



FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

COOPERACIÓN INTERNACIONAL: REORIENTACIÓN HACIA LOS  
GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS GAD

Trabajo de Titulación presentado en conformidad a los requisitos establecidos  
para optar por el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones  
Internacionales

Profesor guía  
Ma. Fausto Montagna

Autor  
Carlos Luis Obando Castillo

Año  
2014

## DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con el estudiante, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.

---

Fausto Montagna

Magister en Relaciones Internacionales

YA1636543

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.

---

Carlos Obando Castillo

2100598917

## DEDICATORIA

A las personas que despertaron mi interés en la gestión pública. A mis padres, que han sido siempre un apoyo incondicional. A mis familiares y amigos.

## RESUMEN

El presente Proyecto de Titulación es un estudio sobre la gestión de la Cooperación Internacional Descentralizada. Un enfoque de la Cooperación Internacional hacia los gobiernos autónomos descentralizados. Resalta en el estudio la identificación de donantes, la evaluación de las capacidades operativas e institucionales de los GAD y la gestión de los recursos intercambiables entre gobiernos subnacionales. El objetivo principal de la investigación es brindar una herramienta metodológica para la gestión de la cooperación descentralizada. Se espera que a través de la revisión de bibliografía y guías similares esta breve investigación sirva de fuente de consulta y represente un manual práctico para comprender el funcionamiento de la cooperación descentralizada en el Ecuador.

Descriptores: Cooperación internacional, gobiernos autónomos descentralizados, gestión de recursos, políticas públicas.

## **ABSTRACT**

This is a study on the management of decentralized international cooperation. An approach of the International Cooperation to local governments. Inside this project highlights the identifying donors, evaluation of operational and institutional capacities of GAD and the management of interchangeable resources among subnational governments. The main objective of the research is to provide a methodological tool for the management of decentralized cooperation. It expects that through the literature review and research like this brief guide will serve as a reference source and represents a practical manual for understanding the operation of decentralized cooperation in Ecuador.

Descriptors: International cooperation, local government, resource management, public policy.

# ÍNDICE

Introducción.....	1
Objetivo general .....	2
Objetivos específicos .....	2
<b>1. Capítulo I. Apreciaciones generales: cooperación internacional, cooperación al desarrollo y cooperación descentralizada.</b> .....	<b>3</b>
1.1. Clasificación de la cooperación .....	15
1.2. Flujo de la cooperación internacional en América Latina .....	17
1.3. Flujo de la cooperación internacional en Ecuador .....	19
1.4. Cooperación Internacional y Cooperación Descentralizada en Ecuador.....	23
1.5. Órganos competentes para la gestión de la Cooperación internacional en el Ecuador .....	25
1.6. Actores nacionales y locales de Cooperación.....	26
1.7. Mecanismos de la Cooperación Internacional .....	28
1.7.1. Los mecanismos y la acción internacional .....	30
<b>2. Capítulo II. Marco normativo</b> .....	<b>32</b>
2.1. Marco normativo internacional.....	34
2.1.1. ODM (2000) .....	34
2.1.2. Declaración de Monterrey .....	35
2.1.3. Declaración de Roma.....	36
2.1.4. Declaración de Paris .....	37
2.1.5. Accra .....	38
2.1.6. Busán.....	39
2.2. Marco legal de la Cooperación Internacional en el Ecuador.....	40
2.2.1. Constitución de la República .....	40
2.2.2. COOTAD.....	41
2.2.3. Código de Planificación y Finanzas Públicas .....	43
2.2.4. Decretos ejecutivos sobre Cooperación Internacional .....	45
2.2.5. Resoluciones del Consejo Nacional de Competencias .....	45
2.2.6. Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (PNBV).....	46

3. Capítulo III. Gestión de la Cooperación Descentralizada.....	47
3.1. ¿Qué es la Gestión Descentralizada de la Cooperación?.....	47
3.2. Ámbitos de trabajo, instrumentos y prioridades para la Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional.....	48
3.3. Subsistema de gestión descentralizada de la cooperación internacional no reembolsable.....	49
3.4. El ciclo de la gestión de la cooperación internacional.....	50
3.5. Herramientas electrónicas para la identificación de donantes.....	55
3.5.1. SETECI.....	55
3.5.2. SIOC.....	56
4. Capítulo IV. Análisis de caso.....	60
4.1. Gestión de la cooperación de los GAD en Ecuador.....	60
4.2. Oferta de cooperación descentralizada en Chile.....	74
5. Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones.....	80
GLOSARIO.....	84
REFERENCIAS.....	86
ANEXOS.....	89



## Introducción

La gestión de la cooperación internacional en Ecuador ha sido tradicionalmente parte de las competencias del gobierno central. La consolidación de la cooperación como política pública eficaz para suplir necesidades y problemas derivados del subdesarrollo motivó la aparición de modalidades y tipos alternativos de la cooperación en el contexto internacional y en el país.

La creación de nuevas directrices para mejorar la eficacia de la ayuda y la gestión de la cooperación en general, motivó la aparición de cuerpos normativos macro (ODM, Consenso de Monterrey, Declaración de Roma, Declaración de París, Accra, Busán). En concordancia con los nuevos principios de la cooperación y estas iniciativas internacionales, se construyeron iniciativas a nivel nacional. De esta manera se trasladó competencias para la gestión de la CI desde el gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados GAD (gestión, rectoría, planificación, regulación y control).

En este estudio, se usa una metodología basada en el análisis de fuentes secundarias: se revisa el nuevo marco normativo nacional como el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI) y sus componentes. El análisis de datos de fuentes nacionales e internacionales, entrevistas semi estructuradas a actores relevantes de la CI y también la bibliografía, en especial guías y manuales similares (elaboradas por CONGOPE, IAEN, AME y SETECI) con el objetivo de presentar al lector un manual práctico para comprender la gestión de la cooperación descentralizada (CD).

Sumado a esto, el presente estudio pretende ser un aporte para el fortalecimiento de las capacidades de gestión de la CI de los GAD. Partiendo de un análisis de las fortalezas y debilidades de las áreas vinculadas con la temática estudiada. Para el efecto de esta actividad, se considerará mediciones realizadas por los entes institucionales presentes en el país (SETECI, gremios y redes territoriales) y trabajos similares.

La cooperación descentralizada es un tema en construcción, en este orden, este trabajo de titulación es parte de iniciativas paralelas que buscan construir insumos que faciliten la gestión de la CI y en consecuencia se propicie un impacto social positivo mayor de esta actividad en el país.

La conceptualización de la CD en el Ecuador es limitada, los registros de información son escasos y el modelo de gestión acaba de diseñarse por la SETECI (diciembre de 2013). En consecuencia, este estudio presenta limitaciones que intentan suplirse con el apoyo de información institucional que aún no se ha hecho pública, con el afán de construir una herramienta actualizada.

En este contexto se enmarcan los objetivos de la investigación.

### **Objetivo general**

- Construir una herramienta metodológica para la gestión de la cooperación descentralizada y la gestión descentralizada de la cooperación

### **Objetivos específicos**

- Evaluar el desarrollo histórico de la cooperación descentralizada en el Ecuador
- Identificar los principales elementos del actual sistema de cooperación descentralizada en el país
- Evaluar la capacidad de los gobiernos autónomos descentralizados para la gestión de la cooperación internacional.
- Construir una metodología de gestión de la cooperación que se ajuste a la realidad de los GAD del Ecuador.

## **1. Capítulo I. Apreciaciones generales: cooperación internacional, cooperación al desarrollo y cooperación descentralizada.**

La cooperación para el desarrollo es uno de los componentes de las relaciones internacionales. Se rige bajo el principio de la mutua colaboración para la consecución de un objetivo común y de carácter pacífico. La cooperación internacional para el desarrollo propiamente dicha se remonta a la segunda mitad del siglo XX, cuando, después de la Segunda Guerra Mundial y con el advenimiento de la Guerra Fría, se ve la necesidad de cooperar para mitigar los efectos de la guerra y contribuir a la estabilidad del sistema mundial. La naturaleza cooperativa entre los Estados comienza a tener más importancia, sobre todo la cooperación como instrumento clave de ello.

La Organización de las Naciones Unidas, surgida poco después de la Segunda Guerra Mundial, si bien nace bajo el principio de la cooperación entre Estados, quedó atrapada bajo la lógica bipolar y las disputas geopolíticas de los países que en ese momento controlaban e incidían fuertemente sobre el sistema mundo.

Por ello, con respecto a América Latina, al amparo de las Naciones Unidas en unos casos y de países del primer mundo, en otros, comienzan a aparecer desde los años setenta del siglo XX varias iniciativas de cooperación vinculadas con problemáticas de desarrollo. Esta cooperación tampoco estuvo fuera de la disputa internacional y la dinámica del orden económico e ideológico bipolar del momento. Es al término de los años noventa que eso comienza a cambiar en la región. Así, tradicionalmente la cooperación internacional para el desarrollo fue entendida, como se ha dicho antes, como una materia o ámbito propio de las relaciones internacionales, por ende, propia de los gobiernos estatales que ejercían de manera directa o a través de instancias internacionales. Esto produjo la exclusión de otras instituciones y niveles de gobierno del Estado en el ámbito de la cooperación internacional.

Sin embargo, como menciona Antonio Montiel, de acuerdo a la experiencia, “la cooperación al desarrollo no es, ni debe ser, responsabilidad ni prerrogativa exclusiva de los gobiernos e instancias gubernamentales o interestatales, sino que la sociedad civil y los entes autonómicos y locales pueden ser agentes de solidaridad, desde su compromiso con los ciudadanos y su libertad para definir sus propios criterios de trabajo, menos mediatizados por condicionamientos ajenos a las necesidades de sus beneficiarios” (Montiel, 2007, p. 64).

Así, entre las críticas que generalmente se hace los gobiernos centrales en términos de cooperación internacional están:

1. La escasa orientación a la satisfacción de necesidades básicas.
2. La elección de los países beneficiarios no suele priorizar a las regiones más necesitadas, ni confirma la voluntad de establecer un trabajo continuado con los que existen vínculos singulares, abundando las elecciones ligadas a intereses estratégicos o comerciales.

En consecuencia, aunque existen varios conceptos para definir la cooperación internacional, ésta se puede entender como las acciones e iniciativas que se hacen de un país a otro con el fin de ayudar y promover su desarrollo.

La cooperación internacional supone también un compromiso profundo, de mediano y/o de largo plazo entre los sujetos involucrados.

Hay varias definiciones de cooperación internacional descentralizada. No obstante, todas destacan la emergencia de actores descentralizados. “la cooperación descentralizada es un proceso de institucionalización de estructuras públicas, en las que se juntan a los actores descentralizados dotados de una mayor autonomía, tanto a nivel de la planificación y de la realización de sus propias actividades como a nivel de participación en el proceso de toma de decisiones gubernamentales” (Kabunda, 2007, p. 120).

La cooperación internacional descentralizada nace del convencimiento de que esta área de trabajo o competencia no es responsabilidad exclusiva de los

gobiernos centrales o interestatales sino también de los gobiernos subnacionales y locales, así como de la sociedad civil organizada.

La cooperación internacional descentralizada se presenta en los años ochenta. El concepto “cooperación internacional descentralizada” fue utilizado por primera vez en Francia en 1985. Existe de manera oficial sólo a partir de 1992 con la apertura por parte de la Unión Europea de una partida presupuestaria denominada “cooperación descentralizada” (cfr. Tulard, 2006, p. 67).

Este tipo de cooperación se da en un contexto de debilitamiento de los canales centralizados de cooperación por otros más horizontales y descentralizados a través de la eliminación de intermediarios.

Al mismo tiempo se trata de la incorporación de actores no estatales de la sociedad civil, particularmente las ONG, que por su mejor conocimiento del terreno y de las necesidades de los grupos más desfavorecidos del Sur, se convierten en interlocutores de las administraciones nacionales e internacionales.

En este sentido, el objetivo principal de la cooperación descentralizada es agilizar la cooperación gubernamental o internacional para hacerla más duradera y eficiente en la lucha contra la pobreza y las prioridades de desarrollo de los territorios destinatarios de la ayuda y cooperación.

La cooperación descentralizada se halla en la intersección entre lo local y lo internacional, entre la descentralización, la democratización y mundialización, a través de la colaboración entre gobiernos intermedios y locales para la mejora en los niveles de gestión y gobierno.

En general se habla de diversos tipos de cooperación. Estas van desde la clásica modalidad de cooperación bilateral entre Estados hasta acciones de tipo multilateral, así como el abandono de canales centralizados a favor de

otros más horizontales (entre pares) y descentralizadas (suprimiendo intermediarios) por otro.

En los últimos lustros ha existido un cambio en el enfoque de la cooperación internacional. Si en un principio la cooperación internacional fue concebida como un área de actividad entre Estados, ahora ha evolucionado hacia distintas formas, teniendo relevancia la cooperación internacional descentralizada y el trabajo en red.

La idea fundamental de la cooperación internacional descentralizada es fortalecer un espacio institucionalizado que llevan los gobiernos intermedios y locales entre pares de diversos países y regiones del mundo.

Así como los cambios internos dentro de los países, por efectos de la globalización, la cooperación descentralizada se ha visto impulsada. Si en un principio el eje de articulación de los mercados locales a los globales cumplió un papel clave, hoy en día ese efecto ha arrastrado a los gobiernos e instituciones de gobierno intermedias y locales.

En efecto, la cooperación internacional descentralizada ha adquirido sus propias particularidades y no será, según se pronostica, una versión de menor escala de las relaciones internacionales. La cooperación descentralizada “es un proceso de institucionalización de las estructuras públicas, en las que se juntan a los actores descentralizados dotados de una mayor autonomía, tanto a nivel de la planificación y de la realización de sus propias actividades como a nivel de la participación en el proceso de toma de decisiones gubernamentales” (Kabunda, 2007, pp. 121).

Por un lado, se trata de la presencia más fuerte e importante de los gobiernos subnacionales y locales en este proceso de articulación internacional. Son ellos quienes están más cerca de la población y sectores que los mismos gobiernos centrales. Son estos niveles de gobierno quienes saben de las necesidades de

los grupos más desfavorecidos del Sur, apareciendo como un interlocutor clave del proceso. A esto se suman actores de la sociedad civil y ONG, a más de las universidades y centros de pensamiento.

Se trata, a diferencia de la cooperación tradicional entre Estados, de incorporar en las actividades e iniciativas de desarrollo a los gobiernos subnacionales y locales, así como a las organizaciones de la sociedad civil y universidades. Esos son los nuevos socios en la cooperación oficial al desarrollo.

### **Cronología de la Cooperación**

Después de la Segunda Guerra Mundial, en un contexto de preocupaciones de carácter político y económico surgió el vínculo entre cooperación y desarrollo. Con el fin de la Segunda Guerra, Europa destruida por sus efectos, y Estados Unidos posicionado como un país hegemón en un contexto de cambio del sistema internacional y sus componentes, aparecieron demandas y retos nuevos. La caída del nazismo, la necesaria reconstrucción de la institucionalidad de los países afectados y el colapso económico plantearon una plataforma para la aparición y posterior evolución de la cooperación al desarrollo (Unceta & Yoldi, 2000: pp 16-17).

En el contexto económico, se percibió una expansión económica de Occidente, que duraría hasta la crisis de los años setenta. Estados Unidos se convirtió en el nuevo hegemón y desplazó la supremacía que había mantenido Gran Bretaña. Estados Unidos contribuía entonces con, aproximadamente, la mitad de la producción mundial y participaba en un orden de 80% en relación a la reserva mundial de oro (Unceta & Yoldi, 2000: pp. 16-17).

En 1947, Estados Unidos emprendió entonces el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa. Esta iniciativa consistía, entre otras cosas, en la transferencia de recursos con niveles altos de concesionalidad, es decir que aproximadamente 25% del monto representaba una donación (Unceta & Yoldi, 2000: pp. 16-17).

Aunque, la aplicación del Plan Marshall en los países en vías de desarrollo no garantizaba la misma eficacia, dada la diferencia considerable en las estructuras políticas y económicas entre Europa y los países del Sur, la cooperación al desarrollo se constituiría como una de las herramientas más eficaces para superar el subdesarrollo.

La concepción de la cooperación tiene una estrecha relación con la forma de entender el desarrollo. A su vez, el concepto de desarrollo se fundamenta en las teorías del desarrollo que han variado a lo largo de los años. El cambio en los indicadores de desarrollo (PIB, necesidades básicas, infraestructura social y económica, erradicación de la pobreza, etc.) han producido un impacto sobre los mecanismos y las perspectivas en relación a la gestión de la cooperación al desarrollo.

En este contexto, el cambio de directrices en la teoría de desarrollo tuvo un impacto consecuente en relación a la forma de ver la cooperación para el desarrollo. Las relaciones de interdependencia en la economía mundial y las desigualdades que genera el sistema pasaron a ser aspectos importantes para la comunidad internacional al final de los años 90.

La reingeniería de la institucionalidad y el marco normativo internacional empezó a plantearse como una posibilidad para equiparar las oportunidades de desarrollo entre los países de la comunidad internacional. Mejorar las condiciones de los países en vías de desarrollo es un objetivo que empieza a compartirse y deja de ser solamente un principio ético. En consecuencia, la cooperación empieza a considerarse como una política pública.

En conjunto con la nueva corriente de pensamiento, en torno a la cooperación y el desarrollo, se produce una modificación en la agenda internacional perceptible en el planteamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - ODM- (2000). Donde destacan la lucha contra la pobreza y en general la



mejora de condiciones de vida en territorio de los países menos desarrollados (Colegio de Economistas de Madrid, 2009: pp. 5-7).

En este nuevo contexto, la CI se consolida como una política pública novedosa, sin parangón internacional (Ruiz, 2006). Con una orientación que, de acuerdo con el Colegio de Economistas de Madrid (2009: pp. 5-7) se fundamenta en dos ejes principales:

1. Mejora en relación a la eficacia de la ayuda
2. Ampliación de instrumentos y actores en el ejercicio de la cooperación

El primero, que se consolida a nivel internacional con la Declaración de París (2005) y sus principios: apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad. Y el segundo que se construye con el tiempo a partir de la aparición de nuevos actores, de los sectores público y privado y los nuevos recursos derivados de esta dinámica.

La Guerra Fría, en términos geopolíticos instauraría una clara confrontación entre Este y Oeste. Estados Unidos y la ex Unión Soviética toman las riendas del sistema internacional y se interesan en sus regiones más cercanas para expandir sus doctrinas y defender sus intereses. De esta manera cobran importancia América Latina, Asia y África.

Las regiones vecinas adquieren un interés geopolítico y la cooperación se convierte en una política pública cargada de interés político. A través de programas de cooperación ambas potencias hegemónicas propiciaban recursos económicos y técnicos hacia los países menos desarrollados. En consecuencia, estrechaban sus relaciones y establecían vínculos políticos mucho más fuertes con las naciones beneficiadas.

Por otra parte el final de esta confrontación supuso que los intereses geoestratégicos disminuyeran significativamente tras el surgimiento de un hegemón único, Estados Unidos. Los flujos de recursos financieros y no

financieros sufrieron una reducción que recuperaría su tendencia creciente años después.

En consecuencia el debate teórico en torno al socialismo y el capitalismo como fórmulas para alcanzar el desarrollo se desvaneció frente a la caída de la economía soviética y elevó al capitalismo como modelo único de desarrollo. También la realidad económica de los países de segundo mundo (ex URSS y países satélites) obligó a éstos aceptar financiamiento externo y someterse a reformas y ajustes de carácter económico (Unceta & Yoldi, 2000: p. 74).

De acuerdo con la Publicación de Unceta y Yoldi (2000: p. 97), sobre la cooperación al desarrollo, el primer antecedente de la cooperación se encuentra en 1944 en el marco de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, que dio origen en ese momento a las instituciones de Bretton Woods, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD) que luego sería el Banco Mundial.

Posterior a las instituciones de Bretton Woods se producen varios hechos que marcarían el camino de la cooperación a lo largo de los años. En secuencia lineal se presenta un resumen de esos acontecimientos:

Tabla 1. Cronología de la cooperación 1945-2011.

1945	Fin de la segunda guerra mundial / Carta de San Francisco (propone a la cooperación como eje principal para mejorar condiciones de vida de países menos desarrollados / Decreto de desarrollo y asistencia colonial expedido por el Reino Unido que reorienta su ayuda al desarrollo
1946	Creación de UNICEF y UNESCO / Fondo Económico y Social de Territorios de Ultramar (Francia)
1947	Plan Marshall presentado por George C. Marshall / I Acuerdo GATT / Se declara la independencia de India, Pakistán, Guyana francesa, Guadalupe, Martinica y Reunión.
1948	Beneficiarios del Plan Marshall crean Organización para la Cooperación Económica Europea (OECE) / OMS / Creación de la Corporación de Desarrollo Colonial (Inglaterra) / Declaración Universal de DDHH
1949	Programa de Ayuda al Desarrollo de Harry Truman (cuarto punto) / Empieza Programa Ampliado de Ayuda Técnica a cargo de las Naciones Unidas
1950	Plan Colombo a cargo de la Commonwealth (cooperación técnica) / Programa de subvenciones de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas

1951	Informe Lewis: propuesta de creación de un Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo Económico y una Corporación Financiera Internacional que buscaban el desarrollo económico de países en desarrollo
1953	Public Law 480: base legal de los Estados Unidos para normar programas de ayuda alimentaria
1954	Convenio para la cooperación en la construcción de fábricas de acero y hierro entre India y la ex URSS
1955	La Corporación Financiera Internacional se acerca al Banco Mundial para fomentar la empresa privada en los territorios menos favorecidos económicamente
1956	Primera renegociación multilateral de deuda para países en desarrollo en el seno del Club de París
1957	Constitución de la Comunidad Económica Europea (Tratado de Roma) / Se crea el Fondo de Desarrollo Europeo para Países y Territorios Extranjeros.
1958	El Consejo Mundial de Iglesias adopta el objetivo del 1% (el flujo de los recursos a los países pobres debería ser —por lo menos— de un 1% del ingreso de los países ricos)
1959	Creación del Banco Interamericano de Desarrollo, firman 19 países de América Latina y los Estados Unidos.
1960	El Banco Mundial crea la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID o AIF) para proporcionar créditos bajos a países en desarrollo. Se independizan 15 países africanos / Canadá crea su oficina de cooperación "Oficina de Ayuda Externa" / Aparece la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) -antigua OECE- Le acompaña a su creación una nueva propuesta en cooperación internacional. "Dentro de la Secretaría se crea un Departamento de Desarrollo, llamado desde 1976 la Directiva de Cooperación al Desarrollo" / El Comité Especial de Economía de la OCDE crea el Grupo de Ayuda al Desarrollo (GAD), como un foro de los donantes para consultas en ayudas a los países menos desarrollados.
<b>PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA AYUDA COMO POLÍTICA PÚBLICA</b>	
1961	Década de Desarrollo de las Naciones Unidas: La Asamblea General de las Naciones realiza una declaración que designa a los años 60 como la década de desarrollo de la organización. La meta principal en esta declaración consiste en alcanzar hasta 1970, al menos 5% de crecimiento anual en los países en desarrollo e incrementar la ayuda internacional hasta, al menos, 1% del total de ingresos de los países económicamente avanzados. Aparece el primer Ministerio de Cooperación (Francia), responsable de cooperar con los países independizados. Posteriormente el Ministerio se convertiría en Secretaría de Estado (1966). Alemania, Japón y Suiza emprenden iniciativas similares. Estados Unidos crea la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) y de la mano del Presidente Kennedy aparece un programa de cooperación para ayudar a Latinoamérica por los próximos diez años, la Alianza para el Progreso. El Grupo de Ayuda al Desarrollo (GAD) se reinventa como el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)
1962	Bélgica, Dinamarca y Noruega crean oficinas para gestionar cooperación al desarrollo. El CAD publica informes anuales sobre los esfuerzos en materia de ayuda al desarrollo de cada uno de sus miembros. Crisis de los misiles en Cuba
1963	Se crea el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Holanda abre su dependencia institucional para la gestión de la cooperación

