

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR**

ÁREA DE ESTUDIOS GLOBALES Y SOCIALES

**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
MENCIÓN EN NEGOCIACIONES INTERNACIONALES Y MANEJO DE
CONFLICTOS**

**LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA EN LOS GAD
CASO DE ESTUDIO: PROMODE. GTZ ECUADOR**

MARÍA DANIELA BONILLA ESTRELLA

2014

CLAUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS

Yo, María Daniela Bonilla Estrella, autor de la tesis intitulada “LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA: GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS EN EL ECUADOR”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en “RELACIONES INTERNACIONALES MENCIÓN EN NEGOCIACIÓN Y MANEJO DE CONFLICTOS” en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha. 10 de septiembre del 2014

Firma:

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR**

ÁREA DE ESTUDIOS GLOBALES Y SOCIALES

**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
MENCIÓN EN NEGOCIACIONES INTERNACIONALES Y MANEJO DE
CONFLICTOS**

**LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA EN LOS GAD
CASO DE ESTUDIO: PROMODE. GTZ ECUADOR**

Alumno: Daniela Bonilla
Tutor: Michel Levi

**SEPTIEMBRE, 2014
QUITO – ECUADOR**

RESUMEN

La cooperación descentralizada es una modalidad de asistencia internacional que surge a partir de las nuevas necesidades y actores que aparecen en el mundo internacional. El presente trabajo estudiará la evolución de la misma, su realidad en Ecuador y las perspectivas para su desarrollo. El documento contiene tres partes importantes.

En primer lugar se describen los antecedentes y la problemática de la cooperación descentralizada. Inmediatamente, se exponen algunos los conceptos y teorías que respaldan a la cooperación. Además, se detallan aspectos históricos que observan los cambios más importantes en los últimos años.

En el segundo capítulo, se concentra la atención en el caso ecuatoriano. Allí, se estudia el avance de la institucionalidad del sector y el proceso de descentralización. Se detalla y se hacen aportes a la reciente entrega de la competencia a los gobiernos autónomos descentralizados.

Por último y a manera de recomendaciones y conclusiones se detallan los aspectos más importantes y, a criterio de la autora, definatorios para el éxito de la modalidad descentralizada de la cooperación en el Ecuador.

Un especial agradecimiento a quienes motivaron la elaboración y culminación de este trabajo e hicieron fuertes aportes y recomendaciones a lo largo del proceso.

ÍNDICE GENERAL

CAPITULO I	10
1.1. CONCEPTOS Y TEORÍAS DEFINIDOS EN EL ÁMBITO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	10
1.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS GENERALES EN EL ÁMBITO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	13
1.3. ASPECTOS GENERALES EN EL ÁMBITO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA.....	25
CAPITULO II	31
2.1. LA INSTITUCIONALIDAD DEL SECTOR EN EL ECUADOR	31
2.2. DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS (GAD) EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN	36
2.3. LA NUEVA ESTRATEGIA DEL ESTADO Y EL MARCO LEGAL EN EL ECUADOR	42
2.4. DE ROLES Y LAS COMPETENCIAS: LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA	46
2.5. ALGUNOS DATOS EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA EN EL ECUADOR.....	51
CAPITULO III	55
3.1. FACTORES DECISORES EN LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA.....	55
3.2. MODELO DE GESTIÓN	57
3.3. CAPACIDADES DE LOS GAD: SITUACIÓN Y REQUERIMIENTOS BÁSICOS.	62
3.3.1. GAD PARROQUIALES.....	66
3.3.2. GAD MUNICIPALES	70
3.3.3. GAD PROVINCIALES	77
3.4. A NIVEL CENTRAL Y COMO SISTEMA: ELEMENTOS PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN	82
3.5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES	87
BIBLIOGRAFÍA	94
ANEXOS	101

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Principales Eventos sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo.....	17
Tabla 2 Indicadores del ODM 8 relacionados con AOD	21
Tabla 3 Lecturas de en torno a la Cooperación Descentralizada	28
Tabla 4 Instituciones creadas para gestionar la cooperación en el Ecuador	32
Tabla 5 Procedimiento para intervenciones de cooperación 1986	33
Tabla 6 Estructura Política en el Ecuador 2008-2012	39
Tabla 7 Clasificación de las competencias por facultades y Nivel de Gobierno.....	44
Tabla 8 Criterios para el ejercicio de la competencia de gestión de la Cooperación Internacional.....	48
Tabla 9 Cooperación Internacional No Reembolsable por tipo de entidad ejecutora 2007-2009	53
Tabla 10 Facultades para ejercer una competencia.....	57
Tabla 11 Fuentes de información para el análisis de capacidad operativa. 2011	65

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Causas de la Implicación de entidades Subestatales a nivel internacional ..	24
Gráfico 2 Incorporación conceptual de la Institucionalidad del Sector 1974-2010.....	36
Gráfico 3 Procedimiento de Transferencia de Competencias.....	46
Gráfico 4 CI No Reembolsable vs. Presupuesto General del Estado	52
Gráfico 5 Gestión descentralizada Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR) modelo presentado al CNC por SETECI.....	59
Gráfico 6 Fuente para identificación de oportunidades CI. GAD Parroquiales (%) 2011	67
Gráfico 7 Interlocutor para presentación de proyectos CI. GAD Parroquiales (%) 2011	67
Gráfico 8 Proyectos en cooperación (%). GAD Parroquiales. 2011.....	68
Gráfico 9 Principales dificultades (%). GAD Parroquiales. 2011	69
Gráfico 10 Autoevaluación positiva de su gestión en CI. GAD Parroquiales (%). 2011	69
Gráfico 11 Fuente para identificación de oportunidades CI (%). GAD Municipales. 2011	71
Gráfico 12 Instrumentos para identificación de demandas CI (%). GAD Municipales. 2011	72
Gráfico 13 Modalidades demandadas en CI (%). GAD Municipales. 2011.....	72
Gráfico 14 Disposición de datos sobre CI (%). GAD Municipales. 2011.....	73
Gráfico 15 Unidades responsables de la CI. GAD Municipales (%). 2011.....	74
Gráfico 16 Dependencia que asume CI. GAD Municipales (%). 2011.....	74
Gráfico 17 Articulación con otros niveles de gobierno para CI (%). GAD Municipales. 2011	75
Gráfico 18 Etapa de ejecución de proyecto vigentes CI (%). GAD Municipales. 2011.	76
Gráfico 19 Rol GAD en el proyecto CID (%). GAD Municipales. 2011	76
Gráfico 20 Entidades administrativas responsables de la gestión de la CI (%). GAD Provinciales. 2011	78
Gráfico 21 Experiencias en CI (%). GAD Provinciales. 2011.....	78
Gráfico 22 Estrategias de gestión CI (%). GAD Provinciales. 2011.....	79
Gráfico 23 Manejo de proyectos o programas financiados por CI (%). GAD Provinciales. 2011	79
Gráfico 24 Modalidades de CI (%). GAD Provinciales. 2011.....	80
Gráfico 25 Articulación con otros niveles de gobierno para CI (%). GAD Provinciales. 2011	80
Gráfico 26 Estado relativo de capacidades de GADs para la CI	81
Gráfico 27 Factores de expansión de la política exterior	83

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACRÓNIMO	DESCRIPCIÓN
ACE	Agencia de Cooperación Externa
AGECE	Agencia Ecuatoriana de Cooperación Externa
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo
BAID	Banco Africano de Desarrollo
BASD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda para el Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CI	Cooperación Internacional
CID	Cooperación Internacional Descentralizada
CINR	Cooperación Internacional No Reembolsable
CNC	Consejo Nacional de Competencias
COCDI	Consejo Asesor de Cooperación Internacional
COCI	Comité de Cooperación Internacional
CONADE	Consejo Nacional de Planificación del Estado
CONAGOPARE	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador
CONAM	Consejo Nacional de Modernización
CONCOPE	Consortio de Consejos Autónomos Provinciales del Ecuador
CONGOPE	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
FAN	Foro de Alto Nivel
FAO	Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOGAR	Foro Global de Asociaciones de Regiones
FONDESEC	Fondo de Desarrollo Seccional
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GADM	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipales
GADPA	Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquiales
GADPR	Gobierno Autónomo Descentralizado Provinciales
GATT	Acuerdo General de Aranceles y Comercio
GPR	Gestión por Resultados
HLF	High Level Forum / Foro de Alto Nivel
IAF	Fundación Interamericana
INECI	Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional
JUNAPLA	Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica
LRM	Ley de Modernización, Descentralización, Juntas Parroquiales y Régimen Municipal
MF	Ministerio de Finanzas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OECE	Organización para la Cooperación Económica Europea
OMS	Organización Mundial de Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
ONU	Organización de la Naciones Unidas
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PGE	Presupuesto General del Estado
PNB	Producto Nacional Bruto
PNBV	Plan Nacional de Buen Vivir
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODERENA	Programa de Descentralización de los Recursos Naturales
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
SODEM	Secretaría Nacional de los Objetivos del Milenio

ACRÓNIMO	DESCRIPCIÓN
UE	Unión Europea
UNACLA	Comité Asesor de los Gobiernos Locales
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
URB-AL	Programa de cooperación descentralizada de la Comisión Europea de la Unión Europea y América Latina

CAPITULO I

1.1. Conceptos y teorías definidos en el ámbito de la Cooperación Internacional.

En los últimos años, entre diversas iniciativas, redes y actores ha cobrado fuerza la visión de una cooperación que apunta a conjugar los procesos de desarrollo local y de gobernabilidad de los países con la acción y los proyectos específicos que genera.”¹

En la práctica, la cooperación descentralizada en Ecuador está presente desde hace mucho tiempo, pero asumida solo como un rubro dentro del ámbito de la cooperación internacional en general. Muestra de ello es que la mayoría de los municipios de Ecuador no tienen previsto en sus planes de desarrollo local la cooperación y tampoco poseen capacidades desarrolladas para manejar el tema a nivel municipal o local.

En el contexto internacional, la cooperación descentralizada se define como “las acciones que canalizan las diversas administraciones territoriales (regionales y locales) públicas a través de una relación directa, indirecta (vía organizaciones de la sociedad civil) o mediante organismos multilaterales, con actores territoriales, públicos o privados en los países socios.”²

La cooperación descentralizada se caracteriza por ser una nueva estrategia y un nuevo modelo de Cooperación Internacional (CI), encabezada por los gobiernos locales, y focalizada el desarrollo de capacidades y potencialidades. Tiene como valor agregado un anclaje en las experticias del territorio y, sobre todo en su capacidad para generar espacios de relacionamiento con autoridades y los actores claves para el desarrollo y la democracia en el área.³

¹ SENPLADES, “Reforma Democrática del Estado. Líneas estratégicas para la cooperación internacional”, ponencia presentada ante actores de la cooperación internacional, SENPLADES, Quito, 2009.

² AGECI, *Instructivo del formulario de ingreso de información cooperante*, AGECI, 2010, en http://www.ageci.gov.ec/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=328.

³ Beatriz Sanz, *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 de Cooperación Descentralizada*, vol. 2, Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, 2008.

Se plantea como un nuevo paradigma de relacionamiento, pues redefine los roles de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), cambiando su papel de receptores de recursos financieros y humanos, hacia una idea de líderes y responsables de la gestión y colocación de los mismos.

Este tipo de cooperación está guiada principalmente al fortalecimiento de las ciudades y regiones, así como al desarrollo de sus capacidades y específicamente aquellas que se refieran a las particularidades que maneja su región. Algunas definiciones incluyen dentro de la cooperación descentralizada también los aportes que realizan Organizaciones No Gubernamentales (ONG), empresas, universidades y otros actores territoriales de los países.

La cooperación internacional descentralizada o cooperación local es “aquella que llevan a cabo los Gobiernos Autónomos, los Gobiernos Regionales y los Ayuntamientos. Se ha definido desde la perspectiva de la descentralización de iniciativas y compromisos hacia los países del Sur, y en principio cuenta con la participación de diversos agentes sociales en el ámbito local.”⁴

En los inicios de la cooperación para el desarrollo, la planificación y ejecución de las acciones eran responsabilidad de la administración central y de las organizaciones no gubernamentales. “La CID responde a un proceso de afinación de las estrategias de cooperación internacional, que intentan pasar de la visión asistencial y vertical de los años sesentas, en los que se privilegiaban los hermanamientos norte-sur basados en proyectos específicos, a una nueva visión, estratégica y horizontal, que establece redes para el fortalecimiento institucional vía programas.”⁵

La cooperación internacional para el desarrollo tiene sus orígenes formales a mediados del siglo pasado. A partir de la crisis que dos guerras mundiales generaron, surgen iniciativas de ayuda especialmente desde los países del centro hacia aquellos menos desarrollados o en proceso de

⁴ José Ramón Gonzales Parada, “La cooperación descentralizada. Un enfoque Europeo”, en José Ramón Gonzales Parada, coord., *Cooperación descentralizada. Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Madrid, La Catarata, IUDC/UCM, 1998, p. 32

⁵ Alberto García Cerviño, “Cooperación descentralizada española: lecciones aprendidas y cómo generar vínculos con Ecuador”, ponencia presentada Fondo Cantabria Cooperera, Quito, 2009.

reconstrucción. La cooperación parte de un concepto simple, que es la relación entre al menos dos partes para alcanzar un objetivo establecido donde se beneficien estas mutuamente. En el estudio, este fin se refiere en general al desarrollo, concepto que ha evolucionado a lo largo de los años.

La cooperación internacional, basada en estos términos, se fundamenta en los principios universales de “solidaridad entre los pueblos, respeto y protección de los derechos humanos”⁶ y principalmente en la mejora de las condiciones de vida y la dotación de bienestar al ser humano. Aunque los principios declarados son los mismos, las formas y los temas de la cooperación para el desarrollo se han transformado conforme las necesidades y los nuevos retos que presentan la sociedad y los Estados.

La interacción es concebida como forma de ayuda a las naciones menos avanzadas en pro de su desarrollo, sin embargo también se define y se debe tomar en cuenta *el interés*, como elemento fundamental de las relaciones generadas, que definitivamente existen y con mayor ímpetu en función del actor más fuerte. La mayoría de veces, las naciones más desarrolladas han entregado ayuda con la finalidad de poder influenciar en los asuntos políticos, económicos y sociales de los Estados receptores.

Tradicionalmente “la cooperación entre Estados nacionales es bilateral, centralizada y dirigida exclusivamente a los organismos internacionales y otros Estados nacionales, a través de los Gobiernos centrales y sus ministerios.”⁷ La característica es típica de la cooperación que ha existido entre los Estados y que se ha definido en términos de poder beneficiando a los involucrados, pero en especial a las conveniencias políticas y económicas de los donantes.

Sin embargo, los ciudadanos muchas veces prefieren interactuar con otros individuos que no son parte del gobierno pero se encuentran organizados lo que ha permitido el surgimiento de otras formas de relacionamiento, tanto por el desgaste del modelo tradicional como por el apareamiento de diferentes

⁶ ONU, “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, Resolución Asamblea General 217 A, (III) 10 de diciembre de 1948 en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

⁷ Leonardo Díaz, *La cooperación oficial descentralizada: cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, Madrid, Catarata-IUDC-UCM, 2008, p. 34.

actores en función de los nuevos contextos internacionales. De allí que surja la cooperación internacional descentralizada.

1.2. Antecedentes históricos generales en el ámbito de la Cooperación Internacional.

La cooperación internacional para el desarrollo tiene sus orígenes formales a mediados del siglo pasado. Después de la segunda Guerra Mundial, el 26 de junio de 1945 se firmó la Carta de la Naciones Unidas como acuerdo entre 44 países para cumplir con los objetivos de preservar a las siguientes generaciones del flagelo de la guerra, reafirmar los derechos fundamentales del hombre, crear condiciones de justicia y derecho y promover el progreso social así como elevar el nivel de vida.⁸ En particular, el texto cuenta con 19 capítulos uno de los cuales se dedica exclusivamente a la Cooperación Económica y Social. Se la reconoce como un “principio y práctica fundamental para la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural, educacional y humanitario, así como para estimular el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.”⁹

Así, se define la Cooperación Internacional como

“el conjunto de acciones que derivan de los flujos de intercambio que se producen entre sociedades nacionales diferenciadas en la búsqueda de beneficios compartidos en los ámbitos del desarrollo económico y el bienestar social, o bien, que se desprenden de las actividades que realizan tanto los organismos internacionales que integra el Sistema de las Naciones Unidas como aquellos de carácter regional, intergubernamentales o no gubernamentales, en cumplimiento de intereses internacionales particularmente definidos.”¹⁰

El concepto conlleva a la movilización de recursos de todo tipo para impulsar el desarrollo equitativo e integral de los estados.

⁸ Ver: ONU, Carta de la Organización de las Naciones Unidas, en <http://www.un.org/es/documents/charter/>.

⁹ ONU, *Carta de la Organización de las Naciones Unidas*, capítulo IX, Cooperación Internacional Económica y Social, arts. 55-60, en <http://www.un.org/es/documents/charter/>.

¹⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Cooperación Internacional de México”, Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, 2010, en http://dgctc.sre.gob.mx/html/coop_int_mex.html.

Sin embargo en las últimas décadas y desde una visión estructuralista, dónde se requiere un cambio a nivel sistémico, se evidencia el fracaso de la cooperación internacional. Tras años de ayuda a los países en vías de desarrollo, el PIB de estos apenas se ha incrementado, agrandándose aun más la brecha entre los países pobres y los ricos.

Para algunos autores, como José González, la CI debe ser considerada “como una intervención política global de los países ricos, uno de cuyos objetivos emergentes es la legitimación ideológica del sistema. Es decir, que aunque los objetivos del desarrollo fallen, o ni siquiera existan, se seguirá cooperando mientras no falle la fe.”¹¹

La problemática se muestra desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial donde se desarrolla el Plan Marshall norteamericano, que tuvo como objetivo restaurar el sistema de comercio mundial y el movimiento de capitales, consolidándose como una relación entre gobiernos de centro, es decir entre Estados Unidos y Europa.

En las mismas circunstancias se realizan la conferencia de Breton Woods y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), que establecen las bases para la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) concebidos para la reconstrucción de Europa. Los países de la periferia por su parte crean el Movimiento de Países no Alineados, donde surge la propuesta de un nuevo orden económico internacional.

Autores como Nieto, sostienen que la cooperación internacional se convirtió en un instrumento a través del que se intentaba competir con el mundo socialista al inducir el “desarrollo” de los países pobres del Tercer Mundo, para que sus intereses fueran congruentes con el desarrollo del capitalismo. En este contexto se crean organizaciones especializadas en cada sector como la FAO, UNESCO, UNICEF, OMS, PNUD, y los bancos regionales como BID, BAID y el BASD, que respondían a los dogmas económicos del FMI

¹¹ José González, “Enfoques de ayuda al desarrollo”, en Luis Nieto, coord., *Cooperación para el desarrollo y ONG: una visión crítica*, Madrid, La Catarata-IUDC-UCM, 2001, p. 54.

y el BM, así en caso de que un Estado se alinea al socialismo, se cancelaría cualquier tipo de ayuda o cooperación otorgada¹².

De manera similar se crean organizaciones como la Organización para la Cooperación Económica Europea (OECE), con el objetivo de promover políticas para alcanzar el más alto crecimiento económico sostenible y un creciente nivel de vida en los países miembros, para contribuir al desarrollo de la economía mundial. Es en este espacio que se acuña el reconocido término de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD).

Se define el concepto de la Ayuda Oficial al Desarrollo como las

“...subvenciones o créditos a países y territorios que figuren en la correspondiente lista del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) como receptores de ayuda, concedidos por el sector oficial con el objetivo principal de promover el desarrollo económico y la asistencia social, y cuyos términos financieros son de tipo concesional.”¹³

La finalidad era atacar las críticas y observaciones otorgadas a la débil estructura de la cooperación, que no había logrado alcanzar sus objetivos.

Después del fracaso de Bretton Woods y la crisis de los años 70, que afectaba principalmente al país hegemónico, surge un enfoque transnacionalista que cuestiona el “estatocentrismo” en un mundo interdependiente que no prioriza la preponderancia del Estado-nación y es insuficiente para describir y explicar la realidad internacional. En este contexto, se da importancia al papel de otros actores y organismos, en especial a los de la sociedad civil y Organizaciones No Gubernamentales, por su mayor cercanía a la población y flexibilidad en la gestión de ayuda.

Posteriormente, se da paso a la definición de las relaciones transnacionales, como “las interacciones regulares que se dan a través de las fronteras nacionales en las que cuando al menos uno de los actores no es un

¹² Luis Nieto Pereira, coord., *Cooperación para el desarrollo y ONG: Una visión crítica*, Madrid, La Catarata-IUDC-UCM, 2001.

¹³ José Sotillo, “La cooperación para el desarrollo y las relaciones internacionales” en Enara Echart, Rhina Cabezas y José Sotillo, coord., *Metodología de investigación en cooperación para el desarrollo*, Madrid, Catarata, 2010, p. 22.

agente estatal o no actúa en nombre de un gobierno nacional u organismo intergubernamental.”¹⁴

En la mitad de la década de los 80, el modelo de la cooperación internacional comienza a agotarse debido a los pobres resultados obtenidos. Eduardo Gana plantea que el fundamento de los países en desarrollo,

“era que las soluciones que son buenas para un país pueden serlo para la mayoría. Esta percepción ha favorecido por décadas la formulación de soluciones únicas, de proyectos de aplicación general, y el desarrollo de una actitud de la fuente que la lleva a tratar de imponer pautas comunes para todos países.”¹⁵

El sistema occidental establecido después de la segunda guerra mundial no se basa en los valores de la solidaridad y la cohesión social. Defiende los derechos humanos pero tiene una práctica contradictoria en los gobiernos.

“La crisis del paradigma occidental de la cooperación hay que entenderla, en buena medida, en su comparación con el actual modelo de relaciones establecido por China y otros países asiáticos en África o América Latina. Un modelo alejado de la retórica humanista, pero que –pese a su lógica depredadora- muchas sociedades locales perciben más práctico, desde el punto de vista del crecimiento económico y la creación de oportunidades de empleo”.¹⁶

Este modelo establecido por los países centro, obviamente no fue viable en los periféricos, puesto que existe una realidad distinta en cada uno de ellos, que evidencia la desarticulación entre estrategias de cooperación y desarrollo en los receptores. De allí, que surjan iniciativas de cooperación horizontal y sur-sur entre naciones de similares características.

De lo anterior, se puede entender, la desconfianza de algunos países en vías de desarrollo hacia la cooperación. Como lo establece Sachs

¹⁴ Thomas Risse, “Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial”, en *Foro Internacional*, vol. 39, No. 4, México D.F., El Colegio de México, 1999, p. 374-403.

¹⁵ Eduardo Gana, *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores*, Santiago de Chile, CEPAL, 1996, p. 133.

¹⁶ Koldo Unceta en la Conferencia pronunciada con motivo del 25 aniversario de la fundación del Instituto Hegoa, Bilbao, 4 octubre 2012

“los tiempos en los que la ayuda todavía ayudaba, ciertamente en la forma de ‘asistencia para el desarrollo’, son cosa del pasado. La propia noción de ayuda se ha debilitado y ha sido despojada de la confianza pública en su poder salvador. En estos días la ayuda usualmente sólo puede ser aceptada si viene acompañada de amenazas y quien quiera sea amenazado con ella debería ponerse en guardia.”¹⁷

Propagándose un sentimiento de fatiga por los resultados decepcionantes tras más de cuarenta años de dedicación al desarrollo surgen una serie de cumbres, conferencias y declaraciones que buscan refinar los instrumentos de cooperación para alcanzar sus principios. En este escenario las autoridades locales así como las organizaciones no estatales toman fuerza y se reconocen como actores independientes. Dentro de la agenda internacional se procura acabar con la visión asistencialista y vertical de años anteriores para pasar a una visión horizontal con enfoque en los resultados y fortalecimiento de capacidades.

Tabla 1 Principales Eventos sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo

AÑO	EVENTO	ENFOQUE Y TEMAS DISCUTIDOS
Río de Janeiro, 1992	Cumbre de la Tierra	Se acordó mantener los esfuerzos para promover el desarrollo sostenible, mejorar las vidas de las personas que viven en pobreza y revertir la continua degradación del medioambiente mundial. Establecer y crear compromisos y asociaciones dirigidas a la acción, para alcanzar resultados mesurables en el corto plazo.
Estambul, 1996	Hábitat II	El plan de acción de la Conferencia, el Programa de Hábitat, tiene por objetivo ser una movilización mundial de acción a todos los niveles con objeto de lograr el desarrollo sostenible de todas las ciudades, pueblos y aldeas del mundo durante las dos primeras décadas del siglo próximo.
Nueva York, 2000	Cumbre del Milenio (Declaración del milenio)	En un esfuerzo clave para promover un desarrollo más eficaz, acordaron trabajar para reducir la pobreza mundial y alcanzar un mejor desarrollo sostenible. Estos objetivos mundiales se reflejan en los 8 ODM, con sus 18 metas y 48 indicadores de desempeño. Además, se insta al fortalecimiento de la ONU para que tenga un mejor desempeño en este nuevo siglo.
Venecia, 2000	Creación del Comité asesor de las Naciones Unidas para las autoridades locales (UNACLA)	El principal objetivo del UNACLA es dar voz (participación consultiva) a las ciudades y a sus representantes en el seno de las Naciones Unidas, cuyos miembros son los estados. Trata temas de ámbito urbano destinados a reforzar el reconocimiento del papel de las ciudades en el escenario internacional. Trabaja en la defensa de los valores de la descentralización y la subsidiariedad, consecución de la metas del milenio, mecanismos de financiamiento, entre otros.

¹⁷ Wolfgang Sachs, *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Lima, Pratec, 1996, p. 52.

