



**Consorcio para el
Desarrollo Local**

PLAN DE TRANSPARENCIA DEL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DEL AZUAY

*Versión preliminar
Documento para discusión*

Enero, 2006

Componente de Fortalecimiento Institucional
Consultora responsable: María Pilar Vela
Consultor externo: Juan Carlos Cuéllar

Av. Colón 1346 y Foch
Ed. Torres de la Colón, Planta Baja.
Quito, Ecuador
Teléfono: 593 (2) 2520001

Contenido

1. Antecedentes

2. Enfoque de transparencia y nuevo rol de los gobiernos locales

3. Metodología

Enfoque metodológico general

Procedimientos seguidos para el Diagnóstico y Plan de Transparencia.

4. Diagnóstico y alternativas para fortalecer la transparencia

Perspectiva de funcionarios del Gobierno Provincial acerca de los problemas prioritarios asociados al déficit de transparencia y alternativas encaminadas a enfrentar limitaciones.

Perspectiva de representantes de organizaciones provinciales de Azuay acerca de los problemas prioritarios asociados al déficit de transparencia de la gestión provincial y alternativas encaminadas a enfrentar limitaciones.

5. Plan de Transparencia de Azuay

Condiciones favorables para la puesta en marcha del Plan

Propósito central del Plan de Transparencia

Principales estrategias y acciones

6. Retos derivados del Plan de Transparencia

PLAN DE TRANSPARENCIA DEL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DEL AZUAY

1. Antecedentes

En el marco del Convenio de Cooperación entre Fundación Esquel y el Gobierno de la Provincia del Azuay, se establece como objetivo el desarrollo de acciones conjuntas a nivel local, específicamente en los ámbitos de Fortalecimiento Institucional, Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Desarrollo Económico Local.

Las partes convinieron, entre otros compromisos, en el diseño, organización, implementación y evaluación de manera conjunta de las actividades de Fortalecimiento Institucional en el Gobierno Provincial del Azuay, y, concretamente, la formulación de un Mecanismo Institucional de Transparencia, con su respectivo Plan de Acción.

2. Enfoque de transparencia y nuevo rol de los gobiernos locales

En el escenario político en el que transcurre el país, ha sido ampliamente reconocido el rol preponderante que tienen los gobiernos locales en la generación, confluencia, procesamiento y potenciación de iniciativas. En el marco de tal reconocimiento, se han desarrollado algunas experiencias que han evidenciado en la práctica que es posible modificar los roles que tradicionalmente han cumplido los gobiernos locales. En el contexto de la descentralización en el Ecuador, por otra parte, se les asignan responsabilidades que conectan de manera directa a los gobiernos locales con nuevas preocupaciones y requerimientos de desarrollo, en un intento por renovar su conceptualización y aplicación.

La asunción de un nuevo rol de los gobiernos locales como facilitadores, canalizadores y potenciadores de iniciativas y demandas amplias y diversas de los actores locales va a constituir una de las pautas clave de éxito en la reorganización política, administrativa y territorial del Estado ecuatoriano.

En esta perspectiva, la adopción de mecanismos de transparencia en la gestión de los gobiernos locales adquiere singular importancia. No solo porque la incorporación o reforzamiento de procedimientos financieros, administrativos y de auditoría y control interno reduce y

previene potenciales riesgos de corrupción, sino porque el enfoque de transparencia implica el establecimiento de nuevas relaciones con la sociedad basadas en la ampliación de mecanismos democráticos expresados, entre otros aspectos, en la institucionalización de dispositivos para la participación social en decisiones de trascendencia, el alistamiento y tratamiento de prioridades previamente concertadas y la rendición periódica de cuentas de los resultados de gestión alcanzados.

Son importantes las posibilidades que se desatarían al vincular el nuevo rol que se asigna a los gobiernos locales en el diseño e impulso de propuestas e iniciativas de desarrollo con el enfoque de transparencia de la gestión. En primer lugar, se reducirían las posibilidades de apropiación privada de recursos públicos destinados a enfrentar determinados problemas locales prioritarios. En segundo lugar, se mejorarían las capacidades administrativas y financieras de los gobiernos locales, lo que redundaría en una mayor y mejor capacidad de formular políticas, planes y programas, optimizando el uso de recursos de toda índole. En tercer lugar, se generarían y fortalecerían condiciones para incrementar la credibilidad de los gobiernos locales frente a la ciudadanía, ya que ésta contrastaría en la práctica la distancia que existe entre estilos de gobierno basados en redes clientelares y manejo cupular de decisiones trascendentes, y gobiernos abiertos al diálogo, a la concertación de intereses diversos y con la apertura institucional suficiente para poner a consideración de los ciudadanos la evaluación de los resultados de su gestión.

Desde este punto de vista, la propuesta de gestión local transparente y lucha contra la corrupción, dejaría de ser una moda pasajera dictada por organismos internacionales, incorporándose como una dimensión fundamental en el nuevo rol de promoción de desarrollo que se asigna a los gobiernos locales. La perspectiva es que la dimensión de transparencia acompañe y fortalezca aspectos centrales de las agendas de los gobiernos locales, creándose sinergias y articulaciones, entre otros, con la lucha contra la pobreza, las necesidades de mayores niveles de ingreso y empleo productivo, los requerimientos de protección y mejoramiento de la calidad ambiental, la seguridad ciudadana y el ordenamiento del territorio.