1964	Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Destaca entre sus compromisos la necesaria transferencia de recursos de cada país desarrollado, hacia los países del Sur, equivalente al 1% de sus ingresos nacionales. Grupo de los 77 (países en desarrollo que asistieron a este evento). Banco Mundial crea el Banco de Desarrollo Africano. Segundo Fondo de Desarrollo Europeo. El Reino Unido integra todos sus programas de ayuda en una sola institución. Ministerio de Desarrollo del Extranjero que pasará a llamarse Administración de Desarrollo Extranjero (ODA)
1965	La ONU crea el PNUD. El CAD adopta las recomendaciones sobre Ayuda y Esfuerzo al Desarrollo (incluye recomendación sobre 1% del ingreso nacional dictado por la UNCTAD). Estados Unidos entra en conflicto bélico con Vietnam
1966	Aparece el Banco de Desarrollo Asiático (dentro del BM). El CAD adopta nuevas directrices en relación a la cooperación para aminorar los problemas alimentarios
1968	UNCTAD II fija al producto nacional bruto (PNB) como base para medir la meta del 1%. Establece también el Sistema General de Preferencias que da un trato preferencial a las exportaciones de países en vías de desarrollo. El Parlamento europeo, también el suizo y Noruega aprueban un Plan de Ayuda para incrementar la ayuda a 1% del PNB. Deterioro del bloque soviético
1969	El Banco Mundial auspicia el Informe Pearson: entre sus recomendaciones destaca destinar 0,7% del PIB para Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) / Informe Jackson: recomienda mejoras en el sistema de Naciones Unidas para las políticas de cooperación al desarrollo
1970	Segunda Década de Desarrollo (ONU): nueva estrategia para alcanzar el desarrollo consiste en cumplir con la meta del 0,7% planteado en el informe Pearson / Tercer Fondo de Desarrollo Europeo.
1971	Alemania aprueba la "Política de Desarrollo de la RFA para la 2da Década de Desarrollo". En ésta se presentan objetivos y lineamientos estratégicos para la política de ayuda al desarrollo de ese país, por primera vez en Europa.
1972	El CAD redefine la AOD. Ésta vez integra conceptos de concesionalidad (al menos 25% de subvención) y de contribución al desarrollo económicos y condiciones de vida de los países en desarrollo.
1973	Shock petrolero y consecuente crisis. Nuevo enfoque de la cooperación al desarrollo surge del CAD. Preocupan las necesidades humanas básicas, la erradicación de la pobreza absoluta, desempleo y los movimientos migratorios (principalmente desde el campo a la ciudad)
1974	Suecia alcanza el objetivo Pearson (0,7% del PNB)
1975	Inclusión del concepto de igualdad de género en la cooperación al desarrollo. Suiza alcanza el objetivo de 1% del PNB
1976	Se firma uno de los primeros tratados de cooperación global, lo hace la CEE e incluye asistencia técnica y financiera
1977	La CAD adopta un acuerdo en el que se formalizan los nuevos principios (1973) y aparece un nuevo principio: apoyo del donante.
1978	Primer informe mundial sobre desarrollo realizado por el BM. Plan de Acción de Buenos Aires para promover la cooperación técnica se adopta en el seno de la ONU
1979	Segundo shock petrolífero. Crece el proceso de endeudamiento de América Latina. Se crea la Comisión Brandt para fomentar el diálogo Norte-Sur.
1980	Se consolidan los esfuerzos por alcanzar la equidad de género especialmente en relación al empleo, salud y educación (Década de la Mujer, así llamada por la ONU)
1981	Nuevo Programa Substantial de Acción para los Países Menos Desarrollados para los años 80 adoptado por la ONU. En éste se reconoce el derecho al desarrollo como un derecho humano inalienable

1983	VI UNCTAD adopta 30 resoluciones sobre AOD. Tratan temas diversos: instituciones de desarrollo multilateral, deuda externa, países menos desarrollados, proteccionismo, ajuste estructural y sistema de comercio internacional.
1984	Preocupa los problemas del medio ambiente y la mujer. Por un lado inicia sus actividades la Comisión Mundial sobre Medioambiente y Desarrollo de la ONU y por otro se crea un grupo de expertos en Desarrollo de las Mujeres en las instancias del CAD. Se mejora la Ayuda de Emergencia efectiva a propósito de la sequía en África
1985	Plan Baker: medidas para aliviar los problemas derivados del endeudamiento. Preocupa también la hambruna en África, instituciones y países destinan recursos y/o proveen tratos preferenciales a los países más afectados de esa región.
1986	"El FMI y el Banco Mundial inician la elaboración de Documentos-Marco de Políticas (PFP) como una pre-condición para la concesión de préstamos para el Ajuste Estructural del FMI (\$2,7 billones)".
1988	Consenso de Berlín adoptado por el BM, el FMI y el Club de París. Incorpora condiciones favorables para el pago de la deuda en relación a los países más pobres
1989	Caída del Muro de Berlín y fin de la Guerra Fría. Nuevo orden internacional que repercute sobre la cooperación al desarrollo. Plan Brady, esfuerzo de los Estados Unidos para aliviar el endeudamiento de los países en desarrollo
1990	Se crea el Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo en Europa de Este. Se plantea la necesidad de cumplir con la educación primaria universal en los países más pobres. El PNUD publica el primer informe sobre Desarrollo Humano.
1991	Se incorpora un acápite sobre cooperación al desarrollo en El Tratado de Maastricht. Establece lineamientos estratégicos para las políticas de ayuda de cada país miembro. Destacan los conceptos de democratización de los países beneficiados de la ayuda al desarrollo y el respeto de los DDHH.
1995	La UE decide realizar recortes en relación a los recursos destinados para los países más pobres. Se plantea el Objetivo 20/20 en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social en Copenhague, para combatir la pobreza y el desempleo. Este consistía, de acuerdo con el Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo de la Universidad del País Vasco (2014) en "reorientar la cooperación internacional y los presupuestos nacionales hacia el apoyo a la inversión social básica en los países en desarrollo, mediante un acuerdo entre países donantes y receptores por el cual el 20% de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) y el 20% del gasto público del país receptor se destinen a servicios sociales básicos universales".
1996	El CAD plantea los Objetivos Internacionales de Desarrollo (OID) en el documento "Dando Forma al Siglo XXI".
1998	Se aprueba en España la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. A través de una declaración la Unión Europea integra el enfoque de género en la cooperación al desarrollo (Declaración sobre la Integración del Enfoque de Género en la Cooperación sobre el Desarrollo)
2000	Se plantean los Objetivos de Desarrollo del Milenio
2002	Declaración de Monterrey: los donantes se comprometen a mejorar la eficacia de la ayuda.
2003	1er Foro de Alto Nivel sobre Armonización: declaración de Roma sobre el principio de armonización. Donantes se comprometen a coordinar sus actividades para reducir costos de los países receptores.
2005	2do Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda: Declaración de París. Países receptores y donantes se comprometen en reforzar las estrategias para garantizar la eficacia de la ayuda. Se establecen cinco principios muy importantes (ver anexo 1)
2008	Conferencia "Impacto Mundial de la Crisis Económica sobre el Desarrollo" realizada en septiembre por ONU. 3er

	Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda: Programa de acción de Accra (ver anexo 2).
2011	4to Foro sobre la Eficacia de la Ayuda, en Busán. En este foro se evidencia una reorientación hacia lo local. Se considera a los gobiernos locales como actores claves para establecer vínculos entre ciudadanos y gobierno central para garantizar una apropiación de la agenda nacional de desarrollo (Declaración de Busán, 2011)

Adaptado de Unceta & Yoldi, 2000: pp. 97-107 & Riofrio M. , 2007.

En este sentido, la cooperación desde sus inicios institucionales ha sido un conjunto de acciones cuyas directrices tienen como referencia la fórmula de desarrollo presentada por los Estados Unidos y la teoría keynesiana. De acuerdo a esta última se resumía el subdesarrollo en dos variables: bajos estándares de productividad y capital físico.

Siendo la primera variable (baja productividad) consecuencia de capital insuficiente o ausencia del mismo. Por tanto un aumento de inversión derivaría en un mayor crecimiento de ingreso, ahorro y productividad. Lo que a su vez ratificaba la idea de que existe homogeneidad en relación a las causas del subdesarrollo y que la aplicación de políticas de crecimiento uniforme serían la solución más óptima para alcanzar el objetivo de desarrollo (Riofrio M. , 2007: p. 35).

Con respecto al capital físico se sostenía que en los países de tercer mundo no se contaba con los empresarios innovadores que se requería para dinamizar los sectores económicos. Esa responsabilidad recayó sobre el Estado. Éste tenía la responsabilidad de movilizar recursos internos, importar capital extranjero, gestionar asistencia técnica y en general crear las condiciones necesarias para la capitalización de la economía (que entonces se entendía como un primer paso para el desarrollo económico) (Riofrio M. , 2007: p. 35).

El primer informe de Desarrollo Humano presentado en 1990 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) incorpora en el concepto de desarrollo aspectos sociales como la salud y la educación. A partir de entonces se produce un giro en la comunidad internacional y se empieza a definir metas

concretas para el desarrollo de los países menos desarrollados que incluyen términos sociales y un enfoque humanista.

El siglo XXI responde a las críticas sobre eficacia y eficiencia de la ayuda. Se cuestiona la idea de que el subdesarrollo cuente con causas homogéneas y se acoge nuevas apreciaciones con respecto a nuevos actores en la cooperación y la necesidad de identificar las necesidades de cada territorio para brindar soluciones a cada país.

En este sentido, los Objetivos de Desarrollo del Milenio plantean una materialización de los esfuerzos de la comunidad internacional por armonizar los objetivos y priorizar las necesidades de los países receptores de la CI hacia una misma dirección.

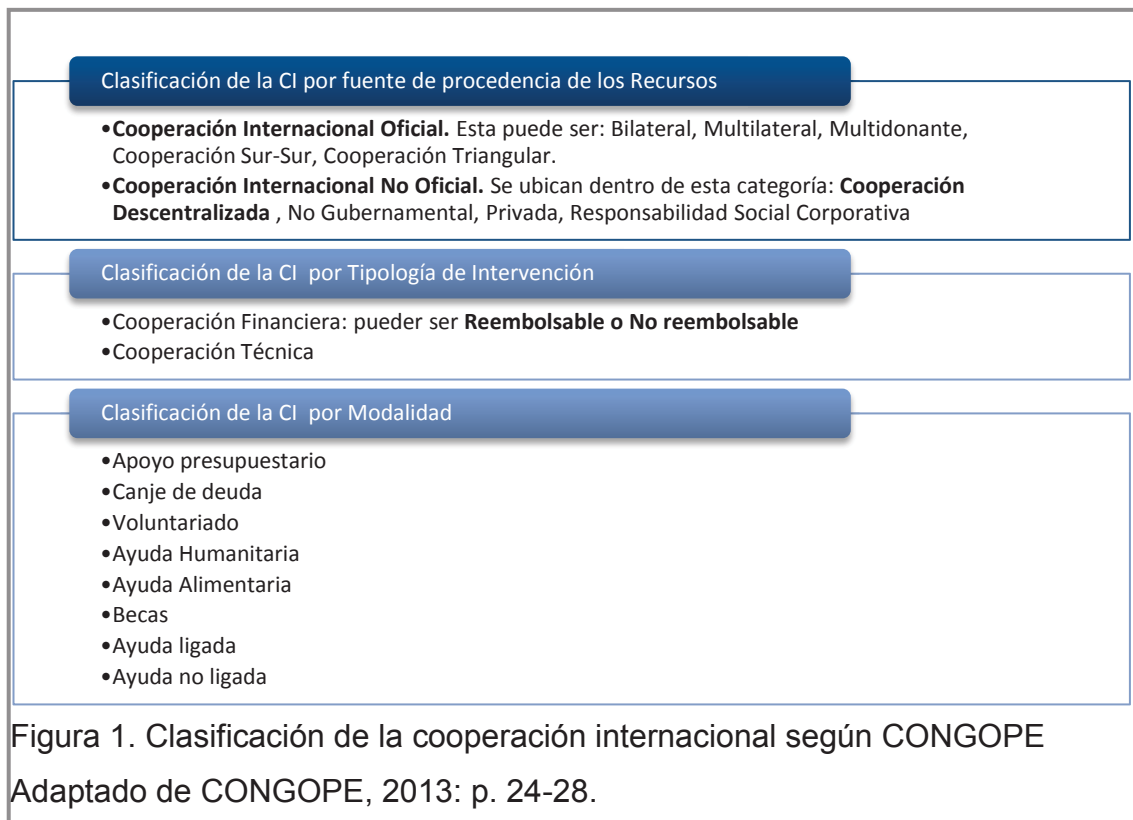
Finalmente, el cambio de dirección en la gestión de la CI genera la necesidad de considerar los nuevos actores que intervienen en esta esfera. Así, el 4to Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda realizado en Busán (2011) ubica a los gobiernos locales como los actores importantes para la articulación de objetivos entre la agenda nacional de desarrollo y las necesidades de la población. Ratifica, además, la necesaria descentralización para la intervención y la gestión de la cooperación.

### **1.1. Clasificación de la cooperación**

La clasificación de la cooperación comprende tres categorías principales: por fuente de procedencia de los recursos, por tipología de intervención y por modalidad. La primera se refiere al origen de los recursos financieros o técnicos. La segunda, se relaciona con la naturaleza de la transferencia, entrega o intercambio de recursos. Mientras que la última se refiere a la forma de la ayuda (CONGOPE, 2013: pp. 24-28).

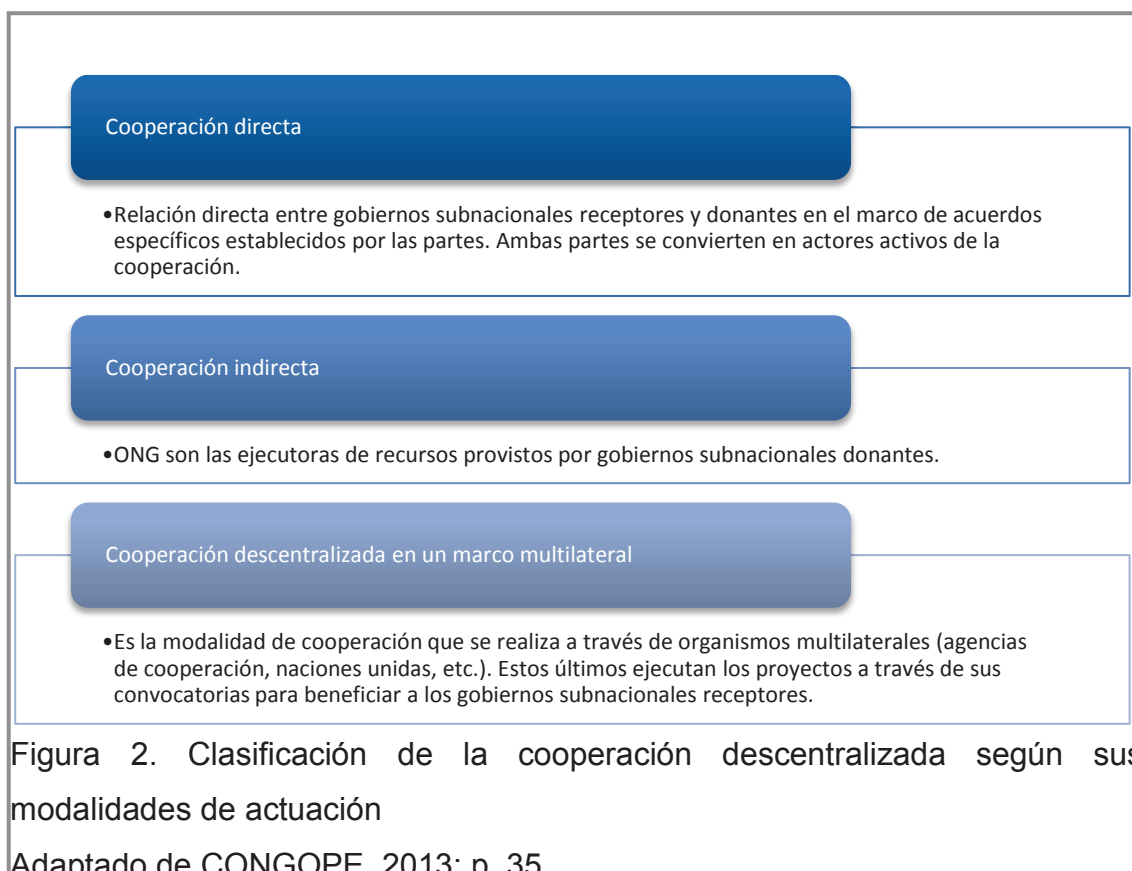
En relación al tema que nos ocupa, se entiende por cooperación descentralizada a la cooperación cuyos recursos son propiciados por un

gobierno subnacional o un gobierno intermedio. Es decir que el origen de los recursos provenga de un gobierno intermedio (provincial, cantonal, parroquial o de alguna división política homóloga).



En la actualidad el ejercicio de la gestión de la cooperación descentralizada involucra tanto a gobiernos subnacionales como a organismos multilaterales u organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, se originan tres modalidades de cooperación descentralizada: directa, indirecta y en un marco multilateral. Éstas se explican brevemente en la figura 2.





## 1.2. Flujo de la cooperación internacional en América Latina

Como se revisó con anterioridad América Latina adquirió una importancia geopolítica en la época de la postguerra que facilitó el flujo de recursos hacia los países menos desarrollados de este hemisferio., aunque los flujos recibidos fueron menores de los recibidos por Asia y África.

América Latina es considerada como una región receptora de cooperación., aunque desde la proclamación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio la región ha ido perdiendo importancia en la cooperación internacional. Efectivamente, la cooperación se ha ido concentrando en los LDC (*Less Developed Countries* – países menos desarrollados), por lo cual América Latina ha disminuido su participación en los flujos globales de AOD.

En este contexto, según los registros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) América Latina es una de las regiones que recibe un porcentaje de ayuda inferior al 10% del total del monto destinado por los países miembros del

comité, ver tabla 2. En suma, en los periodos que se muestra en la tabla, desde el año 2001 hasta el año 2012 América Latina ha sido la región que ha recibido en menor medida Ayuda Oficial al Desarrollo, después de Europa. En contraste con la situación de la región correspondiente al sur de Sahara y el sur y centro de Asia que reciben 44,50% y 20,20% del flujo total de AOD respectivamente, ver tabla 2.

Tabla 2. Distribución regional de AOD por países miembros del CAD

Región	Periodo		
	2001-2002	2006-2007	2011-2012
Sur de Sahara	36,10	45,80	44,50
Sur y Centro de Asia	17,73	13,35	20,20
Otros de Asia y Oceanía	16,25	9,49	9,40
Medio Oriente y Norte de África	9,59	17,82	9,69
Europa	9,14	5,44	7,16
América Latina y El Caribe	11,24	8,10	9,02

Adaptado de Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 2014. Nota: Los valores están ajustados a precios corrientes, en consecuencia el análisis comparativo puede ser limitado.

En millones de dólares, América en conjunto recibió en el año 2012 \$10097.18 millones, es decir dos veces más del valor registrado en el año 2002. Y aunque su monto registró un descenso en comparación con el año anterior, año tras año ha reflejado una tendencia creciente. En relación a América del Sur, la realidad es muy parecida. De un valor de \$2371.16 millones registrado en el año 2002 las cifras han alcanzado un orden de \$4280.5 millones hasta el año 2012. La tendencia, aunque algunas veces ha sido regular, se mantiene en una situación creciente.

La realidad parecería alentadora, no obstante en comparación con el monto total de desembolsos de AOD dirigida a países en desarrollo, \$160639.32 millones, América del Sur, recibe solamente cerca del 3% del total, \$4280.5 millones (ver tabla 3).

Tabla 3: Desembolsos netos de AOD por regiones del mundo

País Receptor / Año	Desembolsos netos de AOD en millones USD*										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Países en desarrollo	62035.8	71746.17	80124.41	108652.11	107340.64	108488.41	127918.7	127121.09	131670.21	141058.4	133039.32
África	21403.04	27448.71	30005.88	35835.56	44567.57	39542.77	45174.42	47879.08	47959.9	51752.79	51357.42
América	5022.91	6128.76	6838.49	6707.94	7340.3	6983.83	9287.9	9021.75	11295.66	11546.2	10097.18
América del Sur	2371.16	3166.71	2938.28	2854.95	3321.9	2940.24	3754.34	3773.29	3082.47	4259.27	4280.5
Asia	19163.63	20705.27	23249.34	46635.25	33083.25	36883.61	44220.26	38168.98	36734.94	37948	33839.17
Europa	5064.08	3554.96	3626.87	4061.82	5082.4	4333.86	5376.93	5793.24	5856.28	8859.23	8007.14
Oceanía	714.07	817.25	938.52	1160.56	1199.15	1308.86	1533.03	1560.03	2018.2	2230.55	2138.3
Países en desarrollo, no especificados	10668.07	13091.22	15465.31	14250.98	16067.97	19435.48	22326.16	24698.01	27805.23	28721.63	27600.12
*Los valores están ajustados a precios corrientes, en consecuencia el análisis comparativo puede ser limitado.											

Adaptado de Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 2014.

### 1.3. Flujo de la cooperación internacional en Ecuador

Al igual que América Latina, Ecuador es considerado, en mayor medida, un país receptor de cooperación. En este sentido se puede apreciar que durante el año 2012, de acuerdo a la categorización sectorial que establece el CAD, el mayor flujo de ayuda hacia el país lo concentró el sector de infraestructura social.

De acuerdo con la publicación: “*A Conceptual Review of Social Infrastructure Projects*” (Han et al., 2012: p. 15) -una revisión conceptual de proyectos de infraestructura social en español- se entiende por infraestructura a las estructuras de capital productivo que fortalecen la economía y la sociedad y contribuyen a la consecución de objetivos de carácter económico-social.

Se distingue entonces, infraestructura económica e infraestructura social. Esta última genera un impacto sobre individuos, comunidades y ciudadanía en general en términos de bienestar común. Se puede percibir la infraestructura como *human services* o servicios que abastecen las necesidades básicas del ciudadano como educación, salud, vivienda, etc. Después del sector de infraestructura social se ubican los sectores de producción, multisectorial, infraestructura económica, ayuda humanitaria, programas de asistencia, no especificado, y gastos administrativos. Lo que permite ratificar el cambio de dirección que se produjo, de manera formal, desde el establecimiento de los ODM (2000), hacia una visión humanitaria de la cooperación (figura 3).

Por otro lado el mayor donante del país lo constituye el conjunto de instituciones norteamericanas y los Estados Unidos. Con una suma total que supera los 70 millones de dólares anuales (2012). Le sigue Alemania (\$37,5 millones aproximadamente), España (\$24 millones), Corea (\$23,5 millones), Japón (\$16 millones), Bélgica (\$16 millones), Francia (\$7 millones) y otros (13) que contribuyen con montos inferiores a \$3 millones cada año (figura 3).

Estas relaciones bilaterales muestran que Ecuador ha mantenido una relación estable con los países donantes de mayor prestigio (en términos de eficacia de la ayuda y compromiso histórico en el campo de la cooperación internacional), como Estados Unidos, España, Bélgica, Francia e Italia (Riofrio, et al., 2013: p. 17).

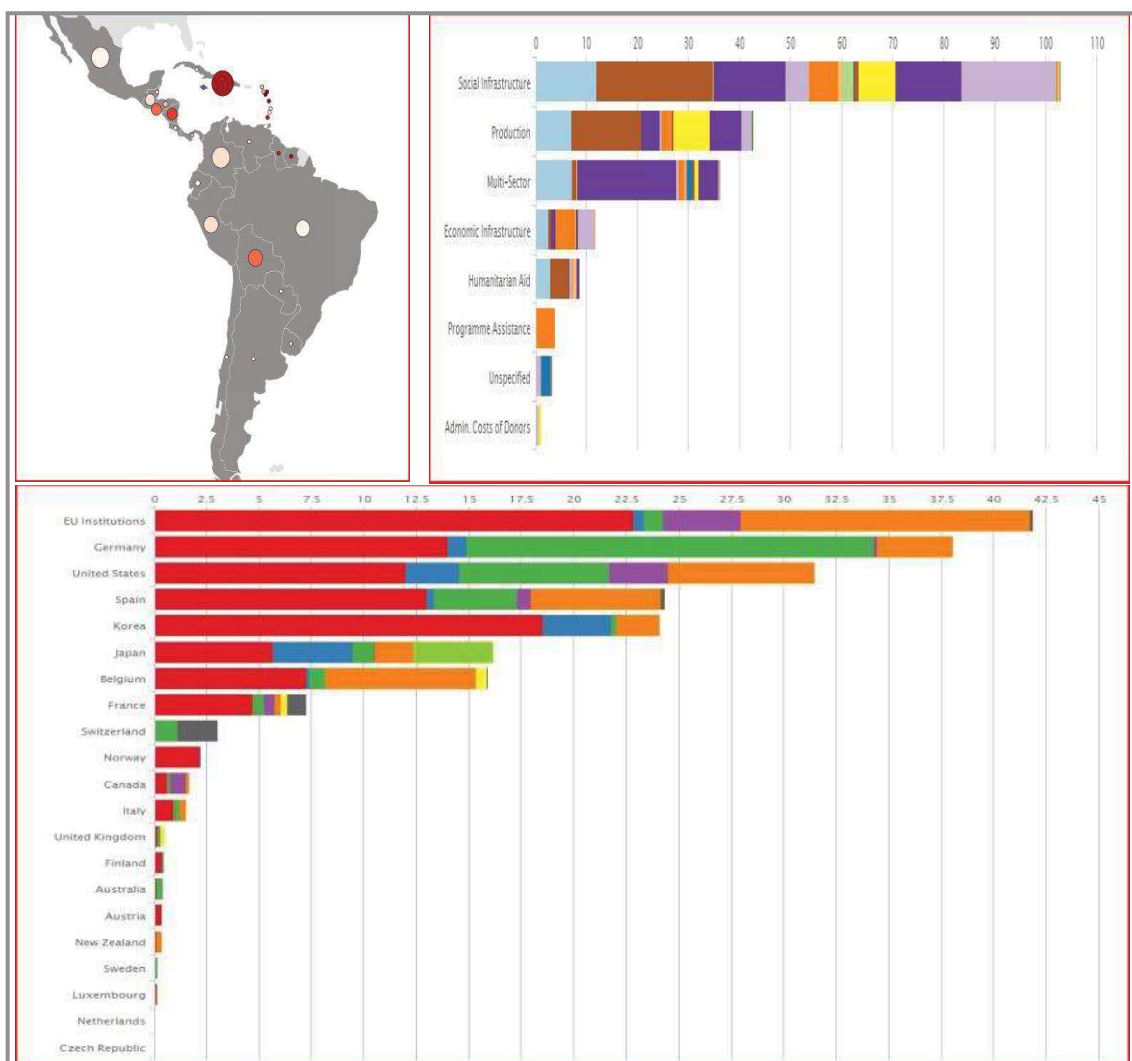


Figura 3. Ecuador: AOD por sector y país donante. 2012. Valores en millones USD

Adaptado de Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 2014.

En relación al flujo de la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR), se pueden distinguir tres etapas cronológicas. La primera, de 1960 a 1979 que constituye una fase inicial de la cooperación en el país. En ésta se registra valores entre 1 y 50 millones de dólares anuales. Una segunda fase, de 1980 a 2000 dónde se registra valores desde \$25 millones a \$200 millones anuales. La última etapa, conocida como post-dolarización que va desde el año 2000 hasta la actualidad dónde los valores ascienden hasta los \$350 millones anuales aproximadamente (SETECI, 2011: pp. 230-233).