Johannesburgo, 2002 (Río +10)	Cumbre de la Tierra	Se primaron los acuerdos para el desarrollo social: la erradicación de la pobreza, el acceso al agua y a los servicios de saneamiento, y la salud. Se acordó fortalecer la contribución del desarrollo industrial a la erradicación de la pobreza, de manera compatible con la protección del medio ambiente.
Monterrey, 2002	Consenso de Monterrey	A partir del Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, se centra en administrar su trabajo para lograr los máximos resultados de desarrollo. Recalcó la necesidad de armonizar los enfoques de desarrollo entre los donantes, reducir los costos de transacción, aumentar la capacidad de absorción y mejorar los sistemas de gestión financiera, así como aumentar la apropiación local.
Roma, 2003	Foro de alto nivel sobre la eficacia de la Ayuda al Desarrollo (Declaración de Roma)	Se genera el compromiso por parte de las instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo, así como de los países socios, de aumentar la eficacia de la asistencia para el desarrollo y contribuir así a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
Marrakech, 2004	Mesa redonda de Marrakech sobre la Gestión orientada a los resultados del desarrollo	Las agencias de desarrollo respaldaron cinco principios centrales para administrar para resultados. Se requiere de sistemas de gestión y capacidades que ponen los resultados al centro de la planificación, ejecución y evaluación. Los países necesitan una capacidad más sólida de planificación estratégica, gestión responsable, estadísticas, monitoreo y evaluación.
París, 2005	Segundo Foro de alto nivel sobre la eficacia de la Ayuda al Desarrollo HLF- 2	Declara la necesidad de aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo, Adaptar y aplicar a las distintas situaciones de los países, especificar indicadores, calendarios y metas y supervisar y evaluar la implementación. Los principios se basan en la apropiación, alineación, armonización, GPR, mutua responsabilidad. (Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo)
Cabo, 2007	Foro global de asociaciones de regiones (FOGAR)	Está constituido por las redes geográficas, temáticas o culturales de regiones de todos los continentes que aprueben, a través de sus delegados especialmente la Declaración de Marsella.
Marsella, 2007	“Declaración de las regiones sobre su participación en la gobernanza de la globalización”	Su objetivo principal es hacer oír la voz de las Regiones en la globalización. Además, organizar nuevas reglas de gobernanza estratégica donde tengan cabida los niveles subestatales y, fomentar iniciativas para el conocimiento y la cooperación entre Regiones del mundo.
Accra, 2008	Tercer Foro de alto nivel sobre la eficacia de la Ayuda al Desarrollo HLF- 3	Establece al menos tres necesidades para lograr los objetivos de eficacia: los resultados del desarrollo requieren la puesta en marcha de los sistemas nacionales de GPR de desarrollo para gestionar este proceso de cambio político. Se requieren experiencias de los países en una situación parecida, sistemas de información estadística y las plataformas de evaluación y control, y dar prioridad a la “contribución”. Además, el proceso de cambio requiere liderazgo político, así como genera capacidad sostenible.
Barcelona Bilbao 2010	Consulta Eficacia de la Ayuda a nivel local	Se establecen fundamentos para la discusión sobre la Eficacia de la Ayuda a nivel local, y se reconoce el rol de los gobiernos y actores subnacionales.
Dakar, Medellín y Umbría 2011	Consulta Eficacia de la Ayuda a nivel local	Se incorpora visión Sur-Sur, se validan y adoptan los mensajes clave sobre la eficacia de la ayuda a nivel local y se presentan ejemplos de buenas prácticas para el HLF-4.
Busán, 2011 (Dic)	Cuarto Foro de alto nivel sobre la eficacia de la Ayuda al Desarrollo HLF- 4	El 4° FAN busca: evaluar el progreso global en la mejora de la calidad de la ayuda (París, Accra), compartir experiencias mundiales, acordar un documento resultante y, para hacer la ayuda más eficaz en la reducción de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Fuente: resumen de varias fuentes de los eventos contenidos en <http://www.un.org/es/>
Elaboración: autora.

Entre varios factores que provocan este cambio de enfoque, se destaca el conocimiento del papel de las autoridades locales en la agenda internacional de desarrollo, concretado en las conferencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre medioambiente (Río, 1992), Hábitat (Estambul, 1996), Milenio (Nueva York 2000) y Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), las que generaron el Comité Asesor de los Gobiernos Locales ante la ONU (UNACLA-2000) y el Foro Global de Asociaciones de Regiones (FOGAR-2007)

En el año 2003 se da el primer Foro de Alto Nivel (FAN) sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo; al año siguiente se desarrolla la Mesa Redonda de Marrakech sobre la Gestión orientada a los resultados del desarrollo (febrero de 2004), cuyos principios fundamentales fueron recogidos en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo del 2005.

Firmada aproximadamente por cien países y organismos de ayuda, incluyendo ministros de países en vías de desarrollo y desarrollados, responsables de fomentar el desarrollo, directivos de entidades multilaterales y bilaterales¹⁸, la Declaración de París es un instrumento internacional que “define los principios y compromisos por los cuales los donantes y los países socios se proponen asegurar que la ayuda sea lo más eficaz posible para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros objetivos acordados en el plano internacional.”¹⁹

En su primera parte, la Declaración de París presenta la *"Exposición de los Objetivos"*, donde se observa la necesidad de incrementar la ayuda, así como adaptarla a cada país. Además, busca determinar indicadores, fechas y objetivos. Luego, se declaran los *"Compromisos de la Cooperación"* y sus principios: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad. Finalmente, se describen doce

¹⁸ OCDE, “Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y Programa de acción de Accra”, documento emitido dentro del Foro de Alto Nivel, París, 28 de febrero-2 de marzo, 2005 en www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf.

¹⁹ *Ibíd.*

"Indicadores de Progreso", que se mediaran localmente y se vigilaran internacionalmente.²⁰

En el año 2009, el Estado ecuatoriano se adhirió formalmente a la Declaración de París, reforzando su decisión de articular esfuerzos con los demás países que la conforman, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND), las políticas de Estado y de Gobierno, tomando en cuenta además las declaraciones, acuerdos y convenios internacionales.²¹

La perspectiva oficial es que la cooperación internacional sea una herramienta funcional, para lo que es necesario que opere en forma alineada con el PND y que no se la acepte sujeta a condicionamientos institucionales, empresariales, políticos o de cualquier índole. Así mismo, la política exterior ecuatoriana apunta a tres objetivos fundamentales: a) garantizar la paz y la soberanía nacional "integral"; b) los derechos humanos y la libre movilidad; y c) la inserción inteligente en el orden económico y político mundial. Dentro de este último, la cooperación internacional debe ser vista como un complemento de los esfuerzos nacionales para impulsar el desarrollo, sin sustituirlos.²²

El Informe sobre Desarrollo Humano (2005) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "*La cooperación internacional ante una encrucijada*", expresa la pérdida de confianza que todavía hoy pesa sobre la idea del desarrollo y la cooperación. Señala: "No se deben subestimar todos los progresos que ha experimentado el desarrollo humano. Pero tampoco deben exagerarse".²³

El objetivo 8 de los ODM es "Fomentar un alianza mundial para el desarrollo". La tercera parte de sus indicadores están relacionados con con la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD):

²⁰ *Ibíd.*

²¹ SETECI, PNUD, "*Medición de la eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local*", Quito, Soluciones Gráficas Dávila & Gómez, 2013, p. 6

²² Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, "La política exterior como marco de la cooperación descentralizada",...

²³ PNUD, "Informe sobre el Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo", 2005, en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2005/>.

Tabla 2 Indicadores del ODM 8 relacionados con AOD

No.	INDICADOR
8.1.	AOD neta, en total y para los países menos adelantados, como porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD/OCDE)
8.2.	Proporción del total de la AOD bilateral y por sectores que los donantes del CAD/OCDE destinan a servicios sociales básicos (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y saneamiento)
8.3.	Proporción de la AOD bilateral de los donantes del CAD/OCDE que no está condicionada
8.4.	AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral en proporción a su ingreso nacional bruto
8.5.	AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo en proporción a su ingreso nacional bruto

Fuente: www.un.org/es/millenniumgoals/

Elaboración: autora.

En 2012 la AOD disminuyó por segundo año consecutivo. Su baja fue de un 4%, pasando de 134.000 millones de dólares en 2011 a 125.600 millones (0,29% del INB). Dieciséis de los 25 miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) redujeron su AOD. Aunque la meta de las Naciones Unidas era que los países ofrecieran anualmente el 0,7% de su INB su cumplimiento aun es bastante lejano.²⁴

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) en 2012, y el Foro de alto nivel del 2012, reconocieron que el cumplimiento de todos los compromisos relacionados con la AOD era de gran importancia y se solicitó que “se exploraran nuevas alianzas y fuentes innovadoras de financiación para aumentar y movilizar fuentes tradicionales de fondos con destino a la cooperación internacional.”²⁵

Para 2013, la ayuda aumento en un 6,1% en términos reales respecto a 2012, después de dos años de caída de las aportaciones. La AOD neta fue de 134.800 millones de dólares, que es la contribución más alta registrada hasta ahora, lo cual equivale al 0,30% del INB.

Citando a Vicenç Fisas, la AOD no ha sido adecuada

“para fomentar el desarrollo y la autonomía de los países receptores, sino un mecanismo que ha permitido distraer la atención sobre las auténticas causas internas de la pobreza, la marginalidad y el subdesarrollo económico de muchas regiones del planeta. Una parte cada vez mayor de la AOD mundial se

²⁴ Ver datos en www.un.org/es/millenniumgoals/

²⁵ ONU, Objetivos de desarrollo del Milenio: Informe del 2014, Nueva York, ONU, 2014

dirige a paliar los efectos de conflictos armados, más que a promocionar el desarrollo de los pueblos.”²⁶

Una de las tendencias más importantes ha sido el creciente protagonismo de otros organismos y actores, en particular las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD), donde el fenómeno responde a una paradoja, es decir, corresponde tanto a una oposición a la ayuda al desarrollo como a la necesidad de complicidad en ese sistema, constituyéndose en un arma a favor de los que se benefician de esta y a la vez una crítica de la misma.

Según Albert Roca,

“las ONGD han conseguido polarizar buena parte de la capacidad de movilización social de los llamados sectores progresistas de los países ricos.... Se proclaman independientes y buena parte de su financiación parte del Estado. Condenan la ineficacia del Estado y su actuación no parece haber mejorado sensiblemente la de la cooperación oficial.”²⁷

Este nuevo sistema institucional tomó impulso de tal forma que pudiera regular la cooperación, con la capacidad de gestionar los flujos de recursos que son transferidos. Lo interesante es que este mecanismo no solamente se ha canalizado a través de las agencias no gubernamentales, sino también hacia entes subnacionales.

El objetivo es que la distribución de los recursos sea más justa y exista un mayor compromiso entre los beneficiarios y los donantes. Es importante generar estructuras democráticas que fortalezcan las capacidades locales y la constante participación de la sociedad civil de los países centrales.²⁸

²⁶ Vicenç Fisas, *La ayuda oficial, desarrollo y desafío de las necesidades humanas*, en *Papeles*, No. 55, Madrid, Centro de Investigación para la Paz (CIP)- Fundación Hogar del Empleado (FUHEM), 1995.

²⁷ Albert Roca, “Los límites del desarrollo” en Víctor Bretón, Francisco García y Roca, Albert, edit., *La corrupción o el «lado cultural» del desarrollo: el paradigma equívoco del África negra*, Barcelona, Icaria, 1999, p. 207.

²⁸ Jean Bossuyt, “Cooperación descentralizada. Lecciones de la experiencia de la UE con la Convención de Lomé”, documento preparado para la reunión de los Consejos Consultivos Europeos de Cooperación, Mallorca, 2-4 de noviembre 1995, en http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/111_41_1.pdf

Estas iniciativas aún se encuentran en construcción, ya que todavía permanece la noción realista de que la cooperación al desarrollo es una competencia exclusiva de los gobiernos estatales. Indiscutiblemente el nivel central y ejecutivo es el rector en las relaciones internacionales.²⁹ En este sentido el análisis de Carlos Gómez,³⁰ muestra las limitaciones del modelo desde el argumento de que la ayuda del gobierno central no se dirige directamente a la satisfacción de las necesidades humanas básicas. Además, la elección de los países destinatarios no responde a la voluntad de priorizar a las regiones más necesitadas del planeta, sino que se basa en criterios de conveniencia estratégica y de intereses comerciales. Finalmente, sugiere que las decisiones sobre la asistencia oficial suelen darse bajo presiones políticas a las que están sometidos los gobiernos estatales.

Poco a poco la visión realista en la que ha predominado el Estado como actor unitario y preponderante en la escena internacional se ha desplazado. En general, “en sociedades sometidas a procesos de desarrollo, no se puede gobernar sólo desde el Estado o desde la Administración, de ahí que la principal institución que se necesita, es más Estado y más sociedad civil, pero cada una en su sitio”.³¹

Con estos antecedentes las entidades subnacionales empiezan a actuar más independientes en las relaciones internacionales, ya sea con apoyo de programas u agencias, o por sí mismas. Además, comienzan una auto-preparación para convertirse en entidades competentes capaces de negociar y cooperar, con sujetos iguales a ellas.

Las causas principales para el desarrollo de este fenómeno según Catherine García³² se deben tanto a factores externos como internos. Dentro de los primeros se encuentra la incidencia de los fenómenos de la globalización y

²⁹ La Constitución Política de la República se señala que el Estado tiene la competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales y las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales (Art. 261, 2 y 9). Además dispone que entre las competencias exclusivas de los gobiernos: regionales autónomos (262, 9), provinciales (263, 8), municipales (264,14), y parroquiales rurales (267, 7), está la de gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

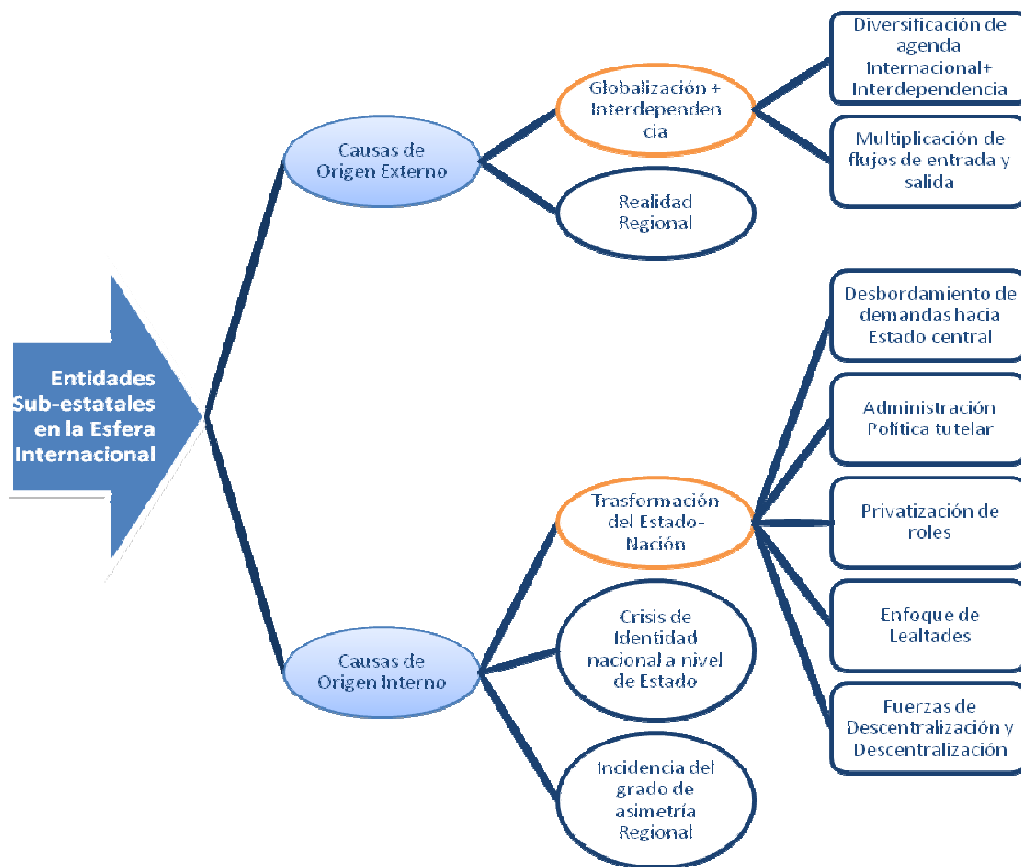
³⁰ Carlos Gómez, *Cooperación descentralizada de las entidades locales*, Catarata, Madrid, 2010.

³¹ Rafael Grasa, “Instituciones para una cooperación al desarrollo de calidad: aclaraciones y propuestas iniciales”, en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 72, Barcelona, CIDOB, diciembre 2005-enero 2006, p. 87.

³² Catherine García, “La actividad exterior de las entidades políticas sub-estatales”, en *Revista de Estudios Políticos*, No. 91, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1996, p. 235-264.

la interdependencia a nivel subestatal. La falta de respuestas adecuadas del nivel central a las necesidades a nivel local, la transformación de la agenda internacional y el desvanecimiento de las diferencias entre política exterior e interior,³³ son aspectos que determinan de manera particular la acción internacional de las entidades subestatales.

Gráfico 1 Causas de la Implicación de entidades Subestatales a nivel internacional



Fuente: basado en Caterina García, “La actividad exterior de las entidades políticas sub-estatales” en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, No. 91, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 235-264.

Elaboración: autora.

Se explica que la incidencia de los otros niveles del Estado en el ámbito de los asuntos exteriores surge a partir de las temáticas discutidas dentro de estos espacios, en tal sentido el deseo de la prolongación de las competencias

³³ Cabe recordar, cómo la política exterior de Estados Unidos se fundamenta básicamente en lo establecido en su política interior, de esta forma, se genera una política unificada donde los objetivos nacionales se representan en las directrices internacionales de acción.

locales hacia ámbitos internacionales se encuentra en términos de su funcionalidad. De hecho, se plantea que ante las crecientes demandas con la diversificación de la agenda internacional, los Estados centrales pierden eficacia y las entidades subestatales entran en escena gracias a los nuevos marcos jurídicos, las innovadoras herramientas y flujos existentes a nivel internacional.

1.3. Aspectos generales en el ámbito de la Descentralización y Cooperación Descentralizada

Se destaca la crisis que afronta el Estado-Nación, lo que lleva a involucrar nuevos actores a nivel estatal, privado y social. Además, el proceso de descentralización surge paralelamente como fuerza que determina el rol de dichos actores. Se entiende que el proceso permite el acceso de los sujetos locales, al escenario internacional convirtiéndose en entidades autónomas, con la esperanza de ser cada vez menos dependientes del gobierno central.

La organización de los países, en particular en América Latina, debido a los largos procesos de colonización³⁴ y luego de regímenes militares,³⁴ ha sido centralizada. Las corrientes fuertemente descentralizadoras surgieron a partir de los años ochenta cuando el Banco Mundial y el FMI promulgaron políticas donde la intervención del Estado debía reducirse pues la “centralización fomentaba la mala gestión y la corrupción.”³⁵ Sin embargo, de este aspecto negativo asociado a las políticas de reajuste estructural promovidas, la descentralización ha tomado propio cuerpo para afrontar la crisis del Estado-Nación, así como las fragmentaciones naturales de sociedades históricamente divididas por aspectos socio-culturales y geográficos.

³⁴ Ernesto Stein, “Fiscal decentralization and government size in Latin America”, en *Journal of Applied Economics*, vol. II, No. 2, Washington D.C., BID, 1999, p. 358. En el curso de los años 70 este proceso centralizador fue reforzado por los regímenes autoritarios que surgieron en la mayoría de los países latinoamericanos.

³⁵ OIT, *La incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales*, JMMS-R-2001-04-0149-49-ES.Doc, Ginebra, 2001, p. 17.

De acuerdo con Carrión,³⁶ el origen de la descentralización surge a partir de las demandas nacidas desde las regiones como por el impulso desarrollado desde los gobiernos nacionales. Es decir, que según las condiciones económicas y sociales, las regiones demandan mayor libertad, sea porque el gobierno central significa un obstáculo o por su ausencia en el territorio. De hecho, en el nacimiento de dichas tendencias se encuentran como primordial factor las necesidades urbanas y rurales desatendidas por los gobiernos centrales.

Es importante, destacar que las políticas de reducción del Estado se enfocan a partir de dos ramas, desde el mercado y desde la administración pública. De allí la diferencia entre los conceptos de descentramiento o privatización y descentralización. A partir de esta diferenciación también es prudente recordar la evolución entre las medidas de primera y segunda generación del BM y FMI, donde primaban las concepciones de estados mínimos y reformas a los sectores de la justicia, laborales y de mercado. Las concepciones neoliberales y neoestructuralistas fueron evolucionando paulatinamente.

“Desde la perspectiva neoestructuralista la descentralización esta visto como una forma de fortalecimiento institucional del estado, tanto al nivel central como al nivel local.... La descentralización está siendo propuesta como un mecanismo de descongestionamiento del estado central y una forma para tomar en cuenta las heterogeneidades locales en el proceso de desarrollo.”³⁷

Más adelante, el discurso dominante sobre la descentralización cambia, y se le otorga un enfoque que trata “sobre la transferencia de recursos y funciones hacia la cuestión de las condiciones para el desarrollo local y la creación de instituciones, mecanismos y relaciones que aseguran *local governance*.”³⁸

³⁶ Fernando Carrión, “Interrogatorio a la Descentralización Latinoamericana: 25 años después”, en Fernando Carrión, comp., *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Quito, FLACSO, SENPLADES, 2007, p. 31-58.

³⁷ Willem Assies, “La descentralización en perspectiva” en Willem Assies, comp., *Gobiernos Locales y Reforma Del Estado en América Latina: Innovando la Gestión Pública*, Colección Ensayos, México D.F., El Colegio de Michoacán, 2003. p. 10.

³⁸ *Ibíd.*

Todos estos hechos demuestran, cómo el Estado nación reduce su capacidad de toma de decisiones en algunos aspectos, lo que abre el campo de acción para las entidades subestatales, que han promovido un trabajo más directo, con sus pares, en otros estados.

El desgaste del sistema de cooperación, el surgimiento paralelo de las fuerzas locales y, las corrientes descentralizadoras, todas para alcanzar el fin del desarrollo en el contexto nacional e internacional, permiten que se consolide el término de Cooperación Descentralizada en el ámbito de las relaciones internacionales. Ya que no existe un consenso sobre la definición exacta, Alberto Enríquez, con mayor precisión define a la cooperación descentralizada como “aquel conjunto de acción de cooperación directa que realizan en el ámbito internacional los gobierno sub-nacionales descentralizados con otros gobiernos sub-nacionales dentro del marco de sus competencias.”³⁹

Otra definición, establecida por María del Huerto, en el ámbito de las relaciones europeo-latinoamericanas conceptualiza el término como: “el conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo, que bajo el liderazgo de autoridades locales procura estimular las capacidades de los actores de base territorial a fomentar un desarrollo más participativo”.⁴⁰ Lo último ciertamente significa que en esta interacción existen mayor número de actores y se involucran de manera más intensa en cada parte del proceso, principalmente en la identificación de demandas, asignación de recursos y fiscalización de acciones.

Para González Parada, se la puede definir como,

“un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer vínculos directos con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo

³⁹ Alberto Enríquez y Manuel Ortega, *Cooperación Descentralizada del asistencialismo a la visión de socios, Documento Base II*, Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Guatemala, 2007, p. 12.

⁴⁰ María del Huerto Romero, “Análisis de la cooperación descentralizada local: Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina”, en *Anuario de la cooperación descentralizada*, Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea- América, 2005, p. 19.

con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo.”⁴¹

Existen sin embargo, por el alcance que tiene este tipo de cooperación, una extensa cantidad de definiciones referentes al tema, según la diversidad de visiones y prácticas de la misma. Por ello, el programa URB-AL ha identificado cuatro lecturas en torno a la cooperación descentralizada en las que se enfatiza un aspecto del fenómeno.⁴²

Tabla 3 Lecturas de en torno a la Cooperación Descentralizada

LECTURAS	DETALLE
Agentes de Cooperación	Se centra en la identificación de los actores de la cooperación descentralizada. Lo que se trata es determinar si existen o no actores privilegiados.
Naturaleza de la Descentralización	Se incluyen las iniciativas de los estados nacionales o instancias supranacionales que estimulan esta cooperación a través de presupuestos y programas propios. Este es el caso de URB-AL.
Resultados Esperados	Sostiene que uno de sus elementos definidores es el hecho de que la acción debe beneficiar a los socios de ambos lados.
Alcance de la Descentralización	La cooperación descentralizada más que un nuevo instrumento es un nuevo enfoque de la cooperación, con características propias que la diferencian de las propuestas tradicionales.

Fuente: basado en María del Huerto Romero, “Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea- América Latina”, en *Anuario de cooperación descentralizada*, Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada, 2005.

Elaboración: autora.

Dichas lecturas han incidido en la definición de la Cooperación Descentralizada, sin embargo, como ya se mencionó no se ha logrado un consenso y se ha acordado en términos más amplios como “toda aquella cooperación cuyas acciones tienen como destino al gobierno local y entes comunitarios locales.”⁴³

⁴¹ José Ramón González, coord., *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Madrid, La Catarata-IUDC, 1998, p. 37.

⁴² María Del Huerto, *Aportes para la construcción de un marco de referencia...* 2005.

⁴³ Pedro Antonio Martín Pérez, *Algunas consideraciones jurídico-administrativas sobre la cooperación municipal descentralizada*, Cataluña, CICODE, 1998, en www.programadescentralizaciondelestadoydesarrollo/html.

Basado en este conocimiento, las características más específicas del nuevo modelo de cooperación y que lo diferencia de la cooperación centralizada tradicional son:⁴⁴

- Los agentes de la relación de cooperación son protagónicos.
- El campo de intervención se define por el ámbito propio de las competencias de los entes subnacionales. Todas las facultades podrán ser concurrentes a excepción de la rectoría. El ejercicio de la competencia se regula en el modelo de gestión de cada sector para evitar o eliminar la superposición de funciones.
- El marco autónomo de competencias facilita la posibilidad de potenciar la cooperación agregando intercambio de experiencias.
- La cooperación se da en un marco de menos condicionalidades y tiende a ser más solidaria y flexible y a tener menos regulaciones y trámites.
- Se establecen relaciones más estables entre los entes cooperantes.
- Se establece sobre el principio de la relación entre iguales.

Con estas características se puede determinar por qué la CID ha tenido una buena aceptación y tanta cabida dentro de las relaciones internacionales, así poco a poco ha ido desplazando a la cooperación tradicional, por su amplia posibilidad de actuación y cercanía al principio de subsidiariedad.

Además sus ventajas competitivas han contribuido a la consolidación de los movimientos solidarios y a legitimar las acciones de colaboración tanto externas como internas. Lo anterior ha implicado un mayor compromiso por parte de los involucrados, con un incremento en la participación activa de la comunidad dentro de los proyectos de desarrollo.

Ciertamente, este tipo de cooperación muestra un avance en las relaciones, por la innovación en sus instrumentos y mecanismos así como las características que lo representan. No obstante, hay que reconocer que también existen debilidades y problemas que le son propios, y que en ocasiones han afectado su gestión.