3. Metodología

Enfoque metodológico general

El diagnóstico y el plan de transparencia constituyen un esfuerzo orientado a posibilitar la búsqueda de mecanismos que garanticen adecuados niveles de transparencia en la gestión. La gestión transparente debe ser concebida como una cualidad de la gestión

local en la que se incluyen criterios relacionados con la eficiencia en la aplicación de procedimientos administrativo-financieros y de control interno, que apunten al mejoramiento de las relaciones políticas entre gobernantes y gobernados fundamentadas en acuerdos y participación social.

En esta perspectiva, el diagnóstico y el plan de transparencia no son procedimientos pensados únicamente para detectar problemas y “cuellos de botella” que se derivan de la gestión del gobierno local, sino que, de manera central, buscan precisar alternativas viables encaminadas a superar determinados obstáculos y a potenciar iniciativas de la administración provincial orientadas a alcanzar mayores niveles de transparencia. Desde este punto de vista, el diagnóstico y el plan de transparencia tienen un carácter de propuesta para la acción.

Procedimientos seguidos para el Diagnóstico y Plan de Transparencia

El proceso seguido para la elaboración del diagnóstico y plan de transparencia se fundamentó en la realización de los siguientes pasos:

Paso 1: Entrevista y reunión de trabajo con la autoridad del gobierno local, consejeros y equipo técnico de colaboradores. Esta reunión estuvo planeada para presentar el marco general, alcance y énfasis del Programa Consorcio para el Desarrollo Local de la Fundación ESQUEL; procedimientos metodológicos del proceso de diagnóstico y plan de transparencia y para identificar y precisar determinados compromisos institucionales, operativos y logísticos del gobierno local con respecto a los pasos siguientes.

Paso 2: Percepción de actores sobre el nivel de transparencia de la gestión del gobierno local. Sobre la base de un registro y convocatoria a participantes realizado por el Programa Consorcio para el Desarrollo Local, se realizaron dos talleres de un día y medio de duración cada uno con funcionarios del gobierno local, el primero, y con representantes de organizaciones sociales locales, el segundo. En estos eventos, a partir de un conjunto de procedimientos sistemáticos de análisis y mediante un enfoque participativo, se identificaron los principales problemas, de acuerdo con los puntos de vista de los asistentes, en torno a los déficit de transparencia en la gestión del gobierno local; así como alternativas viables orientadas a enfrentar los problemas detectados.

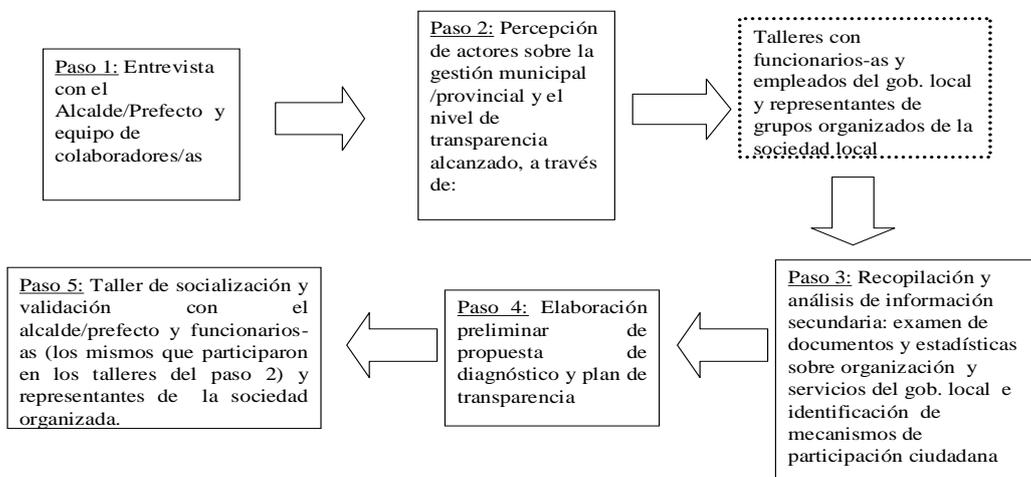
Paso 3: Recopilación y análisis de información secundaria. Este paso se llevó a cabo de manera simultánea al desarrollo de los eventos

sobre las percepciones de los actores en torno a los déficit de transparencia de la gestión de los gobiernos locales. Así, se recopiló información general de la provincia, de los niveles de organización y funciones del gobierno local y de las experiencias o iniciativas de participación social en marcha.

Paso 4: Elaboración preliminar de una propuesta de diagnóstico y plan de transparencia. Sobre la base de la información recogida en los pasos 2 y 3, el equipo técnico del Programa Consorcio para el Desarrollo Local trabajó un documento de propuesta de diagnóstico y plan de transparencia.

Paso 5: Evento de socialización y validación de la propuesta preliminar. A través de un evento, previamente convocado, en el que se contará con la asistencia de las autoridades y funcionarios del gobierno local y los representantes de las organizaciones sociales, se socializará y validará el alcance, contenidos y perspectivas del documento de diagnóstico y plan de transparencia.