Es decir que desde existen registros de la cooperación internacional (1960) Ecuador ha recibido flujos de ayuda con una tendencia creciente. Sin embargo, el porcentaje respecto al PIB no tiene una tendencia creciente. Con el apareamiento de nuevos donantes y la Declaración de París (2005) los montos crecieron de una manera mucho más acelerada. En resumen desde el año 2000 hasta el año 2010 Ecuador ha recibido CINR, en promedio anual, el equivalente a 0,77% de su PIB (SETECI, 2011: pp. 230-233), ver tabla 4.

Tabla 4. Cooperación No Reembolsable en relación al PIB en millones USD. 2000-2010.

Año	PIB	Cooperación No Reembolsable	Relación porcentual (%)
2000	15933,67	119,98	0,75
2001	21249,58	226,8	1,07
2002	24899,48	235,6	0,95
2003	28635,91	165,7	0,58
2004	32642,22	188,5	0,58
2005	37186,94	259,2	0,7
2006	41763,23	289,74	0,69
2007	45789,37	262,77	0,55
2008	52572,49	369,97	0,58
2009	51106,17	349,9	0,56
2010	56998,00	372,73	0,65
PROMEDIO ANUAL			0,77

Adaptado de SETECI, 2011: p. 82

De la CINR que ingresó a Ecuador en el año 2010, 40,30% del valor total provino de la cooperación bilateral, 32,60% de la cooperación multilateral, y 23,30% de la ayuda prestada por las ONG. En cuanto a la cooperación descentralizada (CD), en el mismo año, ésta representó el 5,6% del total de proyectos en términos de CINR que se ejecutó en el país y 3,5% en relación al monto total del flujo de la ayuda (ver tabla 5).

El donante principal vinculado a este tipo de cooperación es España, por lo que se incluye al final de este estudio un acápite dedicado al análisis del flujo de CD descentralizada española y las áreas de intervención en territorio de este país (ver anexo 11).

Tabla 5. Cooperación No Reembolsable por fuente de cooperación. 2010.

Fuente de cooperación	Número de proyectos	% Participación en proyectos	Monto anual 2010 en millones USD	% Participación en montos
Bilateral	395	29,80	150,07	40,30
Multilateral	211	15,90	121,56	32,60
ONG	639	48,20	86,84	23,30
Descentralizada	74	5,60	13,2	3,50
Multidonante	6	0,50	1,00	0,30
Empresa privada	2	0,20	0,10	0,00

Adaptado de SETECI, 2011: p. 83

Po otro lado, el mínimo flujo de ayuda que generó la cooperación descentralizada en el año 2010, podría cambiar frente al protagonismo que adquieren los gobiernos locales tras las nuevas competencias que se les ha otorgado a través de la construcción de un nuevo marco normativo en el país y a nivel internacional (Agenda de Busán, 2011)

#### **1.4. Cooperación Internacional y Cooperación Descentralizada en Ecuador**

En la misma línea de la región, Ecuador ha sido receptor de cooperación internacional tanto reembolsable como no reembolsable. Sin embargo, éste era un ejercicio que se desarrollaba sin lineamientos generales ni marco legal. Así, junto al decreto ejecutivo 699 publicado en el Suplemento del Registro Oficial N° 206 de 7 de noviembre de 2007 se crea el Sistema de Cooperación Internacional (SECI) para suplir esta ausencia normativa. Sistema integrado por un órgano rector y por una entidad con capacidad administrativa, técnica y

financiera; se trataría del Consejo Directivo de Cooperación Internacional (CODCI) y la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) respectivamente.

Más adelante, mediante oficio N° SENPLADES-SRDEGADP-2009-352, de 28 de diciembre de 2009, se establecería que ambas instancias mencionadas anteriormente se denominarían como Comité de Cooperación Internacional (COCI) y Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI).

El enfoque de la cooperación internacional en Ecuador está dado fundamentalmente por la normativa legal vigente, pero también a través de documentos de política pública emitidos desde el gobierno central que se explicará más adelante en lo referente al fundamento legal de la cooperación.

Por otro lado, la cooperación descentralizada (CD) encuentra su punto de partida en la Constitución de la República (2008). Se afianza en el año 2010 con el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código de Planificación y Finanzas Públicas (2010) y se consolida aún más con la Resolución N°0009-CNC-2011 que emite el 29 de septiembre de 2011 el Consejo Nacional de Competencias, en adelante CNC.

En respuesta a este nuevo marco para la gestión de la cooperación, las organizaciones de los distintos niveles intermedios de gobierno (GAD provinciales, cantonales y parroquiales) como la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), el Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Ecuador (CONGOPE) y el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador (CONAGOPARE), en conjunto con la SETECI unen esfuerzos para la construcción del Plan de Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que se aprobó mediante la resolución No. 0006-CNC-2013, de 2 de mayo de 2013 emitida por el CNC.



Con esta normativa la CD deja de ser considerada meramente como un insumo más de la CI y empieza a trazar un camino que reconoce las características y beneficios propios de esta cooperación. Además de propiciar un nuevo debate sobre la internacionalización de los municipios y el alcance y posible articulación de la CD con respecto a otras modalidades, específicamente con la Cooperación Sur-Sur.

### **1.5. Órganos competentes para la gestión de la Cooperación internacional en el Ecuador**

Según la SETECI, el estado ecuatoriano trabaja con la cooperación internacional en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, de las políticas de estado y de gobierno y, tomando en cuenta las declaraciones, acuerdos y convenios internacionales; tal es el caso de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, la Declaración de Roma sobre la armonización, la Declaración del Milenio, el Programa de Acción ACCRA, entre otras.

Estos permitirán orientar el proceso de gestión de la cooperación internacional, como el mecanismo a través del cual se conduce la captación de recursos y el aprovechamiento de la CI de manera transparente, pública, eficaz y eficiente, compatibilizándola con las políticas y estrategias de desarrollo nacional.

En este marco es fundamental contribuir a mantener y mejorar la posición del país, como sujeto de cooperación internacional no reembolsable, mediante relaciones estables, permanentes y duraderas con los organismos y agencias bilaterales y multilaterales.

Para el efecto, el Comité de Cooperación Internacional, COCI, es el órgano del estado que determinará las políticas de cooperación no reembolsable en el Ecuador. La Secretaría Técnica de Cooperación Internacional es la institución que implementa y hace operativas dichas políticas de estado. Por otro lado, entre los instrumentos reconocidos por el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional y que son parte de las políticas del estado ecuatoriano están: la

cooperación económica, asistencia técnica, canje de deuda, cooperación científico-tecnológica, cooperación cultural, asistencia de emergencia, entre otras.

Toda la CI no reembolsable forma parte del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, SECI, mientras que la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional es el organismo de enlace de las instituciones de cooperación y el estado ecuatoriano (SETECI, 2013: p. 54), ver anexo 4.

## **1.6. Actores nacionales y locales de Cooperación**

Al tratar de cooperación internacional a nivel nacional y local, se hace referencia directa a la internacionalización de los territorios. Por tanto se requiere señalar algunas consideraciones conceptuales respecto al papel de los GAD como entes autónomos y, al mismo tiempo, como partes integrantes del Estado.

En este escenario, la clarificación conceptual es prioritaria, por ello el equipo interinstitucional participante en este proceso de construcción colectiva del Subsistema de Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional No Reembolsable, considera importante partir del tipo de relaciones que establecen los actores de la cooperación (CENTRO LATINOAMERICANO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, 2011: pp. 29-32).

En este sentido, se las puede tipificar de diferentes formas, sin embargo, con la finalidad de contribuir a la claridad del estudio, se divide estas relaciones de acuerdo a la identidad de los actores que intervienen en el acto de entrega-recepción de recursos o capacidades y en consecuencia con la nomenclatura utilizada en la mayoría de estudios se los llamará donantes y receptores. Estas relaciones se sintetizan en la figura 4.

Si se analiza en detalle la naturaleza de las relaciones entre donante y receptor de la AOD se desembocarían en la clasificación de la cooperación internacional

que puede revisarse en la parte inicial de este estudio. Por lo que no se considerará mayor especificidad en este tema.



En todo caso, para complementar la clasificación de la cooperación con la estructura institucional y los actores que se desenvuelven en el país se pide al lector se sirva revisar el anexo 4 sobre el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional que se resume en la siguiente tabla (6).

**Tabla 6. Sistema y actores involucrados en la cooperación.**

1.Sistema Nacional de Planificación	SENPLADES
1.1 Sistema de Cooperación Internacional	COCI / SETECI
1.1.1 Subsistema de Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional	Actores Primarios: GAD & Cooperantes o Donantes
	Actores Secundarios: Gremios & SETECI
1.2 Sistema de Información	SETECI, CONGOPE, AME, CONAGOPARE, Ministerio de Relaciones Exteriores

## 1.7. Mecanismos de la Cooperación Internacional

Existen varios mecanismos reconocidos por los gremios y actores involucrados en el ejercicio de la cooperación a nivel nacional. Aunque hasta la actualidad no existe metodología o información homogénea al respecto, AME establece algunos mecanismos que pueden ser de utilidad en cuanto a fines didácticos. Estos mecanismos son:

### Proyectos

La Metodología de Gestión de Proyectos de la Cooperación Española define a un proyecto de desarrollo como “un conjunto autónomo de inversiones, actividades, políticas y medidas institucionales o de otra índole diseñado para lograr un objetivo específico de desarrollo en un periodo determinado, en una región específica delimitada y para un grupo predefinido de beneficiarios, que continúa produciendo bienes y/o prestando servicios tras la retirada del apoyo externo, y cuyos efectos perduran una vez finalizada su ejecución” (Blanes, et al., 2004: p. 60)

### Programas nacionales

Según AME son orientaciones generales y estratégicas del país donde constan las áreas prioritarias del país dentro de un período. Es el marco referencial para la identificación y jerarquización de las necesidades de cooperación, las modalidades de cooperación más adecuadas en concordancia con la planificación nacional. (AME, 2010: pp. 24-26)

### Comisiones mixtas

De acuerdo al manual de AME, “son mecanismos de negociación que generalmente se traducen en reuniones de trabajo entre la cooperación y entidades como Ministerios, Cancillería, Agencias de Cooperación e instituciones públicas con el objetivo de fijar las áreas de cooperación, los criterios, plazos y mecanismos operativos para gestionar cooperación, o a su

vez para definir, aprobar, evaluar y/o dar seguimiento a programas de cooperación” (AME, 2010: pp. 24-26).

### Reuniones de programación

De acuerdo con AME, estas reuniones son foros donde participan las partes involucradas en la cooperación, para llevar a cabo procesos de orientación, identificación, ejecución y evaluación de los proyectos.

### Estrategias país

Es un marco referencial elaborado por los donantes en base a insumos proporcionados por los actores de la CI de países receptores, marco donde se define la estrategia de cooperación del donante para determinado país y en un tiempo predefinido. En este tipo de documentos se definen los ejes principales de cooperación, las modalidades, mecanismos y otros (AME, 2010: pp. 24-26).

Por otro lado en relación a los mecanismos de CD en Ecuador, SETECI prepara la publicación “Aportes de Cooperación Descentralizada al Fortalecimiento de los Gobiernos Locales” donde detalla los siguientes mecanismos reconocidos para la implementación de intervenciones en territorio:

Tabla 7. Mecanismos de cooperación descentralizada en Ecuador

1.Asociaciones territoriales	Instancias mancomunadas de articulación operativa, es decir mancomunidades, federaciones de municipios, consorcios y asociaciones de poderes locales
2.Articulación y trabajo en red	Entes que permiten armonizar objetivos y construir proyectos de trabajo común. En consecuencia se genera trabajo conjunto que facilita el intercambio de experiencias y buenas prácticas
3.Articulación y asistencia técnica	Apoyo técnico entre los diferentes niveles de gobierno que dota de mayor coherencia a los esfuerzos de cooperación descentralizada

4.Alineación de programas y proyectos	Alineación de los programas proyectos de cooperación descentralizada con planes de desarrollo locales y nacionales
---------------------------------------	--

Adaptado de SETECI, 2013: p. 11.

Los mecanismos expuestos en el trabajo que desarrolla la SETECI (tabla 7) aún no son definitivos. De ahí que se perciban inconsistencias en la definición de principios de alineación (tabla 7 numeral 4) como un mecanismo para el ejercicio de la CD. En todo caso este puede constituirse en un aporte si se considera que es un tema en ciernes.

### **1.7.1. Los mecanismos y la acción internacional**

La acción internacional de los Estados cada día se está transformando. Ciertos países que empiezan a instrumentar mecanismos formales dentro de los Estados para permitir la acción internacional de sus gobiernos subnacionales. La actividad de los distintos actores de un país a nivel internacional puede servir para generar frentes diversos de acción y adquirir así mayor flexibilidad de un gobierno nacional.

La decisión de un gobierno intermedio de dar un paso hacia la internacionalización de su ámbito de acción debe estar debidamente sustentada. De acuerdo a Eugene Zapata, “la acción exterior de un gobierno intermedio (o intermedio) no debe considerarse como el resultado automático de la suma de sus relaciones con el extranjero. Para que la internacionalización del gobierno intermedio sea más coherente, efectiva y durable es indispensable que se dé en un marco estratégico, es decir, que haya una reflexión preliminar que preceda a la acción” (Zapata, 2007: p. 31).

Una visión integral supera la centrada solamente en proyectos y se proyecta a lo largo del tiempo. Esto implica tres momentos: primero, formular una estrategia internacional; posteriormente, instrumentalizar dicha estrategia y por último, profesionalizar la estrategia (Zapata, 2007: pp. 33-65)

En lo que respecta al primer momento, formular una estrategia internacional, deben seguirse los siguientes pasos: 1. Analizar el contexto y los componentes exógenos que puedan afectar los intereses locales; 2. Analizar la situación endógena; 3. Identificar prioridades locales; 4. Definir visión de futuro. Con respecto al segundo, los pasos son: 1. Adecuar la institución y los procesos; 2. Vigilar la legalidad de las actuaciones; 3. Asignar recursos. En cuanto a la última fase, se debe: 1. Formalizar y garantizar la continuidad; 2. Comunicar y sensibilizar a la población y 3. Evaluar y perfeccionar la estrategia (Zapata, 2007: pp.33-65) ver figura 5.

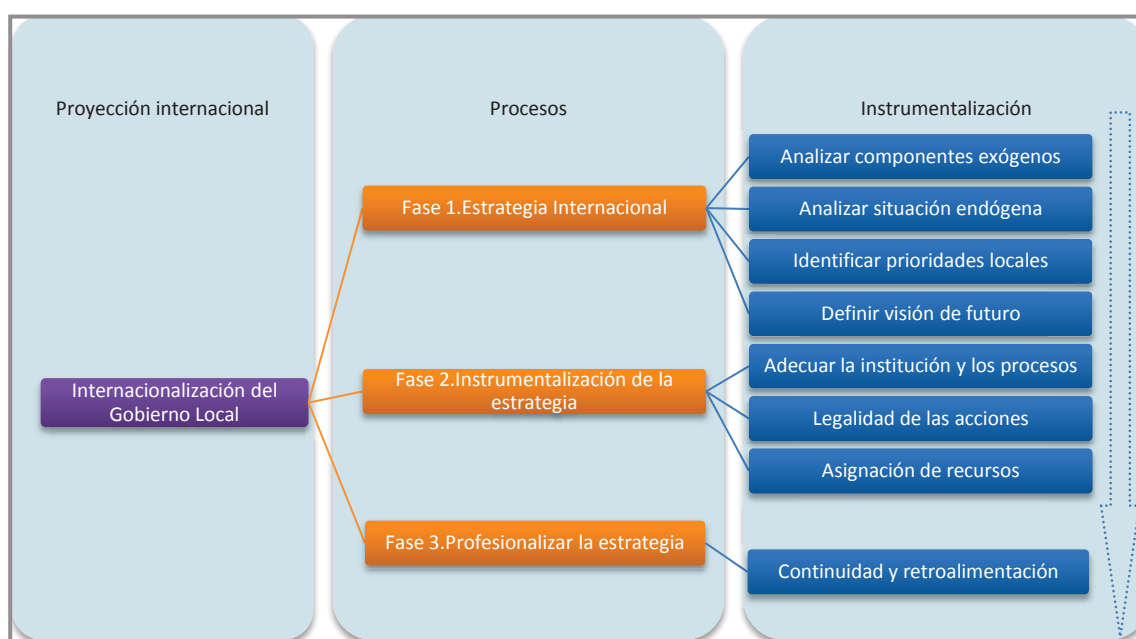


Figura 5. Internacionalización de los gobiernos locales

Adaptado de Zapata, 2007, pp. 33-65.

En relación a la segunda fase del proceso de internacionalización del gobierno intermedio, específicamente en cuanto a la legalidad de las acciones, se han realizado iniciativas en el marco multilateral y a nivel nacional para mejorar la eficacia de la ayuda y los mecanismos de gestión de la cooperación internacional que deben ser consideradas por el gobierno intermedio. En este sentido a continuación se presenta un resumen de los principales instrumentos legales internacionales y nacionales.

## 2. Capítulo II. Marco normativo

En este contexto, con el fin de mejorar la efectividad de la cooperación internacional, se crea a inicios de los años noventa un movimiento internacional conformado principalmente por donantes y agencias de cooperación. Comienzan a armonizar costos, requisitos y enfoques en torno a la cooperación internacional. Este movimiento toma fuerza a partir del 2002 con la Conferencia de Monterrey en México y se ratificaría un año después.

El foro de alto nivel de armonización que tuvo lugar en Roma en 2003 dio continuidad a la declaración de Monterrey y adicionalmente se incorporan tres líneas estratégicas:

- La armonización de la ayuda al desarrollo debe tomar en cuenta las prioridades del país receptor de la ayuda(Declaración de Roma, 2003);
- Expandir el esfuerzo para armonizar procedimientos y prácticas por parte de los donantes (Declaración de Roma, 2003);
- Revisar e identificar vías para adaptar instituciones y políticas de los países con procedimientos y prácticas que faciliten la armonización (Declaración de Roma, 2003).

En el 2005, la comunidad internacional se reúne nuevamente en París (Francia). Allí se promulga la Declaración de París, en la que con más de 100 países asistentes, se acuerdan acciones específicas para promover el uso efectivo de fondos y se establecen cinco principios importantes: apropiación, armonización, alineación, gestión por resultados y mutua responsabilidad (ver anexo 1).

En la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo (2008, en Doha), se produce una ratificación de los compromisos asumidos en la Declaración de Monterrey. Se acuerda destinar mayores recursos para el desarrollo pero se plantea que no es suficiente. Se hace énfasis en que, tanto para los países donantes como para países receptores de la AOD, es



indispensable incorporar el criterio de eficacia. En el año 2008, se realiza el Foro de Accra, éste congrega a más de 1700 asistentes de varios países, ministros de Estado, agencias de cooperación internacional, fundaciones, bancos de desarrollo y cooperación, organizaciones de la sociedad civil, las cuales expresan su compromiso por incrementar una efectiva ayuda al desarrollo. Se definen en este foro tres criterios a seguir: 1. Fortalecimiento de la identificación del país respecto al desarrollo, 2. Construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo, 3. Logro del resultado en términos de desarrollo y su rendición de cuentas (ver anexo 2).

En 2011, se realiza el 4to Foro sobre la Eficacia de la Ayuda, en Busán. En este foro se evidencia una reorientación hacia lo local. Se considera a los gobiernos locales como actores claves para establecer vínculos entre ciudadanos y gobierno central para garantizar una apropiación de la agenda nacional de desarrollo (Declaración de Busán, 2011)

Este primer esfuerzo en torno a la eficacia de la ayuda se evidencia en los documentos finales de los foros de alto nivel sobre el tema y las conclusiones acordadas en cada una. Pero, paralelamente, también se ha producido iniciativas para garantizar una armonización en la priorización de objetivos. El más emblemático de estos procesos se plasma en el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en adelante ODM (2000).

Dadas estas premisas, a nivel nacional se produce una construcción normativa con el afán de vincular la priorización de objetivos en el marco multilateral con los intereses locales. De allí que empieza a cobrar fuerza la descentralización de la gestión de la cooperación internacional y se trazan caminos para instrumentalizarlo. Por un lado el gobierno central, en respuesta a la Constitución de la República (2008), establece un traslado de competencias hacia los gobiernos locales para la gestión de la cooperación y por otro, los gremios de los distintos niveles intermedios de gobierno en conjunto con la

SETECI realizan esfuerzos para el fortalecimiento de capacidades operativas de los gobiernos locales y su estructura institucional en general.

A continuación se expone en detalle los instrumentos legales internacionales que debe considerar el gobierno intermedio para la gestión de la CI:

## **2.1. Marco normativo internacional**

### **2.1.1. ODM (2000)**

Los ocho ODM (ver anexo 3) establecidos en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000), plantean una materialización del esfuerzo por incluir una visión humanista en las agendas nacionales de desarrollo. Además, representa una priorización común de los objetivos de la comunidad internacional para alcanzar el desarrollo.

Aunque algunos objetivos dentro de los ODM (especialmente el primero y el octavo) sean criticados por conservar una visión del desarrollo que prioriza el capital, en general los ODM son considerados una agenda social.

Los ODM se constituyen en una guía para el desarrollo de mecanismos de cooperación, planes de desarrollo y los consecuentes programas y proyectos. Sin embargo no dejan de ser solo un marco general y no representan una instrumentalización o un compendio de insumos para alcanzar dichos objetivos.

En este sentido, en el año 2002, se da un primer paso en la consecución de acuerdos en relación al flujo de AOD para alcanzar los objetivos comunes establecidos en la Declaración del Milenio, con la celebración de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en Monterrey (México). (Martínez & Sanahuja, 2009: pp. 5-6).

### 2.1.2. Declaración de Monterrey

No obstante, la sorpresa en el Consenso de Monterrey fue que los compromisos asumidos por la comunidad internacional aunque incorporaban la visión humanista de los ODM continuaban promoviendo principios liberales que se remontan a los inicios de la cooperación (1945) y que se habían consolidado en el Consenso de Washington -ver cronología de la cooperación (capítulo 1)- (Martínez & Sanahuja, 2009: pp. 5-6)

Los actores que participaron en esta conferencia resaltaron la importancia de la inversión en territorios menos desarrollados, sugirieron además el comercio y el capital como componentes necesarios para la mejora de la infraestructura económica de los países en vías de desarrollo. En este sentido este evento no modificó en mayor medida el marco ideológico macro para la gestión de la cooperación ni las directrices que rigen el sistema internacional en cuanto al tema. (Martínez & Sanahuja, 2009: pp. 5-6).

Sin embargo se produjeron compromisos importantes en las relaciones entre los países donantes y receptores de AOD. Lineamientos o compromisos que a su vez sirvió de basamento para los principios acordados en la posterioridad. Éstos se exponen a continuación:

- Armonización de procedimientos operacionales para la reducción de costos de transacción
- Mejora de las capacidades operativas de los países receptores
- Previsibilidad del flujo de recursos
- Alineación de la AOD con los planes de desarrollo establecidos por los países receptores

Otro de los logros que se destaca de esta declaración, es la conformación de un grupo de trabajo para garantizar la Eficacia de la Ayuda auspiciado por el CAD y el BM con la participación de países donantes y receptores de AOD. El Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda que hasta al momento ha propiciado cuatro importantes eventos:

- Declaración de Roma (Italia), en febrero de 2003, sobre el principio de armonización (primer compromiso de la Declaración de Monterrey)
- Declaración de París (Francia), en marzo de 2005, sobre la Eficacia de la Ayuda, con el establecimiento de los cinco principios de armonización, apropiación, alineación, gestión por resultados y mutua responsabilidad.
- Programa de Acción de Accra (PAA), en septiembre de 2008, con tres retos importantes (anexo 2).
- Agenda de Busán, en noviembre de 2011, plantea un protagonismo de los gobiernos locales y la descentralización de la gestión de la cooperación.

### 2.1.3. Declaración de Roma

En esta declaración se ratifica los compromisos adquiridos en la Declaración de Monterrey. Se analizan los progresos realizados hasta entonces y se asumen nuevos compromisos para la consolidación del principio de armonización como pilar para mejorar la eficacia de la ayuda. A continuación se exponen los compromisos que destacan de esta conferencia.

Tabla 8. Compromisos acordados en la Declaración de Roma

Armonización	Compromisos
1	Comprobar que la prestación de la asistencia para el desarrollo se ajuste a las prioridades de los países asociados
2	Examinar e identificar los medios para modificar políticas y procedimientos de instituciones y países para facilitar la armonización
3	Gestión de la cooperación ajustada a la situación específica de cada país
4	Intensificar esfuerzos de los donantes para delegar actividades de cooperación a los países receptores de cooperación y a su personal
5	Impulsar el reconocimiento de la armonización como principio para mejorar la eficacia de la ayuda
6	Apoyar la elaboración de estudios analíticos sobre países que refuercen la capacidad de los gobiernos para asumir un papel más preponderante e identificarse con los resultados del proceso de desarrollo
7	Sistematizar los esfuerzos realizados por los países por simplificar los procedimientos y prácticas de los donantes intensificando la cooperación técnica en función de la demanda

8	Prestar apoyo presupuestario, sectorial o para la balanza de pagos de acuerdo con los ciclos presupuestarios de los países y los exámenes de las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza
9	Promover la armonización de criterios en los programas mundiales y regionales

Adaptado de Declaración de Roma, 2003: pp. 2-3.