⁴⁴ Alberto Enríquez y Manuel Ortega, *Cooperación Descentralizada del asistencialismo a la visión de socios...*

El análisis precedente esclarece la evolución, desarrollo y progreso de la cooperación tradicional hasta la descentralizada. Estos antecedentes permiten comprender de manera más fluida, cómo a nivel nacional se han asimilado los diferentes alcances de la cooperación internacional y las corrientes que paralelamente se han desarrollado en el mundo. A continuación se analizará si dicho modelo es prudente dentro los parámetros locales existentes y qué factores determinarán su éxito o fracaso.

CAPITULO II

2.1. La institucionalidad del sector en el Ecuador

El escenario institucional con que el Ecuador ha afrontado la cooperación internacional ha sido diverso, con una constante búsqueda de los mismos objetivos: asistencia técnica y económica, bajo diversas estructuras institucionales y procedimientos que responden a los cambios en las líneas políticas de los gobiernos y sus prioridades.

En ese sentido, todos los organismos creados se pueden diferenciar en dos etapas. Una de orden restrictivo, relacionada únicamente con la captación de cooperación y; una posterior en la que se realizan progresivamente esfuerzos para relacionar positivamente la asistencia internacional con los esfuerzos y las necesidades locales de desarrollo.

Bajo esta óptica, se evidencian en las distintas formas institucionales específicas, organismos rectores y organismos generadores de políticas e instrumentación. Es decir, un ejercicio consultivo, acompañado de un organismo que implemente y controle las políticas de CI.

Desde que inicia la institucionalización específica del sector, se han constituido siete organismos para el manejo de la ayuda internacional. En ese contexto, los primeros esfuerzos institucionales se establecieron como cuerpos colegiados que combinaban la rectoría e implementación de las políticas. Posteriormente, se consideró, por una parte, la institución rectora (consejos interministeriales) y; por otra, un organismo para la implementación (agencias o institutos adscritos a una de las secretarías de Estado); esta forma se ha mantenido con variantes en los delegados que conforman los consejos, cuyo mayor avance, es la incorporación taxativa de delegados de los gobiernos subnacionales, a partir de 2007. Finalmente, la existencia de una secretaría técnica como organismo de implementación y regulación para la cooperación, podría significar un punto de inflexión en el tratamiento del sector, dada su categoría institucional.

Tabla 4 Instituciones creadas para gestionar la cooperación en el Ecuador

AÑO	INSTITUCIÓN
1974	Comité Nacional de Cooperación Técnica y Asistencia Económica
1986	Comité Nacional de Cooperación Técnica y Asistencia Económica
1993	Agencia de Cooperación Externa (ACE)
1999	Agencia Ecuatoriana de Cooperación Externa – AGECE
1999	Consejo Asesor de Cooperación Internacional (COCDI)
2000	Consejo Asesor de Cooperación Internacional (COCDI)
2000	Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI)
2007	Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI)
2010	Comité de Cooperación Internacional (COCI)
2010	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI)

Fuente: Basado en Registros Oficiales de 1974 a 2011.

Elaboración: autora.

En términos históricos, en 1974 se implementa la primera entidad nacional dedicada a la cooperación, el *Comité Nacional de Cooperación Técnica y Asistencia Económica*, que se crea en el contexto de un gobierno militar y nacionalista, a través de una reglamentación que incluye los asuntos relacionados con su parte formal e incluso administrativa.

Esta institución procuraba dos objetivos: a. agilidad, orden y eficiencia en la programación, coordinación y utilización de la asistencia técnica internacional y; b. que tenga un fuerte vínculo con las prioridades nacionales de desarrollo, en concreto, con las prioridades del Plan de Desarrollo.

Para las relaciones internacionales, el comité era deficitario porque tenía un carácter restrictivo porque no se preocupaba del fondo sino del procedimiento, si bien sugería notablemente la necesidad de enmarcar la cooperación en un contexto de necesidades prioritarias de desarrollo, omitía en la práctica la comprensión del escenario internacional. Así, en el artículo sexto establecía “en caso de que el dictamen (de solicitud de cooperación) fuere favorable, presentará la misma a la fuente internacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores.”⁴⁵

Con esta experiencia, en 1986 el nuevo decreto mantuvo el comité y establece mecanismos para promover el mejor aprovechamiento posible de la cooperación. La norma, insiste en la correlación debida entre la disponibilidad

⁴⁵ Decreto No. 201-B de -20-II-1974, R.O. No. 510, 12 de febrero de 1974. Paréntesis propio.

de ayuda y las prioridades de los planes nacionales de desarrollo. Para instrumentar tanto la agilidad como el aprovechamiento de las intervenciones, crea un procedimiento en etapas,⁴⁶ según el siguiente esquema:

Tabla 5 Procedimiento para intervenciones de cooperación 1986

ETAPA	PASOS
Etapa Previa a la Cooperación	a. calificación la prioridad y estructura de los proyectos
	b. emisión de informe a consideración de una segunda instancia
	c. presentación, negociación y suscripción con la oferta de cooperación
<i>Etapa de implementación</i>	a. presentación ⁴⁷ de un plan de trabajo (con aprobación desde la entidad ejecutora)
	b. generación de un informe de avance del proyecto a término de cada periodo.

Fuente: Decreto No. 1757 de 14-IV-1986, R.O. No. 420
Elaboración: autora.

Al igual que el precedente, este reglamento privilegió los elementos administrativos y procedimentales, por sobre las dimensiones de fondo, conceptuales y de entorno internacional que caracterizan a la CI.

En 1993 se firmó en Copenhague, un Acuerdo Marco entre la Unión Europea y el Pacto Andino, acto que derivó localmente en la creación de la Agencia de Cooperación Externa como parte del Consejo Nacional de Desarrollo, encargada del diseño, mantenimiento y administración del Sistema Nacional de Cooperación Externa.

Se consideraba a las normas e instrumentos aplicados para el tema como insuficientes en términos de impacto, por esta razón en 1999 el Reglamento de Cooperación Técnica y Asistencia Económica Internacional crea la *Agencia Ecuatoriana de Cooperación Externa - AGECE*, y también el *Consejo Asesor de Cooperación Internacional* como instancia generadora de políticas.

Este nuevo marco jurídico implicó un avance importante que por primera vez reconoció la necesidad de un sistema para el tratamiento de la asistencia internacional. Reconoció la limitada institucionalidad nacional e intentó generar

⁴⁶ En orden procesal: Secretaría General de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo; Comité Nacional de Cooperación Técnica y Asistencia Económica; Secretaría General al Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁴⁷ A la Secretaría General de Planificación de CONADE al comienzo de cada periodo.

medidas para mejorar la captación y uso de recursos, desarrollar las capacidades locales de gestión y la identificación de ofertas de asistencia.

En tal contexto, es significativo el hecho de identificar las formas y fuentes de canalización de recursos como: bilaterales; horizontales entre países en desarrollo; multilaterales y de organismos no gubernamentales. Se reconoce la necesidad de elaborar un diagnóstico de la demanda de recursos de asistencia técnica o financiera y un plan para su negociación.

A pesar de los cambios introducidos la AGECE tuvo corta vigencia.⁴⁸ En agosto de 2000, se expide el Reglamento de Cooperación Técnica y Asistencia Económica Internacional, que consideraba que la AGECE no había alcanzado sus objetivos -motivación recurrente al revisar los distintos instrumentos jurídicos referidos; es decir, cada nueva institución se creaba en el espíritu de que la anterior forma institucional o había sido insuficiente o no había cumplido sus objetivos.

Frente a esta situación, se establecen nuevas instituciones nominales, para atender adecuadamente la captación y utilización de recursos, que mejoren la relación de oferta y demanda de CI. Asimismo el reglamento incluye definiciones sobre competencias y facultades institucionales de todos los actores gubernamentales que participan en el proceso, similares a las del reglamento de 1999.

Para la instrumentación del sistema, se estableció el Consejo Asesor de Cooperación Internacional como rector del diseño y formulación de las políticas nacionales en materia de cooperación técnica y asistencia económica no reembolsable para la coordinación, administración y supervisión de la cooperación externa y asistencia económica, se creó el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), organismo que centralizaría las solicitudes de asistencia y su gestión.

⁴⁸ El Decreto que crea AGECE se expidió en abril de 1999 y, el que crea INECI, organismo que la reemplaza se promulgó en agosto de 2000.

Durante el mismo periodo presidencial,⁴⁹ se emitió un reglamento para la aprobación, control y extinción de personas jurídicas de derecho privado, con finalidad social y sin fines de lucro. En la sección que atañe a las organizaciones no gubernamentales extranjeras, se refiere exclusivamente al procedimiento de habilitación para su funcionamiento en el país. En ese mismo contexto, se expidió el texto unificado de legislación del Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad,⁵⁰ que condensaba toda la normativa referida a cooperación en su título XII.

Para 2007, el Decreto Ejecutivo No. 699 crea el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI), fundamentado en la necesidad de fortalecer la capacidad nacional de implementación de los planes y programas que cuenten con asistencia o financiamiento extranjero. Para la generación de políticas, establece el Consejo Directivo de Cooperación Internacional (CODCI) y, para la implementación y regulación crea la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI).

Un elemento importante de este marco institucional es la incorporación concreta de los gobiernos subnacionales al SECI, que evidenció tanto la implicación de las nuevas formas de cooperación, cuanto el ejercicio consuetudinario de la cooperación con municipios y gobiernos provinciales. De igual forma, el reglamento creó una instancia de transición antes de extinguir el INECI y dar paso al funcionamiento de la AGECI.

Para 2010, la AGECI, se configura funcionalmente como una secretaría técnica, por lo que cambia su denominación a Secretaría Técnica de Cooperación Internacional- (SETECI), y el Comité de Cooperación Internacional (COCI) por el CODCI; bajo las que actualmente funcionan ambas instituciones.

Las estructuras institucionales de la cooperación internacional en el Ecuador en un principio estuvieron adscritas de forma reglamentaria y administrativa al Ministerio de Relaciones Exteriores y posteriormente, con la

⁴⁹Registro Oficial No. 3054 de 30 de agosto de 2002. Se había creado una Comisión Jurídica de Depuración Normativa, misma que recomendaba supresiones y creaciones normativas.

⁵⁰ Registro Oficial No. 744 de 14 de enero de 2003.

creación de la secretaría técnica se decidió que fueran parte de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Gráfico 2 Incorporación conceptual de la Institucionalidad del Sector 1974-2010



Elaboración: autora

Así, se han evidenciado en la trayectoria institucional del sector, incorporaciones conceptuales que derivan en elementos normativos y formas organizacionales. Al respecto son destacables los esfuerzos por el ordenamiento institucional, la vinculación de la cooperación con la planificación nacional y la implementación en el escenario subnacional. Sin embargo, estos esfuerzos no han sido suficientemente estructurales para trascender en el tiempo lo que da como resultado este ejercicio absolutamente coyuntural.

2.2. De la organización territorial y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en el marco de los procesos de descentralización

El proceso de descentralización en América Latina comienza en la década de los setenta. Especialmente a partir de los ochenta, los gobiernos latinoamericanos han visto como los mecanismos de gobierno centralizadores que se habían utilizado, presentaban falencias que no se podían controlar.

Guillermo O'Donnell explica, "un orden nacional representado por la ley y la autoridad del Estado se desvanece en cuanto uno se aleja de los centros urbanos nacionales".⁵¹

Si se quiere definir una política pública e institucionalizarla, previo al desarrollo de cualquier estrategia de fortalecimiento estatal, es necesario atender una inquietud intermedia: *¿qué objetivos debe ayudar a cumplir esa estrategia?*

En el Ecuador, el objetivo es generar alternativas de desarrollo que viabilicen el mejoramiento de condiciones de vida. Ahora, este contenido, ha tenido en la experiencia institucional nacional y subnacional, distintas enseñanzas, versiones y restricciones; que pasan por un escenario de descentralización hacia el mercado, a uno de reducción simple de competencias estatales y, otro reciente, de desarrollo desde el ejercicio de competencias a través del nivel subnacional.

Como se evidencia, al tratarse de un contenido complejo, las estrategias pasan por varios entendimientos colectivos, en lo social, lo político y lo económico. Visto así, descentralizar en efectivo, resulta la interacción de *juegos* entre elementos normativos (Constitución y herramientas jurídicas afines), institucionales (papel de los GAD; desconcentración de recursos; generación de información confiable; procesos de aprendizaje, entre otros) y; por lo tanto, políticos, en la medida que en este proceso interactúan y se priorizan legítimos intereses de lo local y lo nacional (y sus actores), de forma complementaria.

Las ideas ensayadas a partir de ahora se ocuparán de este tema, en una breve lectura de antecedente, que permita comprender la estrategia del Estado y el nuevo marco legal en el Ecuador.

Históricamente, la construcción del Estado ecuatoriano se ha centrado en una administración concentradora de poder reflejada en las funciones legislativa, judicial y ejecutiva. Sin embargo, dado el agotamiento del método

⁵¹ Guillermo O'Donnell, *Estado, democracia y ciudadanía*, en Nueva sociedad, No. 128, noviembre-diciembre 1993, p. 62-87, citado por Augusto Barrera G., "Un Estado descentralizado para el desarrollo y la democracia", Quito, ILDIS, 2006, p. 3.

de gobernabilidad, el proceso de descentralización en el país ha buscado varios objetivos como la construcción de democracias participativas estables con mayor capacidad de resolución de conflictos, la eficiente asignación de los recursos públicos, una mayor eficiencia del gasto local, la eficacia de las políticas públicas, entre otros.

Su territorio se divide políticamente en 24 provincias y 226 cantones. Cada provincia tiene un gobernador que tiene autoridad como representante del gobierno central, un prefecto⁵² y un consejo provincial; mientras que los cantones tienen un alcalde y un consejo municipal. Tanto los alcaldes, prefectos y consejos municipales⁵³ son elegidos por voto popular (los consejeros son designados en forma de un cuerpo colegiado por cada municipio de entre sus concejales), y la cantidad de concejales y consejeros son elegidos de acuerdo con los pobladores de cada administración sub gubernamental⁵⁴.

A partir de la incorporación constitucional en 2008, las juntas parroquiales rurales tienen también un escenario de legitimidad en las circunscripciones rurales (818),⁵⁵ sin embargo, estos organismos aún no operan con alguna competencia exclusiva.

La división geográfica, territorial y la estructura política en el Ecuador han definido las relaciones de poder que no han permitido un mejor desarrollo de ideas descentralizadoras. El regionalismo y el partidismo han sido factores claves para que la dinámica de la descentralización se encuentre en la distribución vertical del poder.

⁵² Con excepción de la provincia de Galápagos que, por mandato constitucional tiene un consejo de gobierno conformado como un cuerpo colegiado.

⁵³ La elección de consejos municipales contempla su conformación por concejales urbanos y rurales.

⁵⁴ Los concejales ejercen sus funciones en los concejos municipales y los consejeros en los consejos provinciales.

⁵⁵ Conformados por cinco vocales.

Tabla 6 Estructura Política en el Ecuador 2008-2012

Territorio *	Gobiernos*	Regímenes Especiales*	
Región	Gobierno Regional	Galápagos	Circunscripciones indígenas, afro ecuatorianas y montubias
Provincias	Gobierno Provincial	Distritos Metropolitanos	
Cantones	Gobierno Municipal	Autónomos	
Parroquias Rurales	Gobierno Parroquial		

Fuente: Constitución de la República, COOTAD.

Elaboración: SENPLADES.

El país inició un proceso para la aplicación de políticas de descentralización hace casi tres décadas. Sin embargo los avances han sido limitados y conducidos en muchas ocasiones por intereses particulares.

El gobierno central se reafirma a lo largo de los años sesenta y setenta. La Ley de Régimen Municipal⁵⁶ establecía un marco; sin embargo, gran parte de la inversión institucional se daba al nivel central. La Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) proponía modelos de desarrollo sectorial en las provincias (industrial, agrícola) y se generaron organismos de desarrollo regional como parte de un conflicto con los organismos del régimen seccional autónomo y sus competencias.

La discusión sobre descentralización en el Ecuador empezó a ser apoyada por organismos multilaterales a finales de los años ochenta e inicios de los noventa. El país intentó enfocar el proceso en el marco de una reforma de Estado que buscaba la privatización de empresas públicas, quienes se veían débiles y burocratizadas. La Ley de Modernización del Estado⁵⁷ es el primer documento que habla expresamente sobre descentralización, y describe las privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada.

Para cumplir con los fines de racionalización, eficiencia y simplificación administrativa, el Consejo Nacional de Modernización tomó el mando de las políticas de descentralización como “la delegación del poder político,

⁵⁶ Codificación 16, Registro Oficial Suplemento 159 de 5 de diciembre del 2005.

⁵⁷ Ley 50, Registro Oficial 349 de 31 de diciembre de 1993.

económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales.”⁵⁸

Entre 1996 y 1998 se produjeron variados eventos que dinamizaron el proceso de descentralización. Los gobiernos locales empezaron a preocuparse activamente e intentaban fortalecerse en aspectos institucionales.

Además, se publicó la Ley de Descentralización, y en 1998, con las reformas a la Constitución ecuatoriana, se establece que el Estado sea de administración descentralizada. El artículo 226 dictaba que las competencias del gobierno central podrían transferirse a excepción de, defensa y seguridad nacional; dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria, la gestión de endeudamiento y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan.⁵⁹

Para 1999, el país se hallaba en plena crisis política y económica, factor que puso al descubierto conflictos regionales y de poder. “La procedencia regional de los bancos quebrados y los impactos territorialmente diferenciados de la crisis económica y política de 1999 marcaron también la dinámica de la descentralización.”⁶⁰

En diciembre de ese mismo año se creó la Comisión de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales donde se presentaron trabajos consensuados sobre cómo se ve la descentralización, y propuso una primera matriz de competencias. A pesar del trabajo conjunto, las fuerzas se empiezan a dispersar y se pierde campo en la discusión política. En diciembre de 2000 se derogó la conformación y atribuciones de la Comisión y se la sustituyó con un cuerpo colegiado. Adicionalmente, mediante Decreto Ejecutivo No. 1683 de 13 de mayo de 2001 se publica el Plan Nacional de Descentralización.

⁵⁸ Art. 34 Ley de Modernización, Registro Oficial 349 del 31 de diciembre de 1993.

⁵⁹ Ley 27, Registro Oficial 169 de 8 de octubre de 1997.

⁶⁰ Provincias de la Costa y del Oriente realizaron propuestas de autonomía provincial. Además, cinco provincias se pronunciaron en las urnas en consultas populares cuya validez institucional fue absolutamente nula. CONCOPE-UNDP. En “Estado Actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio”, ..., Quito, 2005.

Dentro de la normativa clave en los últimos años está también la Ley de Modernización, Descentralización, Juntas Parroquiales y Régimen Municipal (LRM), orientadas al fortalecimiento de las competencias seccionales.⁶¹

El Consejo Nacional de Modernización (CONAM) se convirtió en el eje de la descentralización administrativa en el Ecuador como catalizador de la transferencia de competencias estatales a los gobiernos seccionales. Para 2005 se concluyó que la descentralización administrativa no había cumplido las expectativas fijadas a partir de 1997 cuando entró a regir la Ley de Descentralización. En esos años en la práctica, se habían transferido competencias “a la carta” a través de convenios en al menos 11 gobiernos seccionales, en aspectos de turismo (aproximadamente 76) y ambiente (aproximadamente 68), y mucho menos en sectores como: salud (8), educación (13), agricultura (20), tránsito y transporte (6).⁶²

Con las reformas de 1998, el país se dirigió hacia un modelo donde las competencias que eran centrales podían pasar a los gobiernos locales a voluntad y con la entrega de recursos que se acordará en una negociación bilateral de cada gobierno con el ejecutivo. Si vencidos los plazos no se suscribían los convenios de transferencia, las competencias y recursos pasaban por mandato de la ley, automáticamente, al gobierno seccional, en los mismos términos en los que éste los solicitó.⁶³

Aunque la descentralización fue flexible en cuanto a sus formas y procedimientos, no se desarrolló como se esperaba. No se registra alguna experiencia donde la transferencia haya sido completa, ordenada y calculara los recursos financieros, tecnológicos y humanos respectivamente.

⁶¹ Ley Donaciones Voluntarias del 25% (R.O. 716,2 de diciembre de 2002). (18) (Ley Reformatoria L.R.M. R.O. 429, 27 de septiembre de 2004; Ley Bonificación Tributaria; R.O. 148, 18 de noviembre de 2005). (19) (cfr. (2) Ley Juntas Parroquiales, R.O 105- 16 de septiembre de 2005; Ley Régimen Municipal R.O. 159, 5 de diciembre de 2005.

⁶² CNC, *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*, Quito, Editorial Ecuador, 2012.

⁶³ Art. 226 de la Codificación de la Constitución de 1998, Arts. 9 y 10 del Reglamento a la Ley de Descentralización.

2.3. La nueva estrategia del Estado y el marco legal en el Ecuador

En el Gobierno actual los cambios inician al eliminar el CONAM y la SODEM para que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo retome el tema de la descentralización y reforma del Estado.

El artículo 1 de la Constitución, establece a la descentralización como una forma de gobierno:

“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”.

La descentralización se define como una estrategia clave en la búsqueda de la distribución equitativa del poder y los recursos nacionales. Se fundamenta en el principio de subsidiariedad, donde la autoridad más cercana a la población es privilegiada para resolver sus necesidades y conflictos⁶⁴.

El Plan del Buen Vivir establece una reforma democrática del Estado, misma que abarca un profundo rediseño de la reorganización territorial del país para contribuir a la construcción de un gobierno desconcentrado y descentralizado que lleve al bienestar colectivo. Además, el Objetivo 12 del Plan Nacional del Buen Vivir (PNVB) establece como una de sus políticas promover un desarrollo territorial equilibrado a través de la profundización de los procesos de descentralización y desconcentración.⁶⁵

Así, la Constitución del Ecuador 2008 define la organización territorial del país y particularmente en el Capítulo IV establece el régimen de competencias donde se incorporan las mismas a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

⁶⁴ Entiéndase según COOTAD, Art. 3, literal d) : La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos. En virtud de este principio, el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más cercanos a la población y solo se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto de un territorio.

⁶⁵ SENPLADES, *Reforma democrática del Estado, rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión, y de la organización territorial*, Quito, Editorial Conejo, 2009.

En conformidad con la disposición de la Constitución, se crea un cuerpo legal codificado que integra las normativas de los GAD, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que fija las competencias que cada nivel de gobierno deberá asumir en un plazo que no exceda los ocho años.

Para dicho procedimiento, se conformó a principios del 2011 el Concejo Nacional de Competencia (CNC) como organismo técnico con diez y siete funciones dentro de las cuales se encuentra organizar e implementar el proceso de descentralización. El Concejo está conformado por cuatro representantes de los diferentes GAD, así como un delegado permanente del gobierno,⁶⁶ que será el representante del organismo de planificación nacional existente, SENPLADES.

El COOTAD describe al menos veinte competencias dentro de las cuales se encuentra la gestión de la cooperación internacional. La cooperación internacional se encuentra dentro de los sectores comunes y por tanto es susceptible a descentralizar conforme al principio de subsidiaridad, además es parte de las competencias exclusivas constitucionales y por tanto debe ser descentralizada en un plazo máximo de cuatro años según el Plan Nacional de Descentralización.

⁶⁶ A septiembre del 2011, para la firma de la resolución de transferencia de la competencia de cooperación internacional: Gustavo Baroja Narvárez, Representante de los GAD Provinciales; Sonia Palacios Velásquez, Representante suplente de los GAD Municipales; Hugo Quiroz Vallejo, Representante de los GAD Parroquiales; y, René Ramírez Gallegos, presidente el CNC como representante de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Tabla 7 Clasificación de las competencias por facultades y Nivel de Gobierno

ÁREA TEMÁTICA/NIVEL DE GOBIERNO	CENTRAL	REGIONAL	PROVINCIAL	MUNICIPAL	PARROQUIAL
PLANIFICACIÓN*	Rectoría	Planificar	Planificar	Planificar	Planificar
CUENCAS HIDROGRÁFICAS	Rectoría	Gestionar	Gestionar		
TRÁNSITO Y TRANSPORTE	Rectoría	Planificar Regular Controlar		Planificar Regular Controlar	
SISTEMA VIAL	Rectoría	Planificar Gestionar	Planificar Gestionar	Planificar Gestionar	Planificar Gestionar
ORGANIZACIONES SOCIALES	Rectoría	Controlar Gestionar			Gestionar Controlar
I&D	Rectoría	Planificar			
ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	Rectoría	Fomentar	Fomentar		0
SEGURIDAD ALIMENTARIA	Rectoría	Fomentar			
COOPERACIÓN INTERNACIONAL*	Rectoría	Gestionar	Gestionar	Gestionar	Gestionar
AMBIENTAL	Rectoría		Gestionar		
RIEGO	Rectoría		Planificar Gestionar		
USO DEL SUELO	Rectoría			Control	
SERVICIOS PÚBLICOS	Rectoría			Gestionar	Controlar
TASAS Y CONTRIBUCIONES	Rectoría			Regular Controlar	
INFRAESTRUCTURA PÚBLICA	Rectoría			Planificar Gestionar	Planificar Gestionar
PATRIMONIO	Rectoría			Gestionar	
CATASTROS INMOBILIARIOS	Rectoría			Gestionar	
ACCESO CUERPOS DE AGUA Y ANEXOS	Rectoría			Regular Controlar	
USO CUERPOS DE AGUA Y ANEXOS	Rectoría			Gestionar	
EXPLOTACIÓN MATERIALES ÁRIDOS Y PÉTREOS	Rectoría			Regular Controlar	
RIESGO	Rectoría			Gestionar	

Fuente: Constitución de la República, 2008. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010.
Elaboración: autora.

Después de largos periodos donde la descentralización ha evolucionado y pasado desde táctica para la reducción del Estado hasta su concepción como estrategia de desarrollo, hoy el país cada vez tiene más claro que la descentralización es un medio para hacer más reales y cercanas las políticas públicas que generen bienestar a los habitantes de la nación.

Muchas son las directrices, políticas y acciones que un gobierno local puede formular con un entorno favorable que defina justamente los roles de cada actor en el territorio, y las formas de coordinación entre cada nivel de gobierno. Es por ello que entre otros, el nuevo modelo de descentralización se rige por principios de obligatoriedad, progresividad, equidad, coordinación y complementariedad. La descentralización requiere de instituciones fuertes que marquen las reglas de juego en sectores como la cooperación internacional.