Metodología
Diagrama de pasos para la realización del Diagnóstico y Plan de Transparencia Local



4. Diagnóstico y alternativas para fortalecer la transparencia

Perspectiva de funcionarios del Gobierno Provincial acerca de los problemas prioritarios asociados al déficit de transparencia y alternativas encaminadas a enfrentar limitaciones

En base a Memoria Técnica del taller llevado a cabo con funcionarios del Gobierno de la Provincia de Azuay, en el cuadro que consta a continuación se describen los problemas priorizados y alternativas sugeridas para enfrenarlos:

Problemas prioritarios asociados a déficit de transparencia	Alternativas orientadas a enfrentar limitaciones
<ul style="list-style-type: none">▪ <i>Ausencia y desactualización de manuales de procedimientos, funciones y reglamentos internos.</i> Este problema, que está asociado a limitaciones de la actual estructuración orgánica funcional del consejo provincial, imposibilita, desde el punto de vista de los funcionarios, un adecuado proceso de toma de decisiones y de asignación de responsabilidades. Un ejemplo es la adquisición y control de los bienes de la institución. A pesar de que el gobierno de la provincia cuenta con una propuesta de reestructuración del orgánico-funcional que permita dar respuesta a los retos organizativos derivados del Plan Participativo de Desarrollo del Azuay (2005-2015), los participantes manifestaron desconocer esta iniciativa.	<ul style="list-style-type: none">▪ Sobre la base del conocimiento y difusión de la propuesta de reestructuración del orgánico-funcional, el gobierno de la provincia deberá emprender en un esfuerzo orientado a la actualización de manuales internos relacionados con adquisiciones y control de bienes institucionales, recursos humanos, perfiles de cargo y responsabilidades de los funcionarios.
<ul style="list-style-type: none">▪ <i>Falencias en torno a los niveles de información y comunicación internos del</i>	<ul style="list-style-type: none">▪ Mejorar los niveles de información y comunicación internos y externos del

<p><i>gobierno de la provincia.</i> Esta limitación implica deficiencias del plan de comunicación interno: los funcionarios desconocen, o conocen muy limitadamente, las acciones y estrategia que lleva adelante las diferentes instancias que integran el gobierno provincial provocando bajos niveles de adhesión a las propuestas estratégicas de las autoridades.</p>	<p>gobierno de la provincia a través del establecimiento y/o fortalecimiento de dispositivos que ayuden a conocer las prioridades y actividades que desarrollan las direcciones y secciones de la institución y que faciliten la comunicación entre éstos. A este respecto, es necesario definir una agenda que incluya temas urgentes a discutir, entre otros, la socialización del Plan Participativo de Desarrollo del Azuay, Plan de Gobierno y la propuesta del nuevo orgánico-funcional.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Falta construir una identidad institucional con relación al proyecto del Gobierno Provincial del Azuay.</i> Desde la perspectiva de los funcionarios del consejo provincial, la puesta en marcha del Plan Participativo de Desarrollo del Azuay, recientemente vigente, requiere de la redefinición y establecimiento de determinados soportes organizativos, procedimientos internos y generador de procesos de identidad institucional que aproximen a los funcionarios con los requerimientos que demanda la construcción de un proyecto provincial de mediano y largo alcance. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gran parte de los problemas anteriores podrían ser enfrentados más adecuadamente si existiese un plan estratégico interno que permita identificar cuáles son los soportes organizativos, articulaciones internas necesarias entre las instancias que integran el gobierno de la provincia y los requerimientos de identidad institucional de los funcionarios necesarios para apuntalar la sostenibilidad del Plan Participativo de Desarrollo del Azuay (2005-1015).

Perspectiva de representantes de organizaciones provinciales de Azuay acerca de los problemas prioritarios asociados al déficit de transparencia de la gestión provincial y alternativas encaminadas a enfrentar limitaciones

Basándonos en la Memoria Técnica del taller llevado a cabo con representantes de organizaciones sociales de la provincia de Azuay, se consigna a continuación en el Cuadro los problemas priorizados y alternativas sugeridas para enfrenarlos:

Problemas prioritarios asociados a déficit de transparencia	Alternativas orientadas a enfrentar limitaciones
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Débiles conocimientos, por parte de la ciudadanía de la provincia, sobre los derechos y mecanismos de exigibilidad.</i> De acuerdo con la percepción de los representantes sociales de la provincia este problema se origina por la falta de conocimiento y ejercicio de exigibilidad ciudadana en el cumplimiento de derechos y a una todavía débil participación ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer procesos de formación ciudadana en la exigibilidad de derechos y asunción de responsabilidades.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Falta de señales del gobierno provincial para asumir una política institucional de transparencia.</i> Esta situación se evidencia, entre otros aspectos, en la ausencia de procesos sistemáticos y organizados de rendición de cuentas sobre las tareas desempeñadas y compromisos asumidos por las autoridades con la población provincial. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poner en marcha procesos sistemáticos e institucionalizados de rendición de cuentas a la ciudadanía sobre las labores desarrolladas por parte del Prefecto y Directores del Gobierno de la Provincia. ▪ Apoyar la conformación de veedurías ciudadanas especialmente dirigidas al seguimiento de procesos de diseño y ejecución de obras y proyectos de viabilidad e infraestructura. ▪ Elaborar propuestas de ordenanzas provinciales referidas con la generación de políticas provinciales que institucionalicen los procesos de rendición de cuentas.

5. Plan de Transparencia de Azuay

Condiciones favorables para la puesta en marcha del Plan

El Gobierno de la Provincia de Azuay ha culminado de manera exitosa el diseño del Plan Participativo de Desarrollo del Azuay (2005-2015), que constituye el marco de referencia para la puesta en marcha de las prioridades de la provincia en los próximos años. En este esfuerzo estuvieron involucradas de manera activa un número significativo de organizaciones sociales, políticas e institucionales de la provincia, e incluye propuestas estratégicas relacionadas con la creación de canales institucionalizados de participación ciudadana en las decisiones fundamentales, el control social de la gestión y la transparencia.

