de planificación, la Secretaría Ejecutiva, el asesor directo de la autoridad o quien haya sido designado será el encargado de consolidar el informe de transición de gobierno. Se sugiere que esta unidad solicite, por una parte, diligenciar cuatro matrices a nivel de prefecturas y municipios y tres a nivel de parroquias rurales, que se constituirán en los anexos del informe de transición (parte fundamental y complemento del proceso). Por otra parte, debe pedir a cada área que realice una síntesis de acuerdo a sus atribuciones, que detalle datos

relevantes, logros, alcances, limitaciones, sugerencias y recomendaciones. Cada área remitirá los contenidos validados al área de planificación o a la designada.

Se recomienda que la unidad de participación del GAD prepare con la Comisión Ciudadana el contenido relacionado con el Sistema de Participación Ciudadana y las recomendaciones de priorización de políticas, programas y proyectos.

6.2.3. Validación y aprobación del informe de transición de gobierno

El Equipo Técnico será el responsable de presentar el informe de transición al Comité Coordinador, que revisará los contenidos y podrá solicitar ajustes y/o información complementaria.

Cuando el informe de transición cumpla con todos los requerimientos, el Comité Coordinador, conformado por personas de confianza de la autoridad, validará el informe y lo enviará a la máxima autoridad, recomendando su aprobación.

La máxima autoridad podrá solicitar cambios o aprobar el informe. Se sugiere que la aprobación se realice mediante oficio. El informe de transición aprobado se constituye en el principal insumo que será entregado a la nueva autoridad entrante y su equipo de gestión.

6.2.4. Implementación de la estrategia de comunicación externa

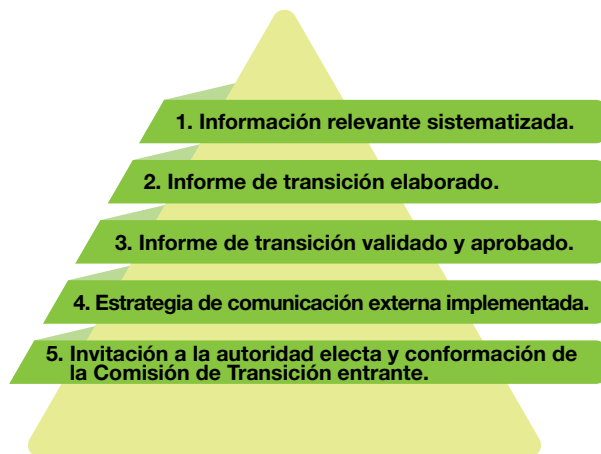
Luego de contar con el informe de transición de gobierno aprobado por la máxima autoridad, la unidad de comunicación del GAD activa la estrategia de comunicación externa, con el fin de dar a conocer a la ciudadanía la importancia y los beneficios del proceso de transición.

6.2.5. Invitación a la autoridad electa a conformar la Comisión de Transición

Como quinto y último paso de la segunda fase, la máxima autoridad saliente extenderá una invitación mediante oficio a la autoridad entrante. Se recomienda que solicite la designación de una Comisión de Transición de hasta seis perfiles coordinadores de unidades administrativas (administrativo, financiero, jurídico, planificación, obras públicas, participación y/o comunicación) y un delegado técnico por cada unidad, que harán las veces de contraparte en el proceso. Este equipo cumplirá las funciones de Comisión de Transición del gobierno entrante.

Posterior al desarrollo de los pasos contenidos en la segunda fase, se obtendrán los siguientes productos:

Gráfico N.º 3. Resultados obtenidos de la segunda fase del proceso de transición de gobierno



Fuente: Grupo FARO

6.3. Fase N.º 3: Oficialización

La fase de oficialización conlleva el encuentro de las autoridades saliente y entrante y sus equipos de transición.

La fase está enfocada en dos (2) objetivos:

- 1 Traspasar y entregar información por parte del gobierno saliente al gobierno entrante.
- 2 Establecer compromisos del gobierno entrante con la ciudadanía.