#### **2.1.4. Declaración de París**

La Declaración de París, a diferencia de la Declaración de Monterrey o de Roma, definió un nuevo paradigma en la relación entre donantes y receptores. Ese paradigma reside fundamentalmente en la idea de la corresponsabilidad en el ámbito de la cooperación y financiamiento de la ayuda para el desarrollo.

Esta Declaración fue suscrita por un centenar de donantes y países en desarrollo, pretendiendo dejar atrás las relaciones de cooperación basadas en la condicionalidad. Al contrario, se abordaron también temas de preocupación cómo afrontar los problemas de la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda fortaleciendo los principios de apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.

De cara a la aplicación de estos principios, se adoptaron 12 metas, a cumplirse entre el 2005 y 2010, entre los que se destacan la necesidad de que los países tengan estrategias nacionales de desarrollo con marcos financieros detallados; la implementación de marcos administrativos, financieros y procedimientos de compras públicas; entre otros.

La Agenda de París ha significado el inicio de un proceso de adaptación de las políticas de ayuda de los donantes, así como de ciertos procedimientos dentro de los países receptores de la ayuda. La declaración de París manifiesta una voluntad destacable por hacer frente a los problemas que afectan a la cooperación y ayuda al desarrollo, poniendo énfasis en la eficacia.

Sin embargo, luego de que ha transcurrido un tiempo importante desde su promulgación en marzo del 2005, se han detectado vacíos. En primer lugar, la

Agenda establecida en la Declaración se limita a las relaciones entre actores estatales. Cuando en realidad, este proceso involucra a otros actores como los mismos gobiernos intermedios, ONG, sociedad civil, etc.

En segundo lugar, la Declaración de París tiene un sesgo tecnocrático de la realidad que viven muchos países en desarrollo. Se presume una ausencia de políticas eficaces en la lucha contra la pobreza y una homogeneidad en cuanto a los intereses que definen las políticas estatales.

En este sentido Martínez y Sanahuja (2009: pp. 10-11) plantean dos grandes inconvenientes en cuanto a la consecución de los principios de alineamiento y apropiación. Tomando en cuenta que son dos procesos estrechamente relacionados. En cuanto al primero (alineamiento), los autores destacan la diversidad de intereses que necesitan ser atendidas en la construcción de una agenda de desarrollo. Debe fortalecerse los espacios de negociación para promover el disenso, el pluralismo social y político y sobretodo la participación efectiva que deriva en una “apropiación” de las políticas.

Estas y otras consideraciones han sido tomadas en cuentas y se han incorporado nuevos componentes y enfoques para mejorar la eficacia de la ayuda que se plasman en las iniciativas de Accra (2008) y Busán (2011).

#### **2.1.5. Accra**

En septiembre de 2008, tres años después de la Declaración de París, se celebró en Accra (Ghana) el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda. El objetivo de esta cita fue acelerar y profundizar la aplicación de los compromisos adquiridos en París y de esta iniciativa surge el Programa de Acción de Accra (PAA).

A diferencia de la Declaración de París, en donde el acuerdo fue aceptado por 122 países, 28 organismos internacionales y 14 organizaciones de la sociedad civil, en Accra la sociedad civil tuvo un peso mayor. En esta participaron 80

organizaciones de la sociedad civil y otras 700 lo hicieron en el Foro paralelo que se dio antes del Foro de Alto Nivel.

En París además la presencia de gobiernos descentralizados fue nula. En contraste con Accra, donde se percibió la participación de estos actores que a pesar de no haber sido representativa en número al menos abrió la senda para su futura participación activa. En este sentido, con la incorporación de actores locales y de la sociedad civil, el Programa de Acción de Accra (PAA) ha alcanzado significativos avances, a diferencia de lo que tuvo la Declaración de París.

La principal diferencia que destaca entre la Declaración de París y Accra reside en la visión mucho más amplia sobre los actores involucrados en la gestión de la cooperación. Se produce la superación del enfoque estatocéntrico en la concepción de las políticas y estrategias de desarrollo y se incorpora el diálogo entre parlamentos y autoridades locales (Martínez & Sanahuja, 2009: pp. 12-13).

El PAA reconoce la importancia de la sociedad civil y la posibilidad de que el donante respalde las iniciativas tendientes a aumentar la capacidad de todos los involucrados en el desarrollo. En esencia, parlamentos, gobiernos centrales y locales, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación, medios, sector privado, entre otros.

En resumen, Accra, incluye nuevos actores de la cooperación (gobiernos descentralizados, organizaciones de la sociedad civil) en el debate sobre las estrategias y políticas de desarrollo. Y conserva la agenda, metas e indicadores establecidos en la Declaración de París.

#### **2.1.6. Busán**

Busán (Corea) es el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, que se realizó entre el 29 de noviembre y el 1° de diciembre del 2011. Participaron

funcionarios gubernamentales, parlamentarios, jefes de Estado, representantes de países en vías de desarrollo y de organizaciones internacionales, tanto del sector público como del privado.

Este foro sirvió de espacio de discusión para evaluar los avances alcanzados tras los acuerdos y compromisos establecidos en el 2005. También los participantes asumieron compromisos para el futuro con miras al desarrollo, reducción de la pobreza, y a alcanzar los ODM.

Los objetivos planteados en este foro fueron:

- Evaluar la eficacia de la cooperación a escala mundial;
- Compartir experiencias y buenas prácticas en cooperación internacional y
- Promover los esfuerzos, tanto a escala mundial como en cada país, con el fin de incrementar la eficacia de la ayuda como herramienta para reducir la pobreza y lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Resaltan entre los logros alcanzados en el foro de Busán la inclusión de los gobiernos locales como actores protagónicos de la gestión de la cooperación. La necesidad de cuantificar la eficacia de la ayuda a nivel global y local y la construcción de una asociación mundial por el desarrollo (con la participación efectiva de los nuevos y tradicionales actores) (SETECI, 2013: pp. 21-22).

## **2.2. Marco legal de la Cooperación Internacional en el Ecuador**

### **2.2.1. Constitución de la República**

La Constitución de la República dice en su Artículo primero que el “Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de República y se gobierna de manera descentralizada”.



Aunque no se hace referencia directa a la cooperación internacional, ésta generalmente está determinada por la caracterización de su Estado. De allí la importancia del Art. 1 de la Carta Magna, en específico al imperativo de gobernar de forma descentralizada (Constitución del Ecuador, 2008).

Los artículos 261, 262, 263, 264 y 267 de la Constitución definen la competencia de la cooperación internacional para los diferentes niveles de gobierno: regional, provincial, municipal y parroquial. En este sentido el art. 263 resalta que los gobiernos locales tendrán la competencia de planificar el desarrollo y formular planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) en concordancia con los planes de todos los niveles de gobierno. También gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias (Constitución del Ecuador, 2008).

Las facultades y competencias que se otorgan a los gobiernos descentralizados se construyen dos años después de la Constitución y se materializa en una normativa macro, que analizaremos a continuación.

### **2.2.2. COOTAD**

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en adelante COOTAD, establece el marco legal bajo el cual deben funcionar los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

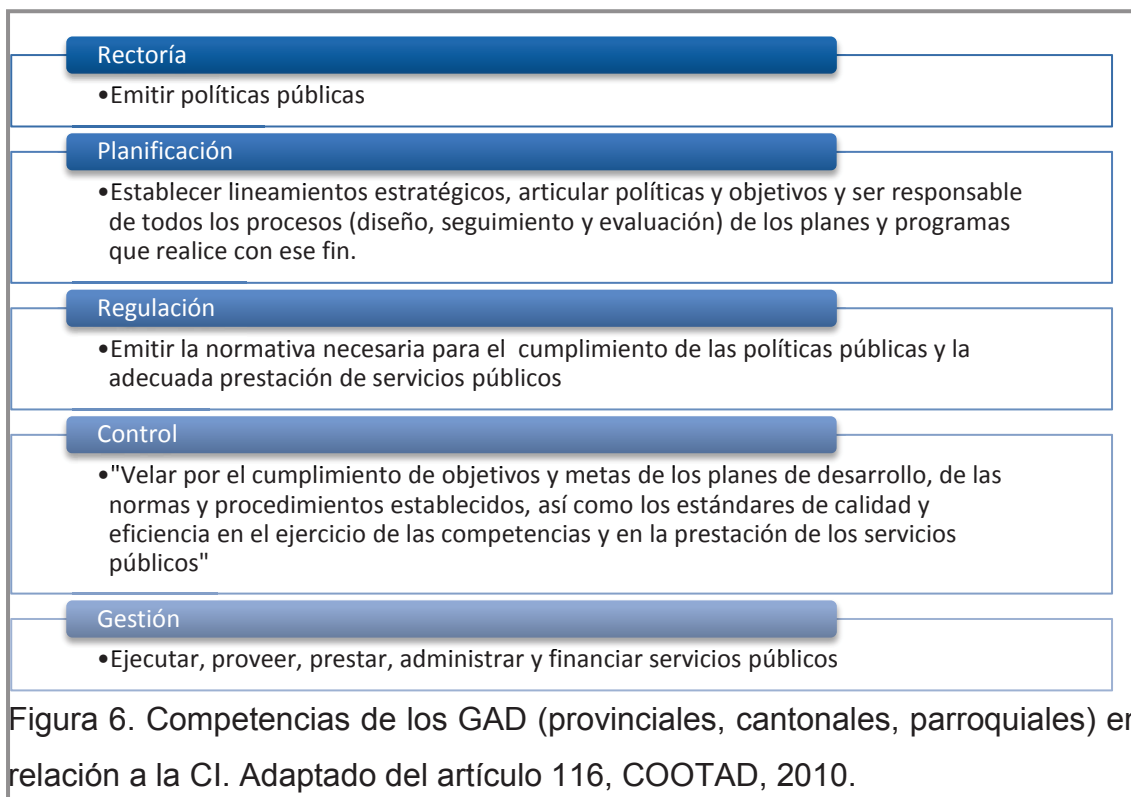
De acuerdo al Art. 1, el COOTAD regula la organización político administrativa del Estado en el territorio, el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, “con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera a través de la descentralización obligatoria y progresiva, el sistema nacional de competencias, las fuentes de financiamiento, los mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial y la institucionalidad responsable de su administración” (COOTAD, 2010).

El COOTAD, aunque es una ley que data del año 2010, es en esencia un compendio de leyes que existían antes de manera dispersa y poco integrada. Antes de la aprobación del COOTAD, hubo leyes que regían específicamente para determinado nivel de gobierno o regulaban la asignación de recursos para una provincia o territorio. Es el caso de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Ley Orgánica de Régimen Provincial, la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales, la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, la Ley de 15%, entre otras.

En cuanto a la Cooperación Internacional, ésta aparece normada en este Código como una competencia de los diferentes niveles de gobiernos descentralizados. En el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en el artículo 131, se refiere a la capacidad que tienen los diferentes gobiernos autónomos descentralizados a gestionar los recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica en función de los objetivos nacionales, de sus planes de desarrollo y los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia (COOTAD, 2010).

A más del artículo 131, otros componentes que contribuyen a normar la gestión de la CD son los artículos 42, 109, 110, 116, 171, 174, 164 y 293. Contribuyen en conjunto a clarificar la gestión que debe realizar el GAD en cuanto al aspecto financiero, administrativo y en relación a su proyección hacia el exterior.

De esto lo más importante para el presente estudio reside en el artículo 116 que establece las facultades de todos los niveles de gobierno y despierta la necesidad de instrumentalizarlas que sería atendida en la Resolución No. 0009-CNC-2011. Este artículo (116) como el conjunto de instrumentos legales nacionales transfiere capacidades desde el gobierno central a los GAD. Principalmente los gobiernos locales cuentan con las siguientes capacidades:



Otra iniciativa normativa que se construyó durante el mismo año (2010) fue el Código de Planificación y Finanzas Públicas.

### 2.2.3. Código de Planificación y Finanzas Públicas

El Código de Planificación y Finanzas Públicas tiene por objeto “organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema de Nacional de Finanzas Públicas, así como regular los diferentes niveles del sector público (Código de Planificación y Finanzas Públicas, 2010) .

Dentro de este marco general es necesario entender la manera cómo se concibe la cooperación internacional. A diferencia del pasado, cuando no existía este tipo de normativas, la cooperación internacional actuaba con mayor autonomía. En la actualidad, no solo por la Constitución, el COOTAD, el Código de Planificación y Finanzas Públicas y otras normas, la cooperación debe articularse a la planificación nacional y en particular a las prioridades de desarrollo indicadas en el Plan Nacional de Desarrollo. En ese sentido es vital,

que aunque la cooperación internacional funcione en ámbitos muy específicos, no dejar a un lado esta normativa.

El artículo 26 y 28 del Código de Planificación y de Finanzas Públicas, norman y garantiza la articulación y complementariedad de la cooperación no reembolsable, así como la armonización de su gestión, tomando en cuenta la necesaria articulación con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los distintos niveles de gobierno.

En los artículos 65-69 del Código de Planificación y de Finanzas Públicas se habla de la Planificación de la Cooperación Internacional no Reembolsable, fundamentalmente de su definición, principios, política nacional de cooperación, de la gestión de la cooperación y, finalmente, de la aprobación, registro y control.

Las entidades del sector público, contempladas en el ámbito del presente código, que ejecuten acciones, programas y proyectos con recursos provenientes de la cooperación internacional no reembolsable, tienen la obligación de registrarlos ante el organismo técnico competente (SETECI). El registro obligatorio, con fines de información, de acciones, programas y proyectos de la cooperación internacional ejecutados por el sector público, se efectuará ante el organismo técnico competente. Este organismo será el responsable de realizar el seguimiento y de implementar el sistema de información correspondiente.

En el caso de la cooperación internacional no financiera, el cooperante deberá remitir información acorde a la normativa nacional, al menos semestralmente, al organismo técnico competente. La SETECI como entidad reguladora, como el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI) se crea por medio de decreto ejecutivo y se instrumentaliza a través de resoluciones y cuerpos normativos expuestos.

#### **2.2.4. Decretos ejecutivos sobre Cooperación Internacional**

En esta línea, el decreto ejecutivo 699 publicado en el Suplemento del Registro Oficial N° 206 de 7 de noviembre de 2007 establece la creación del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI).

Así también en el Artículo 3 de este mismo decreto ejecutivo, se menciona que este Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI) estará liderado por el Consejo Directivo de Cooperación Internacional (CODCI). En cuanto a la implementación de las estrategias de cooperación, las políticas y reglamentos de gestión se crea la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional, hoy en día con el nombre de SETECI (Secretaría Técnica de Cooperación Internacional).

Esta unidad es responsable de revisar la norma jurídica referente a la cooperación internacional, así como las instancias de coordinación gubernamental, su definición, principios, gestión, definición de políticas, entre otros. Cuenta con diferentes componentes, entre los que destacan el Sistema de Información de la CINR, herramientas del sistema, servicios del sistema de información, etc.

#### **2.2.5. Resoluciones del Consejo Nacional de Competencias**

El cuerpo normativo contenido en los decretos ejecutivos, la Carta Magna, el COOTAD y el código sobre finanzas públicas son un instrumento macro que necesita insumos para aterrizar dichas disposiciones.

La resolución No. 0009-CNC-2011 y No. 0006-CNC-2013 del Consejo Nacional de Competencias (CNC) responden a esa necesidad y trazan líneas estratégicas operativas y ajustadas a las capacidades de los gobiernos locales. La primera instrumentaliza las cinco competencias que le fueron otorgadas a los GAD. Indica en detalle las facultades con las que cuentan cada nivel de gobierno para la gestión de la cooperación. Esto la convierte en la normativa más importante por los GAD.

En este sentido las entidades asociativas de los GAD en conjunto con la SETECI desarrollaron un plan de fortalecimiento institucional con el fin de hacer correctivos en las unidades encargadas de la gestión de la CI de los GAD y garantizar la mejora en la eficacia de la ayuda. Este plan se construyó sobre la base de un análisis situacional de las capacidades operativas de cada gobierno intermedio, provincial, cantonal y parroquial.

#### **2.2.6. Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (PNBV)**

El PNBV, aunque no es un cuerpo legal sino un plan nacional de desarrollo y en consecuencia dicta directrices importantes para el desarrollo de la cooperación en el Ecuador. Sostiene en su objetivo 12 plantea garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana. Resalta en la política 12.7 Consolidar una gestión soberana de la cooperación internacional, en consonancia con la transformación de la matriz productiva y el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur. Además, menciona en sus literales a, b y c, la necesidad de enfatizar el fortalecimiento de talento humano, asistencia técnica y transferencia tecnológica en cuanto a la demanda de cooperación internacional; potenciar la oferta de cooperación técnica ecuatoriana hacia otros países, con énfasis en los países de la región y en general fortalecer la cooperación Sur-Sur como instrumento de integración regional y binacional.

### **3. Capítulo III. Gestión de la Cooperación Descentralizada**

#### **3.1. ¿Qué es la Gestión Descentralizada de la Cooperación?**

Una vez que un gobierno intermedio, provincial, cantonal o parroquial, ha tomado la decisión de trabajar en el ámbito de la cooperación internacional y de la cooperación internacional descentralizada, así como sus pasos previos como la determinación de visión, misión, objetivos, prioridades y estrategias, viene luego el momento de la gestión.

Seguramente uno de los pasos previos para ello consiste en adecuar la institución y los procesos. El paso de ir al establecimiento de relaciones internacionales y de cooperación debe tener como base una estructura correcta, el talento humano indicado, así como los procedimientos que deberían seguirse para ello.

La implementación de un sistema de gestión de la cooperación internacional en un gobierno intermedio implica además asignar responsabilidades, tareas y autoridad para la toma de decisiones.

De acuerdo a Zapata, “los aspectos a contemplar incluyen cómo organizar mejor la estructura de gobierno, cómo distribuir la autoridad entre los diferentes niveles jerárquicos y cómo lograr la integración de las distintas áreas que intervengan y los procesos para llevar adelante los vínculos internacionales” (Zapata, 2007: p. 49).

La gestión de la cooperación internacional debe ser entendida como una gestión de relaciones según AME (2010). En primer lugar, esto implica establecer alianzas locales que se articulen con otros actores locales para la cooperación, como son universidades, empresarios y ONG.

En segundo lugar, es importante partir de la identificación de las agendas locales pero en el ámbito de las relaciones internacionales, lo que implica una vinculación con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. Las áreas de actuación del gobierno provincial deben estar contempladas en el modelo de gestión, lo que implica competencias, atribuciones y procesos concretos.

### **3.2. Ámbitos de trabajo, instrumentos y prioridades para la Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional**

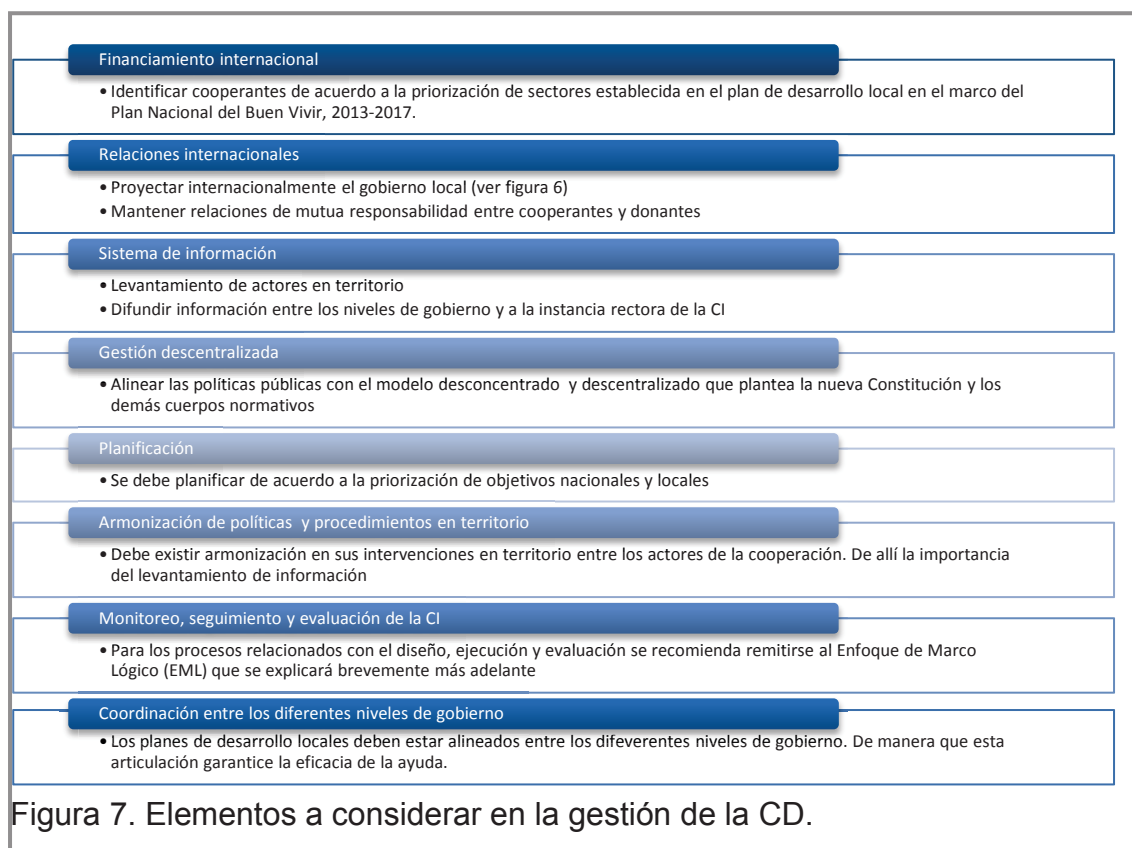
La gestión para la cooperación podría hacerse a partir del establecimiento de relaciones con las diversas organizaciones de cooperación, en búsqueda de proyectos. Este enfoque o perspectiva tiene posibilidades, pero también dificultades y límites.

Para lograr efectividad en las relaciones de cooperación es importante que se defina en una orientación estratégica, lo que implica establecer objetivos de la cooperación internacional. En el corto plazo, propiciar el acercamiento con las principales entidades gubernamentales y no gubernamentales del mundo, que han demostrado interés por colaborar en la instrumentación de proyectos de desarrollo en el Estado.

Los objetivos y estrategias deben estar alineados a los planes locales y a la agenda nacional e internacional que rige la CI y deben tomar en cuenta los elementos que se muestran en la figura 7.

Siguiendo la lógica planteada en la figura 7, en adelante explicaremos los insumos que puede usar el gobierno intermedio para adentrarse en el subsistema de gestión descentralizada, planificar sus políticas públicas de acuerdo al ciclo de la CI, identificar donantes y presentar proyectos.





### 3.3. Subsistema de gestión descentralizada de la cooperación internacional no reembolsable

En función de las disposiciones constitucionales y legales (ver marco legal) el “subsistema de gestión descentralizada de la cooperación internacional no reembolsable” busca poner en práctica las competencias transferidas desde el gobierno central pero de una manera integral y basada en la reciprocidad de intereses y beneficios mutuos, promoviendo el proceso de descentralización y autonomía local, así como el fortalecimiento de los GAD.

El subsistema de gestión descentralizada de la cooperación consiste en la colaboración entre dos o más gobiernos subnacionales que lleve al desarrollo de sus territorios, la cual será de carácter horizontal, favorece el intercambio de experiencias, se basa en la reciprocidad, el interés y beneficio mutuos.

El subsistema describe las facultades, actividades, productos y servicios que se ponen a disposición de los GAD desde los diferentes actores nacionales y

locales, con la finalidad de que puedan operar la competencia de gestión de la cooperación no reembolsable.

Así como a nivel nacional hay un Sistema Ecuatoriano de Cooperación (SECI) - liderado por el Consejo Directivo de Cooperación Internacional (CODCI) y encargado de ejercer la rectoría de esta competencia- y la SETECI (cuya función primordial es implementar estrategias, políticas, reglamentos de la región de la cooperación internacional), a nivel de los territorios es el “subsistema de gestión descentralizada de la cooperación internacional no reembolsable” el que entrará a operar como herramienta de los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales.

Los GAD serán los animadores del trabajo en red, permitiendo intercambiar experiencias entre niveles de gobierno para la construcción de capacidades propias. Dentro del subsistema existen relaciones de articulación vertical (entre distintos niveles de gobierno) y horizontal (concertación de los diversos niveles subnacionales), alrededor de dos escenarios: desconcentración (nivel nacional) y descentralización (nivel territorial) (ver anexo 4).

Las relaciones del nivel territorial están representadas por actores primarios dentro de la región, esto es entre Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, municipales y parroquiales, así como cooperantes. Las relaciones del nivel nacional están representadas por actores secundarios representados por SETECI, gremios nacionales de los GAD como CONGOPE, AME y CONAGOPARE.

En el marco de este subsistema el GAD debe gestionar la CD, para lo cual debe tomar en cuenta el ciclo de la gestión de la CI.

### **3.4. El ciclo de la gestión de la cooperación internacional**

El ciclo de la gestión es un proceso que puede ser concebido de diferente manera, pero que cuenta con ciertos componentes generales. El flujograma

que se presenta en adelante fue un esfuerzo de las unidades técnicas de los gremios de gobiernos locales (AME, 2010: p. 72).

Este flujograma es un marco referencial, no constituye un proceso único. Destaca del ciclo diseñado por estos gremios, los siguientes procesos:

- Análisis de la demanda: identificar necesidades de la población objetivo (población beneficiada) y analizar la viabilidad del proyecto en relación a la oferta existente. (1)
- Identificación de cooperantes: Una vez identificadas las necesidades o las demandas se debe identificar los cooperantes que prioricen los sectores que se quiere financiar (2-3)
- Interacción directa con la contraparte: primero se realiza un acercamiento con el donante (4), se analizan las políticas, objetivos y estrategias de cooperación de ambas partes (5).
- Propuesta: el GAD presenta un programa o proyecto (6).
- Negociación: Después de la presentación inicia una fase de negociación. Actualmente la SETECI desarrolla herramientas para facilitar este procedimiento, porque hasta el momento no existe lineamientos uniformes al respecto. En esta etapa se establecen todos los detalles del proyecto (7).
- Suscripción del convenio de cooperación: las partes suscritas se obligan al cumplimiento de lo pactado (8)
- Registro en el Sistema Nacional de Información de Cooperación Internacional No Reembolsable (9)
- Ejecución del proyecto: ambas partes ejecutan el programa o proyecto (10)
- Monitoreo: se evalúa el cumplimiento de los objetivos planteados (11)
- Evaluación: ambas partes evalúan el cumplimiento de las actividades específicas descritas en el convenio de cooperación y sus consecuentes resultados.