No solamente los gobiernos locales, sino el gobierno central deben fortalecerse en función de brindar mejores servicios y encaminar recursos fiscales y extranjeros hacia el desarrollo integral y equitativo del país. En particular, el gobierno central juega un rol determinante como rector pues le atañe gobernar las relaciones estatales con el objetivo de democratizarlas, sin concentrarlas o privatizarlas. Debe emitir políticas públicas orientadas a cumplir sus objetivos de desarrollo.⁶⁷

La descentralización de la cooperación internacional nace de la crisis de un modelo que no logra traducir las necesidades locales hacia el accionar internacional. Así como la descentralización en general ha sufrido grandes cambios de enfoque, la cooperación descentralizada también lo ha hecho, adecuándose a las nuevas necesidades que los actores locales, las prioridades de la agenda internacional y las nuevas concepciones del desarrollo le sugieren.

Con el actual modelo de descentralización por primera vez se hace explícita esta competencia y así mismo se hace obligatorio para los gobiernos subnacionales pensar en ella. La lucha inicial por este espacio de poder y accionar nace de la importancia de acceder a recursos económicos e intervenir en la ejecución que se haga con ellos en el territorio. Sin embargo, con la nueva visión de la cooperación internacional, las tendencias actuales van mucho más allá. Se observan formas más integrales de cooperación como los “hermanamientos, donde se intercambian mucho más que recursos financieros”.

A continuación se detallará el proceso de descentralización de la competencia de cooperación internacional y con qué elementos operativos cuenta para desarrollarse.

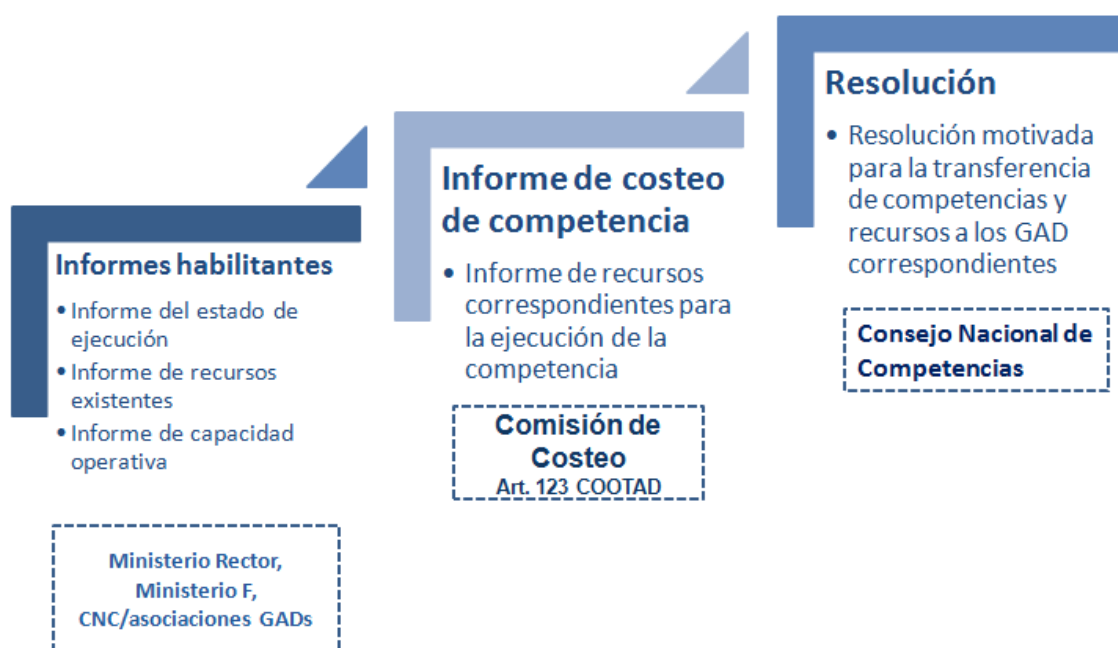
⁶⁷ CNC-SENPLADES, *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*, Editorial Ecuador, Quito, 2012.

2.4. De roles y las competencias: La cooperación internacional descentralizada

Establecido el marco legal, la cooperación internacional descentralizada se materializa cada vez más en el Ecuador. Dado que el nuevo modelo de descentralización es progresivo y obligatorio, a pesar de que la Constitución y el COOTAD le otorgan la titularidad de la competencia de la gestión descentralizada a los gobiernos locales,⁶⁸ este proceso tardó casi tres años en transferirse formalmente.

Con la conformación del Consejo Nacional de Competencias (CNC) se determina, a criterio del mismo, que la cooperación internacional no reembolsable debe ser transferida en el primer año de su gestión. Es así que en el mes de marzo de 2011, el CNC conforme al procedimiento descrito en el artículo 154 del COOTAD solicita informes habilitantes⁶⁹ a los tres gremios de gobiernos autónomos descentralizados, a SETECI y al Ministerio de Finanzas.

Gráfico 3 Procedimiento de Transferencia de Competencias



Fuente: Artículo 154 del COOTAD.
Elaboración: SENPLADES

⁶⁸ Conforme al artículo 131 del COOTAD: “los gobiernos autónomos descentralizados podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencia propias en el marco de los objetivos nacionales, de sus planes de desarrollo y los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiaridad, oportunidad y pertinencia. Se mantendrá un registro en el sistema nacional de cooperación internacional”.

⁶⁹ A través de la resolución número 006-CNC-2011 en R.O. 470 de 15 de junio de 2011.

El plazo máximo para que las instituciones responsables presentaran los informes habilitantes era de sesenta días, una vez finalizados requerían que el CNC receptara tres informes de gremios y uno de la institución rectora del sector. El informe, a cargo del Ministerio de Finanzas, no fue entregado a excusa de que esta competencia no implicaba un servicio con recursos fiscales sino el ejercicio de la facultad para captar recursos no reembolsables hacia los gobiernos locales. Con el mismo argumento, no se realizó el segundo paso determinado por la ley para la transferencia.

La comisión de costeo se prevé en función de obtener, a través de la información de los informes habilitantes, un aproximado de los recursos requeridos por el nivel de gobierno que ejecutará la competencia para ejercerla de manera adecuada y pertinente. Después de este análisis, la comisión de costeo establecida para el fin debería presentar un informe al CNC.

En el caso de la descentralización de esta competencia se consideró que la comisión y el informe que debería generar no eran procedentes.⁷⁰ Esto plantea un enfoque sobre la visión de la cooperación descentralizada en el Ecuador y es que su gestión debe insertarse en los mecanismos ya existentes de planificación y gestión de los gobiernos locales. Es decir que, si se considera la gran heterogeneidad que caracteriza a los territorios y sus gobiernos en el país, la dotación de recursos fiscales directos no necesariamente condiciona para que los gobiernos locales que ya gestionaron cooperación descentralizada lo hagan mejor, y los que no, para que comiencen a hacerlo.

Los gobiernos subnacionales deben planificar su gestión en función del diagnóstico que hagan de su propio territorio, allí ya se puede encontrar el primer insumo que determinará la demanda de cooperación internacional. Por otro lado, la SETECI como rector procura brindar cada vez una mejor y detallada descripción de los oferentes en términos de cooperación para el Ecuador.

⁷⁰ Para ampliar la justificación se puede revisar el oficio del Ministerio de Finanzas No. MF-DM-2011-1365, 26 de septiembre de 2011.

Después del análisis por parte del CNC, en octubre de 2011⁷¹ se resolvió transferir la competencia de la gestión de la cooperación internacional no reembolsable y asistencia técnica en los gobiernos autónomos descentralizados. Esta resolución recalca que la transferencia de la competencia se realiza en el marco del SECI y que además, su ejercicio debe enmarcarse en el ámbito de sus competencias. Es importante destacar que la gestión para atraer recursos internacionales en un gobierno local solo podrá responder a las facultades otorgadas por ley.

Así, un gobierno local municipal no podrá captar, ni hacer uso de recursos en competencias como riego y drenaje, donde la titularidad y exclusividad es del gobierno provincial, así como este último no deberá gestionar recursos de la cooperación internacional para aspectos como agua potable o canales.

De la misma forma las demandas generadas desde el territorio deberán guardar absoluta relación con los instrumentos de planificación establecidos por la ley, es decir al menos, el Plan Nacional del Buen Vivir y sus propios planes de desarrollo territorial. Allí, es trascendental la existencia de espacios de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y actores que mantienen incidencia en el territorio.

Tabla 8 Criterios para el ejercicio de la competencia de gestión de la Cooperación Internacional.

CRITERIOS	DETALLE
Complementariedad y corresponsabilidad	La Cooperación Internacional (CI) debe complementar los esfuerzos de desarrollo del Estado ecuatoriano. Su aporte principal debe ser el fortalecimiento de capacidades institucionales y de talento humano, la transferencia de tecnologías y de conocimientos, para el logro del Buen Vivir.
Articulación territorial	Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) deberán establecer mecanismos de articulación territorial para optimizar la CI evitando la duplicación de esfuerzos y fomentando la sinergia entre actores.
Transparencia, eficacia e impacto	La CI debe asegurar que su intervención sea transparente y que contribuya efectivamente al logro de los objetivos nacionales definidos en los diferentes instrumentos de planificación local y nacional.

⁷¹ Mediante resolución No 0009 –CNC-2011 R.O 565, 27 de octubre de 2011.

CRITERIOS	DETALLE
Autosuficiencia y no condicionalidad	La cooperación como instrumento de solidaridad entre los pueblos entre los pueblos debe promover la autosuficiencia económica, social, ambiental y la generación de capacidades propias. La cooperación que resalta los recursos técnicos e institucionales del país socio, debe contribuir a su fortalecimiento sin condiciones.
Especialización y armonización	La CI deberá disminuir su fragmentación y dispersión a través de la definición de ventajas comparativas entre cooperantes así como modalidades de intervención complementarias entre cooperantes.
Gestión descentralizada	La CI deberá propender a disminuir los desequilibrios en la asignación de recursos y fortalecer la capacidad de los GAD para gestionar dicha cooperación.

Fuente: Resolución 009-CNC-2011.
Elaboración: SENPLADES.

Finalmente, el CNC establece seis criterios para el ejercicio de la competencia entre los que destacan aquellos orientados a la articulación y gestión que evite duplicidad de esfuerzos y desequilibrios en el territorio. Se insta, además a la generación de capacidades, tema que se desarrollará a continuación.

La resolución contempla explícitamente que la entidad técnica nacional y las entidades asociativas de los gobiernos locales deben elaborar un plan de fortalecimiento institucional en coordinación con el CNC, que incluya temas de asistencia técnica, capacitación y formación permanente, con objeto de generar las condiciones necesarias para su ejercicio.

En lo formal, los gobiernos subnacionales cada vez cuentan con más herramientas para gestionar la cooperación, jurídicamente son titulares en el ejercicio de la competencia. Lo que hace falta es la implementación, en particular el fortalecimiento de las capacidades locales para identificar y priorizar la demanda, así como el encuentro con las mejores ofertas. En ese mismo contexto, es necesario trabajar en la concepción de un sistema nacional de cooperación al que se refieran los GAD, pero además alimentarlo conforme a las expectativas, acciones y evaluación de las intervenciones realizadas por la cooperación internacional en el territorio.

Por otro lado, a pesar de los esfuerzos de actores públicos y privados de cooperación para articular las políticas y planes de desarrollo basados en las necesidades de cada territorio, esto aún no se ha consolidado. La patente decisión de organizarse para avanzar en los temas de cooperación descentralizada todavía se frenaba con la ausencia de un marco normativo que canalice y viabilice estas intenciones.

La brecha entre los planes nacionales y regionales y el Sistema Nacional de Planificación, causa una desarticulación entre la realidad local y las grandes políticas a nivel país. Sobre la base de este hecho, están la ausencia de políticas nacionales y territoriales, la poca claridad en cuanto a la implementación y articulación de los procesos de planificación territorial y un bajo nivel de integración de la cooperación internacional con los procesos locales de desarrollo.

El resultado es una cooperación dispersa, con un potencial desaprovechado a nivel territorial, sin lineamientos específicos, poco relacionada con los GAD; quienes tampoco tienen un conocimiento claro de la oferta y la demanda sobre la cooperación en el país, sus prioridades, intereses, mecanismos de apoyo, experiencias, entre otros.

En definitiva, que el nivel de gobierno central no organice, o incluso desconozca el rol e importancia de las entidades de desarrollo que actúan en el territorio provoca la atomización de las acciones, duplicación de esfuerzos, descoordinación y resultados de bajo impacto y alto costo. Así mismo, la dispersión de ámbitos de acción y zonas geográficas, implica la pérdida de economías de escala y un quiebre con el capital humano y las organizaciones con estándares internacionales, en contrasentido a lo establecido en la Declaración de París⁷².

⁷² Acuerdo internacional establece compromisos globales por parte de países donantes y receptores para mejorar la entrega y el manejo de la ayuda. Fue firmado en el 2005 y se considera una hoja de ruta para aumentar el impacto de la ayuda al desarrollo y el cumplimiento de los [Objetivos de Desarrollo del Milenio](#) (ODM).

2.5. Algunos datos en Cooperación Internacional Descentralizada en el Ecuador

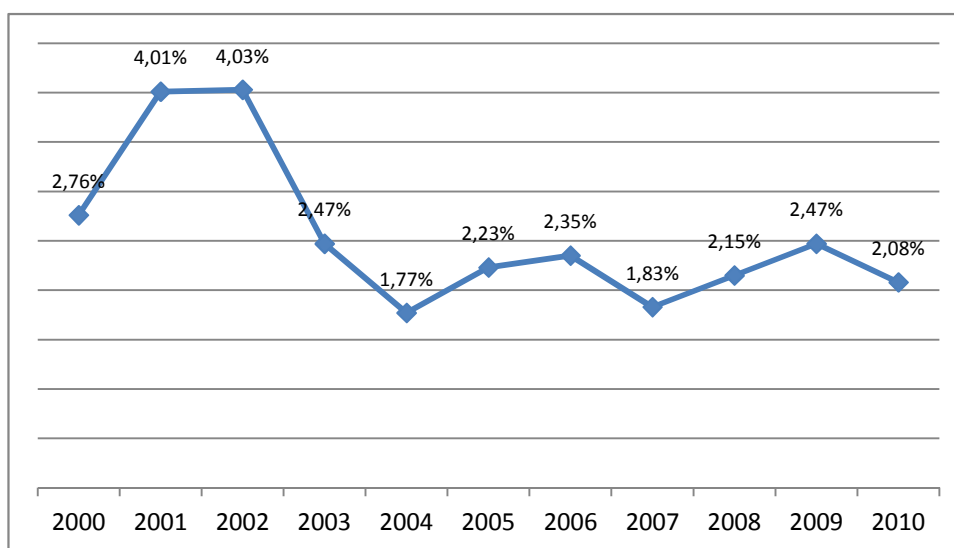
La transferencia de la competencia encuentra un marco referencial de trabajo que a nivel macro se ha fortalecido durante los últimos años, sin embargo no encuentra un sistema operativo claro para la modalidad de cooperación descentralizada.

A pesar de que esta modalidad se considera como una corriente global desde los nuevos requerimientos locales y la poca funcionalidad de otras formas, la cooperación descentralizada en el Ecuador se ha visto principalmente impulsada por los mismos organismos de cooperación.

La situación descrita es particular dada la gran heterogeneidad de los GAD y de la situación de sus capacidades para gestionar la cooperación. A ello, se suma la falta de procesos claros o muy dificultosos para entregar y recibir recursos o asistencia técnica, por lo que los cooperantes internacionales buscan formas más ágiles de colaborar y colocar recursos en el territorio.

Por ahora, para diagnosticar la situación de la cooperación descentralizada en el Ecuador se cuenta con una base de datos con información sobre proyectos de 2006 hasta su última actualización a mediados de 2010. Durante los últimos tres años se ha trabajado exhaustivamente para mejorar el registro e identificar las acciones emprendidas. La información aun es incompleta y no registra todas las intervenciones. A pesar de ello, el procesamiento de esta información significa un aporte para este estudio y otros que se realicen sobre el tema.

Gráfico 4 CI No Reembolsable vs. Presupuesto General del Estado



Fuente: SETECI 2011
Elaboración: autora.

De acuerdo con un informe presentado por SETECI, la Cooperación Internacional No Reembolsable en la última década no ha representado más del 4,03% en el presupuesto general del Estado (PGE), además el nivel central concentra el 50% de los recursos plurianuales 2007-2009 y, a su vez, es el segundo ejecutor si se considera el número de proyectos desarrollados. Respecto a la situación de la cooperación que gestionan los GAD, sólo concentran el 9% de los recursos del periodo y el 9% de los proyectos.

Esto significa que existen experiencias fuertes a nivel local, pues algunos de los gobiernos han empezado a trabajar con cooperación desde los años 90, de manera tácita o formal, pero siempre con el objetivo de generar desarrollo y potencializar sus propios recursos. En los gobiernos locales y, principalmente, municipales que han ejercido y fortalecido sus capacidades para gestionar la cooperación, las experiencias han sido muy ricas ya que la participación ciudadana y los procesos han mejorado e institucionalizado mecanismos de rendición de cuentas y resultados de las intervenciones.

En los proyectos de cooperación descentralizada es más probable que su planificación y la asignación de recursos sea una decisión compartida con la ciudadanía a través de los diferentes mecanismos que prevé la ley⁷³.

⁷³ Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), Registro Oficial 175 del 20 de abril de 2010: consejos locales de planificación (Art. 66); consejos ciudadanos sectoriales (Art. 52); Presupuestos

Tabla 9 Cooperación Internacional No Reembolsable por tipo de entidad ejecutora 2007-2009

TIPO DE ENTIDAD EJECUTORA DE CI	# PROYECTOS	% PARTICIPACIÓN EN PROYECTOS	MONTO PLURIANUAL DE COOPERACIÓN EN DÓLARES	% PARTICIPACIÓN EN MONTOS
GOBIERNO CENTRAL	552	27%	675.353.489	50%
GAD	187	9%	123.922.600	9%
ONG INTERNACIONAL	633	31%	276.621.331	20%
ONG LOCAL	237	12%	70.419.522	5%
SOCIEDAD CIVIL	180	9%	68.397.386	5%
ORGANISMOS INTERNACIONALES	189	9%	127.205.239	9%
SECTOR PRIVADO	49	2%	20.720.732	2%
TOTAL GENERAL	2027	100%	1.362.644.363	100,0%

Fuente: AGECI, enero 2010

Elaboración: IM/DESE/AGECI

Como ya se ha explicado anteriormente, la cooperación descentralizada puede ser descrita desde varios frentes. También es explicada como aquella modalidad que no solamente llega a niveles de gobiernos locales, sino que parte desde ellos. Este hecho es especialmente importante en gobiernos locales de España, como Andalucía, Isla Baleares y Galicia. De esta forma y con tendencia creciente han llegado al país 74 proyectos que representan un poco más de US\$ 13 millones en 2010.⁷⁴ Los gobiernos autónomos descentralizados tienen como sus principales cooperantes a: Bélgica que aporta el 25% del total destinado a estas entidades, Japón contribuye con un 17%, España con el 15%, China con un 8%, Italia con un 7,4% y Corea con el 7%.⁷⁵

Por otro lado, existen entidades que canalizan los recursos del cooperante al ubicarlos en proyectos puntuales. Por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales, mantuvieron al menos el 31% de todos los proyectos de cooperación que fueron ejecutados en el 2010 y el 20% de los recursos.

participativos (Art. 67); Silla vacía en las sesiones de los GAD (Art. 77); Observatorios (Art. 79); Consejos consultivos (Art. 80); Veedurías ciudadanas (Art. 84)

⁷⁴ SETECI, *Informe Anual de Cooperación Internacional No Reembolsable 2010-2011*, Quito, SETECI, 2012, p. 83

⁷⁵ SETECI, *Informe Anual de Cooperación Internacional No Reembolsable 2007-2009*, Quito, SETECI, 2010, p. 115

A pesar de que este trabajo no se concentra en la gestión de las ONG, es importante recalcar que su accionar en el nivel local es significativo y que potencialmente los gobiernos locales pueden aprovecharlo como oportunidad. Al respecto, se debe ser cuidadoso como hacedor de política pública en temas de cooperación, pues tener diversas fuentes y mecanismos de ayuda en un mismo territorio con los mismos objetivos podría generar un conflicto. Con varios oferentes de cooperación, se promueve una competencia cuando los beneficiarios de los programas maximizan las utilidades individuales y eligen arbitrariamente al cooperante que *mejor* oferta les hace. En caso de existir estos problemas, es el nivel central, a través de su papel rector, junto con el Consejo Nacional de Competencias, quienes tienen la obligación de mediar estas dificultades.

El nuevo impulso y crecimiento de los gobiernos locales para ejecutar cooperación, así como para buscarla entre sus pares internacionales, depende mucho de la claridad en las responsabilidades, procedimientos y mecanismos entre los diferentes niveles de gobierno, los cooperantes y otros actores de la sociedad civil.

Además, es necesario que el gobierno central trabaje para equiparar las condiciones y capacidades de los GAD para que todos puedan utilizar la cooperación como apoyo para el cumplimiento de sus competencias. Esto solo se logra a través de un buen diagnóstico y plan de fortalecimiento dirigido a gobiernos locales agrupados según sus características y necesidades.

CAPITULO III

3.1. Factores decisores en la Gestión de la Cooperación Internacional Descentralizada

Se ha hecho referencia a la evolución legal e institucional que la cooperación internacional ha tenido en el Ecuador, así como a los desafíos que la actual transferencia de la competencia de cooperación internacional hacia los gobiernos descentralizados presenta. En ese contexto, se plantean a continuación los mecanismos institucionales que se utilizan para el ejercicio de la cooperación internacional.

En cuanto a las modalidades de gestión, en general se plantean las siguientes:

Cooperación Directa. Esta forma de cooperación se establece directamente entre entidades descentralizadas (locales del donante y del receptor). Al configurarse de forma bilateral establecerá el apoyo ciudad-ciudad, región-región o similares. Otra forma en la que se establece es multilateral e involucra a los cooperantes, organizados en redes de organizaciones internacionales y otras posibilidades de cooperación entre pares descentralizados.

Cooperación Indirecta. Esta forma de cooperación transfiere recursos desde la entidad descentralizada cooperante, hacia entidades privadas como organizaciones de la sociedad civil, empresas, iniciativas particulares, asociaciones u otros actores. Las herramientas utilizadas en este tipo de casos, suelen ser los convenios y la participación de convocatorias para la participación en fondos concursables.

Cooperación descentralizada en ámbito multilateral. En esta modalidad, el Sistema de Naciones Unidas coordina la canalización de la cooperación de los organismos descentralizados cooperantes. La fortaleza de esta modalidad es la capacidad de lograr mayor complementariedad en medida de la disposición de un mayor *expertise* técnico y la capacidad de gestión del conocimiento de los proyectos y programas de cooperación.

Programas de cooperación internacional bilateral. Modalidad en la que el gobierno local participa en programas de otros agentes promotores de la cooperación descentralizada, que para el caso ecuatoriano suelen ser entidades de cooperación oficial.

Estos modelos de referencia del establecimiento de relaciones de cooperación operan a través de mecanismos que buscan la implementación en territorio de la CI.

Por otro lado, en el Ecuador se reconocen los siguientes mecanismos de cooperación descentralizada:

Asociaciones territoriales. Establecidos especialmente por organizaciones de segundo nivel como AME, CONGOPE Y CONAGOPARE, que representan en alguna medida instancias de articulación operativa del nivel descentralizado.

Articulación a través del trabajo en red. Mecanismo que permite el trabajo conjunto entre organismos descentralizados, sobre temas y proyectos de interés común. Esta condición, cuasi gremial, logra potenciar las capacidades de los GAD al establecer necesidades y satisfactores conjuntos – de red- frente a las necesidades de cooperación de los GAD.

Adicionalmente, se reconocen mecanismos para la articulación y el apoyo técnico ofrecido, desde otros niveles de gobierno subnacional (asociaciones de cada nivel descentralizado de gobierno); articulación de los programas y proyectos y su priorización a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, y SETECI.

Con respecto a los instrumentos actualmente reconocidos por el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional se describen los siguientes:

- Cooperación económica no reembolsable
- Asistencia técnica
- Cooperación científico-tecnológica
- Cooperación cultural
- Ayuda humanitaria

- Asistencia de emergencia
- Hermanamientos
- Cooperación delegada

Después de haber hecho una rápida revisión de las formas institucionales y conocer de manera global sus mecanismos e instrumentos, a continuación se analizará el modelo de gestión que se plantea particularmente para la gestión de la cooperación a nivel descentralizado.

3.2. Modelo de gestión

A diferencia de la tradicional acepción que tiene el término “modelo de gestión” en materias administrativas, el nuevo modelo de descentralización lo cataloga como el instrumento que describe los diferentes roles por nivel de gobierno en cada competencia.⁷⁶ Cada competencia se ejerce mediante atribuciones llamadas facultades y estas a su vez contienen actividades.

Conforme a la legislación vigente existen cinco descritas en la siguiente tabla de resumen:

Tabla 10 Facultades para ejercer una competencia

FACULTADES	DESCRIPCIÓN	ÁMBITO DEL EJERCICIO
Rectoría	Capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo: así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público.	Nacional y correspondiente al gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privados y estratégicos. Los GAD la ejercerán en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios, con el principio de unidad nacional.
Planificación	Capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos.	Se ejerce en el ámbito de las competencias y de su circunscripción territorial. Se enmarca en el Sistema Nacional de Planificación. Corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno.

⁷⁶ Se propone la siguiente definición: esquema o marco referencial para el ejercicio de una competencia a nivel de las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión así como actividades que a cada nivel de gobierno se le atribuyen y debe realizar en el marco de la dotación servicios públicos de eficientes y de calidad.

FACULTADES	DESCRIPCIÓN	ÁMBITO DEL EJERCICIO
Regulación	Capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados.	Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente.
Control	Capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos.	Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente.
Gestión	Capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos.	Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente. Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno, según el modelo de gestión de cada sector.

Fuente: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y descentralización, art. 116
Elaboración: autora.