Existe, por otra parte, una voluntad explícita del Prefecto y de la mayoría de consejeros y funcionarios de la institución para poner en marcha las recomendaciones derivadas del Plan de Transparencia que se señalan en este documento como parte de la dimensión integral e innovadora de la gestión del gobierno provincial.

Propósito central del Plan de Transparencia

En el marco de los problemas, limitaciones y alternativas señaladas, resulta pertinente destacar que el Plan de Transparencia tiene como propósito central **desarrollar los soportes institucionales y políticos necesarios para avanzar en la modernización de la gestión local, la participación social en el control de la gestión y la dotación de un marco de referencia sobre ética pública.**

Principales estrategias y acciones

Estrategia principal: Conformación y funcionamiento de un Comité Provincial para la Gestión Local Transparente

Esta estrategia apunta a establecer al interior del gobierno provincial una instancia con la necesaria jerarquía institucional y capacidad de decisión, responsable de llevar adelante las alternativas propuestas por los funcionarios y representantes de la ciudadanía alrededor de los principales problemas relacionados con los déficit de transparencia identificados.

Esta instancia, a la que provisionalmente se ha denominado **“Comité Provincial para la Gestión Local Transparente”**, es un mecanismo que busca integrar las distintas áreas de dirección de la institución, en la generación de iniciativas para reducir los riesgos de corrupción e incrementar los niveles de transparencia, a través de la implantación de estrategias y herramientas adecuadas a las necesidades de la gestión del gobierno provincial. Este mecanismo cuenta también con un área operativa, que es la que se encarga de ejecutar las propuestas que se enmarcan en el Plan de Transparencia.

El Comité debe estar adscrito a la propia estructura del gobierno provincial y debe estar dotado de la necesaria jerarquía organizativa y legal para asumir de manera específica los vacíos y ejecutar las acciones identificadas en el Plan de Transparencia.

En el marco de los problemas, limitaciones y alternativas señaladas, resulta oportuna la propuesta de establecer un Comité Provincial que dirija sus acciones y esfuerzos a desarrollar los soportes institucionales y políticos necesarios para avanzar en la modernización de la gestión local, la participación social en el control de la gestión y la dotación de un marco de referencia sobre ética pública, perfilados en el Plan de Transparencia.

Se apuesta, entonces, a través del funcionamiento del Comité, a superar determinados enfoques que enfatizan exclusivamente en aspectos punitivos y normativos de la lucha contra la corrupción, prescindiendo que este fenómeno social ha asentado sus raíces, precisamente, en la desinstitucionalización, la lejanía que existe entre la práctica gubernamental con respecto a las aspiraciones y necesidades ciudadanas, la ausencia de mecanismos de participación social y el desdibujamiento de referentes éticos a los que vale la pena adscribir.

En esta perspectiva, las alternativas que recoge el Plan de Transparencia apuntan a fortalecer sistemas de control y auditoría interna sobre los procesos institucionales y las labores que desempeñan los/as funcionarios/as provinciales; se incorporan alternativas para mejorar los niveles de información y comunicación internos y externos del gobierno provincial a través del establecimiento y/o fortalecimiento de dispositivos que ayuden a conocer las prioridades y actividades que desarrollan las direcciones y departamentos y que faciliten la comunicación entre éstos.

Un segundo grupo de alternativas están referidas a fortalecer mecanismos institucionalizados de participación ciudadana para el ejercicio de control social de la gestión del gobierno provincial.

Finalmente, un tercer grupo de alternativas se relacionan con determinados vacíos detectados en torno a la generación de políticas locales que profundicen la transparencia.

En este ámbito se incluye alternativas para el establecimiento de estándares de transparencia en la gestión y en las políticas públicas, así como la regulación de conductas orientadas a fortalecer la ética pública.

Con este antecedente, se han previsto 3 ámbitos de intervención, que concentran a su vez tres estrategias de abordaje de los problemas relativos a los déficit de transparencia. Estos son: Gestión Interna, Participación Ciudadana y Control Social, y Ética Pública y Transparencia en las Políticas Públicas.

En la estructura del Comité se destacan dos niveles. Un primer nivel de carácter asesor, encargado de llevar a cabo, entre otras, las siguientes responsabilidades:

- Definir y dotar de coherencia a las directrices del Plan de Transparencia.
- Sugerir al Prefecto y Consejo las medidas necesarias para mejorar y fortalecer la gestión transparente del gobierno provincial y las respectivas propuestas reglamentarias y de normativa interna y externa.
- Realizar el seguimiento y evaluación general de la ejecución del Plan de Transparencia.
- Sugerir convenios con organismos especializados locales, nacionales e internacionales interesados en apoyar y apalancar recursos técnicos y económicos para la ejecución del Plan.