Para alcanzar estos objetivos se propone cumplir los siguientes pasos:

6.3.1. Traspaso y entrega de información del gobierno saliente al gobierno entrante

Se recomienda, antes de la posesión de la nueva autoridad en acto público, llevar a cabo al menos dos reuniones de carácter técnico entre las comisiones de transición de las administraciones saliente y entrante.



Primera reunión

La administración saliente explicará de manera detallada el contenido del informe, mostrando la información prioritaria a nivel administrativo y financiero, los programas y proyectos, y el eje de participación. Mostrará las matrices desagregadas.

Podrá invitar a la autoridad entrante a hacer una visita a las instalaciones del GAD. Con ella se logrará el reconocimiento de la distribución de las áreas y la disposición de los equipos que contienen la información en detalle.



Segunda reunión

La administración tendrá la oportunidad de solicitar aclaraciones e información complementaria, en caso de ser necesario.

Si bien se espera que exista apertura y reciprocidad por parte de la autoridad entrante, podría ocurrir que no acepte la invitación. De ser este el caso, se sugiere que la máxima autoridad saliente, en un acto público y utilizando la estrategia de comunicación externa, realice la entrega del informe de transición a sus mandantes: la ciudadanía. Se recomienda incluir al órgano legislativo del GAD para hacer la entrega debida del informe de transición.

Se podría hacer alusión al informe de transición de gobierno en el acto público de rendición de cuentas, con la debida aclaración de que no son los mismos procesos.



Sesión inaugural

Se da la posesión de la nueva autoridad en acto público.

En el orden del día, se recomienda hacer alusión a la entrega oficial del informe de transición de gobierno.

Al tratarse de una reunión de carácter político, no se realizará una presentación extensa del informe. Un delegado del Comité Coordinador presentará de forma concisa los contenidos del informe de transición con énfasis en retos y recomendaciones.

La sesión cerrará con la firma de un acta de transición de gobierno por parte de las autoridades saliente y entrante.

6.3.2. Compromisos entre el gobierno entrante y la ciudadanía

A lo largo de las reuniones de carácter técnico y político, se posiciona la necesidad de dar continuidad a ciertas acciones prioritarias en el territorio, en beneficio de la ciudadanía.

Luego del traspaso de información, es deseable que la autoridad entrante establezca compromisos con la Comisión Ciudadana en representación de la ciudadanía, en varios niveles, como se sugiere a continuación.

- A nivel político, con el cumplimiento de su plan de gobierno, que se traducirá en un PDOT.
- A nivel administrativo, financiero y jurídico, con el fin de que se dé pronta viabilidad a los procesos que requieren un tratamiento inmediato.
- A nivel técnico, para dar continuidad a políticas, programas, proyectos y servicios que han tenido un impacto positivo, que presentan deficiencias o que han sido observados por una instancia de control social.

Los resultados obtenidos a partir del desarrollo de la tercera fase serán los siguientes:

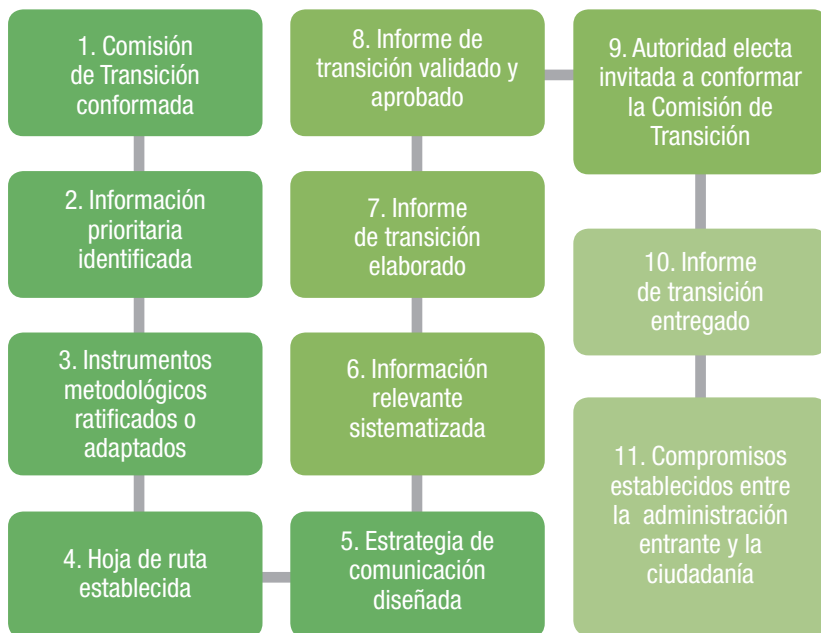
Gráfico N.º 4. Resultados obtenidos de la tercera fase del proceso de transición de gobierno