- Rendición de cuentas: el GAD debe informar al Gobierno Central, a la ciudadanía y a la instancia rectora sobre los resultados y el impacto de la cooperación
- Replanteamiento: En caso de que el proyecto no haya cumplido con las demandas, se debe analizar la posibilidad de volver a iniciar el proceso.

En cualquier momento de la gestión de la CD, el GAD puede solicitar asistencia técnica (AT) al gremio correspondiente CONGOPE, si se trata de un gobierno provincial AME, si se trata de un gobierno cantonal, y CONAGOPARE si es el caso de una junta parroquial; o al organismo rector (SETECI). Estas instituciones pueden brindar asistencia técnica o acompañar en los procesos de negociación.

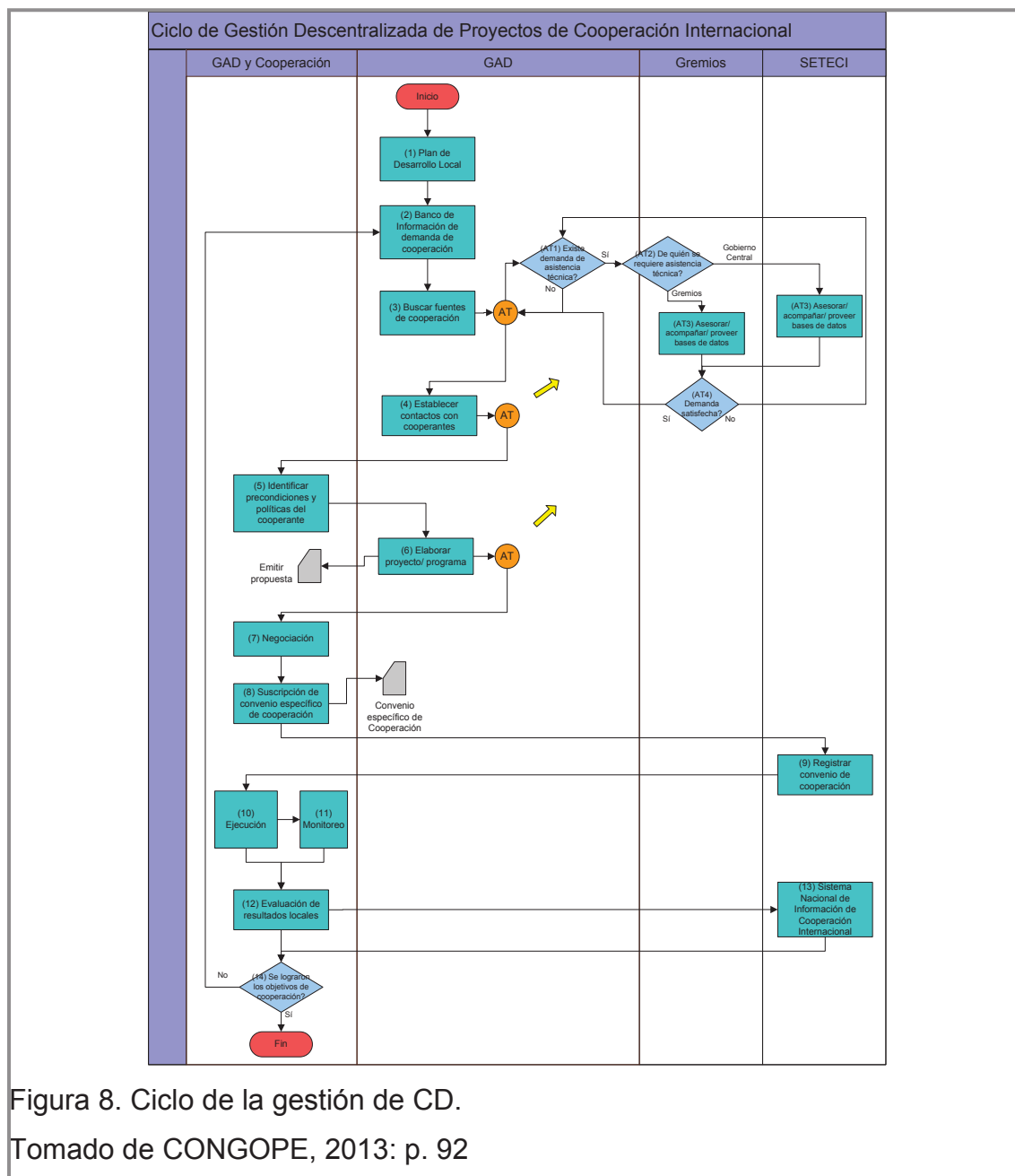


Figura 8. Ciclo de la gestión de CD.

Tomado de CONGOPE, 2013: p. 92

En todo caso se necesita que cada actor involucrado en la gestión de la cooperación internacional tenga un nivel de responsabilidad en cumplimiento de la Declaración de París (2005) y la mutua responsabilidad. En este sentido, los actores deben cumplir con, al menos, las siguientes actividades:

- a) Secretaría Técnica de Cooperación Internacional:
- Levantamiento de información de oferta de cooperación.
  - Administrar y alimentar el Sistema Nacional de Información de la Cooperación No Reembolsable.

- Registrar la cooperación internacional en el territorio correspondiente (públicos y privados)
- Capacitación.
- Asesoría.
- Levantamiento de oferta de cooperación.
- Evaluación de las intervenciones de cooperación en el territorio.
- Mesas de trabajo.
- Coordinación interinstitucional.
- Retroalimentación y apoyo a GAD en la construcción de agendas territoriales de cooperación no reembolsable.

b) Gremios:

- Capacitación.
- Apoyo en la construcción de agendas territoriales de cooperación no reembolsable.
- Asesoría en la formulación de programas de CI en base a los planes de Ordenamiento Territorial.
- Desarrollo de herramientas para apoyar y facilitar la gestión descentralizada de la cooperación internacional no reembolsable.
- Investigación e identificación de instituciones y recursos de la Cooperación Internacional (multilateral, bilateral, sub-nacional).
- Apoyo a GAD en negociación estratégica.
- Intermediación e información entre GAD y cooperantes internacionales.
- Promoción de la agenda de cooperación de los GAD entre los actores de la cooperación a nivel nacional e internacional.

c) GAD

- Construcción de agendas territoriales de cooperación no reembolsable.
- Reportar información de programas o proyectos para alimentar el Sistema de Información de CINR.

d) Donantes

- Los donantes deben ajustar la ayuda de acuerdo a las prioridades de cada circunscripción territorial
- Ser responsables de la ejecución, monitoreo y evaluación del proyecto
- Apoyo en el fortalecimiento institucional del gobierno intermedio. Es decir que el personal encargado en el GAD sea capacitado para los procesos de gestión de la cooperación con miras a reducir costos.
- Armonizar acciones entre donantes para incrementar el impacto sobre territorio
- Fortalecer los mecanismos de los GAD para la socialización de los proyectos, de manera que la cooperación cuente con un carácter participativo

### **3.5. Herramientas electrónicas para la identificación de donantes**

Una vez identificadas las demandas en cada territorio, se debe establecer contacto con los cooperantes que oferten AOD en los sectores priorizados por el GAD. Como paso previo a la ejecución, monitoreo y evaluación del proyecto.

Existen algunas herramientas para facilitar esta búsqueda. Entre estas se puede citar el caso de SIOC, alojada en el sitio web de AME. También hay otras alternativas como la base de cooperantes que suministra la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), el sistema de información del CONGOPE, SIPROCI. O las propias páginas web de los gobiernos locales de países como España, Bélgica, Francia, entre otros.

De estas iniciativas resaltan las herramientas presentadas por SETECI y AME:

#### **3.5.1. SETECI**

La Secretaría Técnica de Cooperación Internacional es el órgano del Estado encargado de fomentar la cooperación, como también gestionar programas de

cooperación orientados a desarrollar y fortalecer capacidades como facilitar la transferencia de tecnología para así generar equidad y cohesión social

En consecuencia, dentro de la página web de la SETECI, se puede encontrar un listado de cooperantes que incluye gobiernos locales e internacionales como también ONG y otros entes.

Especialmente, en la herramienta “Catalogo de cooperantes”, que presenta información económica, demográfica, social y política. Resalta la categorización de los donantes, por modalidad de cooperación y sectores de intervención por su grado de utilidad en cuanto al cumplimiento del principio de alineación (revisar anexo 1). En este sentido, la principal fortaleza de este insumo es que su categorización se alinea a la nomenclatura usada en las agendas nacionales y locales establecidas por SENPLADES.

Finalmente, aunque la herramienta es aún limitada en número de donantes y ofertas de cooperación, la institución trabaja en la construcción de un mapa de actores que represente una solución a ese inconveniente.

### **3.5.2. SIOC**

Otra herramienta de utilidad es el Sistema de Información de la Oferta de Cooperación (SIOC). Un software creado por AME en respuesta a las necesidades de los municipios en cuanto a la gestión de la cooperación como la búsqueda de la misma. Facilita la búsqueda de cooperación mediante herramientas informáticas que permiten acceder a una base de datos, bastante completa, de cooperantes nacionales y extranjeros. Además, SIOC brinda la ayuda necesaria para encontrar la ayuda específica que el posible beneficiario requiera. Bien sea esta asistencia técnica, ayuda financiera, u otra. Este software está disponible en la página oficial de AME [www.ame.gob.ec/](http://www.ame.gob.ec/).





Figura 9. Pantalla de inicio de SIOC.

Tomado de SIOC, 2014. Disponible en [www.ame.gob.ec](http://www.ame.gob.ec).

La herramienta SIOC, a criterio del autor, es una de las más completas que presentan los gobiernos intermedios. Principalmente porque es un catálogo interactivo que permite identificar donantes, con alto grado de especificidad. Gracias a los parámetros que utiliza el software para el filtro de la información:

- Nombre del Cooperante
- Sede
- Área temática de cooperación
- Zona geográfica de intervención
- Tipos de Cooperación
- Naturaleza del cooperante
- Calendario de operación

Estas categorías dan la posibilidad al GAD de identificar al cooperante de acuerdo a los sectores de intervención que se haya priorizado en la primera fase de identificación de la demanda de CI. Disminuyendo costos y tiempos para el GAD y el donante.

Para hacerlo el usuario debe escoger dentro de área temática de cooperación que ofrece AOD en varios sectores que se detallan en la figura 10.

Como se ve en la figura sobre las áreas temáticas, de la misma manera funcionan el resto de categorías. Por ejemplo, si se trata del GAD de El Oro, puede buscar de acuerdo a la categoría “Zona Geográfica” y encontrar oferta de cooperación estrictamente para su territorio. Si su demanda está enfocada en asistencia técnica o seminarios/capacitaciones lo puede encontrar en tipo de cooperación.

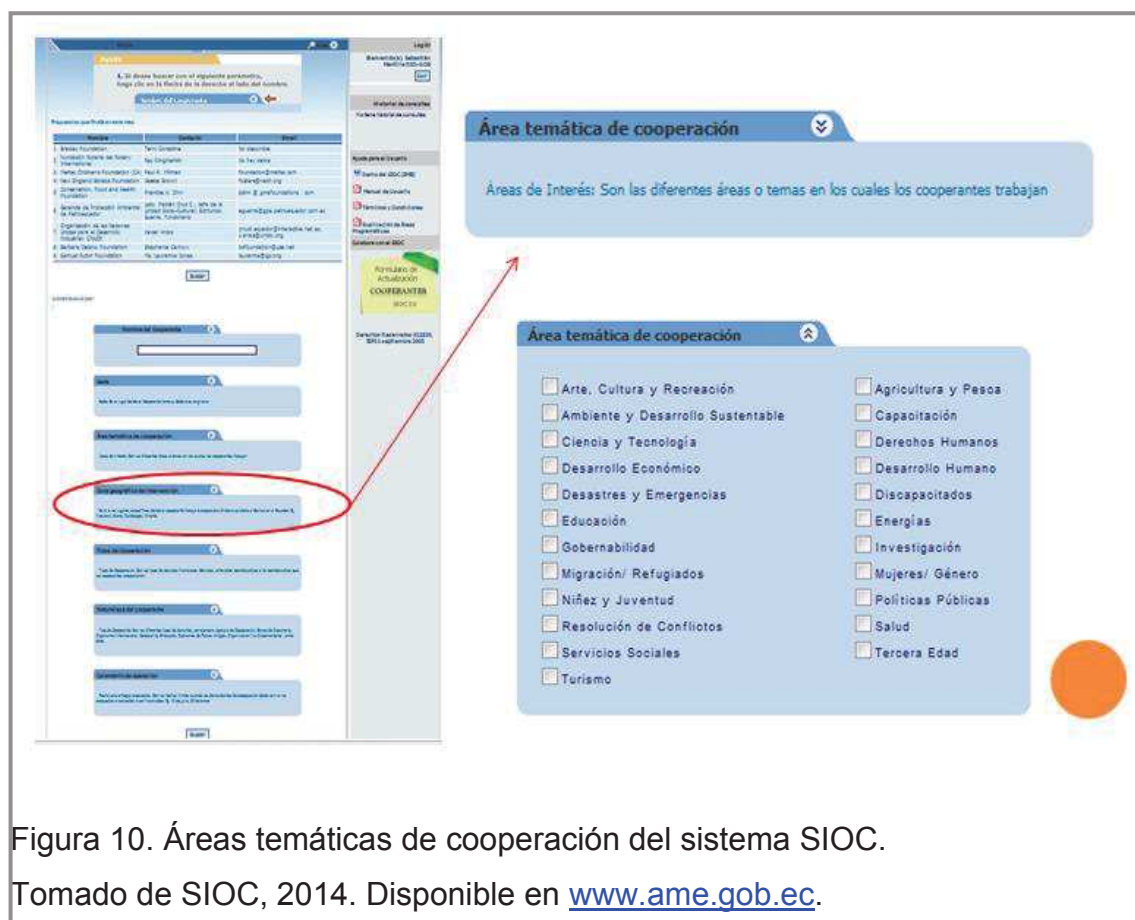


Figura 10. Áreas temáticas de cooperación del sistema SIOC.

Tomado de SIOC, 2014. Disponible en [www.ame.gob.ec](http://www.ame.gob.ec).

Además cada vez que el funcionario del GAD ingrese al sistema aparecerá en su pantalla de inicio las ofertas de cooperación más actualizadas de acuerdo al calendario de operación. En este sentido representa una alerta para los usuarios y los obliga a considerar las ofertas de cooperación que podrían pasar inadvertidas.

Finalmente, el usuario puede optar por contactarse directamente con el cooperante, ya que el sistema arroja toda la información institucional del mismo. O a su vez puede solicitar asistencia técnica a AME para hacerlo por medio de personal capacitado (esta asistencia, también la brinda SETECI y los gremios CONGOPE y CONAGOPARE).

Para los procesos de negociación, rendición de cuentas y replanteamiento (explicados en el ciclo de la gestión de CD) SETECI construye un insumo específico que se publicará en el transcurso del año pero cuya información aún no es de dominio público.

En este sentido, se explicara brevemente como diseñar un proyecto de acuerdo a la metodología de gestión por resultados, en adelante GADPR, que servirá para los procesos posteriores a la identificación de actores (disponible en el anexo 6).

Una vez expuesto brevemente los procesos que transita un GAD para la gestión de la cooperación descentralizada se hará un breve repaso de las experiencias del país al respecto. Especialmente en términos de eficacia de la ayuda y capacidades operativas.

Adicionalmente, como se pudo ver en el capítulo 1 sobre el flujo de AOD en Ecuador, los principales donantes del país son EEUU en América; Alemania, España, Bélgica, Francia y otros en Europa. Además de ser donantes de larga data representan para Ecuador un modelo en gestión de CD, sobretodo España. En este sentido se analizará el caso de España, su oferta de cooperación y los sectores que prioriza la UE para el flujo de AOD.

También se tomará el caso de Chile, como ofertante de cooperación descentralizada, para el análisis de sus fortalezas en relación a sus buenas prácticas y la proyección de este país en las relaciones que Ecuador pretende construir en el marco de la cooperación Sur-Sur descentralizada.

## **4. Capítulo IV. Análisis de caso**

### **4.1. Gestión de la cooperación de los GAD en Ecuador**

El sistema de registro de información de la CI en el Ecuador adolece de acepciones contrapuestas que el órgano rector trata de solucionar. Dada la confusión que puede causar la normativa, los GAD guardan resistencia a la exigencia que hace la SETECI para el registro de los proyectos que ejecutan los niveles intermedios de gobierno. Las autoridades locales defienden que no se encuentran obligadas a dar respuesta a esta institución.

Sin embargo, si bien el COOTAD otorga competencias exclusivas a los GAD para la gestión de la CI, el art. 260 del mismo instrumento establece que eso no excluye el ejercicio del Estado en el tema, dado que este cuenta con una competencia concurrente. Es decir, que el gobierno central puede gestionar en conjunto y coordinar el ejercicio de las competencias exclusivas de los GAD.

En la práctica, aunque la norma manda el oportuno registro de la información en la SETECI, la ley no establece ninguna sanción en caso de no acatarlo, por lo que esta secretaría tiene un alcance limitado en sus exigencias.

En el marco de esta realidad, es una misión difícil compilar información actualizada sobre la ejecución de proyectos de CI por parte de los GAD. En todo caso, se citará el último estudio realizado al respecto por la SETECI (2011).

De acuerdo con esta fuente, del flujo total de recursos de AOD a Ecuador desembolsado en el año 2010, cerca de \$70 millones responden a proyectos ejecutados por el gobierno central. Aproximadamente \$12 millones fueron ejecutados por ONG internacionales (registradas y no registradas), \$5 millones por ONG locales, \$4 millones por empresas privadas internacionales y menos de \$4 millones ejecutaron otros entes, entre estos los GAD.

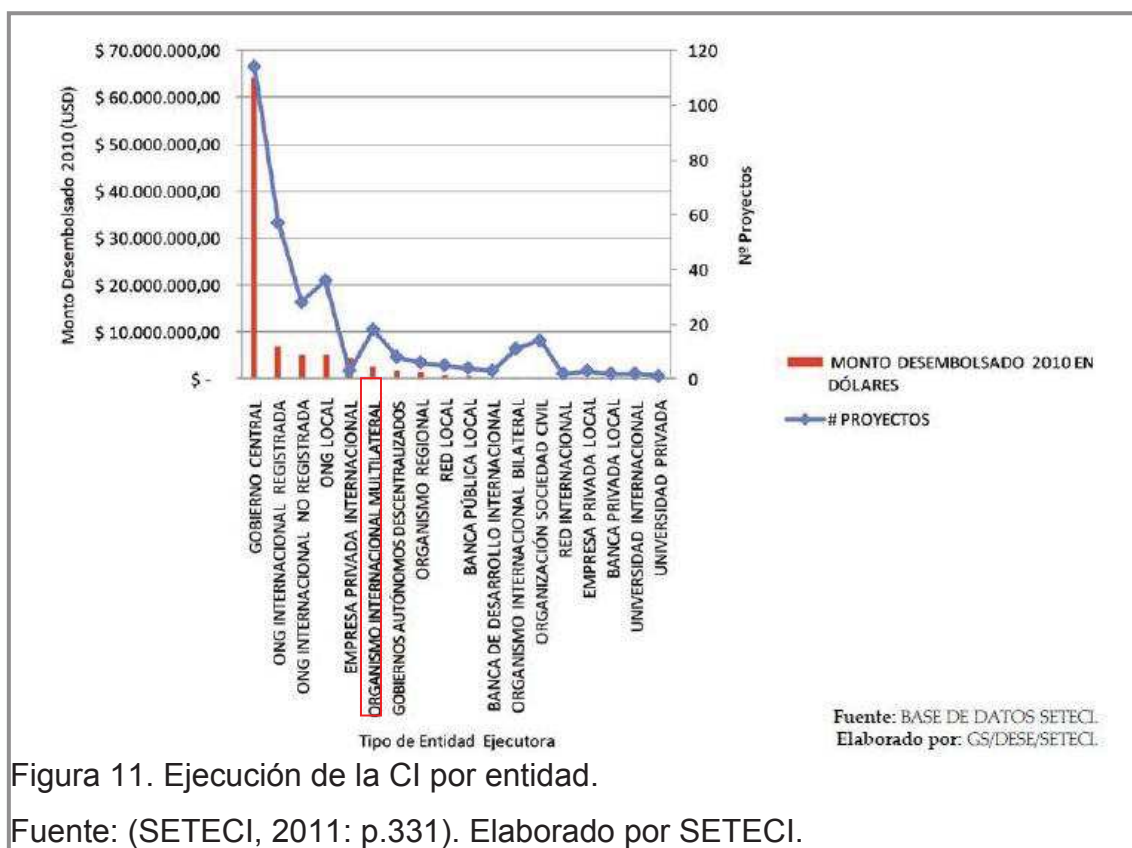


Figura 11. Ejecución de la CI por entidad.

Fuente: (SETECI, 2011: p.331). Elaborado por SETECI.

Una de las explicaciones de este fenómeno radica en las capacidades institucionales de los GAD, en relación a este tema ART/PNUD (un programa de las Naciones Unidas que se inició operativamente en Ecuador a partir de enero de 2008 para la articulación de procesos territoriales con agendas macro de cooperación así como la articulación entre distintos niveles de gobiernos del país) en conjunto con SETECI, los gremios de GAD y AECID realizaron un estudio al respecto que se detalla en la publicación “Medición de la eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local – Ecuador” (2013).

En este orden, se analizará los resultados en dos sentidos: 1. Capacidades institucionales de los GAD para la gestión de la CI y 2. Eficacia de la ayuda de la CI a nivel local. La primera hace referencia a las capacidades propias del gobierno intermedio mientras que la segunda evalúa la gestión que se realiza a nivel local por parte de todos los actores involucrados.

Para la medición del primer parámetro, la fuente expone que se usaron 6 criterios (SETECI, et al. 2013: p.17):

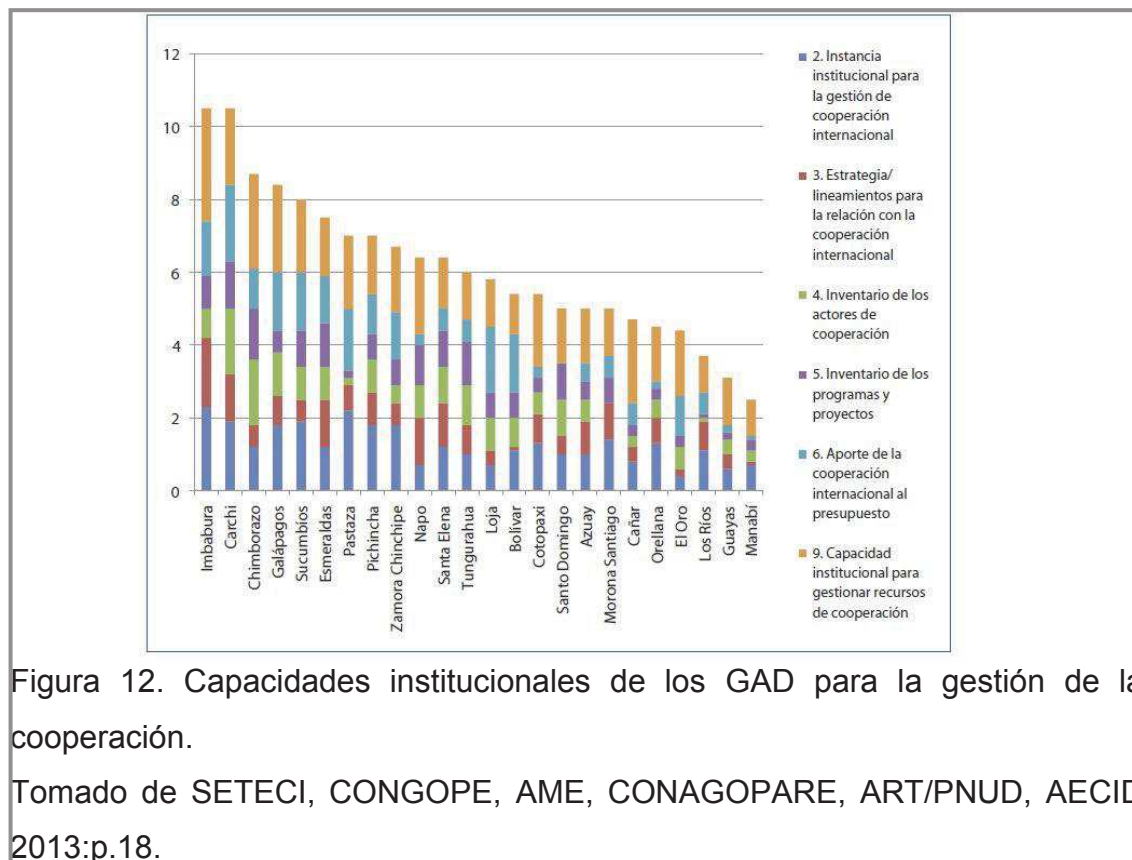
- Instancia institucional responsable para la gestión de la cooperación internacional
- Existencia de una estrategia o lineamientos que orienten la gestión con la cooperación internacional
- Capacidad institucional para gestionar recursos
- Información sobre los actores de cooperación que intervienen en el territorio
- Información de programas y proyectos que se ejecutan en la jurisdicción territorial
- Información sobre los aportes de la cooperación al presupuesto del GAD.