Las facultades son ejercidas en el ámbito de las competencias y circunscripción territorial de cada gobierno autónomo descentralizado. En ese mismo sentido, la competencia de cooperación internacional no reembolsable solo podrá ser ejercida a través de las facultades que se le otorguen al GAD en estricto rigor para apoyar las competencias descritas en la tabla anterior y solamente dentro del territorio en el que gobiernan.

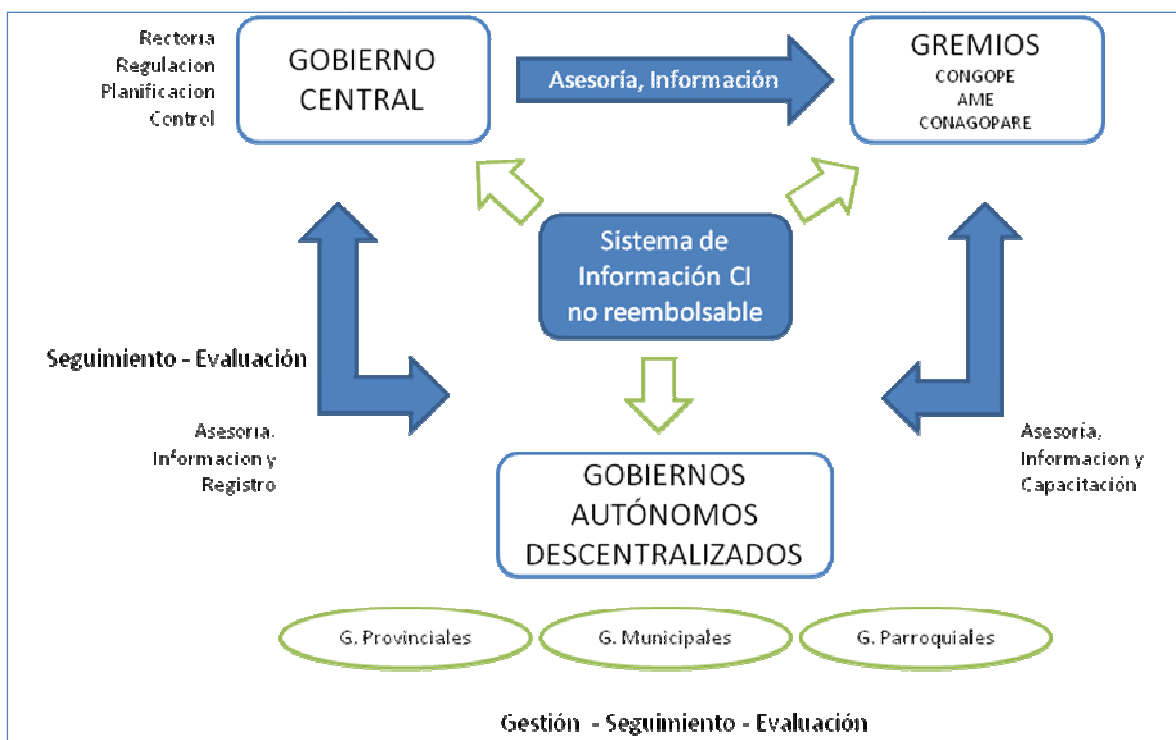
En el Ecuador, la SETECI reconoce dos grandes tipos de cooperación, la no gubernamental y la oficial. Dentro de la última se encuentran la cooperación, multilateral, la bilateral, sur-sur y la cooperación descentralizada. Los gobiernos autónomos descentralizados tienen accionar dentro de la cooperación descentralizada y la no gubernamental, cuando la cooperación provenga de:

- Fuentes bilaterales con líneas no gubernamentales
- Fuentes multilaterales con líneas no gubernamentales
- Organismos no gubernamentales internacionales
- Cooperantes privados
- Organismos gubernamentales subnacionales (vertical o sur-sur)

Al contrario de lo que venía ocurriendo en la ejecución de la competencia de cooperación internacional en los GAD y que además fue

planteado en el informe de situación actual presentado por SETECI, como modelo operativo del subsistema de cooperación descentralizada, el modelo planteado finalmente por la resolución del CNC fue marcadamente diferente.

Gráfico 5 Gestión descentralizada Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR) modelo presentado al CNC por SETECI



Fuente: Informe de Situación Actual del Ejercicio de la Competencia de Cooperación internacional No Reembolsable, SETECI 2011
Elaboración: autora.

El modelo original planteaba que a los gobiernos autónomos descentralizados solamente se les otorgaba la facultad de gestión, mientras las otras facultades se ubicaban en el gobierno central. De la misma forma, el seguimiento y evaluación se enmarcaba como una responsabilidad compartida, así como los aspectos de asesoría e información donde se insertaban a los gremios como actores relevantes.

Con el modelo definitivo y aprobado por representantes de todos los niveles de gobierno, existe la aplicación de un rectoría local, así como las facultades de planificación, regulación y control en gobiernos subnacionales. La aplicabilidad de estas puede estar bien ejemplificada en casos como la formulación de planes de ordenamiento territorial (PDOT), que incluyan enlaces

con la cooperación internacional, la expedición de ordenanzas relativas y, el control del cumplimiento de las mismas a través mecanismos de evaluación y rendición de cuentas⁷⁷.

En general, el accionar de los gobiernos locales en términos de planificación corresponde a la generación de instrumentos y particularmente se le encarga la organización de la demanda y la oferta territorial de CI, así como programas y proyectos que colaboren al cumplimiento de sus competencias y que se encuentren priorizados en el PDOT.

Respecto a la regulación, los GAD podrán emitir normativa local, que les faculte la Constitución, especialmente para alinear la oferta hacia la demanda. A la misma instancia se le asigna la responsabilidad de controlar aquella normativa mientras se encuentre articulada con los mecanismos que también establezca el gobierno central. En concreto, deberán definir mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, con el objeto de que se puedan medir resultados e impacto con actividades de seguimiento y evaluación de programas y proyectos. Es allí, donde el registro de información con respecto a lo ejecutado se convierte en fundamental.

Obviamente, es la facultad de gestión la más fuerte para los gobiernos locales y van desde la identificación, coordinación y procesamiento de actores, recursos, oferta y demanda hasta la negociación y suscripción de convenios. Además, deben promover el posicionamiento y representación del territorio en el contexto internacional así como establecer y participar en espacios de articulación entre niveles de gobiernos, cooperantes, sociedad civil y otros actores.

Para el gobierno central se guardan las mismas facultades, sin embargo con diferentes matices que enmarcan el ejercicio de la competencia a nivel nacional y algunos de los requerimientos básicos para generar un sistema de respaldo para las acciones subnacionales. La rectoría nacional se traduce en la responsabilidad de administración del SECI que debe aprobar la política

⁷⁷ Ver Anexos para un detalle de las actividades de cada facultad por nivel de gobierno.

nacional y, se traduce también en el seguimiento a las resoluciones que emita el COCI.

Además corresponde al gobierno central definir todos aquellos instrumentos de planificación nacional de tal forma que generen complementariedad entre atribuciones y competencias de los GAD con los lineamientos de los cooperantes. La regulación incluye la administración del Sistema Nacional de Información de la CI y la determinación de la información que deberán tener los instrumentos de cooperación que puedan utilizar los GAD. De la misma forma, desde el nivel central se debe asegurar el cumplimiento de la regulación a través del control, es decir, evaluaciones periódicas, control del funcionamiento del ONG y, los mecanismos ya descritos para medición de resultados e impacto.

En cuanto a la gestión el nivel central debe proveer, administrar, sistematizar y proveer información, pero sobretodo articular las acciones de los diferentes actores para apuntar a las prioridades nacionales y locales. Para la concreción del proceso de descentralización, el estado central se vale de la estrategia de desconcentración. Dicha estrategia incluye la creación de unidades zonales que brinden apoyo técnico para gestionar la competencia a nivel territorial. Entre otras cosas, estas unidades deben coordinar y recabar información del territorio y la ejecución de la competencia en el mismo.

Dentro de los macro objetivos que se plantea la cooperación en el Ecuador, se encuentra posicionarla como instrumento eficaz y complementario al desarrollo nacional y territorial. Políticas como la implementación de la gobernanza territorial a través de la exigencia de una mayor participación y horizontalidad a nivel global que respeten el principio de subsidiaridad, reflejan el interés del gobierno central en generar capacidades en los GAD para que puedan gestionar la CI a favor de sus localidades.

Así, por ejemplo, la SETECI ha generado mesas de armonización y diálogo en el territorio, que se basan en ejes temáticos orientados hacia la coordinación, eficiencia y transparencia de la cooperación. Es decisivo que el modelo de gestión sea transparente y claro para los actores, que cada uno de

ellos conozca a cabalidad sus responsabilidades y límites de tal forma que no se sobrepongan los roles y exista suficiente articulación cada accionar.

Como bien lo han planteado las políticas nacionales y las competencias locales, la cooperación internacional es un instrumento complementario para el desarrollo y debe manejarse como tal. Los gobiernos locales deben saber priorizar con pertinencia las demandas y ofertas que existieran pues su primera obligación es generar, a través de servicios de calidad, un desarrollo sostenible y equilibrado en sus territorios.

3.3. Capacidades de los GAD: Situación y Requerimientos Básicos.

Existe una tendencia mundial y nacional hacia la vigencia de cooperación internacional descentralizada. Entre las ventajas que este enfoque previene, cuentan, la concentración de esfuerzos a partir de las necesidades territoriales con niveles más eficaces de coordinación y el alto impacto derivado de estas condiciones en los ámbitos de cooperación establecidos. Estas ventajas devienen en externalidades como la promoción de tejido asociativo local y la transferencia de tecnología organizativa e institucional para los organismos públicos descentralizados.

En complemento a estos criterios generales, es también notorio que la cooperación internacional, aún más desde el enfoque descentralizado, optimiza su operación a partir la participación de agentes receptores que potencien la relación de cooperación, es decir, que dispongan de capacidades para la gestión de la cooperación.

Desde el lado de los cooperantes, Fernández⁷⁸ refiere condiciones para la cooperación descentralizada de impacto en el desarrollo local:

- Priorización de territorios locales específicos
- Compromiso a largo plazo con los territorios
- Planificación estratégica integral y gradual

⁷⁸ Gonzalo Fernández, “¿Es el desarrollo local el ámbito más adecuado para la cooperación descentralizada?” en Enrique del Olmo, Alfonso Sancho i Vendrell, Gonzalo Fernández, Mariana Haedo, Iker Uson, Jesús González, Euskal Fundoa, edit., *Riesgos y oportunidades de la cooperación descentralizadas*, Bilbao, PTM- mundubat, 2006, p. 69-71.

- Priorización sectorial
- Concentración de recursos financieros y humanos en las estrategias territoriales

Para el Ecuador, la cooperación es una forma de relacionamiento internacional solidario que debe orientarse hacia el desarrollo humano, el fortalecimiento de capacidades, la promoción de la equidad, la cohesión social y la transferencia tecnológica. Con estos principios, la operación de la cooperación internacional guarda fuerte relación con los objetivos de desarrollo y por supuesto, con sus diversos instrumentos de planificación, haciendo que los esfuerzos nacionales y locales promotores del desarrollo, encuentren complementariedad en los proyectos y actividades que la cooperación oferta.

Paralelamente a esta visión, la actuación de las autoridades locales sobre la agenda internacional del desarrollo ha sido formalmente reconocida desde hace aproximadamente 20 años.⁷⁹ En el ámbito nacional, el peso específico que han adquirido los gobiernos autónomos descentralizados (a nivel provincial, parroquial y cantonal) se ha visto fortalecido en su accionar individual y colectivo. El reconocimiento, la importancia y las responsabilidades de estos agentes en la consecución de los objetivos de desarrollo del país se encuentran reconocidos y determinados legal (COOTAD y otros cuerpos jurídicos) y constitucionalmente.

En los ámbitos de participación social y democracia representativa⁸⁰, se han realizado reformas electorales que buscan afinar los sistemas de representación local, reconociendo y diferenciando los escenarios urbano y rural (a nivel de los cuerpos colegiados de gobierno cantonal y provincial), así como reconociendo el espacio de legitimidad de lo rural (juntas parroquiales). Así mismo se han incorporado herramientas potentes de participación como la silla vacía, consejos sectoriales y otros, que apalancan el ejercicio político territorial, con la participación de la ciudadanía.

⁷⁹ Se evidencia esto en las Conferencias de la ONU: Medioambiente (Río, 1992); Hábitat (Estambul, 1996), Milenio (Nueva York 2000) y Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002).

⁸⁰ "...la descentralización es consustancial a la democracia porque los distintos niveles de gobierno ofrecen, por su proximidad, mayores posibilidades de participación ciudadana en los asuntos públicos, fomentan el pluralismo y el reequilibrio del poder político (sistema de contrapesos)...". (Santillán, 2009)

Correlativamente a estos avances, se determinan mecanismos más afinados de distribución de recursos para los niveles de gobierno descentralizados, incorporando criterios de tamaño y densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo y, cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del GAD.⁸¹ Como se ha visto, se determinan también competencias⁸² (con la correspondiente transferencia de recursos, para lo cual cada proceso de transferencia involucra la identificación de costos de operación y necesidades de fortalecimiento institucional de los nuevos titulares de la competencia transferida) que serán objeto de transferencia hacia los gobiernos descentralizados, dentro de ellas, la competencia de cooperación internacional⁸³ (únicamente la cooperación con carácter de no reembolsable).

Según lo expuesto, los principios generales que sustentan la política exterior y las relaciones internacionales se conservan en el nivel central (sectores privativos del gobierno central) y la competencia de cooperación internacional ha sido descentralizada hacia los gobiernos autónomos.

Con estas condiciones, el funcionamiento de la competencia desde el nivel descentralizado, involucra, a más de condiciones favorables en cuanto a institucionalidad y órganos legales del nivel nacional; la cobertura de varias capacidades que sustenten tanto su operación, como su eficacia. Se destaca al respecto la importancia de la cooperación, sobre ejes pertinentes al desarrollo, en términos de agendas de largo plazo y, de respuesta eficiente desde los GAD. Al respecto, se detallan a continuación las condiciones identificadas en GAD alrededor de la capacidad de demanda y respuesta con relación a la cooperación internacional.⁸⁴ Cabe decir, que la información disponible, se originó bajo metodología de autoevaluación en procesos independientes realizados por cada cuerpo colegiado de los GAD (provincial, parroquial y

⁸¹ Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía Y Descentralización. Artículo: 148.

⁸² Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía Y Descentralización. Artículos: 125, 263, 264, 267.

⁸³ Consejo Nacional de Competencias. Resolución No. 00009-CNC-2011.

⁸⁴ La información base del análisis se encuentra en los Informes de Capacidad Operativa emitidos por CONGOPE, CONAGOPARE y AME en respuesta a la Resolución No. 00006-CNC-2011 del Consejo Nacional de Competencias.

cantonal). A propósito de ellos, es importante acotar que estas asociaciones se originaron justamente como espacios de cooperación entre pares y, a través de su experiencia han adquirido fortaleza técnica específica e importante capacidad de negociación.

La información analizada presenta algunas inconsistencias. Por un lado, en cuanto a su cuantificación⁸⁵ y por otro, en la categorización de variables de respuesta. Es cuestionable la pertinencia de algunas preguntas con respecto a las capacidades en CI de los GAD. Por lo anterior, únicamente se ha considerado aquella información que más confiabilidad presenta, así como las conclusiones y recomendaciones que presenta cada informe. Incluso con estas condiciones, estos datos representan una fuente importante y necesaria a efectos de encontrar las capacidades específicas con relación a la CI.

Tabla 11 Fuentes de información para el análisis de capacidad operativa. 2011

Objeto Informe	Entidad Responsable	Universo investigado	Unidad
GAD Parroquiales	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador – CONAGOPARE	24 Asociaciones Provinciales GAD Parroquiales	Porcentaje
GAD Municipales	Asociación de Municipalidades del Ecuador – AME	221 GAD Municipales	Porcentaje
GAD Provinciales	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE	21 GAD Provinciales ⁸⁶	Porcentaje

Fuente: Informes de Capacidad Operativa, Competencia de Cooperación Internacional
Elaboración: autora.

Se analizan por agregados las capacidades de demanda y respuesta de cada escenario territorial, estableciendo conclusiones sobre el conjunto en su totalidad, de nivel descentralizado y de los niveles descentralizados en su conjunto.

Para identificar la capacidad de demanda, se parte de que la cooperación internacional descentralizada presenta como fortaleza su concentración en un espacio territorial definido (lo local), de ahí que la

⁸⁵ Para las variables organizadas a nivel de frecuencia (porcentaje), se asumirá que los valores de diferencia con respecto al total, son valores perdidos o variables sin respuesta (si la sumatoria es menor que 0) y; son valores de intersección entre respuestas (si la sumatoria es mayor que 100).

⁸⁶ No existe información disponible para las provincias de Galápagos (donde por mandato constitucional existe una forma de gobierno local distinta al GAD Provincial); Zamora Chinchipe y Orellana.

capacidad de participar en escenarios de cooperación internacional involucra principalmente la definición de la necesidad, temática y el alcance de esos escenarios.

Para identificar la capacidad de respuesta a partir de necesidades de CI en los territorios, se considera dos aspectos: la institucionalidad y los recursos disponibles a nivel local. Lo importante es observar en el largo plazo si las herramientas dispuestas para establecer relaciones de cooperación permitieron obtener resultados de beneficio.

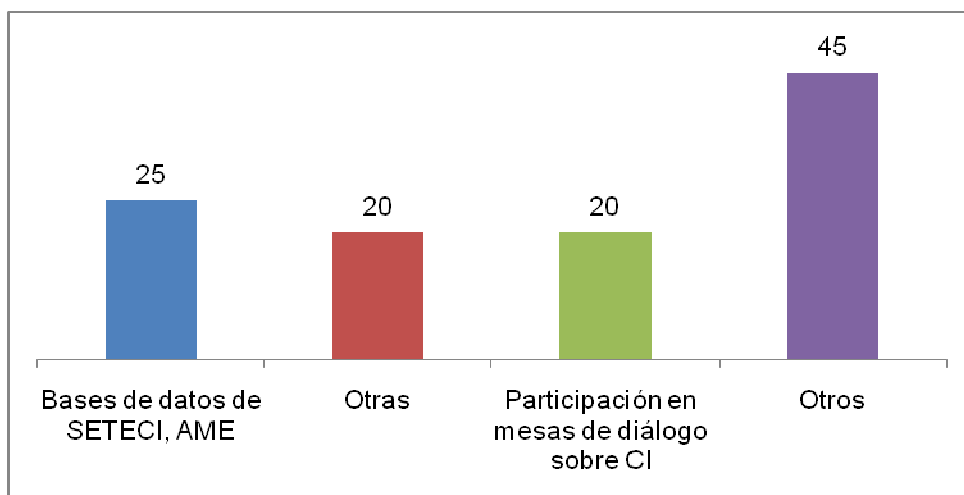
3.3.1. GAD Parroquiales

En el caso de juntas parroquiales rurales se destacan ejercicios de cooperación internacional, a través de la participación de asociaciones provinciales de juntas, como en el caso de Carchi y su participación del proyecto Programa de Descentralización de los Recursos Naturales (PRODERENA), de la Unión Europea (2009), que paralelamente estableció convenios de cooperación con los gobiernos parroquiales de Julio Andrade y Chical (las dos situadas en el cantón Tulcán).

Se evidencia también en la experiencia de cooperación internacional de los gobiernos parroquiales, el trabajo de asociaciones cantonales como la de Quito, en el proyecto de capacitación a los dirigentes parroquiales, con la cooperación de la Fundación Konrad Adenauer de Alemania (2008); y, la asociación de gobiernos parroquiales de Cuenca, con el programa de cooperación de la Fundación Interamericana (IAF), del Congreso de los Estados Unidos (2005).

En cuanto a la información analizada, los GAD Parroquiales (GADPa), identifican en su mayoría necesidades de cooperación en sus escenarios territoriales. Tres de cada cuatro GAD provinciales, conocen las necesidades de su territorio que pueden ser solventadas a través de relaciones de CI.

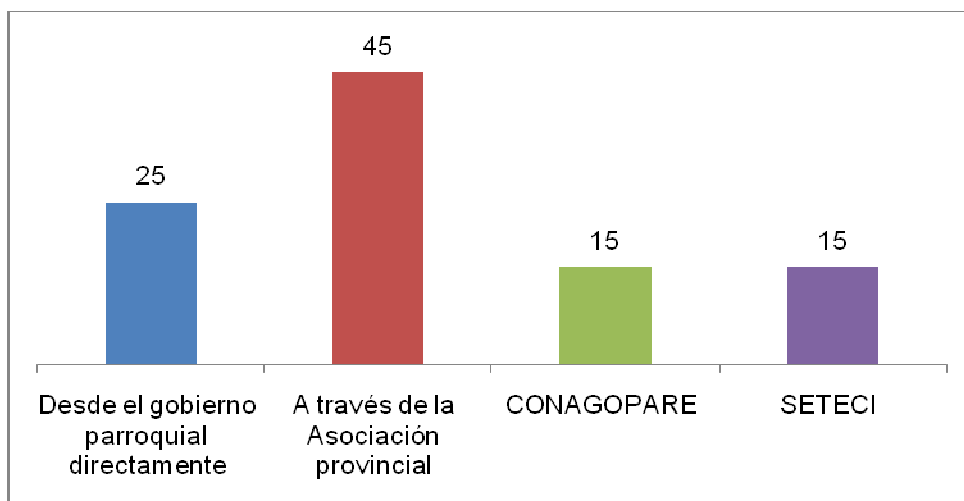
Gráfico 6 Fuente para identificación de oportunidades CI. GAD Parroquiales (%) 2011



Fuente: Informe de capacidad operativa CI. CONAGOPARE
Elaboración: autora.

Las fuentes de información más utilizadas (25%) para la identificación de ofertas u oportunidades de CI por parte de los GAD Parroquiales, son la información encontrada en SETECI y AME. Destaca sin embargo una multiplicidad de fuentes (otros: 45%).

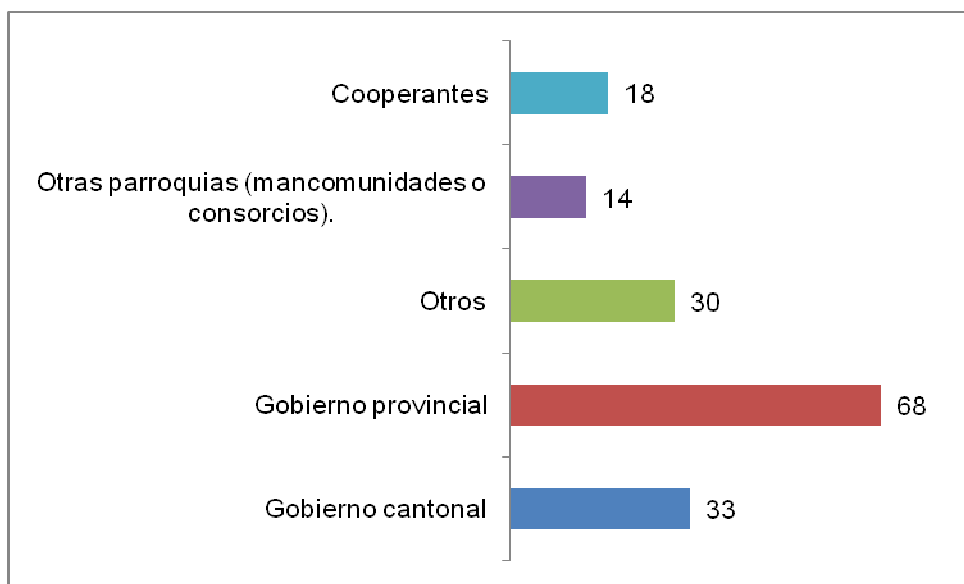
Gráfico 7 Interlocutor para presentación de proyectos CI. GAD Parroquiales (%) 2011



Fuente: Informe de capacidad operativa CI. CONAGOPARE
Elaboración: autora.

Cuando se pregunta cuáles son las modalidades más utilizadas en el momento de presentar los proyectos, el 45% corresponden a aplicación a través de las asociaciones provinciales y solo el 25% a la presentación directa desde cada GAD.

Gráfico 8 Proyectos en cooperación (%). GAD Parroquiales. 2011



Fuente: Informe de capacidad operativa CI. CONAGOPARE
Elaboración: autora.

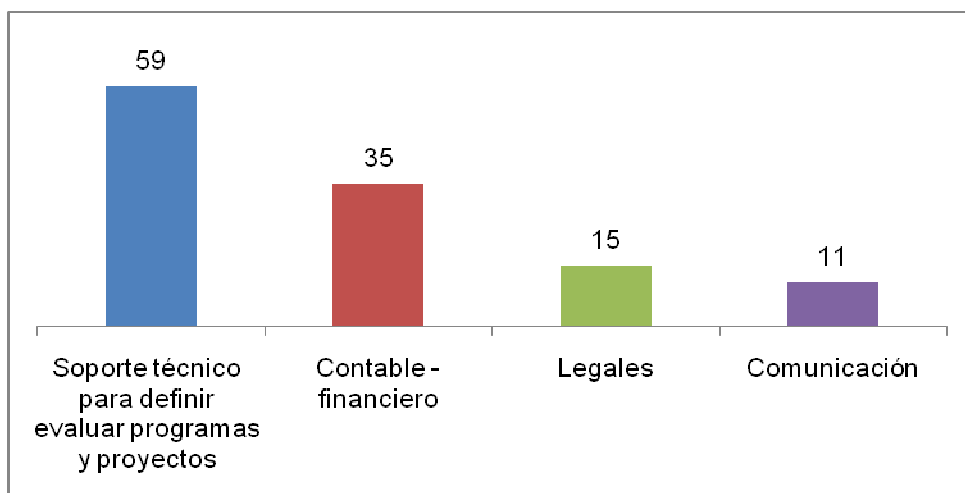
La experiencia registrada en los GADPa destaca una fuerte cooperación con los GADPa (68%), los gobiernos cantonales (33%) y otro tipo de cooperación (30%). Siendo esta forma de cooperación -local- el espacio natural de cooperación de los GADPa, es importante que el 18% de GAD mantenga o haya mantenido proyectos directamente con cooperantes.

Sólo el 15% de GADPa cuentan con estructura orgánica específica para la gestión de cooperación. Complementariamente a esta condición, sólo la mitad de GADPa ha suscrito acuerdos de CI.

En proporciones relativamente simétricas, la mayoría de los GADPa (51%) consideran que los procesos de participación en los que participan están alineados con la planificación territorial.