Fuente: Grupo FARO

La aplicación de los pasos sugeridos en cada una de las fases de la presente Guía da como resultado el siguiente esquema, que resume los pasos de un proceso de transición de gobierno en los GAD.

Gráfico N.º 5. Pasos en el proceso de transición de gobierno



Fuente: Grupo FARO

7

Recomendaciones

- Para la aplicación de esta Guía se recomienda leer el Protocolo de Transición de Gobierno, que brinda elementos conceptuales y normativos y contribuye a la elaboración de los antecedentes del proceso de transición.
- Esta Guía se puede aplicar en todos los GAD, sin restricción de aquellos cuya autoridad vaya a la reelección o decida ser candidato a otro cargo de elección popular. Es necesario, en estos casos, considerar el proceso de sucesión de funciones, prever las implicaciones que esto tenga para continuar y mantener el proceso de transición, y enfocar los esfuerzos en la ciudadanía, como el mayor beneficiario de este proceso.
- Las tres fases del proceso de transición deben contar con una debida planificación en el GAD, que permita —en caso de haber procesos de reelección de una autoridad— prever el período de licencia al que el dignatario puede acceder, tal como lo establecen la ley y el tiempo dedicado a la campaña electoral.
- El GAD que implemente el proceso de transición podrá complementar la estructura del informe y las matrices referenciales de acuerdo con las necesidades y la información particular del gobierno local.
- Para llenar las matrices y el informe narrativo, se incluye a las direcciones o unidades administrativas estratégicas de los GAD.
- La dimensión ciudadana cumple un rol fundamental en este proceso de transición. Se recomienda que la Comisión Ciudadana tenga continuidad de la administración saliente a la entrante, y que se amplíe con esta última.
- Se deben identificar acciones para dar continuidad al proceso de transición de gobierno. En las reuniones técnicas y políticas de autoridades, es preciso articular el informe de transición con la agenda programática de la nueva autoridad, para lograr una planificación y una toma de decisiones ágil.
- La autoridad entrante elaborará un cruce de información entre el informe de transición y su plan de gobierno; esto le permitirá elaborar un plan de acción que reconozca el estado real de la administración del GAD y la planificación proyectada en el plan de gobierno.

- Se busca que la autoridad entrante, al hacer uso del informe de transición, pueda formular una agenda de gobierno con escenarios de corto, mediano y largo plazo, y poner en marcha de su plan de gobierno.
- El rol de la ciudadanía adquiere importancia al activar los mecanismos de seguimiento, participación y control social a corto, mediano y largo plazo, dado que la administración entrante no está obligada a acoger las recomendaciones para los cien (100) días.



GUÍA PRÁCTICA DE TRANSICIÓN DE GOBIERNO PARA LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL ECUADOR

Insumo referencial que recoge las principales acciones y actores que intervienen en un proceso de transición de gobierno. Propone recomendaciones metodológicas útiles y sus contenidos establece los contenidos mínimos del Informe de Transición.

Abril, 2019

GUÍA PRÁCTICA de TRANSICIÓN DE GOBIERNO

para los Gobiernos Autónomos
Descentralizados del Ecuador