En base a estos criterios se elaboró 10 preguntas cuyas respuestas se ponderan de 0 a 4 puntos, siendo 4 el punto más alto y 0 el más bajo. Las preguntas y respuestas diseñadas para la investigación de campo y el posterior levantamiento de información pueden revisarse en el anexo 8.

En relación a sus capacidades institucionales los resultados (ver anexo 9) arrojan que los puntos más altos que muestran los GAD en conjunto, son: a) experiencia en cooperación internacional con la que cuenta la institución (promedio 2,3); b) capacidad institucional para gestionar recursos de cooperación (1,7); c) instancia institucional para la gestión de la CI (1,3). En estos componentes sobre 4 se registra un promedio superior a 1. Mientras que las debilidades que muestran los GAD, componentes inferiores a 1, están vinculados con: a) aporte de la CI al presupuesto (0,9); b) existencia de una estrategia o lineamientos que orienten la gestión con la cooperación internacional (0,8) y c) los componentes relacionados con el registro de la información (0,7).

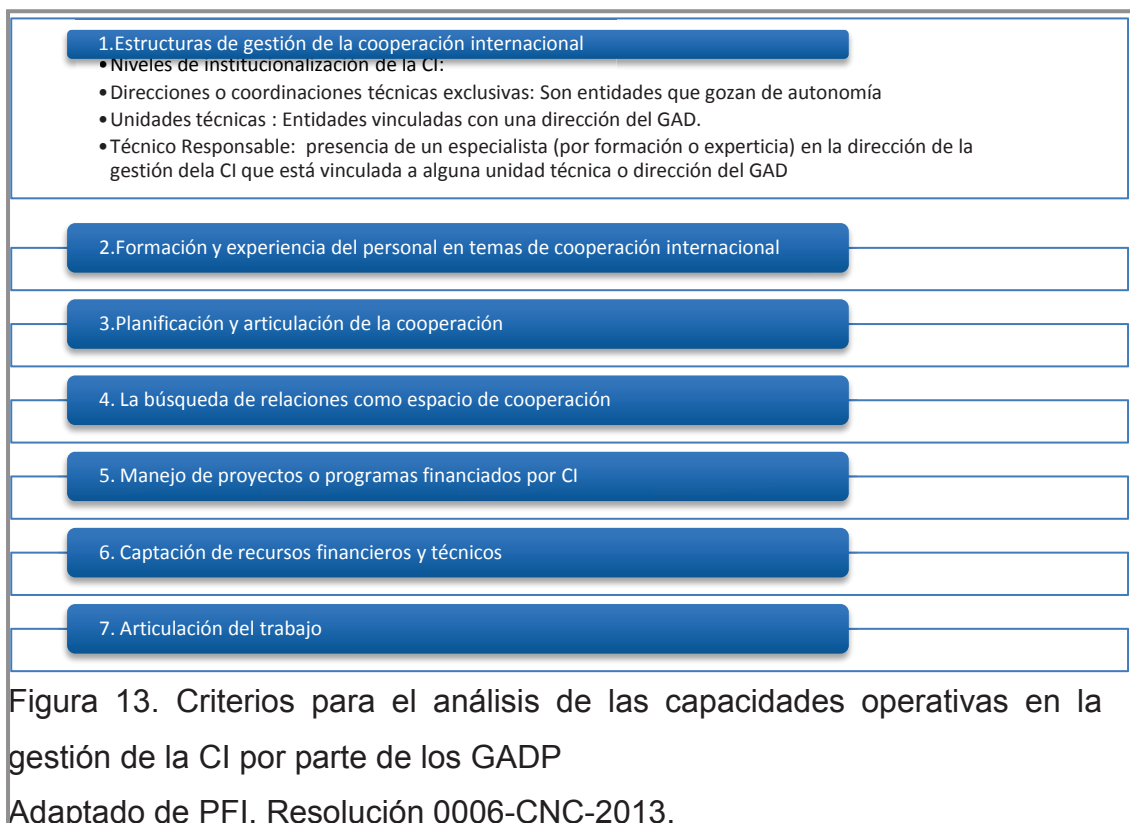


Entre los GAD que muestran mayores fortalezas se encuentran Imbabura con un total de 21,3 puntos sobre 40, le siguen Carchi (20,8), Chimborazo (20,2), Sucumbíos (17,3) y Esmeraldas (17,2). Mientras que Manabí (8,2), Guayas (9,8), Orellana (10,5), Los Ríos (10,7) y Cotopaxi (11,9) se ubican entre los GAD que reflejan más debilidades (figura 13).



En esta misma dirección de análisis, sobre las capacidades institucionales CONGOPE, AME, CONAGOPARE Y SETECI realizaron un análisis sobre las capacidades operativas de los gobiernos locales provinciales, cantonales y parroquiales que se detalla brevemente en el Plan de Fortalecimiento Institucional (PFI), aprobado por la resolución 0006-CNC-2013.

A nivel provincial, CONGOPE estableció los siguientes criterios para el diagnóstico de capacidades operativas:



Con respecto al primer criterio, estructuras de gestión de la cooperación internacional, el análisis mide el nivel de institucionalización con el que cuentan los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales (GADP). Las direcciones técnicas constituyen el grado más alto de institucionalización y la presencia de un técnico responsable representa el más bajo.

En este contexto, de las 23 provincias (no se incluye Galápagos), 10 cuentan con técnicos responsables, 6 con unidades técnicas y 7 con direcciones técnicas exclusivas. Es decir que alrededor del 30% cuenta con un fuerte grado de institucionalización de la gestión de la CI, 26% de los GADP cuenta con un nivel medio de institucionalización y 44% registra un nivel muy bajo de institucionalización, donde la responsabilidad de la dirección de la gestión de la CI recae sobre un técnico de una unidad que pertenece a otra dirección diferente a la CI (ver figura 14).



Este primer parámetro está directamente relacionado con el grado de formación del personal que forma parte de estas estructuras de gestión de la CI. Dentro de este criterio caben dos indicadores: 1. Nivel de formación del personal y 2. Número de profesionales vinculados a la CI.

En relación al primer componente se confiere que de las 23 provincias (disponibles) 10 cuentan con personal de tercer nivel con experiencia en CI (formulación de proyectos, gestión de recursos, asistencia técnica, negociación con actores de la CI). 6 provincias cuentan con personal de tercer nivel sin experiencia en el área. 2 provincias (Bolívar y Los Ríos) cuentan con pre profesionales y en solo 5 casos (Azuay, Carchi, Imbabura, Napo y Santa Elena) cuentan con la participación de recurso humano con diplomados en el área de CI (ver figura 15 literal b).

En cuanto al número de profesionales vinculados en la gestión de la CI la situación es similar. De los casos estudiados (17 provincias) solo cuatro cuentan con más de una persona con título de cuarto nivel en el equipo de gestión de la CI. En este orden, El Oro encabeza la lista con 6 personas, le siguen Esmeraldas con 4 personas, Pichincha también con 4 y Chimborazo con 2 personas. En el resto de provincias existe una presencia inferior de personas especializadas en CI y una mayor proporción de personas con títulos de tercer nivel o inferior.

El Oro cuenta con 9 personas involucradas en el área de CI, Esmeraldas y Guayas con 5, Pichincha con 4, Azuay, Loja y Tungurahua con 3, Morona, Orellana y Chimborazo con 2 y el resto solamente con 1. Lo que da cuenta de un contraste muy marcado entre un caso y otro.

Si se analiza solamente los casos de GADP que registran mayor capacidades institucionales existe una particularidad. Es decir, de acuerdo con el estudio realizado por ART/PNUD, SETECI y los gremios, los GAD mejor organizados en relación a la gestión de la CI son Imbabura y Carchi.

En el caso de Carchi, el grado de institucionalidad es medio (de acuerdo los criterios usados por CONGOPE) porque solo cuenta con una unidad técnica que responde a una Dirección dentro del GADP, cuenta con dos personas encargadas de la gestión de la CI y su instrucción formal es de cuarto nivel. Es decir que a pesar de verse en desventaja con Pichincha que cuenta con una Dirección exclusiva para la gestión de CI y con el doble de recursos humanos, Carchi realiza una mejor gestión.

Llama la atención de Imbabura que de acuerdo al estudio realizado por CONGOPE, no cuenta con una dirección o unidad de gestión de CI, sino con un solo técnico responsable con título de cuarto nivel. Y sin embargo es uno de los casos más emblemáticos en el país por su buena capacidad operativa y de gestión.

En relación a la planificación y articulación, según la misma fuente todos los GADP cuentan con un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y cerca del 50% articula las estrategias de cooperación con su plan de desarrollo local (PFI, 2013: p. 23). También al menos en la mitad de los casos los gobiernos locales conocen los donantes de CI que actúan en sus territorios. Principalmente mediante tres vías: 1. Eventos donde participan las autoridades de GAD y donantes; 2. Intercambio de información entre niveles intermedios de gobierno y 3. Sistema de registro de la SETECI (PFI, 2013: p. 23).

ESTRUCTURA				NIVEL DE FORMACIÓN DEL RECURSO HUMANO VINCULADO A LA CI (EL DE MAYOR FORMACIÓN ACADÉMICA)					NÚMERO DE PROFESIONALES VINCULADOS A LA CI Y FORMACIÓN (DE TODO EL PERSONAL)				
PROVINCIA	DIRECCIÓN TÉCNICA EXCLUSIVA / COORDINACIÓN	UNIDAD TÉCNICA	TÉCNICO RESPONSABLE	PROVINCIAS	DIPLOMADO CON ÉNFASIS EN CI	TERCER NIVEL CON EXPERIENCIA EN CI	TERCER NIVEL	PRE PROFESIONAL	Provincia	Cuarto nivel relacionado a CI	Tercer Nivel	Pre- Profesional	TOTAL
Azuay		X		Azuay	X				Azuay	1	2		3
Bolívar			X	Bolívar				X	Chimborazo	2			2
Cañar			X	Cañar			X		El Oro	6	2	1	9
Carchi		X		Carchi	X				Esmeraldas	4	1		5
Cotopaxi	X			Cotopaxi			X		Guayas	1	4		5
Chimborazo		X		Chimborazo		X			Imbabura	1			1
El Oro			X	El Oro		X			Loja		3		3
Esmeraldas		X		Esmeraldas		X			Los Ríos	1			1
Guayas		X		Guayas		X			Morona Santiago	1		1	2
Imbabura			X	Imbabura	X				Napo	1			1
Loja	X			Loja		X			Orellana		1	1	2
Los Ríos		X		Los Ríos		X			Pastaza	1			1
Manabí			X	Manabí				X	Pichincha	4			4
Morona Santiago	X			Morona Santiago			X		Sto. Domingo			1	1
Napo			X	Napo	X				Sta. Elena	1			1
Orellana			X	Orellana		X			Sucumbios	X			
Pastaza			X	Pastaza		X			Tungurahua	X			
Pichincha	X			Pichincha		X			Zamora Ch.	X			
Sto. Domingo			X	Sto. Domingo			X		TOTAL	7	6		10
Sta. Elena			X	Sta. Elena	X				TOTAL	5	10	6	2
Sucumbios	X			Sucumbios		X							
Tungurahua	X			Tungurahua			X						
Zamora Ch.	X			Zamora Ch.			X						
TOTAL	7	6	10	TOTAL	5	10	6	2					

Figura 14. Capacidad del GADP. A) Institucionalización de la gestión de la CI en los GADP. B) Instrucción del recurso humano. C) Número de profesionales vinculados a la gestión de la CI.

Adaptado de PFI, 2013: pp. 26-30.

Los GADP ejecutan, en su mayoría, proyectos de cooperación no reembolsable de fomento productivo. Le siguen a esta área de intervención el medio ambiente, la infraestructura social, la capacitación y temas relacionados con jóvenes y adolescentes (PFI, 2013: p. 24).

Para la captación de recursos los GADP destinan recursos propios y en algunos casos establecen alianzas estratégicas con entes locales para cosenguir construir redes territoriales de trabajo.

Con estos datos, se puede inferir que las capacidades operativas a nivel provincial necesitan ser fortalecidas en dos sentidos principalmente: recurso humano y estructuras de gestión de la CI.

Para el diagnóstico a nivel Cantonal, AME realizó un estudio de 171 cantones, que actualizó en la segunda mitad del año 2012 (PFI, 2013: 26). Los criterios que usó este gremio para la investigación fueron los siguientes:

- Existencia o no de una estructura orgánica
- Experiencia en cooperación
- Ejercicio de las facultades de rectoría y regulación local (política pública)
- Planificación de la cooperación
- Control
- Articulación territorial para la gestión de la cooperación
- Gestión

Es decir, que aunque la nomenclatura es diferente con la que usó CONGOPE, guarda cierta relación con las áreas a evaluar. Los resultados de esta investigación se muestran en la siguiente figura:

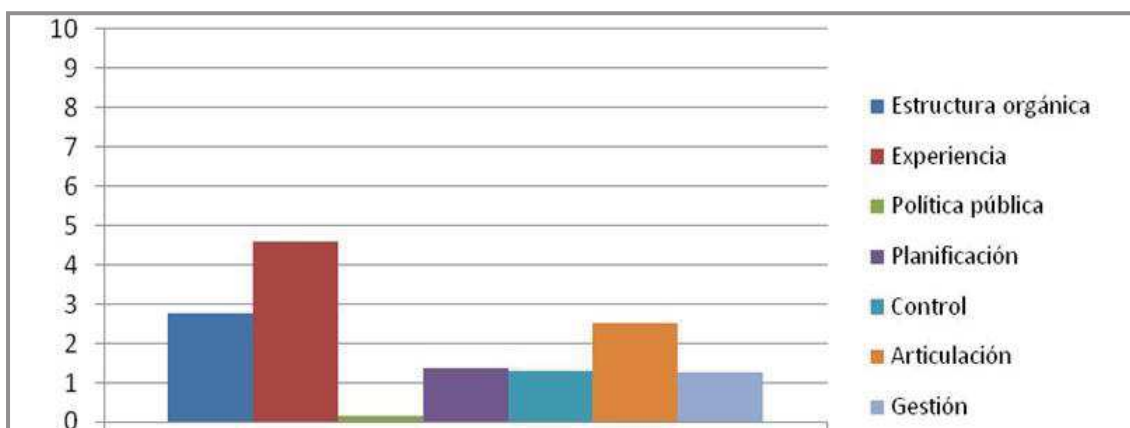


Figura 15. Capacidad operativa de los GADM

Adaptado de PFI, 2013:26-30. El análisis fue realizado en base de índices para cada categoría, con un puntaje máximo de 10 puntos por categoría.

Como en todas las evaluaciones de capacidades institucionales los GADM registran capacidades inferiores al 50% del escenario ideal. En este caso el punto más alto es la experiencia en CI (4,5/10) que no garantiza realmente un alto grado de operatividad sino más bien un conocimiento sobre el tema. La estructura orgánica es el segundo parámetro más destacable, con un valor de aproximadamente 2,8 puntos sobre 10. Este criterio hace referencia a las unidades técnicas con la que cuenta el GADM y su operatividad. Es decir que en promedio los GADM registran una operatividad en su estructura orgánica de alrededor de 28%.

A estos criterios se suman el de articulación (2,5), planificación (1,2), control (1,2), y gestión (2,5). Éstos últimos pueden ser catalogadas como las debilidades que necesitan ser fortalecidas prioritariamente. Sobre todo porque están relacionadas directamente con la ejecución, el monitoreo y la evaluación de los proyectos. Y un bajo nivel de estos parámetros significa que los montos o la AOD que reciben los GAM no están produciendo el impacto deseado sobre la sociedad civil.

En cuanto al nivel parroquial, CONAGOPARE contribuye con un diagnóstico menos alentador. En su informe se destaca que solo 15% de los gobiernos

parroquiales (GADP) cuenta con una estructura orgánica específica para la CI. Para acceder a la CI y captar recursos 45% de los GADP consultan bases de datos digitales (SETECI, AME (SIOC) y otros). El resto usa otras vías como mesas de diálogo (20%) o mecanismos distintos (35%).

La mayoría de estos GAD (75%) realiza un estudio previo para identificar la demanda de CI en sus territorios. Existe un trabajo de alineación con sus estrategias de desarrollo a nivel local (60%). La fortaleza que identifica este levantamiento de datos radica en la capacidad para la formulación de proyectos (50%) y los consecuentes procesos de seguimiento y evaluación (35%). Sus debilidades se encuentran relacionadas con la planificación de la gestión de la CI (20%) y la ejecución de proyectos (25%)

Pocos GADP trabajan en iniciativas para construir redes territoriales y articular el trabajo con otros niveles intermedios de gobierno. El 50% ha firmado un convenio de CI. 20% con fundaciones u ONG internacionales. 15% en el marco de CI multilateral, 10% en el marco de la cooperación bilateral y 5% con gobiernos subnacionales (CD).

Los GADP son los que muestran mayor debilidad institucional. No cuentan con recurso humano para la gestión de la CI y esto dificulta la construcción de procesos para mejorar su capacidad operativa a mediano o largo plazo. Sumado a esto, los GADP perciben bajos recursos económicos.

Como se muestra en los párrafos anteriores, los GAD, en sus niveles provinciales, cantonales y parroquiales, son instituciones que se encuentran en una etapa de fortalecimiento para contar con las capacidades suficientes para asumir de manera eficaz sus competencias (figura 6).

Sin embargo, en este proceso están involucrados SETECI, gremios y donantes (países, gobiernos subnacionales, ONG, empresas privadas, sociedad civil, organizaciones multilaterales, etc.).

La responsabilidad de fortalecer la institucionalidad y operatividad de los GAD no recae solamente en los hombros de las autoridades locales sino sobre todos los actores involucrados. Tomando en cuenta esta consideración se realiza la medición de la eficacia de la gestión de la CI a nivel local.

Por otro lado, en relación al segundo componente de análisis, es decir la eficacia de la gestión de CI a nivel local, ART/PNUD utilizó indicadores y criterios que derivan de los principios de la Declaración de Paris (ver anexo 7). Los indicadores establecidos para el efecto, no se aplicaron a la totalidad de actores involucrados por lo que se creó un porcentaje de representatividad. Este elemento toma en cuenta el porcentaje de actores que fueron parte de la investigación en cada provincia en relación al total de actores que participan en cada territorio. Con el fin de que los resultados sean proporcionales en todos los casos.

Por ejemplo en los casos de Carchi, Tungurahua y Morona Santiago se refleja en los resultados una eficacia de la ayuda de 68,25%, 71,50% y 60% respectivamente. Pero si se toma en cuenta el porcentaje de actores al que se le incluyó en la investigación y que están involucrados con la gestión de la CI, que en este caso responden a 91,7% del total de actores involucrados en el primer caso, 60% en el segundo y 38,9% en el tercer caso. Aplicado este porcentaje de representatividad los resultados, en términos de la eficacia de la CI en territorio, son: 62,56% para Carchi, 42,90% para Tungurahua y 23,33% para Morona Santiago (SETECI, CONGOPE, AME, CONAGOPARE, ART/PNUD, AECID, 2013: p. 15).

Sin tomar en cuenta el porcentaje de representatividad, desde un panorama general se puede ver que de acuerdo a los cinco principios de la Declaración de Paris (anexo 1) la cooperación a nivel local refleja un alto nivel de apropiación de la CI. Esto da cuenta de la capacidad de liderazgo de los GAD en la planificación y la gestión de la CI (anexo 7). Se registra una eficacia menor en relación a la alineación de las políticas de cooperación con la agenda

local de desarrollo y la armonización de procesos que realizan los donantes. La mutua responsabilidad, también es un tema pendiente (ver figura 16).

Sobre 20 puntos, el principio de apropiación registra 14, 06 puntos, los principios de alineación, armonización y mutua responsabilidad alcanzan 10 puntos aproximadamente y finalmente GADPR 6,30 puntos. Siendo los cuatro primeros lineamientos macros que guían las acciones de los GAD para construir sus prioridades en temas de desarrollo y articularlos con temas incluidos en la agenda nacional. Lo que deja a la Gestión orientada a resultados como único parámetro que mide la gestión en territorio.

Dicho esto lo que más preocupa es precisamente este último criterio: la gestión orientada a resultados, que de acuerdo con la fuente, representa el punto más débil en las capacidades de los GAD. Esto significa que en el momento del diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de proyectos hay una gestión muy deficiente que conlleva a un bajo grado de consecución de los objetivos (ver figura 17). En consecuencia, hay poca retroalimentación de errores y desaciertos y muy difícilmente se va a responder de manera oportuna a las demandas identificadas en un primer paso. Menos aún se logrará captar mayores recursos si no se muestra en la rendición de cuentas un impacto positivo de la CI y una eficiencia en el manejo de los recursos y los costos de la gestión.



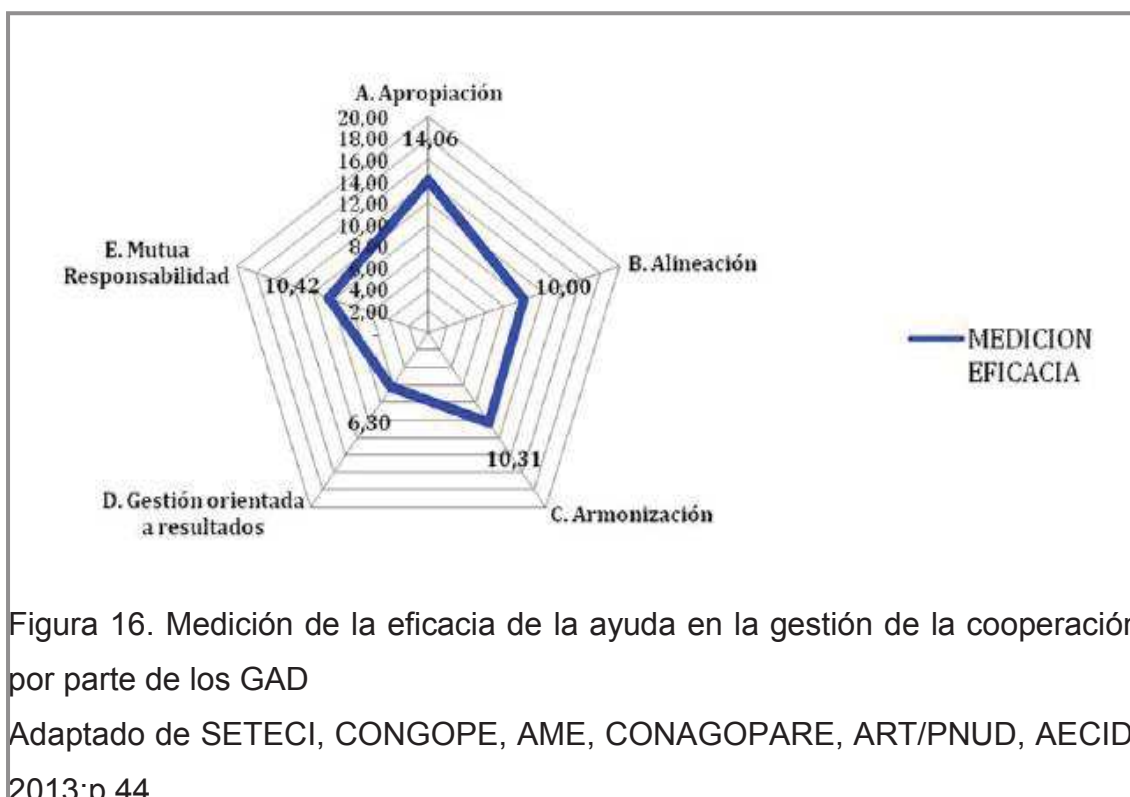


Figura 16. Medición de la eficacia de la ayuda en la gestión de la cooperación por parte de los GAD

Adaptado de SETECI, CONGOPE, AME, CONAGOPARE, ART/PNUD, AECID, 2013:p.44.

Aunque los GAD defiendan la necesidad de captar mayores recursos, el autor piensa que se debe emprender un proceso paralelo para gestionar la AOD de manera más eficiente. En este sentido, existe un nivel de compromiso medio de los actores involucrados en la CI (en la figura 16, mutua responsabilidad muestra que el escenario ideal se cumple en 50%) que puede contribuir al fortalecimiento de estas capacidades. Puesto que el gobierno central realiza esfuerzos de asistencia técnica y capacitación que al momento no llega a todos los niveles intermedios de gobierno.

Otra de las alternativas que se discuten en la actualidad es el fortalecimiento de las relaciones con países del cono sur, para el intercambio de buenas prácticas y la construcción de una cooperación mucho más ajustada a la realidad latinoamericana. Así la cooperación descentralizada sur-sur se convierte en una tendencia que cobra fuerza.

## **4.2. Oferta de cooperación descentralizada en Chile.**

Uno de los actores importantes para la consolidación de una nueva modalidad de cooperación descentralizada: cooperación descentralizada Sur-Sur es Chile (figura 17). Sus fortalezas, sostiene la Agencia de Cooperación Internacional chilena AGCI, radican en el apoyo articulado que existe entre los diferentes niveles de gobierno y la fuerte asociatividad y/o el trabajo de las redes territoriales.

En la región también se destaca la oferta de cooperación que presentan Argentina, Colombia, Guatemala, Chile, y en menor medida Perú y Uruguay. En todo caso en el presente estudio se presenta un catálogo de los gobiernos locales que ubican a Ecuador como país prioritario para el ejercicio de CI.

La información de cada gobierno subnacional de Chile busca reflejar sus intereses en la proyección internacional y las áreas de intervención que se priorizan tanto en Chile como en Ecuador, así como un contacto actualizado al que pueden remitirse los GAD.