En ese sentido, sobre los problemas que los GADPa enfrentan, se encuentran especialmente el soporte técnico para definir y evaluar proyectos (59%) y las dificultades de orden contable-financiero (35%).

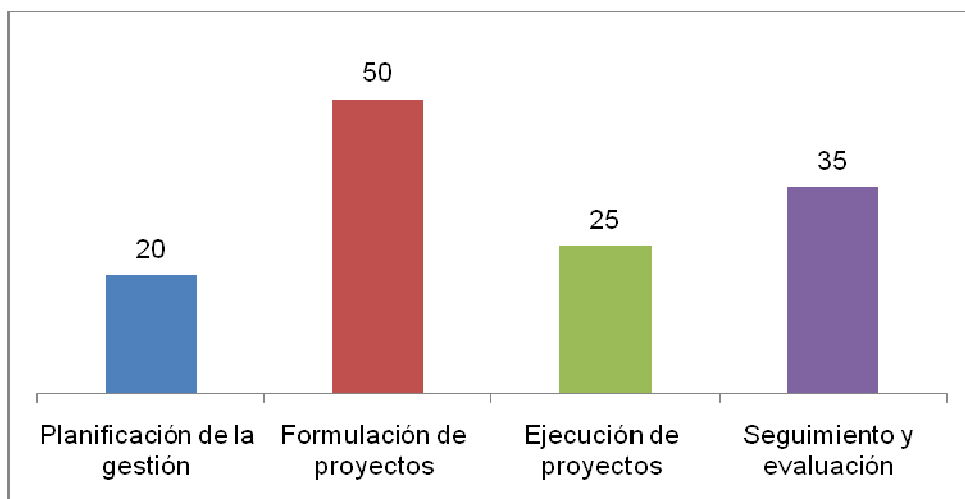
Gráfico 9 Principales dificultades (%). GAD Parroquiales. 2011



Fuente: Informe de capacidad operativa CI. CONAGOPARE
Elaboración: autora.

Sobre la autoevaluación de la gestión de CI por parte de los GADPa, la mejor experiencia disponible se encuentra en la formulación de proyectos (50%), el seguimiento y evaluación (35%). La ejecución de proyectos y la planificación de la gestión obtienen indicadores menores, aunque positivos.

Gráfico 10 Autoevaluación positiva de su gestión en CI. GAD Parroquiales (%). 2011



Fuente: Informe de capacidad operativa CI. CONAGOPARE
Elaboración: autora.

Las experiencias de CI para las GADPa se han mantenido especialmente con “ONGs o fundaciones internacionales, (20%), y en menor medida con cooperación bilateral oficial (10%), multilateral (15%) o con la cooperación descentralizada (5%).”⁸⁷

Con estos elementos, se puede concluir con relación a la capacidad operativa de los GADPa en la competencia de CI, que representando este nivel de gobierno un conjunto intensamente diverso⁸⁸, las capacidades disponibles son igualmente diversas.

Las experiencias exitosas registradas son puntuales y en algunos casos muy específicas. Las fortalezas de gestión se encuentran en el ámbito de la demanda de CI, donde un importante número de juntas estaría en la capacidad de identificar necesidades locales para la CI e identificar las ofertas de CI a través de fuentes de información especializada. Asimismo, desde la visión de capacidad de respuesta frente a la CI, hay ventajas en experiencias diversas de cooperación, especialmente con otros agentes descentralizados de gobierno. Cabe decir, que de la información disponible, existe una condición presente en los GADPa en medida de motivar y actuar a partir del trabajo mancomunado, misma que seguramente se replicará y profundizará en el futuro.

Por otra parte, se evidencia un déficit en cuanto a las disponibilidades técnicas (ámbitos de planificación) que permitan responder efectivamente a un ejercicio de CI. Otro elemento de atención tiene que ver con el déficit tanto a nivel estructural orgánico como de talento humano con formación y experiencia específicas sobre la gestión de CI en los territorios.

3.3.2. GAD Municipales

La información evaluada⁸⁹ alrededor de Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM) se ha organizado a partir de identificación de demandas de cooperación y experiencia en ejecución de

⁸⁷ Informe de capacidad operativa CI. CONAGOPARE

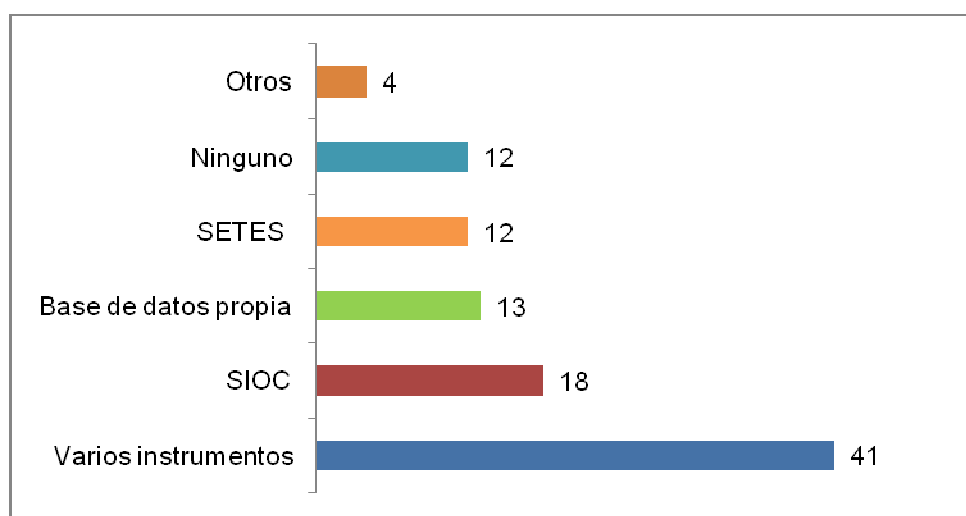
⁸⁸ Sólo por transferencias del gobierno central un gobierno parroquial recibe financiamiento entre US \$ 75.000 y US \$ 475.000.

⁸⁹ El informe analizado de AME sugiere la transferencia de la competencia de CI a 15 GAD en el corto plazo y, la existencia de 25 GAD que deberán asumirla en el mediano plazo a partir de un proceso de fortalecimiento institucional.

proyectos para la capacidad de demanda y; para comprender la capacidad de respuesta, se ha considerado la información disponible sobre estructura orgánica, experiencia en CI, asociatividad, experiencia en el manejo de recursos y normativa local.

Con relación a la identificación de demandas de CI, 7 de cada 10 GADM están en capacidad de identificarlas; correlativamente a ello, 88% de los GAD disponen de instrumentos para la identificación de oportunidades de CI.

Gráfico 11 Fuente para identificación de oportunidades CI⁹⁰ (%). GAD Municipales. 2011

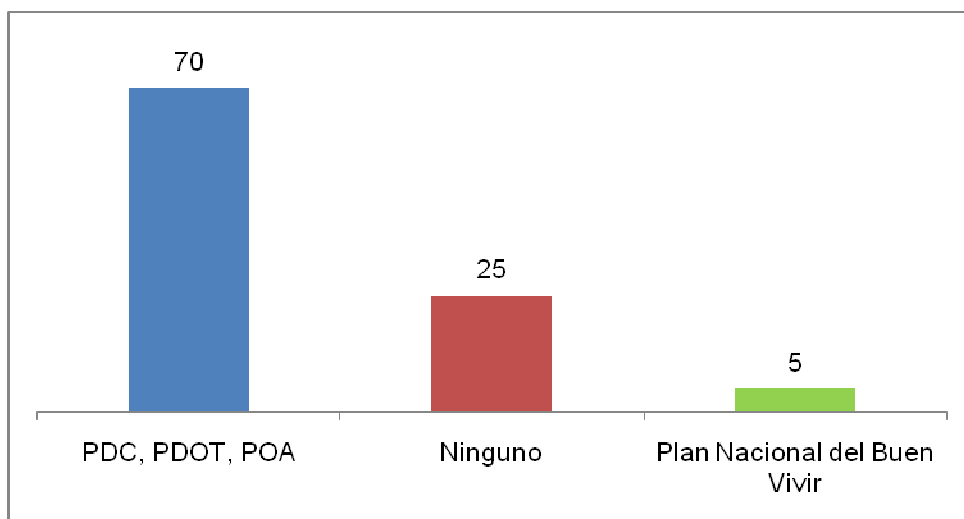


Fuente: Informe de capacidad operativa CI. AME
Elaboración: autora.

Las necesidades de cooperación se identifican fundamentalmente con los instrumentos de planificación local, como planes de desarrollo cantonal, de ordenamiento territorial y el plan operativo anual (7 de cada 10 municipios). 5% de GADM han encontrado necesidades que pueden solventarse con participación de cooperación en el Plan Nacional del Buen Vivir. Es destacable que 1 de cada 4 GADM no utiliza instrumentos para el levantamiento de demandas de CI.

⁹⁰ SIOC: Sistema de información de oferta de cooperación.

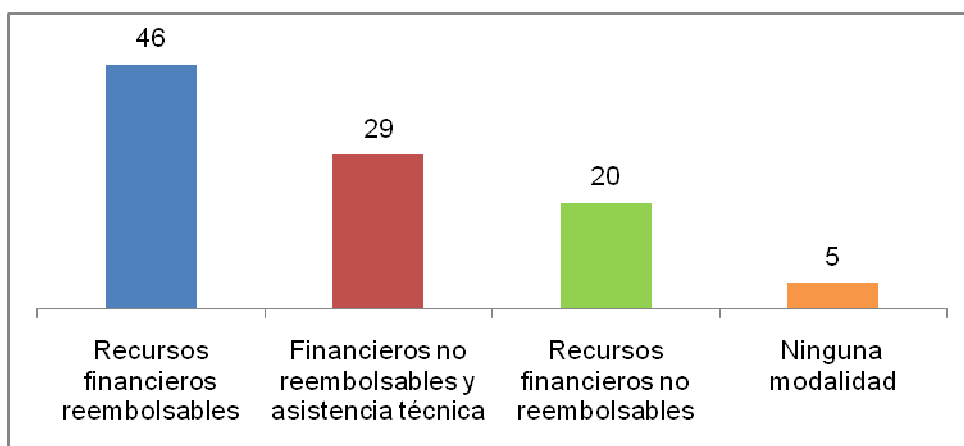
Gráfico 12 Instrumentos para identificación de demandas CI (%). GAD Municipales. 2011



Fuente: Informe de capacidad operativa CI. AME
Elaboración: autora.

La modalidad más demandada a partir de la experiencia de los GADM en CI, es la de cooperación por recursos financieros reembolsables⁹¹ (46%), seguido de recursos financieros no reembolsables y asistencia técnica (29%) y, únicamente por recursos financieros no reembolsables (20%).

Gráfico 13 Modalidades demandadas en CI (%). GAD Municipales. 2011



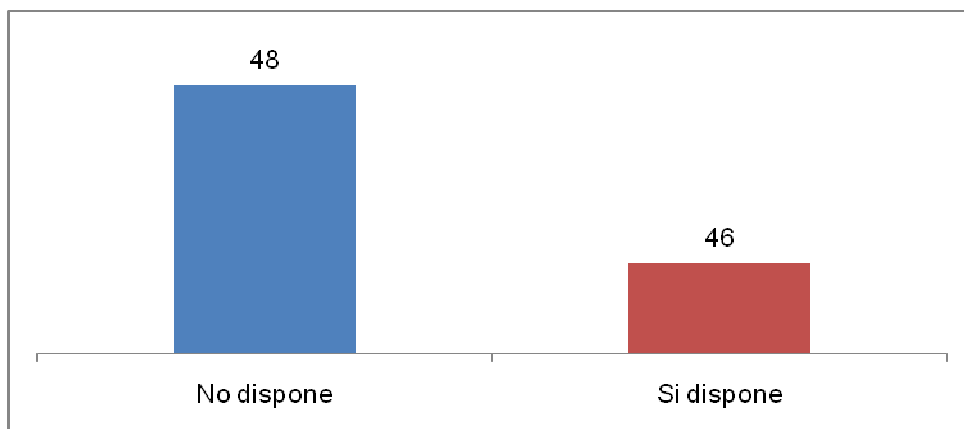
Fuente: Informe de capacidad operativa CI. AME
Elaboración: autora.

Con relación a la capacidad de demanda de CI, es importante para los GADM disponer de datos acerca de experiencias de CI, tanto de otras entidades en el mismo o en otros niveles de gobierno, como de sus propias

⁹¹ En el esquema de la actual transferencia de competencias, únicamente se puede viabilizar recursos no reembolsables desde los GAD.

experiencias en CI. Sobre este aspecto, un 46% de municipios dispone de datos sobre CI, mientras que un 48% no lo hace.

Gráfico 14 Disposición de datos sobre CI (%). GAD Municipales. 2011



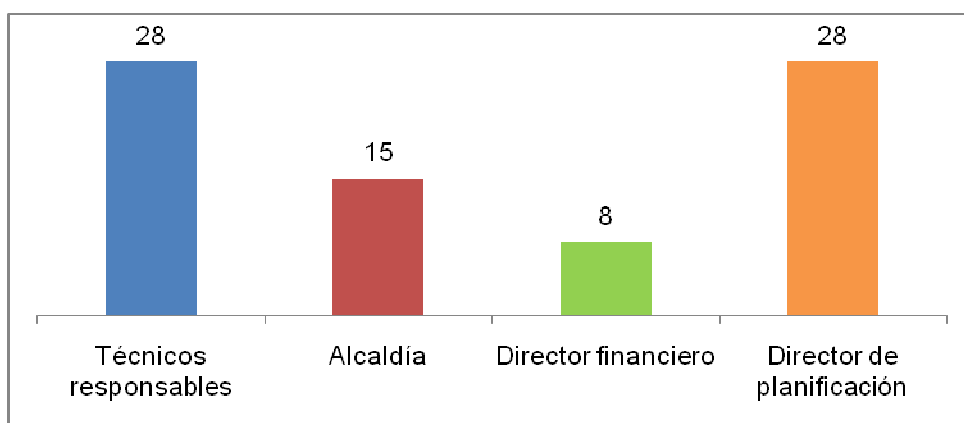
Fuente: Informe de capacidad operativa CI. AME

Elaboración: autora.

Un aspecto final tratado sobre la capacidad de demanda, se encuentra en la existencia de estrategias de gestión para la cooperación en sus distintas etapas. Así, 8 de cada 10 municipios ha referido la inexistencia de una estrategia particular, mientras que un 20% de GADM si cuentan con una estrategia.

Con relación a la capacidad municipal de respuesta frente a los procesos de CI, se analizaron en principio los elementos estructurales de los GADM. Al analizar la responsabilidad directa de los procesos de CI, en la mayoría de entidades son técnicos a distintos niveles los responsables del proceso (28% técnicos responsables), sin embargo, en la mayoría de casos no representan un nivel técnico específico relacionado (Dirección de planificación: 28% / Dirección financiera: 8%). En un 15% de municipios la CI es un proceso de responsabilidad directa del alcalde del cantón.

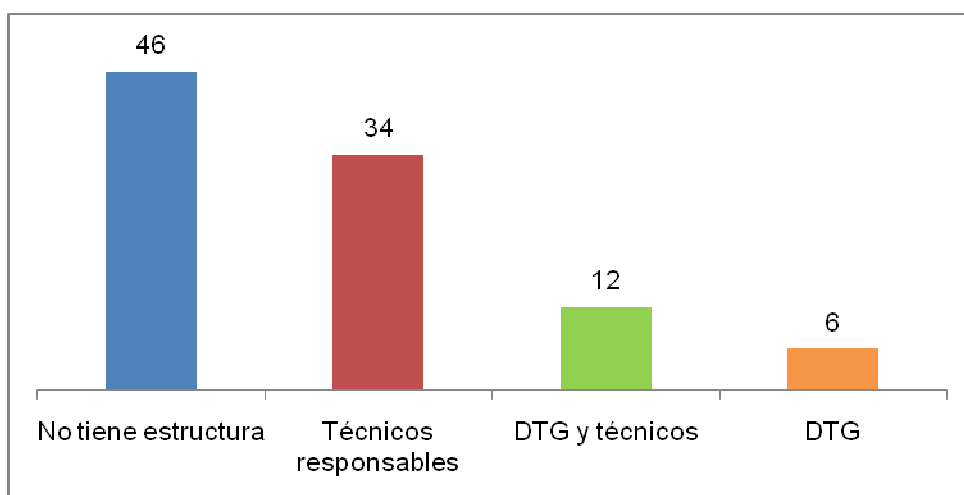
Gráfico 15 Unidades responsables de la CI. GAD Municipales (%). 2011



Fuente: Informe de capacidad operativa CI. AME
Elaboración: autora.

Correlativamente a la responsabilidad establecida sobre los procesos de CI, se analizó de la información disponible, la estructura funcional que maneja los procesos de CI en los GADM. Al respecto se muestra que 46% de los municipios no tiene estructura institucional específica para la gestión de CI, un 34% mantiene la responsabilidad únicamente a través de técnicos responsables, un 12% plantea la existencia de direcciones técnicas y de técnicos responsables y; el 6% considera direcciones técnicas para la gestión de CI.

Gráfico 16 Dependencia que asume CI⁹². GAD Municipales (%). 2011

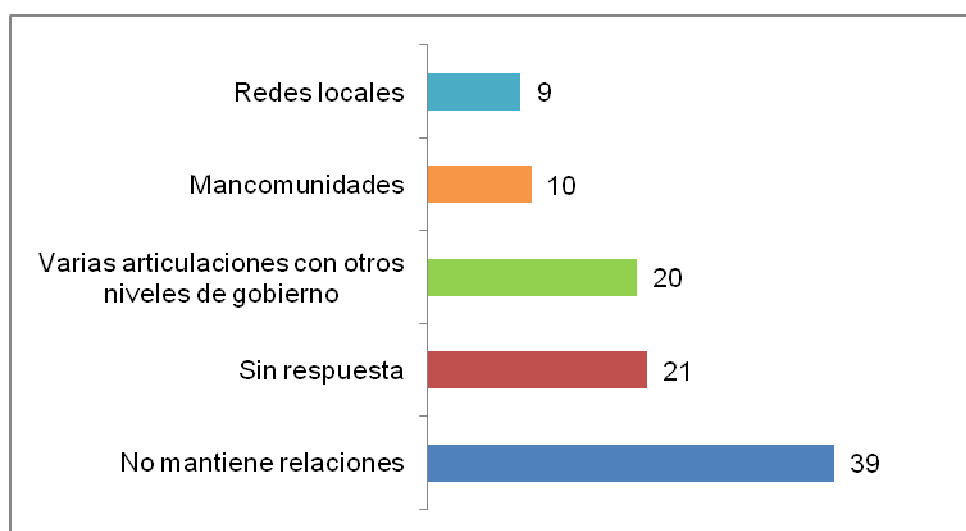


Fuente: Informe de capacidad operativa CI. AME
Elaboración: autora.

⁹² DTG: Dirección Técnica General.

A partir de la normativa vigente, Constitución y COOTAD, la cooperación internacional, es un instrumento de relaciones internacionales que aporta al desarrollo; debe guardar importante nivel de coordinación con los objetivos de planificación del desarrollo. En ese sentido, el 76% de los GADM considera que los procesos de CI guardan concordancia con su planificación territorial. En la misma línea, el 20% de los GADM mantiene relaciones con otros niveles de gobierno; un 10% forma parte de mancomunidades y el 9% fomenta redes locales para la CI.

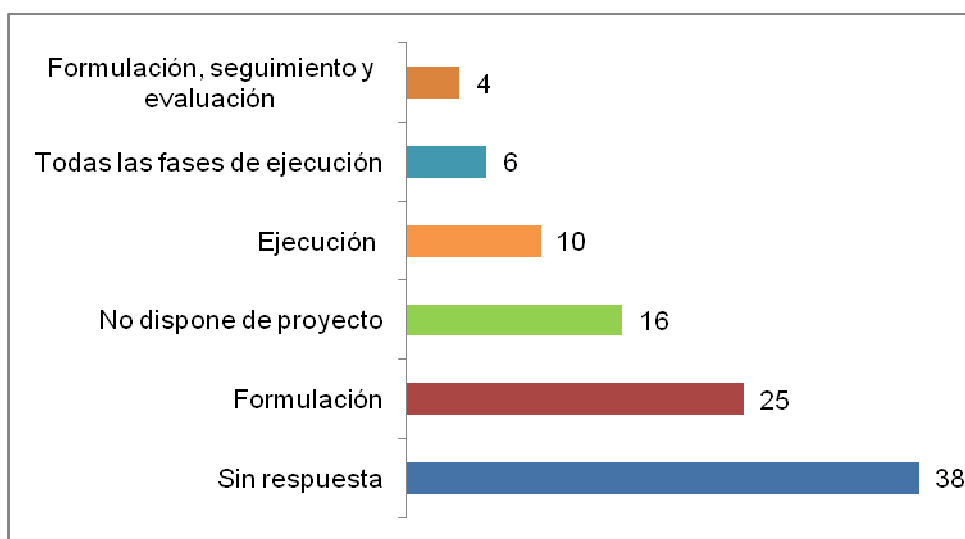
Gráfico 17 Articulación con otros niveles de gobierno para CI (%). GAD Municipales. 2011



Fuente: Informe de capacidad operativa CI. AME
Elaboración: autora.

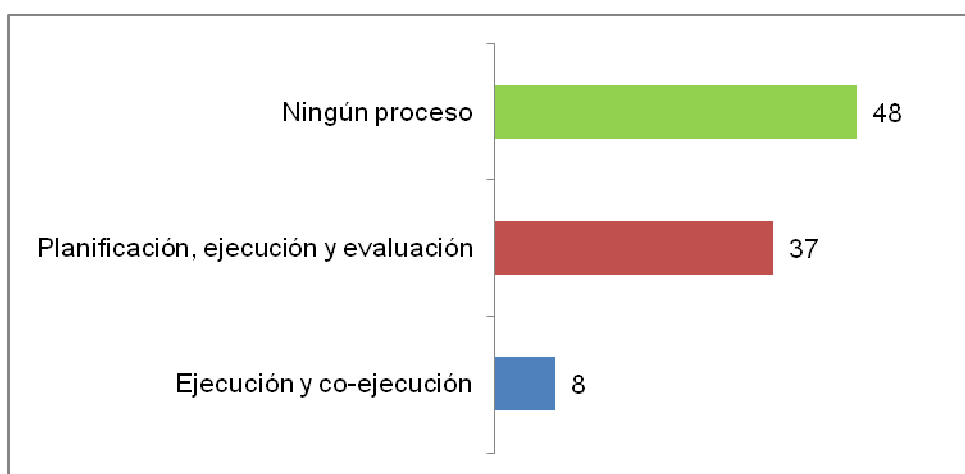
En la lectura de capacidades institucionales de respuesta, fueron indagados los procesos de CI vigentes en los cantones. Al respecto, 1 de cada 4 experiencias actuales en CI se encuentra en etapa de formulación y 10 de cada 100 municipios se encuentran ejecutando algún proyecto. Un 16% no dispone de proyecto y el 38% no presenta respuesta. El papel de los GADM que están ejecutando proyectos de CI está relacionado básicamente con planificación, ejecución y evaluación (partes importantes de la cadena de valor del proyecto). Es destacable que prácticamente la mitad de GADM que cuentan en su territorio con CI no participa en ningún proceso de ejecución.

Gráfico 18 Etapa de ejecución de proyecto vigentes CI (%). GAD Municipales. 2011



Fuente: Informe de capacidad operativa CI. AME
Elaboración: autora.

Gráfico 19 Rol GAD en el proyecto CID (%). GAD Municipales. 2011



Fuente: Informe de capacidad operativa CI. AME
Elaboración: autora.

Finalmente, en el entorno institucional disponible para el trabajo de CI en GADM, se encuentra una importante proporción (54%) de municipios que disponen de convenios (acuerdos) para la cooperación. Por oposición a ello, solo 4% de municipios dispone de ordenanzas específicas para CI.

Con el aporte de esta información es notorio que en el caso de GADM se cuentan con mayores fortalezas en cuanto a la capacidad de demanda de CI. Existen mayores mecanismos para identificar necesidades y ubicación de oportunidades de cooperación, lo que sin embargo no se transforma en una

abundante disposición de datos y el desarrollo de una estrategia que permita actuar de mejor forma a los GADM.

Si bien a nivel general de las municipalidades hay una estructura interna provista de mayor solidez y recursos, la cooperación es aún un tema con escaso peso específico. Relacionado a la importante capacidad de demanda de los GADM con respecto a CI, es destacable la concordancia que ubican entre los objetivos de planificación local y los procesos de CI, así como una importante posición de apertura al trabajo entre pares para afrontar ejercicios de cooperación.

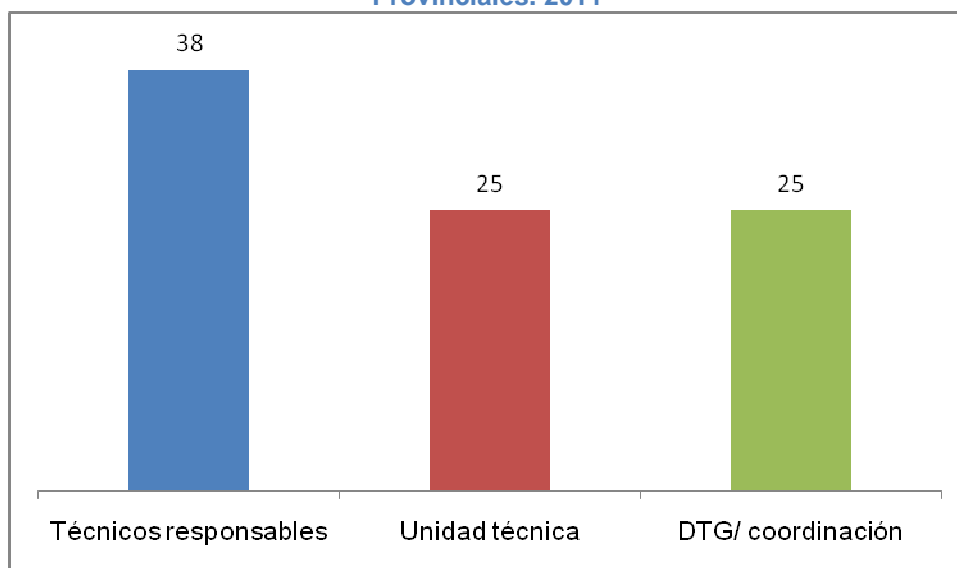
3.3.3. GAD Provinciales

Probablemente los gobiernos provinciales son las entidades descentralizadas con más prácticas de cooperación internacional. Sobre ello, destacan proyectos⁹³ de vialidad, riego, fomento productivo, turismo y gestión ambiental; es decir, competencias vinculadas directamente con las competencias de GAD provinciales.