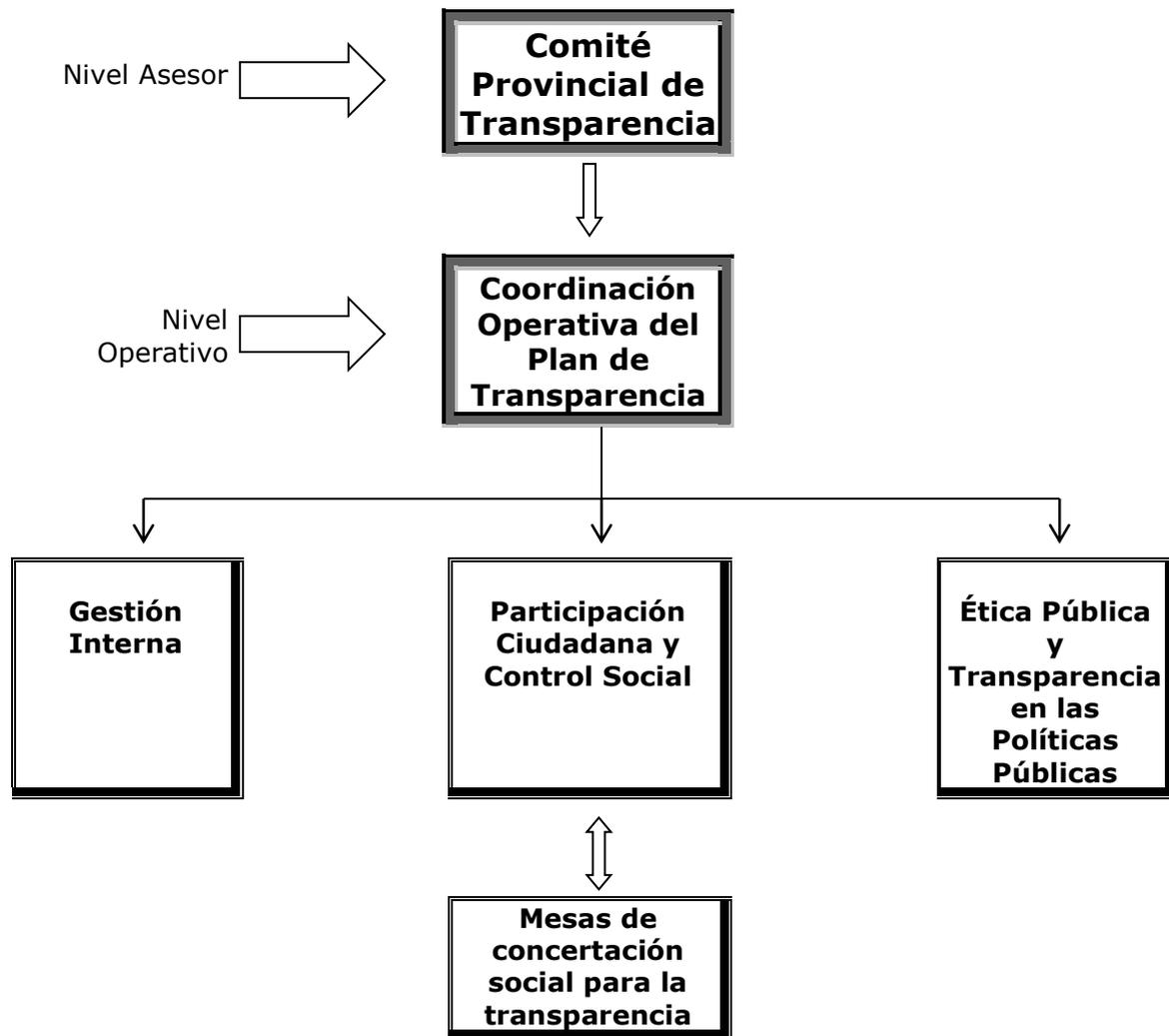
Se sugiere que el *nivel asesor* esté integrado por una persona designada de manera directa por el Prefecto, quien lo presidirá; el Director de Planificación, el Director Administrativo, el Director Financiero, el Director Jurídico o Síndico, el Director de Desarrollo Institucional, el Jefe del Departamento de Comunicación un representante de los empleados y trabajadores y el Coordinador Operativo del Plan de Transparencia. Adicionalmente, el gobierno provincial deberá resolver sobre la conveniencia de que puedan integrarse a este nivel representantes de las organizaciones sociales.

El nivel operativo del Comité está pensado en función de responder a los aspectos consignados de manera concreta en el Plan de Transparencia. Se integrará, en la medida de lo posible, por funcionarios/as de carrera del gobierno provincial seleccionados de

acuerdo a competencias y destrezas y calificadas por los integrantes del nivel asesor del Comité. Su conformación y responsabilidades están planeadas de la siguiente manera:

- **Coordinador/a.** Responsable operativo de la ejecución global del Plan de Transparencia. Coordinará el trabajo de los demás integrantes de la estructura operativa del Comité. Establecerá acuerdos y mecanismos internos, con las Direcciones y Secciones del Gobierno Provincial, que faciliten la ejecución del Plan. Establecerá acuerdos y mecanismos con los representantes de la sociedad civil local orientados a garantizar la ejecución eficaz y efectiva del Plan.
- **Responsable de Gestión interna.** Coordinará con las Direcciones y Secciones del Gobierno Provincial los acuerdos y mecanismos necesarios para concretar alternativas relacionadas con los procesos de reingeniería interna, sistemas de control y auditoría, información y comunicación. Apoyará al Coordinador Operativo del Plan en la identificación de indicadores de gestión interna para la transparencia.
- **Responsable de Participación Ciudadana y Control Social.** Coordinará espacios de discusión y presentará propuestas a través de mesas de concertación, con representantes de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, empresarios, organizaciones sociales, universidades, etc.) para fortalecer el control social y la incidencia ciudadana en la gestión provincial. Coadyuvará al fortalecimiento de una ciudadanía con capacidad de hacer vigilancia de la gestión pública.
- **Responsable de Ética Pública y Transparencia en las Políticas Públicas:** Dará soporte al proceso de construcción del Código de Ética y sus mecanismos institucionales de soporte. Apoyará el trabajo de inclusión de herramientas e indicadores de transparencia en el diseño de políticas públicas.