La intención de la compilación de esta información radica en la necesidad de explotar las buenas relaciones que existen entre Chile y Ecuador en orden de incrementar la cooperación ejecutada por gobiernos locales en el país. También en la ventaja que significa asociarse con pares que enfrentan problemas similares (Zapata, 2007: p. 103). En este sentido se ha identificado a los siguientes actores que la SETECI considera potenciales para los GAD.

### **Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI)**

La AGCI, sostiene que la cooperación chilena tiene como objetivo prioritario fortalecer los lazos de hermandad entre los países de la región a través de la cooperación bilateral y triangular. También busca fortalecer su recurso humano y propiciar su propio desarrollo en las áreas que considera prioritarias.

Estas áreas de intervención prioritarias tanto para la oferta como para la demanda de cooperación giran en torno a: comercio, protección social, educación, gobernabilidad y seguridad, medio ambiente y energía, salud y los sectores productivos. (Contacto disponible en: [www.agci.gob.cl](http://www.agci.gob.cl))

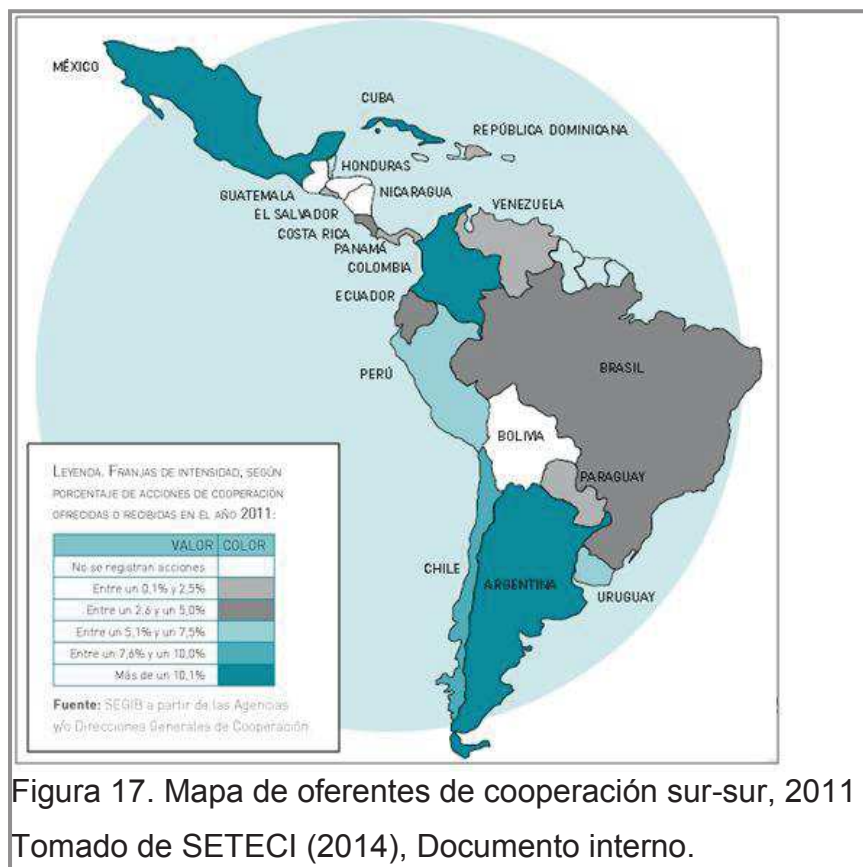


Figura 17. Mapa de oferentes de cooperación sur-sur, 2011  
Tomado de SETECI (2014), Documento interno.

### Asociación Chilena de Municipios

Esta asociación cobra importancia por su interés marcado en la internacionalización de los municipios de Chile. Su estructura orgánica (cuenta con una oficina de relaciones internacionales) está dirigida a ampliar sus relaciones con los países de Latinoamérica. Apoya la realización de eventos internacionales en la región para el intercambio de experiencias entre autoridades de gobiernos subnacionales. Se puede realizar un primer contacto con esta entidad a través de su sitio web ([www.munitel.cl](http://www.munitel.cl)).

### Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Gobierno de Chile ofrece una herramienta, “Sistema Integrado”, que fomenta la apropiación de la CI, genera un espacio de diálogo y una articulación interinstitucional que busca impulsar el intercambio de insumos entre las regiones de Chile y de otros países.

Las áreas que incorpora esta herramienta buscan consolidar las estructuras sociales y productivas. Estas son: desarrollo científico tecnológico, desarrollo y gestión territorial, desarrollo cultural, desarrollo político-institucional y otras que puedan significar un aporte al desarrollo territorial.

Por la división política de Chile esta subsecretaría cuenta con una división de trabajo que incluye División de Desarrollo Regional y División de Municipalidades. Ambas ofrecen asesoría técnica a los gobiernos subnacionales en los siguientes sectores de intervención: energía, infraestructura rural, saneamiento, gestión territorial, descentralización, residuos sólidos, patrimonio, inversión para la recuperación de ciudades, mejora urbana y equipamiento comunal, mejora de barrios, gestión de calidad, sistemas de información municipal, servicios electrónicos, apoyo a presupuestos participativos, capacitación, entre otras. (Contacto disponible en [www.subdere.gov.cl](http://www.subdere.gov.cl))

### **Gobierno Regional de Arica y Parinacota**

La fortaleza de esta región radica en su infraestructura. Esta cuenta con buenas prácticas y experiencias en la construcción de infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria. Al ser una región que limita con Perú y Bolivia, ha implementado políticas exitosas en temáticas de turismo y comercio.

Su estructura orgánica y el grado de institucionalidad de la gestión de la cooperación internacional (cuentan con una unidad regional de asuntos internacionales, disponible en: [www.gorearicayparinacota.cl](http://www.gorearicayparinacota.cl)) le permiten

presentar una potencialidad en cuanto a cooperación descentralizada Sur-Sur. Además de considerar a Ecuador como un país socio prioritario.

### **Gobierno Regional de Antofagasta**

La región de Antofagasta, compuesta por las provincias de Antofagasta, El Loa y Tocopilla tiene como actividad principal la minería y la energía. En cuanto a buenas prácticas destaca en las áreas de la construcción y los servicios financieros. Además es reconocida su labor en la elaboración de estrategias de desarrollo territorial con participación de la ciudadanía. Disponible en: [www.goreantofagasta.cl/](http://www.goreantofagasta.cl/)

### **Gobierno Regional de Atacama**

Este gobierno regional presta asistencia en el fomento de turismo y comercio, expresiones culturales, deportivas y artísticas. Destaca también su organización para la consecución de procesos de planificación y ordenamiento territorial; articulación para la disminución de costos y ejecución de recursos y herramientas para el monitoreo y evaluación de la eficacia del presupuesto público (contacto disponible en: [www.goreatacama.cl](http://www.goreatacama.cl))

### **Gobierno Regional de Coquimbo**

Esta región se encuentra en una zona costera de Chile. Entre sus actividades económicas principales resaltan la minería, la agricultura y la actividad histórica. Dada su situación geográfica esta región se ha visto obligada a mejorar la gestión de recursos hídricos frente a los periodos de sequía. Por lo que puede ofrecer asistencia técnica en este campo. (Contacto disponible en: Sitio web: [www.gorecoquimbo.gob.cl/](http://www.gorecoquimbo.gob.cl/))

### **Gobierno Regional Metropolitano de Santiago**

La región metropolitana es la capital de Chile, es la región que dinamiza, en mayor medida, la economía del país. Participa en el PIB nacional en un orden

de 42,7%. Goza de experticia en las áreas de servicios financieros y empresariales, industria manufacturera, turismo y comercio y hotelería (contacto disponible en: [www.gobiernosantiago.cl](http://www.gobiernosantiago.cl)).

Los sectores que prioriza la región metropolitana de Chile son los siguientes:

Tabla 9. Sectores y subsectores priorizados por el GRMS.

Sectores	Subsectores
Calidad de vida e igualdad de oportunidades	Educación científica, humanista, técnica y profesional
	Transporte público
	Medio ambiente sano
	Integración social
	Acceso en equidad a los servicios
	Equipamientos y bienes culturales
Identidad y diversidad cultural	
Vocación internacional y competitividad	Atracción de empresas y centros de operaciones
	Fortalecimiento de la exportación incorporando innovación tecnológica y diversificando mercados y productos
	Potenciación de Santiago como centro de estudios de educación superior y postgrado internacional
Destino turístico	

Como se puede ver los sectores priorizados por este gobierno subnacional son muy similares a los sectores y subsectores que se priorizan en los GAD del Ecuador en el marco del PNBV. Lo que refleja una paridad en los problemas que enfrenta la región.

En resumen, la oferta de cooperación no reembolsable que presenta Chile, es compatible con la demanda de cooperación de Ecuador. Los sectores de intervención que Ecuador identifica como prioritarios: fomento productivo y cambio de matriz productiva y la infraestructura social, son compatibles con las buenas experiencias que los gobiernos subnacionales de Chile pueden compartir.

## 5. Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones

Este breve análisis de la CI, desde su historia hasta la actualidad resalta varios aspectos positivos y negativos de la gestión de la CD en el Ecuador y el mundo. Entre los aspectos positivos se puede citar el incremento exponencial en relación al número de donantes. En 1950, eran 6 los países cooperantes (en términos de CI), mientras que a partir del año 2000 su número sobrepasó las cincuenta unidades y sigue con una tendencia creciente. Situación similar atraviesan ONG y demás actores (Martínez & Sanahuja, 2009: p. 15)

La CI es un concepto que se llena de contenido de acuerdo al contexto histórico, sobre todo por su relación con el desarrollo y las teorías de la economía que lo sustentan. En todo caso, es un paso importante que la CI, haya dejado de ser un instrumento político y sea vista en la actualidad como una política pública innovadora. También que la CD, tema que nos ocupa, al atravesar esos cambios haya dejado de ser considerada un insumo de la CI y sea considerada como una política de desarrollo importante para la inserción e integración de los países menos desarrollados en el mundo.

De esto se confiere que los principales aportes de la CD, están por percibirse, dada la etapa de crecimiento a la que se enfrenta. Es una política que aún encierra potencialidades para el sistema de ayuda.

La principal parte negativa, es que este tipo de cooperación sumada a la diversidad de donantes presenta una facilidad para la interacción directa entre receptores y cooperantes de AOD. En consecuencia la multiplicidad de actores e intervenciones en territorios agudiza la fragmentación y complica la coordinación y armonización de políticas y estrategias; aumenta los costos del flujo de recursos dificulta el levantamiento de información y la eficacia de la ayuda.



En este contexto, la movilización de recursos, destinada principalmente para la reducción de las inequidades, la satisfacción de necesidades básicas y en general el cumplimiento de los ODM, no cumple con su fin en muchos de los casos.

En este punto, es importante la intervención del Estado. Primero, para el fortalecimiento de la institucionalidad del país. Dado que muchos de los donantes no confían en el sistema nacional de gestión de la CI y prefieren usar sus propios canales institucionales para el flujo de la AOD, lo que incrementa costos financieros y operativos.

Segundo, para articular los esfuerzos de la diversidad de donantes de AOD y que el impacto de la CI sea más fuerte. También para que la rendición de cuentas sea un método de difusión y socialización de los efectos positivos de la cooperación. Por último para que aterrice las estrategias y lineamientos sugeridos por SENPLADES y los gremios representativos de los GAD.

En este sentido el autor plantea tomar en cuenta algunas consideraciones para mejorar la calidad en las relaciones interinstitucionales que se desarrollan en el marco del SECI y la calidad de la información. También fortalecer las capacidades institucionales y garantizar mayor eficacia de la ayuda en relación a los principios de apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados y mutua responsabilidad. El autor recomienda:

- Mejorar la comunicación y armonización entre la unidad rectora, gremios, GAD y SENPLADES con miras a homogenizar el lenguaje en la planificación y priorización de los sectores de intervención
  - Compartir información sobre donantes para crear un mapa de actores uniforme
  - Construir un lenguaje único de los sectores de intervención para facilitar la identificación de donantes, de preferencia vinculado con la nomenclatura de sectores y subsectores desarrollada por SENPLADES

- Incrementar la participación de actores en la construcción de políticas de desarrollo
  - Vincular el trabajo de los gobiernos locales respecto al estudio de la demanda de la ciudadanía con la agenda nacional de desarrollo
- Fomentar el trabajo en red entre los GAD
  - Compartir experiencias y buenas prácticas en relación a la gestión de la CD
  - Facilitar asistencia técnica brindada por funcionarios de mejor desempeño en las unidades de gestión de la CD a funcionarios de diferente gobierno intermedio con mayores deficiencias. Responsabilidad que debe recaer sobre cada GAD en coordinación con los gremios y la SETECI (que creará criterios de evaluación de desempeño). Que a su vez coordinarán las capacitaciones y evaluarán su impacto.
- Promover el trabajo en territorios.
  - Levantar información sobre los actores que intervienen en territorio
  - Mejorar la calidad de la información respecto a los proyectos ejecutados en las circunscripciones territoriales de cada gobierno intermedio (provincial, cantonal y parroquial)
- Aterrizar la normativa que regula la CD, sobretudo COOTAD y resolución 0009-CNC-2011 que transfieren la competencia de gestión de la CI del gobierno central al gobierno intermedio.
  - Construir una Agenda de Desarrollo desde la unidad rectora de la Cooperación Internacional (SETECI) que permita construir líneas estratégicas más cercanas a la realidad de cada territorio
  - Construir un formato para la elaboración de proyectos desde la SETECI
  - Contribuir con un modelo de gestión de CD uniforme que se construya en conjunto con todos los actores involucrados en el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional para los

procesos de identificación de demandas, diseño, priorización de políticas, negociación con los donantes, evaluación y rendición de cuentas.

- Fortalecer las capacidades institucionales de los GAD a través de asistencia técnica planificada
  - Crear indicadores y metas desde la SETECI para corto, mediano y largo plazo que permitan evaluar los resultados de las capacitaciones de manera anual y en concordancia con el término del plan nacional de desarrollo (PNBV 2013-2017)
  - Evaluar el desempeño de los funcionarios encargados de la gestión de la CI y la CD. Posterior a la construcción de criterios y las previas capacitaciones
  - Proyectar la imagen de gobiernos intermedios a nivel internacional
  - Visibilizar las demandas de los GAD a escala mundial
- Evaluar el trabajo de los donantes en territorio
  - Facilitar el cumplimiento del principio de mutua responsabilidad a través del registro de cooperantes y los convenios firmados en el marco de cooperación descentralizada indirecta o multilateral

Si bien es cierto que la CD es una política que cruza por una fase de construcción, el autor confía en que la planificación, el acercamiento a los territorios (donde interviene la mayor proporción de este tipo de cooperación) y en general las consideraciones y recomendaciones expuestas, permitirán sentar bases sólidas para explotar las potencialidades de la CD.

## Glosario

**Análisis del contexto externo.-** Consiste en conocer el potencial internacional de un nivel de gobierno a partir de la identificación de amenazas y oportunidades que se presentan y no están bajo su control.

**Análisis del contexto interno.-** Análisis de la situación interna del gobierno intermedio y del territorio en base de la identificación de fortalezas y debilidades.

**Ayuda Oficial al Desarrollo.-** El Banco Mundial lo define como “la asistencia oficial neta para el desarrollo (AOD) comprende los desembolsos de préstamos en condiciones concesionarias (netos de reembolsos del principal) y las donaciones otorgadas por organismos oficiales de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), por instituciones multilaterales y por países que no integran el CAD a fin de promover el desarrollo y el bienestar económico en los países y territorios que figuran en la lista del CAD de destinatarios de AOD. Incluye los préstamos que tienen un elemento de donación de al menos el 25% (calculado a una tasa de descuento del 10%)” (Banco Mundial, 2014).

**Cooperación descentralizada.-** Es una modalidad de cooperación que consiste en la colaboración directa entre dos o más gobiernos subnacionales para la promoción del desarrollo en sus territorios. La naturaleza de este tipo de cooperación es horizontal y favorece el intercambio de experiencias.

**Cooperación Internacional para el desarrollo.-** Se define como la relación entrega-recepción de recursos o capacidades que existe entre dos sujetos de diferentes contextos geográficos, con el fin de promover y alcanzar mutuamente el desarrollo del espacio social-ambiental en el que se desenvuelve el receptor.

Gestión descentralizada de la cooperación internacional.- Implica la capacidad de administrar, ejecutar y financiar proyectos y actividades de un GAD. Implica también asignar responsabilidades, tareas y autoridad para la toma de decisiones

Gobierno Autónomo Descentralizado.- Nomenclatura que designó el gobierno central a los gobiernos intermedios del Ecuador tras permitir la transferencia de competencias a través del COOTAD.

Gobierno intermedio o subnacional.- El gobierno intermedio hace referencia al gobierno provincial, municipal y parroquial (junta parroquial) en el caso de Ecuador y al gobierno regional o metropolitano, ayuntamientos o comunidades autónomas y departamentos en el caso de Chile, España y Colombia respectivamente.

Gobierno intermedio internacional.- Se define como el gobierno de carácter intermedio (provincial, regional o metropolitano) que tiene relaciones con el extranjero. Su internacionalización se da de manera paralela al fortalecimiento de una sociedad civil globalizada.

Identificación de prioridades locales.- Dadas por lo definido y establecido en los planes de desarrollo de la localidad.

Internacionalización del territorio.- Forma de trabajar, colaborar e insertarse internacionalmente por parte de un determinado nivel de gobierno.

Instrumentalización estrategia.- Consiste en concreción de líneas de acción y el desarrollo de actividades.

## Referencias

- AME. (2010). *Guía de capacitación sobre gestión descentralizada de la cooperación internacional no reembolsable para los gobiernos autónomos municipales*. Quito: AME.
- AME. (2011). *Guía de capacitación para el alumno en Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional No Reembolsable para los Gobiernos Autónomos Municipales*. Quito: AME.
- Banco Mundial. (s.f.). Indicadores. Recuperado el 15 abril de 2014 de <http://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>.
- Blanes, J., & al., e. (2004). *Guía para la formulación, gestión y sistematización de proyectos*. Ministerio de Asuntos Exteriores de España.
- Centro Latinoamericano de Estudios Políticos. (2011). *Manual de Capacitación en Cooperación Internacional Descentralizada*. Quito: Centro Latinoamericano de Estudios Políticos.
- Colegio de Economistas de Madrid. (2009). Desarrollo y cooperación: nuevas tendencias. *Economistas* (129), 5.
- CONGOPE. (2013). *Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Ecuador*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2003). *Indicadores para el seguimiento de los objetivos de desarrollo del milenio*. Nueva York: Publicación de las Naciones Unidas.
- Han, W. S., Yusof, A., Hai, T. K., & Ismail, S. (2012). *IBIMA Publishing* . Recuperado el martes 18 de febrero de 2014, de IBIMA Publishing : <http://www.ibimapublishing.com/journals/CIBIMA/2012/222039/222039.pdf>
- Kabunda, Mbuyi (2007), *Cooperación al desarrollo con referencia a la cooperación técnica: luces y sombras*, en: Revista AGORA, Fundación CEPS, No. 16.
- Malé, J. P. (2008). *Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada política*. Barcelona: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL.

- Mantilla, S. (2011). *Manual de Capacitación en Cooperación Internacional Descentralizada*. Quito: CENTRO LATINOAMERICANO DE ESTUDIOS POLÍTICOS.
- Martínez, I., & Sanahuja, J. A. (2009). *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España*. Madrid: Fundación Carolina.
- Montiel, Antonio (2006), *Globalización, subdesarrollo y responsabilidad internacional. El papel de la cooperación descentralizada en el desarrollo humano global*, en: Revista AGORA, Fundación CEPS, No. 16.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (s.f.). Comité de Ayuda al Desarrollo. Recuperado el 3 de marzo de 2014 de <http://www.oecd.org/dac/>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (s.f.). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al Desarrollo, París, 2005. Recuperado en Diciembre de 2013 de <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (s.f.). Programa de Acción de Accra, Accra, 2008. Recuperado en Noviembre de 2013 de <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>
- Riofrio, M. (2007). *Relación entre los actores de la cooperación internacional descentralizada: El caso de la Unión Europea en la provincia de Chimborazo*". Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Ruiz, S. (2006). El surgimiento y configuración de una nueva política: la cooperación descentralizada. *RIPS* , 95-103.
- SETECI. (2014). *APORTES DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA AL FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES. DOCUMENTO DE PROPUESTA FINAL*. QUITO: Documento interno.
- SETECI. (2011). *Informe de la Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2010-2011*. Quito: SETECI.
- SETECI, CONGOPE, AME, CONAGOPARE, ART/PNUD, AECID. (2013). *Medición de la eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local*. Quito: ART/PNUD.

- SETECI; AME; CONGOPE; CONAGOPARE. (2013). *Plan de Fortalecimiento institucional Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito: SETECI.
- Unceta, K., & Yoldi, P. (2000). *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*. Comunidad Autónoma del País Vasco: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco .
- Zapata, E. (2007). *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea - América Latina: Elementos para la construcción de una política pública local de cooperación descentralizada* (Vol. I). España: Diputación de Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina.



## **ANEXOS**

## Anexo 1. Declaración de París sobre la eficacia de la Ayuda para el Desarrollo (2005). Objetivos y principios.

### Objetivos

- Aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo
- Adaptar y aplicar a las distintas situaciones de los países
- Especificar indicadores, calendarios y metas
- Supervisar y evaluar la implementación

### Principios

- **Apropiación:** Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas y estrategias de desarrollo y coordinan acciones de desarrollo
- **Alineación:** Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países
- **Armonización:** Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces
- **Gestión orientada a resultados:** Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados
- **Mutua responsabilidad:** Donantes y socios son responsable de los resultado del desarrollo

Adaptado de OCDE, Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al Desarrollo, París, 2005. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>. Elaborado por el autor.

## Anexo 2. Programa de Acción de Accra (2008). Desafíos.

### Fortalecimiento de la identificación del país respecto al desarrollo

- Los países socios asumirán un mayor compromiso con respecto a sus estrategias de desarrollo y los países donantes contribuirán a fortalecer las capacidades de esos países

### Construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo

- La diversidad de actores involucrados en el desarrollo plantea un desafío de coordinación y gestión de la ayuda. Es necesario una asociación eficaz de estos actores para mejorar el impacto sobre la reducción de la pobreza.

### Logro del resultado en términos de desarrollo y su rendición de cuentas

- La ciudadanía y los contribuyentes necesitan ver resultados tangibles de la ayuda. La rendición de cuentas pretende demostrar el efecto positivo de la cooperación sobre la vida de las personas.

Adaptado de OCDE, Programa de Acción de Accra, Accra, 2008. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>. Elaborado por el autor.

## Anexo 3. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

### Objetivo 1: Erradicar la extrema pobreza y el hambre

- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día.
- Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes
- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre

### Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal

- Asegurar que, en 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria

- Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer
- Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015
- Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años
- Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de cinco años
- Objetivo 5: Mejorar la salud maternal
- Reducir un 75% la tasa de mortalidad materna entre 1990 y 2015
  - Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva
- Objetivo 6: Combatir el HIV-SIDA, la malaria y otras enfermedades
- Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA en 2015
  - Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten
  - Haber detenido y comenzado a reducir, en 2015, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves
- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente.
  - Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010
  - Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.
  - Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.
- Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo
- Atender las necesidades especiales de los países menos desarrollados, los países sin litoral y los pequeños estados insulares en vías de desarrollo
  - Continuar desarrollando un sistema comercial y financiero abierto, basado en reglas establecidas, predecible y no discriminatorio
  - Lidar en forma integral con la deuda de los países en vías de desarrollo.
  - En cooperación con el sector privado, hacer más accesible los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de información y comunicaciones

#### Anexo 4. Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional



## Anexo 5. Código de Planificación y Finanzas Públicas: artículos 65- 69.

**Art. 65.- Cooperación Internacional No Reembolsable.-** Se entiende por cooperación internacional no reembolsable al mecanismo por el cual la República del Ecuador otorga, recibe, transfiere o intercambia recursos, bienes, servicios, capitales, conocimientos y/o tecnología con el objeto de contribuir o complementar las iniciativas nacionales para el logro de los objetivos de la planificación.

La cooperación internacional no reembolsable proviene de fuentes externas de carácter público y/o privado de entidades y organismos que realicen ese tipo de actividades. A la cooperación internacional no reembolsable se la promueve, gestiona, ejecuta, se da seguimiento y evalúa a través de las entidades establecidas en el presente Código.

**Art. 66.- Principios de la cooperación internacional.-** Son principios de la cooperación internacional con la República del Ecuador la soberanía, independencia, igualdad jurídica de los Estados, convivencia pacífica, autodeterminación de los pueblos, así como la integración, solidaridad, transparencia, equidad y el respeto a los derechos humanos.

**Art. 67.- Política nacional de cooperación internacional no reembolsable.-** La política nacional de cooperación internacional no reembolsable se adecuará a lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo y a la política exterior del Estado.

**Art. 68.- Gestión de la cooperación internacional no reembolsable.-** La gestión de la cooperación internacional no reembolsable, ejercida por los gobiernos autónomos descentralizados, se orientarán por las políticas nacionales y a los respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

**Art. 69.- Aprobación, registro y control.-** La aprobación de programas y proyectos de la cooperación internacional no reembolsable se realizará de acuerdo a los procedimientos de priorización de los programas y proyectos de inversión pública, y se realizará por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, con excepción de que aquellos que reciban y ejecuten las universidades, escuelas politécnicas, gobiernos autónomos descentralizados y la seguridad social. En estos casos, los programas y proyectos serán aprobados por las máximas autoridades de dichas entidades, dentro del marco de los lineamientos de la política nacional para la cooperación internacional.