Sobre las capacidades de GADPr, en cuanto a la institucionalidad interna que presentan para CI, destaca la presencia de técnicos responsables dentro de diversas unidades administrativas (38%). Seguidos por unidades técnicas y direcciones técnicas o coordinaciones, ambos en 1 de cada 4 prefecturas.

⁹³ Se reportan también proyectos sobre salud, educación, desarrollo social, migración, género, comunicaciones, migración y otros.

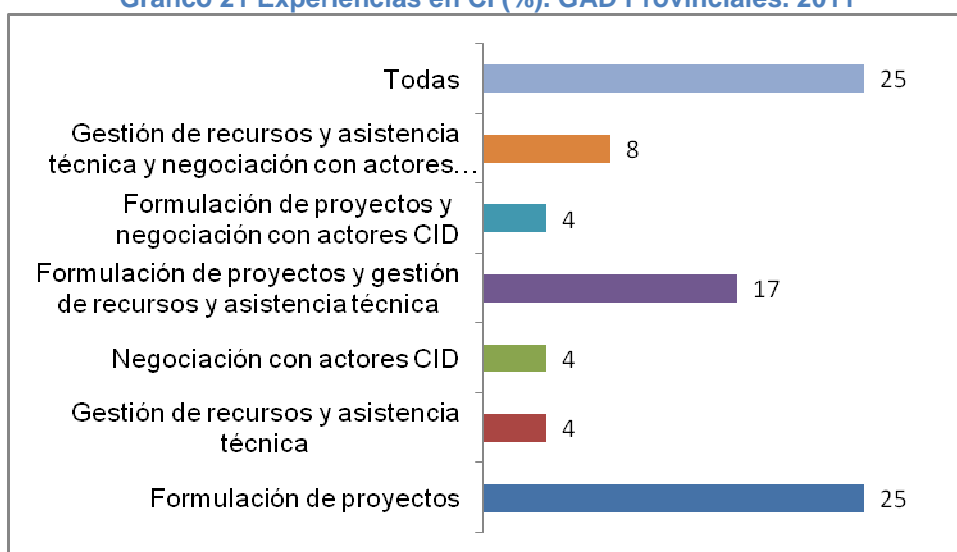
Gráfico 20 Entidades administrativas responsables de la gestión de la CI (%). GAD Provinciales. 2011



Fuente: Informe de capacidad operativa CI. CONGOPE
Elaboración: autora.

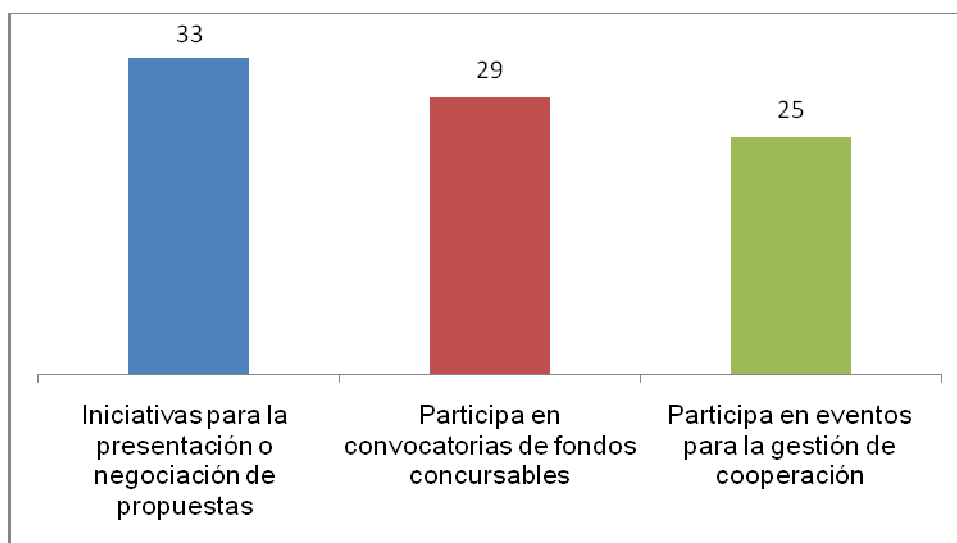
En cuanto a la experiencia institucional con relación a CI, destacan la formulación de proyectos (25%) y, la formulación de proyectos con la gestión de recursos y asistencia técnica (17%). Unida a esta capacidad específica en la formulación de proyectos, se encuentra la estrategia de presentación de proyectos para CI como iniciativas directas (33%), otra forma es la participación de fondos concursables (29%) y la participación en eventos de gestión de cooperación (25%).

Gráfico 21 Experiencias en CI (%). GAD Provinciales. 2011



Fuente: Informe de capacidad operativa CI. CONGOPE
Elaboración: autora.

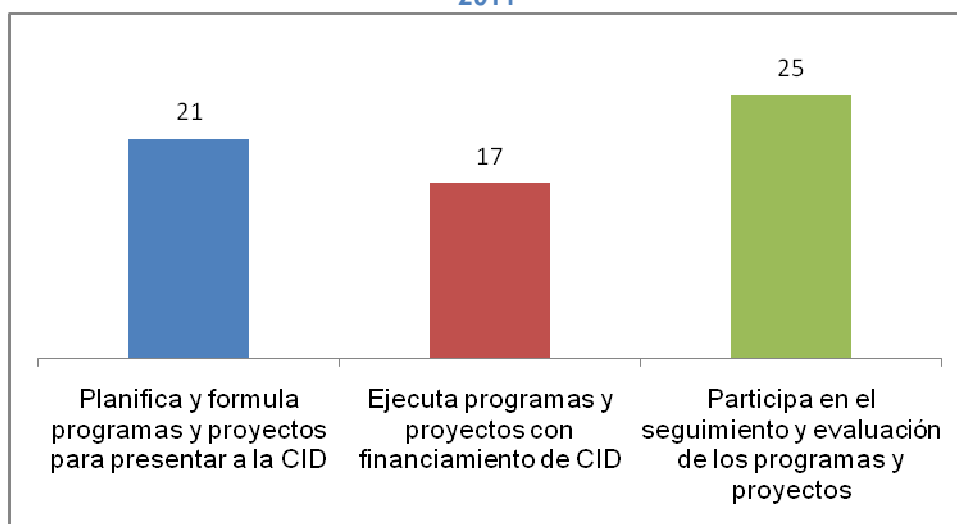
Gráfico 22 Estrategias de gestión CI (%). GAD Provinciales. 2011



Fuente: Informe de capacidad operativa CI. CONGOPE
Elaboración: autora.

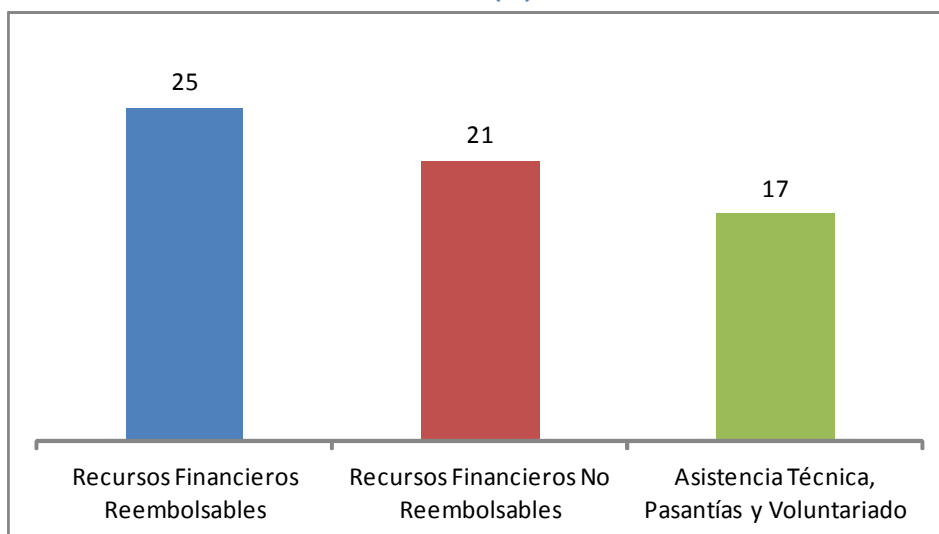
Para la experiencia específica en CI, se cuenta con información sobre el manejo de proyectos o programas. En específico, la mayor cantidad de respuestas se han obtenido alrededor de la participación en el seguimiento y evaluación (25%) y la formulación y planificación de proyectos (17%). La modalidad más recurrente de la participación en CI tiene que ver con fondos reembolsables (25%).

Gráfico 23 Manejo de proyectos o programas financiados por CI (%). GAD Provinciales. 2011



Fuente: Informe de capacidad operativa CI. CONGOPE
Elaboración: autora.

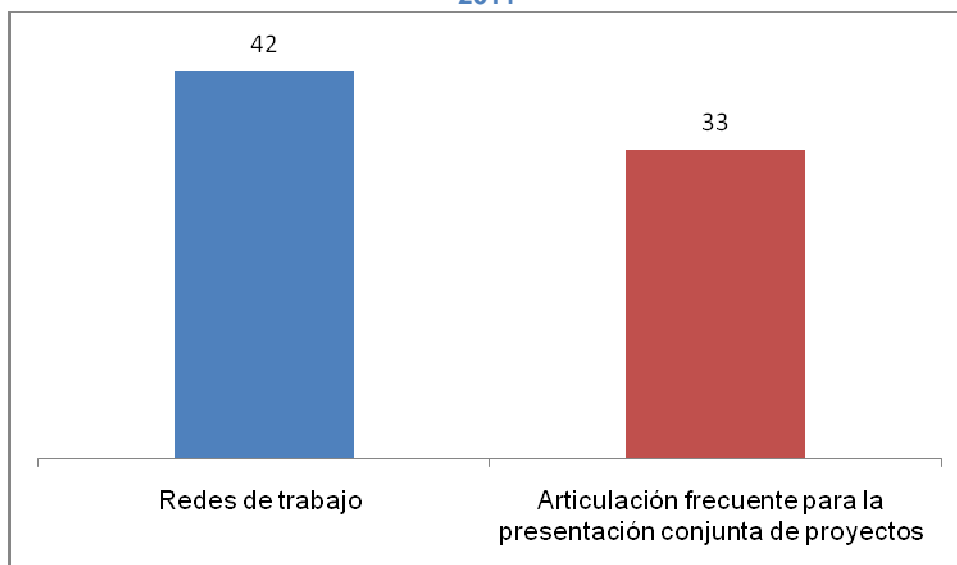
Gráfico 24 Modalidades de CI (%). GAD Provinciales. 2011



Fuente: Informe de capacidad operativa CI. CONGOPE
Elaboración: autora.

Con relación a la articulación de los proyectos de CI desde los GADPr hay un importante nivel de coordinación con otros niveles de gobierno a través de redes de trabajo en un 42% de prefecturas. En ese sentido 1 de cada 3 GADPr presenta una articulación frecuente para la presentación conjunta de proyectos.

Gráfico 25 Articulación con otros niveles de gobierno para CI (%). GAD Provinciales. 2011



Fuente: Informe de capacidad operativa CI. CONGOPE
Elaboración: autora.

Con esta información se evidencian ejercicios de CI con mayores niveles de articulación y gestión, aunque con déficits en cuanto a la toma de decisiones

para su ejecución. No se cuentan con entidades internas específicas que administren la CI y la participación en los proyectos de cooperación es particularmente establecida en instancias de formulación de proyectos. A partir de esta información, es difícil comprender la capacidad de demanda de GADPr, aunque por una mayor capacidad de respuesta institucional, podría entenderse que asimismo hay una importante posibilidad de gestión de CI.

Gráfico 26 Estado relativo de capacidades de GADs para la CI



Fuente: Informes de capacidad operativa CI, AME, CONGOPE, CONAGOPARE
 Elaboración: autora.

En términos generales, los GAD en su conjunto presentan en la actualidad experiencias y capacidades distintas. Los temas de cooperación son diversos entre y dentro de los distintos niveles de gobierno. Un elemento diagnóstico general es la no disponibilidad de entidades administrativas específicas para la cooperación internacional, que si bien puede verse como un déficit en principio, es pertinente de profundización en medida de la relativamente baja ejecución de proyectos de CI en las entidades descentralizadas. Es también generalizada la mayor participación de fondos reembolsables y la mayor participación en las etapas de formulación de los proyectos y programas de cooperación. Las necesidades visibles de GAD frente a la CI pasan fundamentalmente por aspectos técnicos, no se evidencian capacidades de gestión de información o seguimiento de la cooperación, se entendería en parte por su nivel de participación en los proyectos. En ese contexto, podrían presentarse dificultades con la articulación de las necesidades de cooperación del nivel descentralizado y los proyectos de cooperación a los que se acceden; esto incluso con las determinaciones tanto políticas como legales que el país ha establecido alrededor del tema.

Sobre este escenario disímil, en el que es necesario rescatar importantes aunque puntuales experiencias de cooperación descentralizada, es pertinente referir algunos elementos de mejoría que pudieran contribuir tanto a la plena y eficaz transferencia de la competencia de cooperación, como a la contribución de la cooperación internacional a los objetivos de desarrollo del país.

En ese sentido, se sugieren acciones sobre:

La integración plena del enfoque descentralizado de cooperación a partir de la existencia y consolidación de mecanismos nacionales y territoriales como sistemas de información para la identificación de necesidades de cooperación, así como para establecer mecanismos de seguimiento, monitoreo y gestión del conocimiento, útiles para la coordinación y articulación de la CI a la planificación y necesidades nacionales y descentralizadas –sentido de complementariedad-, como para la gestión de la cooperación de otros proyectos de cooperación en GAD.

El fortalecimiento institucional que permita a las contrapartes de GAD disponer de mayores grados de libertad (a partir del escenario establecido legalmente) en cuanto a su capacidad para identificar demandas y actores de CI, negociar en sentido articulado, integral y prospectivo y; establecer convenios de cooperación. Este proceso de fortalecimiento atañe también a la construcción y apoyo al tejido social local, capital con el que se cuenta para aportar a los objetivos de desarrollo tanto en escenarios de cooperación como en otros distintos.

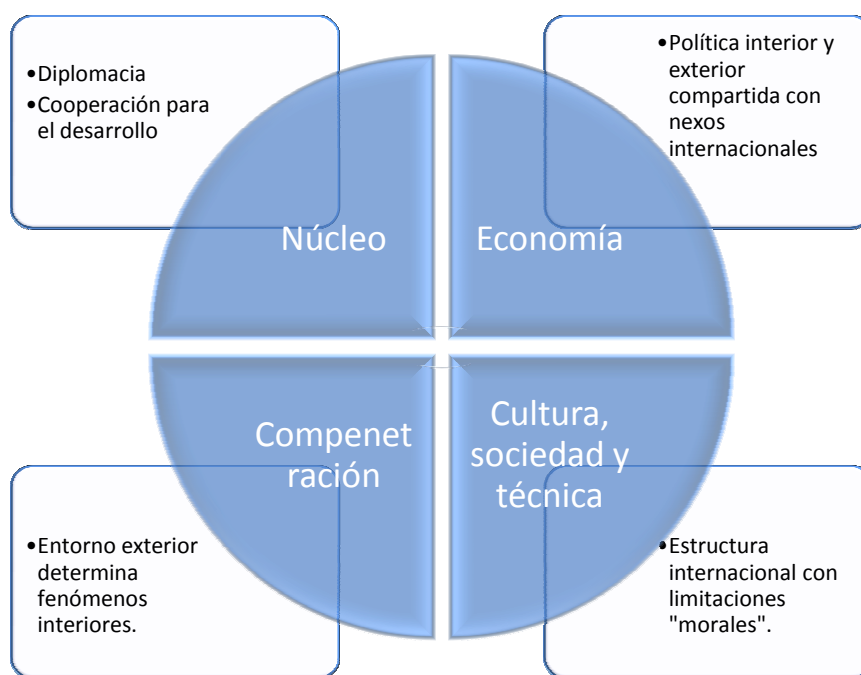
3.4. A nivel Central y como Sistema: Elementos para la Institucionalización

La cooperación descentralizada en el Ecuador es una forma alternativa para acercar las realidades globales y locales. El encuentro de estos dos mundos que pretenden un objetivo en común, el desarrollo, requiere obligatoriamente de la definición de responsabilidades y roles de las partes. Diferenciar las competencias de política exterior, relaciones internacionales y

cooperación es el un elemento fundamental para que el sistema funcione.

La política exterior define la toma de posiciones del Estado en el marco del sistema internacional con el objetivo de insertar al país en la comunidad internacional. En principio estaba orientada a la definición de la soberanía territorial del país, que implicaba una interacción con la estructura de defensa nacional para velar por la seguridad de las fronteras, especialmente con el Perú. A partir de la firma de la paz en 1998, esta política se reestructura hacia otros objetivos que tienen relación con la lógica del entorno global de comienzos del siglo XXI: gobernanza internacional, medio ambiente, derechos humanos, movilidad humana, entre otros.

Gráfico 27 Factores de expansión de la política exterior



Fuente: Leonardo Díaz, *La cooperación oficial descentralizada: cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, Madrid, Catarata-IUDC-UCM, 2008

Elaboración: autora.

Algunos problemas trascienden el entorno local y se convierten en asuntos de discusión en las mesas de negociación internacional. Sin embargo, el gobierno nacional representa de forma limitada los intereses gobiernos locales, lo que provoca la emergencia de las unidades subnacionales, como actores que inician un diálogo directo con instancias en el exterior.

Las acciones de los gobiernos locales en el exterior deberían estar

vinculadas directamente con sus intereses, a corto o mediano plazo, y con la planificación nacional, sin embargo esta última no debería condicionar de forma absoluta la capacidad de los gobiernos locales para implementar acciones a nivel internacional con contrapartes calificadas. La legislación de cooperación internacional actual tiene como objetivo coordinar las diferentes instancias para evitar la dispersión en las acciones de cooperación en los diferentes niveles de gobierno.

Los acuerdos o hermanamientos deben ir más allá de la cordialidad y simpatía que puedan generar entre los suscriptores. Requieren de contenidos y objetivos específicos, de preferencia, con metas, indicadores y plazos.

En este sentido, el segundo elemento que debe regir es un Estado nacional fuerte que marque las pautas de trabajo cooperativo a nivel local. Es decir, que aunque se otorgue libertad para la cooperación a nivel descentralizado, las reglas de juego deben ser claras desde el nivel central. En el Ecuador, los primeros esfuerzos han sido categorizar la cooperación según la fuente/origen, de acuerdo a la modalidad o clase de intervención. El espacio para los gobiernos subnacionales queda bien demarcado de acuerdo a la última clasificación en el ámbito de la cooperación técnica y no financiera.

Por otro lado, es primordial que la cooperación técnica que gestionen los GAD se encuentre directamente vinculada a la planificación local a través de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que a su vez cumplen con dirigirse hacia las competencias asignadas a cada nivel de gobierno y su vinculación con instrumentos de planificación nacional. Para ello, desde el nivel central se cuenta con el programa de Redes Territoriales de Cooperación MINGA.

Identificados y priorizados los campos y acciones que tienen fortalezas para compartir o debilidades para aprender, es necesario conocer a otros gobiernos que quieran cooperar de manera descentralizada. En el país, se ha hecho un gran trabajo para levantar datos y poner en funcionamiento un sistema de información centralizado. Dentro de estas herramientas se encuentra el catálogo de oferta de cooperación internacional manejado por la

SETECI⁹⁴ así como un catálogo de buenas prácticas.

El sistema cuenta con información de entrada de los cooperantes que contiene datos generales, información sobre montos, ámbitos, convenios marco, modalidades de cooperación ofrecidos, entre otros. Así mismo, existen bases de datos generadas desde los gremios de gobiernos locales que facilitan el trabajo de sus agremiados. Sobre todo se crean redes de intercambio de experiencias y metodologías de diálogo con los cooperantes y gobiernos hermanos.

Es importante que estas bases de datos se conviertan en un instrumento dinámico, que entienda conceptualmente a la cooperación de doble vía y genere vínculos en ámbitos clave del desarrollo territorial. Al ser acciones puntuales lo ideal es que deriven en transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades. Si al cabo de un periodo o ciclo se ha logrado que el receptor de la cooperación se encuentre técnicamente preparado para continuar con los procesos, entonces el objetivo se habrá cumplido.

Adicionalmente, es recomendable que la entidad rectora sugiera formularios, acuerdos, convenios tipo y otros documentos que procuren coherencia con el resto del sistema y que aseguren legalidad y claridad en los procesos, de forma que en caso de conflicto los documentos y registros administrativos permitan resolverlos eficazmente. La SETECI trabajó en 2011 un manual para la gestión de la cooperación internacional no reembolsable, que describe procedimientos para las diferentes modalidades cooperación financiera y técnica no reembolsable.

Los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación son necesarios para complementar el andamiaje administrativo, mencionado precedentemente. A partir del 2007, la Secretaría ha realizado acciones para democratizar la información de cooperación. En 2010, comenzó a trabajar en el Sistema de Información, Seguimiento y evaluación de Cooperación Internacional (SISECI), que contiene un Sistema de Información de la Cooperación Internacional (SICI)

⁹⁴ http://www.cooperacioninternacional.gob.ec/wp-content/uploads/old_content/catalogo_oferta_2010/prog.swf

que incluye tres ámbitos:

- Registro de proyectos y programas de CINR,
- Registro de información para matriz de fondos de CINR
- Registro de información de países que ofrecen CINR al Ecuador y

De igual forma para registro, mantiene adicionalmente un Subsistema de Información de Cooperación Sur – Sur (SICSS), e incluye cinco ámbitos:

- Proyectos, intervenciones y/o acciones de CSS en Ecuador
- Necesidades de CSS en Ecuador
- Oferta de CSS del Ecuador al mundo
- Iniciativas de CSS del Ecuador al mundo
- Catálogo de toda la oferta de CSS por país que se ofrece a nivel internacional.

El SICI propone una evaluación *ex ante*, *ex post* y una evaluación administrativa, enfocado principalmente a las organizaciones no gubernamentales y actores similares, sin embargo, es recomendable que amplíe su alcance y más que un instrumento de registro y reporte sea una herramienta de planificación que se retroalimenta de los datos recolectados y de su análisis , para ser. El sistema debe ser abierto para los gobiernos locales de tal forma que se vincule directamente con el primer paso de identificación de demanda y oferta.

En 2010, fueron sometidos a evaluación algunos proyectos entre los que existía solamente uno de cooperación descentralizada, ubicado en la sierra centro norte. El incentivo para que a nivel local sea importante el registro y evaluación de las acciones será la utilidad que tenga para los gobiernos locales, es decir, que los sistemas les presten servicios y no a la inversa.

Por último, como política nacional, se recomienda el fortalecimiento de capacidades de planificación, gestión y evaluación en los gobiernos locales. No todos los proyectos necesitan de similares capacidades, en el caso de los más grandes requieren especialistas en el tema, sin embargo los pequeños no necesariamente tendrán capacidades funcionales exclusivas para la cooperación, sin embargo podrán contar al menos con las herramientas

disponibles y la capacitación pertinente para usarlas.

En este sentido, en mayo de 2013 fue aprobado el Plan de Fortalecimiento Institucional para la gestión de la cooperación internacional en los gobiernos locales, con un componente prioritario de capacitación y asistencia técnica. Previamente, en coordinación con CNC, SETECI y Senplades, se han realizado eventos que promueven este objetivo. Además, se institucionalizaron las jornadas de cooperación, con una primera edición en octubre de 2012 y una segunda edición en noviembre de 2013.

Estos esfuerzos son importantes, sin embargo es necesario que rebasen el concepto de socialización para pasar a nivel de participación y construcción conjunta. Solo así se puede garantizar la generación de instrumentos adecuados para cada gobierno que no sean lejanos a la realidad ciudadana. Además, el fortalecimiento también debe ser para el nivel nacional, que ordene y dirija las nuevas formas y alternativas de cooperación.

3.5. Conclusiones y Recomendaciones Finales

La cooperación internacional y en particular la descentralizada han evolucionado y se han transformado significativamente desde su conceptualización en el pasado y su declaración formal en el marco de la Organización de Naciones Unidas.

A pesar de los esfuerzos de las naciones más pequeñas por poner los temas de interés en la agenda internacional, son los países que tienen peso en esta agenda los que marcan las entradas de tópicos en la mesa de negociación. A través de un recuento histórico, se reconoce que los temas se han ampliado para tratar aspectos diferentes a los diplomáticos de seguridad y prevalencia de los poderes duros. A partir del concepto de desarrollo, se justifican y discuten asuntos de índole global como el medio ambiente, la migración, los derechos humanos, la pobreza y otros.

La visión de cada tema se estructura en función del interés de los países más fuertes y se discute con limitaciones. Así, por ejemplo, es más común encontrar un debate sobre la disminución de la pobreza, a escuchar una

discusión que trate seriamente el problema de distribución internacional de la riqueza. Durante buena parte de este proceso las agendas nacionales fueron -y todavía son- sometidas a los objetivos y requerimientos de la agenda de cooperación.

En el intento por generar eficacia en la ayuda, se han organizado algunos eventos y programas de evaluación a nivel mundial, como el caso de los Foros de Alto Nivel y de los Objetivos del Milenio. Los temas de discusión han cambiado, lo que ha derivado de manera relativamente inmediata en la inclusión de nuevos actores que han entrado en escena, como organizaciones civiles y gobiernos subnacionales.

Poco a poco el modelo de cooperación tradicional se agota y todo ello ha dado luz a nuevas formas de cooperación, entre las que se encuentra la cooperación descentralizada. La nueva modalidad se caracteriza por nacer y desarrollarse en gobiernos locales, tratar temas de interés ciudadano y procurar ayudas y asistencias de doble vía entre los cooperantes. La visión realista de Estado y seguridad como único actor y tema decae para abrir nuevas oportunidades de acción a otros agentes y debates.

Así también, la transformación del Estado a través de los movimientos de descentralización, y a veces de desconcentración, promueven fuertemente el ajuste de los marcos jurídicos para plantear de manera formal las viejas y nuevas competencias en las que cada nivel de gobierno debe actuar. Han existido políticas de reducción de la administración y política central, pero también fuerzas desde los territorios, que movilizan y se empoderan de nuevas responsabilidades para suplir la ausencia u obstáculo que significa la gestión nacional de las necesidades locales.