A continuación se presenta un gráfico que describe la estructura del Comité Provincial, con sus principales ámbitos de intervención:



Gestión Interna	Participación Ciudadana y Control Social	Ética Pública y Transparencia en las Políticas Públicas
<p>Coordinación para introducir herramientas de transparencia en procesos de reingeniería interna, sistemas de control y Auditoría, presupuestos, recursos humanos, descentralización, información y comunicación, construcción de indicadores de gestión interna para la transparencia.</p>	<p>Coordinación de espacios de discusión y generación de propuestas, a través de mesas de concertación, con representantes de la sociedad civil para fortalecer el control social y la incidencia ciudadana en la gestión del gobierno provincial. Construcción de indicadores de participación y gestión social para la transparencia.</p>	<p>Construcción de indicadores de transparencia en el diseño de políticas públicas e indicadores de ética pública para la transparencia.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Procesos de contratación pública ➤ Gestión del presupuesto ➤ Proveeduría y proceso de adquisiciones ➤ Inventarios ➤ Simplificación de trámites ➤ Selección de personal ➤ Sistemas de información al público ➤ Comunicación Interna 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Rendición de cuentas ➤ Mesas de trabajo sobre temas críticos de la gestión con participación ciudadana. ➤ Veedurías y observatorios ciudadanos 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sistema de Control Interno ➤ Ética gubernamental ➤ Indicadores de transparencia en la gestión pública ➤ Indicadores de transparencia en las políticas públicas locales

Las principales actividades que se derivan de esta estrategia buscan establecer un mecanismo institucionalizado y legitimado por la Prefectura y los actores sociales de la Provincia para desde allí direccionar las acciones que se derivan del presente Plan de Transparencia. Las actividades previstas son las siguientes:

- Creación y funcionamiento mediante Ordenanza Provincial del Comité, a través de la cual se garantice su plena institucionalización y la dotación de recursos económicos, humanos y materiales para su funcionamiento.
- Elaboración de perfiles de los responsables del nivel operativo del Comité y selección de personal (Coordinador Operativo y Responsables de Gestión Interna, Participación Ciudadana y Control Social y Ética Pública y Transparencia en las Políticas Públicas).
- Formulación operativa del Plan de Transparencia (Plan Operativo Anual).
- Asistencia Técnica del Consorcio para el Desarrollo Local (Fundación Esquel) en la estructuración general del Comité y en la transferencia de capacidades al personal responsable del nivel asesor y operativo del Comité y entre éstos y las demás instancias del gobierno provincial a fin de garantizar una adecuada apropiación del enfoque y operación que sustenta el funcionamiento del Comité Provincial para la Gestión Local Transparente.

Estrategia complementaria 1: Hacer compatibles el Plan de Transparencia con el Plan Participativo de Desarrollo del Azuay y el Plan de Desarrollo Institucional del Gobierno Provincial

El proceso de formulación del Plan Participativo de Desarrollo del Azuay ha movilizado significativamente no solo a los actores sociales de la provincia sino también a los actores institucionales, tanto los del gobierno provincial como de otras instituciones del Estado. En este proceso, existe acuerdo sobre la necesidad de impulsar la formulación y ejecución de un Plan de Desarrollo Institucional del Gobierno Provincial, que le permita asumir apropiadamente la responsabilidad de coordinador y facilitador en la ejecución del Plan Participativo.

El Plan de Transparencia no puede estar alejado de estos dos procesos: al contrario, debe aportar con el enfoque de transparencia y las herramientas necesarias para introducir ese enfoque tanto en los programas y proyectos definidos en el Plan como en algunos de

los proyectos de cartera inmediata. Particularmente, interesa incorporar proactivamente determinados mecanismos y operaciones necesarias para la implementación de procesos de transparencia en la gestión provincial (interna, control social, políticas locales de transparencia), de manera simultánea al proceso de la elaboración del Plan de Desarrollo Institucional.

Dos actividades posibilitan concretar esta estrategia:

- Identificación de los proyectos de cartera inmediata que requieren introducir un enfoque de transparencia. De modo prioritario, se identificarán aquellos que tienen un fuerte impacto en las condiciones de vida de la población y aquellos que están orientados a potenciar capacidades y talentos humanos en los procesos de planificación y control social.
- Articulación del Comité para la Gestión Provincial Transparente al proceso de elaboración del Plan Estratégico Institucional. Esta actividad permitirá introducir estrategias y herramientas de transparencia en el rediseño de la estructura, microestructura, procesos administrativos, roles y funciones del equipo humano del gobierno provincial.

Estrategia complementaria 2: Desarrollo de herramientas específicas que respondan a las necesidades inmediatas identificadas en el Diagnóstico Participativo, sobre aspectos administrativos y técnicos, así como de articulación de la participación ciudadana en la formulación de iniciativas para disminuir los riesgos de corrupción o de ineficiencia en la gestión del gobierno provincial.