## Anexo 6. Enfoque de Marco Lógico (EML)

### La presentación del proyecto: Enfoque de Marco Lógico (EML)

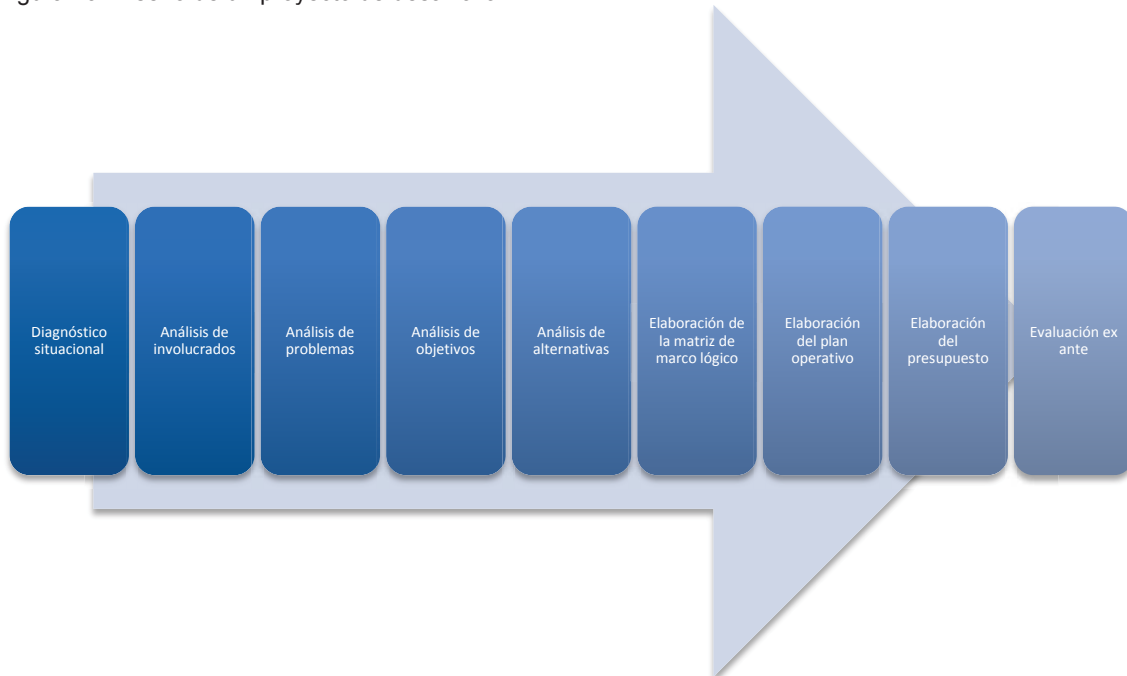
La metodología de GADPR o EML surgió para corregir los múltiples errores que se presentaban en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Principalmente para contrarrestar la subjetividad a la que obligaba la multiplicidad de objetivos y la poca relación con las actividades específicas del programa.

Para entender las ventajas del EML, vale revisar los pasos a seguir para el diseño de un proyecto y sus ciclos de vida. Como se ve en la figura 19, de izquierda a derecha en secuencia lineal aparecen los elementos más importantes a considerar en la elaboración del proyecto.

Entre los procesos del proyecto se encuentran 5 de los instrumentos del EML: Análisis de involucrados, problemas, objetivos, alternativas y elaboración de la matriz de marco lógico. Estos componentes permiten reconocer los elementos propios del proyecto como el entorno del mismo. La matriz compila los cuatro instrumentos previos y permite utilizar un lenguaje uniforme para reducir el margen de subjetividad y orientar el diseño del proyecto a resultados.

Además de los beneficios evidentes, se recomienda la utilización de este método, por la universalidad con la que cuenta entre las agencias de cooperación. Sin embargo no deja de ser solamente una referencia dada la falta de institucionalización en el SECI por parte de las unidades rectoras de la CI.

Figura 19. Diseño de un proyecto de desarrollo



Adaptado de FLACSO, Diseño de Proyectos de Desarrollo con EML I, sesión 2.

Dicho esto vale destacar sus principales características y sus ventajas técnicas:

- Goza de un formato uniforme
- Es una metodología usada por varias agencias de cooperación (GTZ, Cooperación noruega, española, belga, BID, PNUD, OPC, ONG entre otras)
- Facilita la comprensión del ciclo del proyecto (diseño, ejecución y evaluación)
- Se caracteriza por facilitar el proceso de planificación para que los objetivos sean concretos y relacionados con las actividades específicas del proyecto
- Permite determinar las responsabilidades de los actores involucrados en el proyecto
- La matriz de marco lógico facilita la comunicación con el uso de un lenguaje uniforme
- Brinda una base objetiva para la medición de resultados

Sus ventajas técnicas:

- Permite elaborar las preguntas correctas para la correcta estructuración del proyecto
- Facilita la identificación de la información importante
- Sistematiza procesos de forma lógica
- Es un método que permite trabajar con grupos grandes
- Analiza factores exógenos del proyecto, vincula elementos internos con el entorno
- Plantea una base objetiva para los procesos de monitoreo y evaluación del proyecto
- Facilita la comunicación interinstitucional
- Es una metodología orientada a objetivos por lo que reduce los costos de cambios de personal o temas administrativos
- Identifica indicadores para la medición del impacto del proyecto

Anexo 7. Matriz de principios, subíndices e indicadores en el marco de la Declaración de París (2005)

PRINCIPIO / SUBÍNDICE	INDICADOR
<b>A. Apropiación</b>	
A.1. Liderazgo del GAD en la planificación	1. El GAD cuenta con su propia estrategia de Desarrollo, articulada a los otros niveles de Gobierno y elaborada participativamente.
A.2. Liderazgo del GAD en la gestión	2. El GAD lidera la gestión involucrando a los actores sociales en su gestión.
<b>B. Alineación</b>	
B.1. La cooperación Internacional se alinea con las estrategias de los GAD	3. La cooperación alinea su flujo de ayuda a la planificación y el presupuesto de los GAD.
B.2. La Cooperación Internacional utiliza los sistemas del país	4. La ejecución de programas y proyectos se realiza bajo la estructura y sistemas del GAD.
B.3. Los GAD refuerzan su capacidad de desarrollo con apoyo de la cooperación internacional	5. La cooperación ayuda a la construcción de capacidades de los GAD a través de programas coordinados y coherentes con las estrategias de desarrollo
B.4. Reforzar la capacidad de gestión de las finanzas públicas	6. La Cooperación utiliza los sistemas de gestión de Finanzas Públicas de los GAD.
B.5. Ayuda desligada	7. La adquisición de bienes y servicios es realizado por los GAD y está basada en la mejor calidad al menor precio.
<b>C. Armonización</b>	
C.1. Los actores de cooperación internacional implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos	8. La cooperación realiza una programación / planificación conjunta en espacios definidos en los GAD. 9. La cooperación que opera en un mismo sector / territorio realiza evaluaciones conjuntas o delegadas.
C.2. Complementariedad: una división del trabajo más eficaz	10. La cooperación presente en un mismo territorio gestiona conjuntamente / delega la ejecución de programas y proyectos. 11. La cooperación presente en el territorio coordina entre sí para la realización y utilización de diagnósticos / líneas directrices comunes.
<b>D. Gestión orientada a resultados</b>	
D.1. Gestión e implementación están en función de alcanzar los resultados previstos en la planificación territorial	12. El GAD cuenta con un sistema de evaluación para el cumplimiento del PDOT y el aporte de la cooperación internacional a este.
<b>E. Mutua Responsabilidad</b>	
E.1. Mutua responsabilidad y transparencia	13. Los GAD cuentan e implementan espacios de participación de los actores sociales para la gestión del desarrollo
	14. Los GAD reciben información oportuna sobre los aportes de la cooperación, la cual es incluida en el informe de gestión.
	15. Los GAD evalúan conjuntamente con la cooperación el cumplimiento de los compromisos.

Tomado de SETECI, CONGOPE, AME, CONAGOPARE, ART/PNUD, AECID, 2013:p.7



## Anexo 8. Metodología usada para la medición de capacidades institucionales

Preguntas	Respuestas	Comentarios	Preguntas	Respuestas	Comentarios
1. ¿El GAD tiene experiencia de gestión con la cooperación internacional?	0	Nunca.	6. ¿Conoce cual es el aporte de la cooperación internacional al presupuesto de su GAD?	0	No.
	1	Alguna vez.		1	En parte, sobre un proyecto.
	2	Anteriormente, hoy no.		2	En parte, sobre algunos proyectos.
	3	En los últimos años, aunque no permanente.		3	Sí, el monto total de ejecución.
	4	Sí, en los últimos años de forma permanente.		4	Sí, el porcentaje con relación al presupuesto total del GAD.
2. ¿El GAD cuenta con una instancia institucional para la gestión de cooperación internacional (financiera, técnica)?	0	No.	7. ¿Las instituciones de cooperación internacional participan en el ciclo de gestión del GAD: planificación, ejecución, evaluación, rendición de cuentas?	0	No.
	1	Personas de enlace.		1	N/A
	2	Personas contrapartes.		2	En parte del ciclo de gestión.
	3	Personas con responsabilidades directas ejecutando cooperación.		3	N/A
	4	Sí, una estructura y responsables.		4	Sí, en todo el ciclo de gestión.
3. ¿Su institución tiene una estrategia/lineamientos para una relación adecuada con la cooperación internacional?	0	No.	8. ¿Su institución está interesada en captar recursos de cooperación internacional en mayor cantidad y con mayor calidad?	0	No.
	1	Lineamientos verbales.		1	N/A
	2	Un documento preliminar.		2	En parte.
	3	Documento aprobado.		3	N/A
	4	Documento aprobado y aplicándose.		4	Sí.
4. ¿Tiene un inventario de los actores de cooperación presentes en su territorio?	0	No.	9. ¿Su institución ha desarrollado capacidad suficiente para gestionar recursos de cooperación internacional?	0	Ninguna.
	1	Lista incompleta.		1	N/A
	2	Una lista que es conocida por una persona.		2	Existen algunas personas capacitadas en el tema.
	3	Un inventario organizado.		3	N/A
	4	Un inventario organizado, actualizado y oficializado.		4	Sí, existe personal capacitado y responsable de la gestión de cooperación.
5. ¿Tiene un inventario de los programas y proyectos apoyados por la cooperación que están en ejecución en su jurisdicción?	0	No.	10. ¿Conoce de los principios de la eficacia de la ayuda de la cooperación? (Declaración de París)	0	No.
	1	Algunos programas y proyectos.		1	Muy poco.
	2	Una lista que es conocida por una persona.		2	Algo.
	3	Un inventario sistematizado.		3	Bastante.
	4	Un inventario sistematizado, actualizado y oficializado.		4	Sí, totalmente.

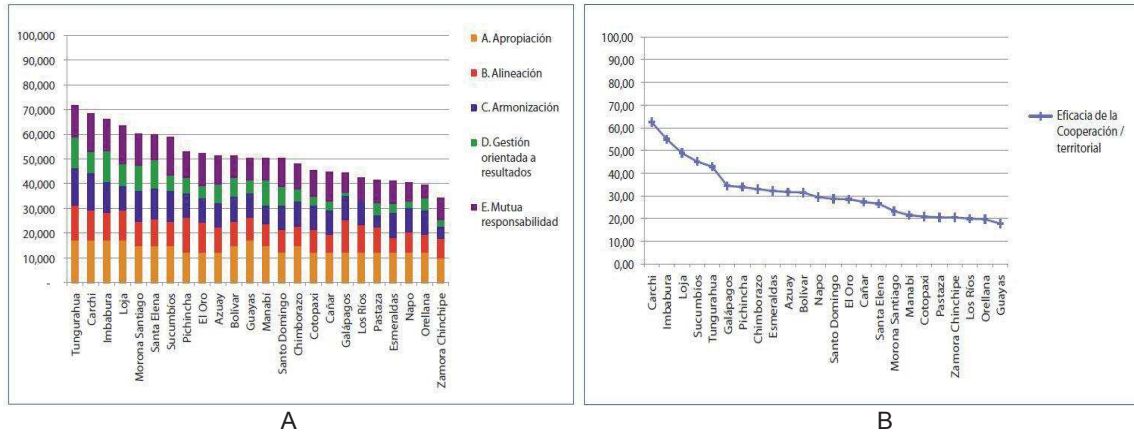
Tomado de SETECI, CONGOPE, AME, CONAGOPARE, ART/PNUD, AECID, 2013: pp. 61-62

## Anexo 9. Resultados sobre capacidades institucionales

PROVINCIA	1. Experiencia en cooperación internacional	2. Instancia institucional para la gestión de cooperación internacional	3. Estrategia/lineamientos para la relación con la cooperación internacional	4. Inventario de los actores de cooperación	5. Inventario de los programas y proyectos	6. Aporte de la cooperación internacional al presupuesto	7. Participación de la cooperación internacional en el ciclo de gestión	8. Interés de captar recursos de cooperación	9. Capacidad institucional para gestionar recursos de cooperación	10. Conocimiento de principios de la eficacia de la ayuda de la cooperación	TOTAL
Azuay	2,0	1,0	0,9	0,6	0,5	0,5	1,3	3,8	1,5	1,0	13,1
Bolívar	3,0	1,1	0,1	0,8	0,7	1,6	0,7	4,0	1,1	0,4	13,4
Cañar	2,0	0,8	0,4	0,3	0,3	0,6	1,4	4,0	2,3	1,4	13,7
Carchi	3,0	1,9	1,3	1,8	1,3	2,1	2,0	4,0	2,1	1,4	20,8
Chimborazo	3,0	1,2	0,6	1,8	1,4	1,1	1,6	4,0	2,6	2,8	20,2
Cotopaxi	1,4	1,3	0,8	0,6	0,4	0,3	0,2	4,0	2,0	0,8	11,9
El Oro	2,5	0,4	0,2	0,6	0,3	1,1	1,7	4,0	1,8	0,8	13,4
Esmeraldas	2,8	1,2	1,3	0,9	1,2	1,3	1,7	4,0	1,6	1,2	17,2
Galápagos	2,8	1,8	0,8	1,2	0,6	1,6	0,8	4,0	2,4	0,8	16,8
Guayas	1,4	0,6	0,4	0,4	0,2	0,2	0,4	3,9	1,3	0,9	9,8
Imbabura	3,1	2,3	1,9	0,8	0,9	1,5	2,6	4,0	3,1	1,1	21,3
Loja	3,2	0,7	0,4	0,9	0,7	1,8	2,1	3,9	1,3	1,3	16,3
Los Ríos	1,9	1,1	0,8	0,1	0,1	0,6	0,4	4,0	1,0	0,6	10,7
Manabí	0,7	0,7	0,1	0,3	0,3	0,1	0,3	3,9	1,0	0,8	8,2
Morona Santiago	2,3	1,4	1,0	-	0,7	0,6	0,7	4,0	1,3	0,6	12,5
Napo	2,7	0,7	1,3	0,9	1,1	0,3	1,0	4,0	2,1	0,9	15,0
Orellana	1,2	1,3	0,7	0,5	0,3	0,2	-	4,0	1,5	0,8	10,5
Pastaza	2,2	2,2	0,7	0,2	0,2	1,7	0,7	4,0	2,0	1,5	15,2
Pichincha	3,0	1,8	0,9	0,9	0,7	1,1	0,5	4,0	1,6	0,8	15,3
Santa Elena	1,8	1,2	1,2	1,0	1,0	0,6	1,4	4,0	1,4	1,4	15,0
Santo Domingo	1,8	1,0	0,5	1,0	1,0	-	-	4,0	1,5	2,6	13,4
Sucumbios	2,7	1,9	0,6	0,9	1,0	1,6	1,7	4,0	2,0	1,0	17,3
Tungurahua	3,1	1,0	0,8	1,1	1,2	0,6	1,6	4,0	1,3	1,9	16,6
Zamora Chinchipe	2,5	1,8	0,6	0,5	0,7	1,3	0,2	4,0	1,8	1,9	15,5
PROMEDIO	2,3	1,3	0,8	0,7	0,7	0,9	1,0	4,0	1,7	1,2	14,7
MÍNIMA	0,7	0,4	0,1	-	0,1	-	-	3,8	1,0	0,4	8,2
MÁXIMA	3,2	2,3	1,9	1,8	1,4	2,1	2,6	4,0	3,1	2,8	21,3

Tomado de SETECI, CONGOPE, AME, CONAGOPARE, ART/PNUD, AECID, 2013: p. 68.

Anexo 10. Eficacia de la cooperación a nivel local por provincias. A) Sin porcentaje de representatividad. B) Con porcentaje de representatividad.

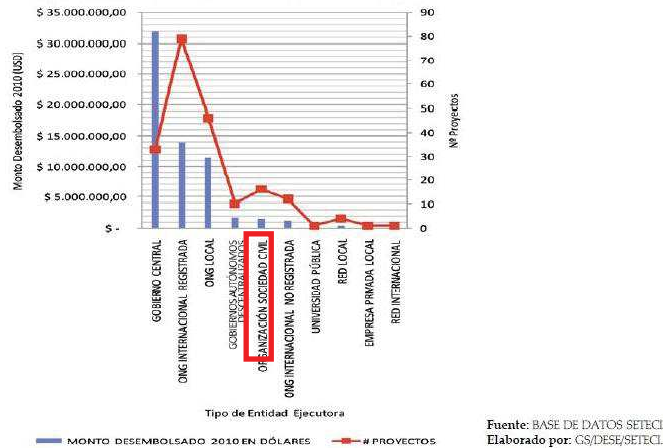


Tomado de SETECI, CONGOPE, AME, CONAGOPARE, ART/PNUD, AECID, 2013: pp. 47-48.

Anexo 11. Cooperación descentralizada española en el Ecuador

La cooperación descentralizada aparece en España, de forma institucionalizada, en 1986 con la aparición del Fons Catalá. Un fondo que coordinaba la ayuda al desarrollo que aportaba la cooperación vasca y catalana (Ruiz, 2006). Desde entonces esta cooperación se perfiló como una política pública novedosa, que se caracterizaba por ser ágil y directa. Es decir que se cumplían menos procedimientos para la entrega de recursos en comparación con la CI tradicional que ejecuta el gobierno central y se podía gestionar entre gobiernos subnacionales.

Figura 20. Cooperación descentralizada de España en Ecuador por ente ejecutor.



Tomado de SETECI, 2011: p. 338.

De acuerdo a los últimos datos registrados por SETECI la cooperación facilitada por España que ejecutaron los GAD alcanza niveles inferiores a \$5 millones en contraste con los recursos que ejecutó el gobierno central, \$35 millones. También las ONG internacionales y locales, que juntas suman una cifra de alrededor de \$25 millones.

Los flujos de cooperación que ofertó España en los últimos cuatro años son inferiores en comparación a los flujos de AOD destinados antes de la crisis financiera. Para enfrentar esta realidad se construyó el “V Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016”, con el objetivo de disminuir costos y efectivizar los recursos. Las sugerencias que contiene este plan al respecto son:

- Concentración geográfica de los recursos
- Promoción de sinergias
- Fortalecimiento de capacidades



- Fomento de intercambio de conocimientos

En el mismo plan se destaca la relación entre España y Ecuador, a quien reconoce como país de asociación. Forma parte de los 23 países priorizados para destinar la cooperación española a corto y mediano plazo.

Como se mencionó con anterioridad, las cifras registradas en el año 2008, difieren de las cifras registradas por SETECI (2010). En el Seguimiento al Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) publicado en 2010 por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de ese país se afirma que el flujo de recursos para la cooperación descentralizada durante el año 2008 alcanzó una cifra de 615 millones de euros. De ese monto América Latina recibió 50,9% y Ecuador 5%.

En la misma fuente se registran valores del año 2009 y 2010 que muestran una tendencia decreciente de flujo de AOD descentralizada. €593 millones y €510 millones respectivamente. En ambos años la región y Ecuador recibieron similar proporción que en el 2008, la región fue destino de 48% de la ayuda y Ecuador participó en un orden de 4%. La tendencia según el Ministerio del ramo se mantiene y la AOD descentralizada ha mostrado una disminución de año a año (tabla 9).

Del dinero que desembolsa España en términos de AOD descentralizada las comunidades autónomas (CCAA) y entidades locales participan en un orden de 11,36%. En el caso de Ecuador esta participación se produce en mayor medida. De aproximadamente \$25 millones que recibió el país, 45,6% fue desembolsado por CCAA y 11,7% por entidades locales. En esta línea, Ecuador se constituye en el 5to destino de AOD por parte de las CCAA y 9no para las entidades locales.

Los valores que registra el PACI difieren con las cifras que muestra SETECI porque cerca del 67% de los montos facilitados por CCAA son gestionados por medio de ONG y alrededor del 59% de los recursos propiciados por entidades locales atraviesan la misma situación. Es decir que solo entre el 30 y 40% de la AOD descentralizada ejecutan los GAD directamente. De allí que SETECI registre que estos últimos gestionen valores inferiores a \$5 millones.

**Tabla 10. Cooperación descentralizada española. 2007-2010.**

Montos / año	2007	2008	2009	2010	2010 %
AOD bilateral bruta	511.144.363,00	616.392.047,00	593.220.759,00	510.415.159	
América Latina	266.863.378,00	313.805.325,00	285.568.860,00	244.918.217	48%
Ecuador	23.406.152,00	31.027.495,00	24.409.357,00	19.040.911	3,70%

Del total de CCAA y entidades locales las que contribuyen en mayor medida para el país son la CCAA de Madrid y Andalucía que participaron en el año 2010 en un orden de 19,7% y 16,5% respectivamente, con valores que ascienden a 3.738.782 y 3.145.462 millones de euros.

**Tabla 11. Actores de la CD española para Ecuador. Valores en euros.**

Montos / años	2007	2008	2009	2010	2010%
<b>Comunidades Autónomas</b>	<b>16.529.337</b>	<b>26.484.424</b>	<b>18.859.567</b>	<b>15.067.991</b>	<b>79%</b>
Andalucía	600.000	1.803.748	1.825.290	3.145.462	16,5%
Aragón	300.203	387.839	475.981	488.164	2,6%
Asturias	210.000	337.809	301.819	224.004	1,2%
Baleares	473.716	1.085.696	809.928	511.219	2,7%
Cantabria	372.758	107.640	379.754	0	
Canarias	299.750	133.368	146.009	0	
Cataluña	2.624.854	2.085.292	2.437.555	976.732	5,1%
Castilla - La Mancha	1.675.631	1.943.373	1.487.575	702.959	3,7%
Castilla y León	478.420	1.038.695	525.171	176.713	1%
Extremadura	127.230	283.121	377.089	74.170	0,4%
Galicia	394.954	329.236	193.525	429.805	2,2%

La Rioja	276.000	310.100	82.000	117.600	0,6%
Madrid	3.932.005	4.047.196	4.216.043	3.738.782	19,7%
Murcia	912.949	220.565	209.398	75.680	0,4%
Navarra	1.179.541	1.432.551	1.211.254	1.086.275	5,7%
País Vasco	1.335.478	2.438.826	2.215.281	1.949.634	10,2%
C. Valenciana	1.335.848	6.533.474	1.965.895	1.370.792	7,2%
Otros	0	1.965.895	0	0	
<b>Entidades Locales</b>	<b>6.876.816</b>	<b>6.478.965</b>	<b>5.549.791</b>	<b>3.972.920</b>	<b>21%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>23.406.153</b>	<b>32.963.389</b>	<b>24.409.358</b>	<b>19.040.911</b>	<b>100%</b>

Tomado de SETECI, 2011, pp, 326-327.

A más de los actores que se detallan en la tabla, también participan en la contribución de recursos para Ecuador:

- Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo
- Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo
- Fondo Valenciano de Cooperación al Desarrollo
- Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI)

Por otro lado, de los montos que destina España, 68% son priorizados para contribuciones distribuibles sectorialmente y 32% se prioriza para contribuciones no distribuibles sectorialmente. Esta categorización cuenta con subíndices que se detallan en la siguiente tabla (10).

**Tabla 12. Sectores de intervención de AOD descentralizada española**

Contribuciones distribuibles sectorialmente	Contribuciones no distribuibles sectorialmente
Gobierno y Sociedad Civil	Suministro de bienes y ayuda general a programas
Educación	Actividades relacionadas con la deuda
Infraestructura social	Ayuda de emergencia
Salud	Apoyo a ONG
Abastecimiento de agua	Ayuda a refugiados
Sectores productivos	
Infraestructura y servicios económicos	
Multisectorial	

Esta sectorización se enmarca en las áreas de intervención que prioriza el ejercicio de la cooperación descentralizada entre Europa y América Latina (Malé, 2008), que identifica las siguientes como los principales sectores de intervención para la CI:

- La ayuda humanitaria y de carácter asistencial,
- El apoyo a las diversas políticas públicas locales y el fortalecimiento institucional,
- El desarrollo económico y la promoción de actividades en un territorio,
- El cambio cultural y la relación con la ciudadanía.

En resumen, es evidente que España es uno de los donantes más importantes en términos de CI para el Ecuador, después de EEUU y Alemania. Pero es quizás el más importante en términos de CD.

## Anexo 12. Siglas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGCI	Agencia de Cooperación Internacional de Chile
AGECI	Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ART/PNUD	Programa Marco de Articulación de Redes Territoriales
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CD	Cooperación descentralizada
CI	Cooperación Internacional
CINR	Cooperación Internacional No Reembolsable
CNC	Consejo Nacional de Competencias
COCI	Comité de Cooperación Internacional
CODCI	Consejo Directivo de Cooperación Internacional
CONGOPE	Consortio de Gobierno Autónomos Provinciales del Ecuador
CONAGOPARE	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GADM	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal
GADP	Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial
GpR	Gobierno por Resultados
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización no Gubernamental
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SECI	Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
SIOC	Sistema de Información de Oferta de Cooperación
UE	Unión Europea