De acuerdo con el diagnóstico participativo realizado tanto con funcionarios y empleados del Gobierno Provincial como con actores de la sociedad civil, existen algunos nudos críticos que generalmente se coligan a falta de transparencia y que están asociados a una estructura institucional débil, que ha dado pasos limitados para modernizarse y adecuarse a los nuevos retos del desarrollo provincial. Estos nudos críticos son frecuentes en las instituciones públicas y se ubican en los siguientes ámbitos:

1. En el sistema organizacional

Debido a la ausencia u obsolescencia de un Orgánico Funcional, manuales de procedimientos, de funciones y reglamentos internos, existiría de hecho una asignación informal y/o duplicación de funciones administrativas y la consecuente discrecionalidad arbitraria de los funcionarios en procesos críticos como la contratación pública,

la proveeduría y adquisiciones, la fiscalización, la selección y promoción de personal, entre otros.

2. En los procesos administrativos y trámites

Esa misma discrecionalidad se afirma en los trámites burocráticos y en la innecesaria complejidad de los procedimientos que se demanda a los clientes internos y externos para obtener un servicio del gobierno provincial.

3. En el sistema normativo

La toma de decisiones sin un claro marco normativo se presta a todo tipo de juicio subjetivo y a la discrecionalidad en la interpretación y aplicación de normas por parte de autoridades y funcionarios.

4. En el manejo presupuestario

La complejidad de los procedimientos administrativos y la excesiva burocracia, así como el manejo clientelar que opera fuera de los mecanismos institucionales formales, la carencia de sistemas informativos de libre acceso al público sobre el uso de los recursos y la ausencia de procedimientos vigilados por órganos contralores, son algunos elementos que inciden de modo directo en los riesgos de corrupción.

5. En la política de recursos humanos

La ausencia de una política que relacione el mérito con la compensación salarial, así como la definición de indicadores de desempeño y mecanismos de control que permitan un adecuado desarrollo de carrera, son elementos que coadyuvan a la falta de transparencia y eficacia en la gestión pública en general.

6. En el proceso de toma de decisiones

La propia estructura institucional y la ausencia u obsolescencia de la normativa interna, así como una cultura institucional jerárquica y centralizada, son un caldo de cultivo propicio para un proceso discrecional y algunas veces autoritario de toma de decisiones de autoridades y funcionarios, tanto de aquellas administrativas como del propio rol institucional.

7. En la tecnología de soporte y los sistemas de comunicación

Por razones de distinto orden, las instituciones públicas no cuentan con sistemas tecnológicos que permitan programar, ejecutar y controlar integralmente y con efectividad los planes, programas,

procesos administrativos y servicios a los clientes internos y externos, lo que redundaría en primer término en la falta de transparencia en la información que ofrece la institución tanto interna como externamente, pero sobre todo, en la falta de una herramienta básica para tomar decisiones apropiadas y eficientes y llevar adelante una gestión eficaz.

8. En los procesos de articulación de las demandas de los clientes internos y externos

Desde las instituciones públicas no suele haber una estrategia institucionalizada de articulación de la participación ciudadana más allá de los procesos de formulación de los Planes de Desarrollo y de formulación de Presupuestos Participativos. Tampoco tienen mecanismos de escucha, consulta, información y participación a los propios funcionarios sobre los asuntos que son de su interés ni de las políticas institucionales.

Una vez identificados los ámbitos donde se producen los nudos críticos de la gestión, es posible desarrollar las herramientas pertinentes que coadyuven, desde un enfoque de transparencia, a dar soluciones en el corto, mediano y largo plazo.

Las actividades iniciales serían las siguientes:

- Hacer un análisis exhaustivo de las características de gobernabilidad del gobierno provincial y el impacto de éstas sobre los nudos críticos identificados en el diagnóstico y los ámbitos antes descritos.
- Seleccionar las áreas prioritarias para la aplicación de herramientas de transparencia, con base en la siguiente prioridad:
 - ✓ Procesos administrativos, servicios y trámites identificados por los usuarios como altamente burocráticos e ineficientes.
 - ✓ Procesos administrativos, servicios y trámites que mueven importantes recursos financieros.
 - ✓ Servicios y trámites que deben ser divulgados ampliamente tanto a los clientes internos como externos.
 - ✓ Mecanismos institucionales que canalicen la demanda ciudadana, la participación y el control social de la gestión.
 - ✓ Mecanismos institucionales que propicien el diálogo, la consulta y la corresponsabilidad de los diversos niveles administrativos con el proceso de Desarrollo Institucional.
 - ✓ Procesos que requieren un marco normativo riguroso.

- ✓ Procesos administrativos que se orienten a la fomentar el desarrollo de carrera y la gestión por resultados.

Los sistemas a los cuales se aplicarán herramientas específicas son:

- ✓ Sistema de organización administrativa.
- ✓ Sistemas de desarrollo de recursos humanos.
- ✓ Sistemas de formulación presupuestaria.
- ✓ Sistema de compras y adquisiciones.
- ✓ Sistema integrado de administración financiera.
- ✓ Sistema de inventario patrimonial.
- ✓ Sistema de contratación pública.

Estrategia complementaria 3: Construcción participativa de indicadores de transparencia para la gestión del gobierno provincial y generación de un sistema de monitoreo y evaluación

Esta estrategia apunta a apoyar el trabajo del Comité Provincial para la Gestión Local Transparente en la perspectiva de que esta instancia disponga de parámetros útiles para el monitoreo y evaluación del grado de evolución y avance en la implementación de sus acciones.

Las actividades que permitirían concretar esta estrategia son las siguientes:

- Conformación de un Comité Ciudadano de Evaluación y un equipo técnico de ejecución del proceso. El primero, de carácter político, deberá estar integrado por un amplio y variado número de personas representativas de la sociedad civil organizada y representantes del gobierno provincial; el segundo, de carácter técnico, deberán integrarlo personas seleccionadas con experiencia en procesos y técnicas de evaluación institucional.
- Definición de los ámbitos de evaluación y formulación de una base conceptual y metodológica consensuada por los participantes para llevar adelante el proceso.
- Formulación técnica de los indicadores y de las herramientas para su evaluación y levantamiento de la información.
- Procesamiento y difusión de la información para dos públicos diferenciados: el gobierno provincial y la ciudadanía.

Estrategia complementaria 4: Elaboración participativa de un Código de Ética Pública para el gobierno provincial y generación de un soporte normativo e institucional para su cumplimiento.

Esta estrategia se basa en la información obtenida en la elaboración de indicadores de transparencia para la gestión local y está encaminada a establecer un conjunto de principios, normas, procedimientos éticos de los funcionarios del Gobierno de la Provincia de Azuay construidos en base a un proceso participativo. Un propósito vinculado al desarrollo de esta estrategia consiste en reforzar elementos de identidad y cohesión de los funcionarios del gobierno provincial en el rol de servidores públicos y en el desempeño de acciones que estimulen la transparencia y la prevención de actos de corrupción. Así mismo, se pretende institucionalizar mecanismos de estímulo y sanción frente al cumplimiento del Código.

Las actividades que se derivan de esta estrategia son las siguientes:

- Diseño de contenidos y estrategias metodológicas y desarrollo de eventos orientados a la construcción del Código de Ética Pública.
- Elaboración y socialización del Código de Ética Pública del Gobierno de la Provincia de Azuay.
- Generación de una propuesta normativa para los casos de incumplimiento del Código.

Estrategia complementaria 5: Difusión de Herramientas de Control Social de la gestión de los gobiernos locales y capacitación para su aplicación

Esta estrategia está encaminada a apoyar las responsabilidades previstas por el Comité Provincial para la Gestión Local Transparente y a generar condiciones favorables que apuntalen su sostenibilidad.

La capacitación en el uso de herramientas incluirá metodologías e instrumentos que operativicen ejercicios de control social (presupuestación participativa, rendición de cuentas, veedurías ciudadanas, contratos de gestión).

Esta estrategia, adicionalmente, prevé la realización de un proceso de capacitación dirigido a funcionarios municipales, de consejos provinciales y ciudadanos para generar condiciones favorables a la aplicación de las herramientas.

Las actividades para concretar esta estrategia son las que se precisan a continuación:

- Selección de herramientas de control social.

- Capacitación en la aplicación de esos instrumentos y metodologías a responsables del nivel operativo del Comité Provincial para la Gestión Local Transparente y funcionarios del Gobierno de la Provincia de Azuay en el marco de un proceso general de formación de capacidades locales.

6. Retos derivados del Plan de Transparencia

Como se ha mencionado precedentemente, la ejecución del Plan de Transparencia se convertirá en el instrumento fundamental del Comité Provincial para la Gestión Local Transparente. Ahora bien, dicho Plan no debe ser concebido solamente como un conjunto de acciones a seguir, peor aún como un documento terminado.

El Plan, en realidad, constituye una estrategia que requiere de permanentes y sistemáticos enriquecimientos y aportes de cara con la realidad cambiante y compleja en la que se busca intervenir. Para ello se requerirá de periódicas evaluaciones sobre el grado de su cumplimiento e impacto logrado, así como de un adecuado nivel de apertura institucional, voluntad y apoyo político para poner en marcha los dispositivos institucionales, legales y normativos previstos.

Desde este punto de vista, el Plan de Transparencia solo aspira a marcar el derrotero que el Gobierno de la Provincia del Azuay deberá seguir, con la participación de sectores y organizaciones locales y con el apoyo de funcionarios/as del gobierno provincial, en el proceso de consolidar la transparencia de su gestión.

En este sentido, la ejecución del Plan de Transparencia acompañará y se vinculará de manera estrecha con la puesta en marcha del Plan Participativo de Desarrollo de Azuay (2005-2015), reforzando las estrategias de desarrollo diseñadas en los seis ejes planteados: económico-productivo; infraestructura y servicios; ambiente, territorio y riesgos; educación, identidades y culturas; salud; gobernabilidad y desarrollo institucional, a través de la incorporación de mecanismos de contraloría social y de soportes legales y políticos democráticos que garanticen altos niveles de credibilidad y aproximación ciudadana con la gestión del gobierno local.

Si se concibe al Plan de Transparencia como un instrumento abierto que requiere de permanentes aportes y adecuaciones con respecto a la dinámica social y con posibilidades viables para ensamblarse sinérgicamente con las estrategias de desarrollo del Plan Participativo de Desarrollo de Azuay, es necesario precisar que el funcionamiento del Comité Provincial para la Gestión Local Transparente es de carácter permanente.

Con la finalidad de garantizar su pleno funcionamiento, el Comité requiere de los recursos financieros, técnicos y materiales suficientes para emprender en sus propósitos, los mismos que deben provenir de los recursos propios del gobierno provincial y de potenciales apalancamientos de entidades de cooperación externa.

Cuenca, enero 2006.