Por otro lado, a pesar de los esfuerzos de actores públicos y privados de cooperación, para articular las políticas y planes de desarrollo basados en las necesidades de cada territorio, esto aún no se ha consolidado. La patente decisión de organizarse para avanzar en los temas de cooperación descentralizada, todavía se frenaba con la ausencia de un marco normativo que canalice y viabilice estas intenciones.

La brecha entre los planes nacionales y regionales y el Sistema Nacional de Planificación, causa una desarticulación entre la realidad local y las grandes políticas a nivel país. Sobre la base de este hecho, están la ausencia de políticas nacionales y territoriales, la poca claridad en cuanto a la implementación y articulación de los procesos de planificación territorial y un bajo nivel de integración de la cooperación internacional con los procesos locales de desarrollo.

El resultado es una cooperación dispersa, con un potencial desaprovechado a nivel territorial, sin lineamientos específicos, poco relacionada con los GAD; quienes tampoco tienen un conocimiento claro de la oferta y la demanda sobre la cooperación en el país, sus prioridades, intereses, mecanismos de apoyo, experiencias, entre otros.

En definitiva, que el nivel de gobierno central no organice, o incluso desconozca el rol e importancia de las entidades de desarrollo que actúan en el territorio provoca la atomización de las acciones, duplicación de esfuerzos, descoordinación y resultados de bajo impacto y alto costo. Así mismo, la dispersión de ámbitos de acción y zonas geográficas, implica la pérdida de economías de escala y un quiebre con el capital humano y las organizaciones con estándares internacionales, en contrasentido a lo establecido en la Declaración de París.

En el Ecuador, la institucionalidad de la cooperación internacional avanza paralelamente con el proceso de descentralización. Desde 1974, la cooperación se ha concentrado en asistencia técnica y económica de tipo reembolsable y no reembolsable, inicialmente los esfuerzos se concentraban en la captación de recursos y, solo después, se establecieron políticas de direccionamiento hacia los objetivos nacionales de desarrollo. En este contexto, se privilegiaron los aspectos formales de administración y procedimiento más allá del fondo conceptual y estratégico de la cooperación internacional. Existe una inestabilidad institucional fuerte, que se evidencia en el constante cambio de instrumentos, nombres, funciones y responsables del sector en el Ecuador. La cooperación internacional es vista como una simple fuente de recursos o premio, que varios poderes se disputan para obtener su control y

beneficios directos.

Los instrumentos para evaluación y análisis de impacto fueron escasos o inexistentes y las necesidades de fortalecer las capacidades locales solamente surgieron a partir de la creación de la AGECE, entidad de muy corta duración. Las instituciones cambiaron de nombre y dependencia frecuentemente. No existieron registros oficiales, sus acciones fueron desordenadas, dispersas y poco sostenibles. Para 2007, con la creación del SECI fueron incorporados los gobiernos locales dentro del sistema. Por último, el trabajo para vincular el tema con la planificación nacional ubicó a la institución bajo la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Deben reconocerse los enormes esfuerzos por organizar y definir la institucionalidad del sector, vincularlo con la planificación nacional e incluir a los actores territoriales. Sin embargo, estos trabajos no han sido suficientes y estructuralmente pensados como para trascender y evitar un ejercicio absolutamente coyuntural que responde los intereses temporales de cada tomador de decisión.

De la mano de dicho proceso, la descentralización en el Ecuador tomó, fuerza, aunque no se puede decir que sea un hecho consolidado, si es reconocible que los territorios históricamente tienen un poder esencial en la conformación de las esferas de poder nacional. Finalmente, son los gobiernos locales los que están más cerca de la población y atienden sus necesidades básicas.⁹⁵ Las competencias tradicionales, responsabilidad de gobiernos locales y nacional, han sido definidas en relación funcional a cada ámbito, especialmente en el ámbito municipal. Sin embargo, en competencias nuevas como la cooperación internacional, el fomento productivo y el manejo de medio ambiente la situación se torna un poco difusa, inclusive dentro de las instituciones pertenecientes a un mismo nivel de gobierno.

Los intentos de descentralizar roles y funciones han sido parciales y limitados en general, algunas veces a causa de la debilidad y heterogeneidad

⁹⁵ Por ejemplo, se puede observar cómo los resultados electorales en las elecciones seccionales 2014 en el Ecuador dieron un giro a la política del nivel central con respecto a los gobiernos locales. Para restar el poder local, los créditos subvencionados se disminuyen y se interviene el ejercicio de competencias locales que no se encuentre alineadas a la política nacional.

de los gobiernos receptores de competencias y, en otros casos, a causa de “celos de poder” en el nivel central. A partir de 2008, con una nueva Constitución y la publicación del COOTAD, se ensaya una forma diferente de concebir las competencias del Estado. Algunas son específicas, sin embargo, otras no cuentan con la claridad que requiere al menos su definición. La pregunta es: ¿Qué significa cada una de esas responsabilidades? y la respuesta se rige por un principio general de administración pública: garantizar el servicio o producto que deriva en mejorar la calidad de vida de un territorio.

En el caso de los ejecutores, o en lenguaje coloquial “*quién hace qué*” se establece a través de un modelo de gestión preparado por el CNC. El Consejo está conformado por representantes de nivel central y niveles locales (elegidos dentro de los gremios) lo que no garantiza que exista una verdadera representatividad o capacidad de participación.

Es absolutamente necesario fortalecer a los GAD en la gestión de sus competencias, y además fortalecer la institucionalidad de las mismas. Los modelos de gestión deben responder al tipo de cooperación, la temática, y nivel de gobierno. No puede haber una descripción tan genérica del rol de los locales cuando ellos son tan diferentes entre sí.

A lo largo de la existencia del CNC, el ejecutivo ha llenado los espacios vacíos dejados por los gobiernos locales. Durante los años de existencia de la institución, su director ejecutivo siempre ha sido un representante del nivel central y las propuestas, análisis y políticas vienen dadas directamente desde el ejecutivo. No existe mayor discusión o debate y se priorizan las acciones apuradas de una supuesta descentralización que asigna responsabilidades y castiga su mal ejercicio sin haber fortalecido las capacidades de quienes las reciben. Una descentralización a conveniencia del centro.

En el caso de la transferencia de la competencia de cooperación internacional a los entes subnacionales, al menos queda claro el concepto cuando se limita su gestión a los recursos no reembolsables y de asistencia técnica. Los criterios de gestión son explícitos y logran guiar las acciones, sin embargo el modelo de gestión es vago, y no termina de otorgarle un verdadero

poder, interesante para los gobiernos locales. Algunos de ellos han gestionado cooperación internacional durante años, la diferencia ahora es que ahora que se les ha transferido formalmente la competencia deben reportar y registrar sus acciones en un sistema que no termina por ser funcional y atractivo para la toma de decisiones.

Un síntoma decidor de la ligereza del trabajo, es la ausencia de un informe de costeo de la competencia. No existen datos actualizados, o números que reflejen la importancia de esta en el territorio, ni tampoco un análisis de la inversión realizada en los últimos años o de lo que significó económicamente la inestabilidad institucional que sufrió la cooperación internacional en el país. Durante los últimos años se ha generado un marco referencial de trabajo, pero no un sistema operativo real para la modalidad de cooperación descentralizada. Los instrumentos que ponen en marcha un sistema aún son limitados.

La oportunidad de la CID encuentra un país con un discurso descentralizador y unas acciones centralizadoras. Encuentra un país heterogéneo donde los diferentes niveles de gobierno no se pueden agrupar y donde la división de los territorios se evidencia cada semana con el aumento del número de juntas parroquiales registradas. Pocos actores, aunque muy entusiastas, están realmente preparados para maximizar los beneficios de la cooperación descentralizada.

Se observa que ha sido especialmente complicado que los gobiernos subnacionales y nacional se sienten a discutir las oportunidades y alcances de cooperar primero entre ellos, para entonces cooperar con el mundo. Se han iniciado esfuerzos principalmente impulsados por el nivel central, han comenzado las ofertas de capacitación y los sistemas de información se alimentan lentamente.

Las buenas perspectivas de la CID en el Ecuador se han fortalecido a partir de su reconocimiento en el ámbito legal. Muchos interruptores se encienden y comienzan a movilizarse esfuerzos para su desarrollo formal. El fortalecimiento de la planificación a nivel nacional y subnacional, así como su

vinculación, es sumamente importante. Sin embargo, como estrategia, la visión de cooperación sur-sur se fortalece con el argumento equivocado. El discurso versa sobre la autosuficiencia de los estados para generar sus propias acciones colaborativas y la soberbia de pretender controlar y regular todo al punto de volverse hostigante y generar el malestar y salida de cooperantes y sus recursos.

Quedan muchas cosas por estudiar, pero en particular es decidir el descenso que el país ha sufrido como nación ante las prioridades internacionales. Al elevarse la tasa de crecimiento anual, y el ingreso per cápita, el Ecuador sale de las listas de países pobres, además de la creciente presión por alinearse a un plan partidista y electoral más que estatal, que comienza a percibirse como excesiva y acosadora para los cooperantes, La CID se ve menos afectada que la CI nacional, sin embargo y nuevamente se observan algunas repercusiones donde el Estado central pasa a ser un obstáculo en las acciones concretas para el desarrollo puntual de un territorio.

BIBLIOGRAFÍA

Acción Social, *La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia*, Bogotá, Ed. Javier Ricardo Morillo Guerrero, 2008.

AGECI, "Instructivo del formulario de ingreso de información cooperante", AGECI, 2010, en http://www.ageci.gov.ec/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=328.

Álvarez, Luis, *Historia del Derecho Internacional Público*, Estudios de Derecho Internacional, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2000.

Assies, Willem, comp., *Gobiernos Locales y Reforma Del Estado en América Latina: Innovando la Gestión Pública*, Colección Ensayos, México D.F., El Colegio de Michoacán, 2003.

Barreira, Fernando, "Cooperación descentralizada y reciprocidad", en *Revista Territorio y Economía*, no 20, México D.F., SIREM, 2007.

Barrera, Augusto, *Un Estado descentralizado para el desarrollo y la democracia*, Quito, ILDIS, 2006.

Borja, Jordi y Manuel Castells; *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 2ª ed., 1998.

Borja, Arturo, comp., *Interdependencia, Cooperación y Globalismo*. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane, Colección de Estudios Internacionales, México D.F., CIDE, 2005.

Bossuyt, Jean, "Cooperación descentralizada. Lecciones de la experiencia de la UE con la Convención de Lomé", documento preparado para la reunión de los Consejos Consultivos Europeos de Cooperación, Mallorca, 2-4 de noviembre 1995, en http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/111_41_1.pdf

Bretón, Víctor, et al., edit., *La corrupción o el «lado cultural» del desarrollo: el paradigma equívoco del África negra*, Barcelona, Icaria, 1999.

Carpija, Tomás, *La cooperación descentralizada al desarrollo desde los gobiernos regionales y locales*, Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid, 1997.

Carrión, Fernando, comp., *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Quito, FLACSO, SENPLADES, 2007.

- Confederación de fondos de cooperación y solidaridad, *Municipalismo y solidaridad: guía sobre la cooperación descentralizada*, Barcelona, Confederación de fondos de cooperación y solidaridad, 2001.
- Consejo Nacional de Competencias, *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*, Quito, Editorial Ecuador, 2012.
- Coordinadora ONG para el desarrollo, “Guía para la armonización de criterios para convocatorias públicas de subvenciones de las entidades de cooperación descentralizada para proyectos de cooperación y educación para el desarrollo”, Madrid, Proyectos y Producciones Editoriales S.A., 2008.
- Coronel, Álvaro, “Breve historia de la cooperación descentralizada. Una mirada desde Sudamérica”, en *Anuario de la Cooperación Descentralizada*, Editorial Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, 2005.
- del Huerto Romero, María, y Víctor Godínez, edit., *Tejiendo lazos entre territorios: la cooperación descentralizada local Unión Europea – América Latina*, Valparaíso, Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona, 2004.
- del Huerto Romero, María, “Las ciudades en el sistema de cooperación internacional”, en *Revista Territorios*, núm. 11, Bogotá, Universidad del Rosario, 2004,
- del Huerto Romero, María, “Análisis de la cooperación descentralizada local: Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea- América Latina”, en *Anuario de la cooperación descentralizada*, Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea- América, 2005.
- del Olmo, Enrique, et al., *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada*, Bilbao, PTM- mundubat, 2006.
- Dubois, Alfonso y Pilar Yoldi, *La financiación del desarrollo: flujos privados y ayuda oficial al desarrollo*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2001
- Díaz, Abraham, *La Cooperación Oficial Descentralizada: cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, Madrid, Ed. Catarata, 2008.

- Echart, Enara, et al., coord., *Metodología de investigación en cooperación para el desarrollo*, Madrid, Catarata, 2010.
- Enríquez Alberto y Manuel Ortega, “Cooperación Descentralizada del asistencialismo a la visión de socios”, Documento Base II, Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Guatemala, 2007.
- Fernández, Rosa de la Fuente, coord., *Los nuevos actores en la cooperación internacional: El papel de los Gobiernos locales y regionales*, España, IUDC-La Catarata, 2010.
- Ferrero, Mariano, *La Glocalización En Acción: Regionalismo Y Paradiplomacia En Argentina Y El Cono Sur Latinoamericano*, en Revista electrónica de estudios internacionales, No.11, Madrid, Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales, 2006.
- Figueroa, Uldaricio, *Organismos Internacionales*, Santiago, Lexis Nexis, 2002.
- Fisas, Vicenç, *La ayuda oficial, desarrollo y desafío de las necesidades humanas*, en Papeles, No. 55, Madrid, Centro de Investigación para la Paz (CIP)- Fundación Hogar del Empleado (FUHEM), 1995.
- Gana Eduardo, *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores*, Santiago de Chile, CEPAL, 1996.
- García Cerviño Alberto, “Cooperación descentralizada española: lecciones aprendidas y cómo generar vínculos con Ecuador”, ponencia presentada Fondo Cantabria Coopera, Quito, 2009.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, *Transnational Relations and World Politics*, Inglaterra, Oxford University Press, 1971.
- Keohane, Robert O y Joseph S. Nye, “Transgovernmental Relations and International Organizations”, en *World Politics*, Vol. 27, No. 1, Nueva York, Cambridge University Press, 1974.
- Keohane, Robert O. *Después de la Hegemonía: cooperación y discordia en la Política Económica mundial*, Buenos Aires, Grupo editor Latinoamérica, 1988.
- García, Caterine, “La actividad exterior de las entidades políticas sub-estatales”, en *Revista de Estudios Políticos*, No. 91, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1996.

- Gómez Carlos, *Cooperación descentralizada de las entidades locales*, Catarata, Madrid, 2010.
- Gómez Carlos, "Nuevas vías para el codesarrollo en la cooperación descentralizada", en Cuadernos Bakeaz, no. 72, Bilbao, 2005.
- González, José Ramón, coord., *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Madrid, La Catarata/Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 1998.
- Grasa, Rafael, "Instituciones para una cooperación al desarrollo de calidad: aclaraciones y propuestas iniciales", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 72, Barcelona, CIDOB, 2006.
- Gutiérrez, Jahir, "La cooperación como herramienta para la gestión municipal en Colombia", en *Revista de Ciencias Estratégicas*, vol. 17 no. 21, Medellín, 2009
- Haedo, Mariana, "La cooperación internacional descentralizada española en Centroamérica en el área del municipalismo y la descentralización", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, no. 69, Barcelona, 2005.
- Lozoya, Jorge, *La nueva política mexicana de cooperación internacional*, México D.F., SER, 1999.
- Maira Luis. *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010.
- Malé, Jean-Pierre, *Especificidades de la Cooperación Descentralizada Pública: Actores, contenidos y modelos*, Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada., 2006.
- Martín, Pedro, Algunas consideraciones jurídico-administrativas sobre la cooperación municipal descentralizada, Cataluña, CICODE, 1998, en www.programadescentralizaciondelestadoydesarrollo/html.
- Mingst, Karen, *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, CIDE, México D.F., 2006.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, "La política exterior como marco de la cooperación descentralizada", ponencia presentada en el taller interno, Quito, MRREE, 21 y 22 de octubre de 2009.

- Miranda, Roberto, *Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales*, en *Anuario*, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, 2005.
- Martín, Miguél Ángel y Nahuel Oddone, *Las Ciudades y los Poderes Locales en las Relaciones Internacionales Contemporáneas*, Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2010.
- Monje, José Antonio, *Cooperación internacional, descentralización y participación ciudadana*, Santiago de Chile, Cepal, 2014
- Nieto Pereira, Luis, coord., *Cooperación para el desarrollo y ONG: Una visión crítica*, Madrid, La Catarata-IUDC-UCM,, 2001.
- Portieles Julio, *“Articulación de Redes Territoriales. La Cooperación Descentralizada”*, presentación, ART-PNUD, 2009.
- OCDE, “Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y Programa de acción de Accra”, documento emitido dentro del Foro de Alto Nivel, París, 28 de febrero-2 de marzo, 2005 en www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf
- OIT, *La incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales*, JMMS-R-2001-04-0149-49-ES.Doc, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2001.
- ONU, “Examen intergubernamental e internacional de alto nivel del tema de la financiación del desarrollo”, informe presentado por Grupo de Comité Preparatorio de la Conferencia Internacional, junio de 2001, en <http://www.un.org/spanish/informes/FPD/a551000.pdf>.
- ONU, “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, Resolución Asamblea General 217 A, (III) 10 de diciembre de 1948 en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- ONU, Carta de la Organización de las Naciones Unidas, en <http://www.un.org/es/documents/charter/>.
- PNUD, “La Cooperación Descentralizada en un marco multilateral. Los Programas Marco ART”, ponencia presentada por ART PNUD, abril 2008 en http://www.pnud.org.ec/art/frontEnd/images/objetos/cooperacion_descen-tralizada_abr_2008.pdf?.

PNUD, "Informe sobre el Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo", 2005, en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2005/>.

PNUD y SETECI, *Medición de la eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local*, Quito, Soluciones Gráficas Dávila & Gómez, 2013

Risse, Thomas, "Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial", en Foro Internacional, vol. 39, No. 4, México D.F., El Colegio de México, 1999.

Ruiz, Leobardo, *Las relaciones internacionales de los municipios*. Convergencia. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México, Vol. 16, No. 49, 2009.

Ruiz, Susana, "El surgimiento y configuración de una nueva política: la cooperación descentralizada" en *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, vol. 5 no. 1, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 2006

Sachs, Wolfgang, *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Lima, Pratec, 1996.

Sanahuja, José Antonio y Gómez-Galán, Manuel, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid, CIDEAL, 1999.

Sanz, Beatriz, *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 de Cooperación Descentralizada*, vol. 2, Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, 2008.

Secretaría de Relaciones Exteriores, "Cooperación Internacional de México", Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, 2010, en http://dgctc.sre.gob.mx/html/coop_int_mex.html.

SELA, *Visiones, enfoques y tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo: Hacia un marco conceptual y práctico latinoamericano y caribeño*, Caracas, SELA, 2010

SENPLADES, "Reforma Democrática del Estado. Líneas estratégicas para la cooperación internacional", ponencia presentada ante actores de la cooperación internacional, SENPLADES, Quito, 2009.

SENPLADES, Reforma democrática del Estado, rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión, y de la organización territorial, Quito, Editorial Conejo, 2009.

SETECI, Informe Anual de Cooperación Internacional No Reembolsable 2010-2011, Quito, SETECI, 2012.

Stein Ernesto, "Fiscal decentralization and government size in Latin America", en Journal of Applied Economics, vol. II, No. 2, Washington D.C., BID, 1999.

Unceta, Koldo y Pilar Yoldi, *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2001

Uscanga, Carlos y Gabriela Gildo, *Sociedad civil, democratización y cooperación internacional para el desarrollo en los mundos regionales*, UNAM, México D.F., 2009.

ANEXOS

ANEXO 1

Marco normativo e institucional sobre descentralización. 1971-2011

Marco normativo e institucional sobre descentralización. 1971-2010		
AÑO	EVENTO	DESCRIPCIÓN
1965		12 regiones económicas que resultan de la combinación de cinco factores (naturales, humanos, institucionales, político –regionales y económicos).
1969	Plan de Desarrollo 1970-1973.	Establecen 5 regiones sobre la base de la integración física, económica y social de las regiones naturales del Ecuador (Costa, Sierra y Oriente).
1971	Ley Orgánica de régimen municipal	Diseña el principal marco institucional de los municipios en el país.
1975	Plan Integral de Transformación y Desarrollo	Establece 8 regiones sobre la base del grado de coincidencia de las zonificaciones existentes de carácter administrativo, técnico y jurídico.
1978-1984	Plan de Desarrollo	Política de articulación espacial y desarrollo regional sobre la base de la integración física, económica, política y cultural del territorio nacional.
1979	Constitución	Se hacen referencias a la descentralización, como la declaración del Estado descentralizado, la autonomía de las entidades seccionales, los regímenes de administración dependiente ya autónomo.
1982	Reformas a la Ley de Régimen Municipal	Se incorporan mecanismos de participación, la constitución de empresas municipales y el rol de las juntas parroquiales.
1985-1988	Plan de Desarrollo	Se realiza un análisis de sistemas urbanos, red vial.
1990	Ley desarrollo seccional	Creación FONDESEC (Fondo de Desarrollo Seccional) que automatiza las transferencias e institucionaliza criterios de distribución que buscan equidad y compensación de áreas deprimidas.
1992-1993	Política	Inicios de políticas de descentralización ligadas a la modernización: Comisión de alto nivel para la descentralización. La propuesta de ley queda bloqueada por oposición de la Junta de Beneficencia de Guayaquil y otros sectores.
1993	Ley de Modernización del Estado	Creación del Consejo Nacional de Modernización que establece definiciones, orientaciones, normas y procedimientos para los procesos de descentralización. Concibe la descentralización como política de Estado.
1994-1996	Reformas constitucionales	Incluyen criterios de descentralización y desconcentración así como definen al Estado como multiétnico y pluricultural.
1997	Ley especial de distribución	Distribución del 15% del presupuesto general del Estado para los gobiernos seccionales. Este monto se distribuye en un 75% para los municipios, un 20% para los consejos provinciales y un 5% para un fondo de emergencia. Los montos y la modalidad suscitan polémicas. Se adopta un modelo de transferencia gradual.
1997	Ley especial de descentralización del Estado y participación social	Define las relaciones y las responsabilidades entre la función ejecutiva y los gobiernos seccionales. Establece una serie de áreas para descentralizarse y desconcentrarse mediante transferencias y delegaciones habilitadas por convenios propuestos por los gobiernos seccionales. Se definen un estado unitario descentralizado, la adopción de un modelo de transferencias por convenio con cada Gobierno subnacional.
1998	Reforma constitucional	Se define el Estado como descentralizado, pluricultural, multiétnico y diverso. Se refiere a la organización del territorio y la descentralización, definiéndose los regímenes seccionales dependientes (objeto de desconcentración) y los autónomos (objeto de descentralización). Establece los principios de petición de competencias por parte de los municipios y consejos provinciales. Permite la descentralización o desconcentración de todas las competencias del gobierno central, menos seis. Condiciona las transferencias de responsabilidades a los recursos correspondientes. Señala cuatro fuentes de recursos del régimen especial autónomo. Asigna nuevas responsabilidades a municipios y consejos provinciales. Establece el sistema de planificación económica descentralizada. Constituye los regímenes especiales para escenarios de características étnicas o ambientales así como zonas de administración especial en la Amazonía y Galápagos.
1999	Crisis financiera y activación del conflicto regional	Se inician campañas de presión sobre la propuesta de autonomías.
1999	Ley de racionalización tributaria	Concede recursos nuevos para que los municipios y consejos provinciales impulsen proyectos sociales orientados con criterios de descentralización.
1999 diciembre.	Creación de la Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales.	Se conforma una Comisión con 21 miembros, representantes de AME, CONCOPE y varios alcaldes y prefectos, así como personas representativas de otras instituciones.
2000 abril.	Difusión del documento	Documento marco del proceso que contiene los elementos del Nuevo Modelo

Marco normativo e institucional sobre descentralización. 1971-2010		
AÑO	EVENTO	DESCRIPCIÓN
	'Nuevo Modelo de Gestión'.	en: Organización política y territorial, Descentralización administrativa y económico fiscal.
2000 octubre	Anteproyecto de la Ley Orgánica de Autonomía Provincial	Comisión de Descentralización y autonomías y propuesta de consulta nacional.
2001 marzo- octubre 2000 – mayo 2007	Convenio de Promoción de Transferencia de Competencias	El proyecto contempla la figura de autonomía provincial que incluye amplias facultades tributarias y en otros aspectos políticos y económicos, pero no señala las formas de traslado de competencias.
	Diagnósticos Provinciales	Marco del Proyecto "Consecuencias de la transferencia de competencias"
2001 junio	Plan Nacional de Descentralización	Establece las pautas para precisar qué, cómo y con qué recursos se descentralizará, así como hacia quién y en cuánto tiempo. Sienta las bases de cuáles van a ser los lineamientos en materia de descentralización en un futuro.
2001 junio	Reglamento a la Ley de descentralización del Estado y participación social	Determina los mecanismos operativos para que las instituciones centrales transfieran funciones, competencias y los recursos necesarios a las entidades seccionales autónomas, tras verificar su capacidad de asumir esas nuevas responsabilidades y vía la definición de convenios.
2001 diciembre	Convenio Marco de Transferencia de Competencias	Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales
2002 agosto	Convenio marco de transferencia de competencias	Ministerio de Agricultura y Ganadería y sus entidades adscritas a los gobiernos seccionales autónomos
2002 octubre	Convenios de Transferencia de competencias	Ambientales y recursos a 8 Consejos Provinciales
2003 mayo	Decreto ejecutivo No. 376	Creación de la Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial, órgano colegiado multidisciplinario con las funciones de asesorar al presidente sobre la implementación y ejecución del Nuevo Modelo de Gestión del Estado y del Plan Anual de Descentralización, además de todo lo relacionado con la administración descentralizada del Estado
2004 mayo	Descentralización como política de Estado.	Decreto ejecutivo no. 1683, publicado en el registro oficial no. 345
2004 septiembre	Acuerdos	Acuerdos 001, 002, 003, 004 y 005 conforman las subcomisiones técnicas de apoyo y asesoría a la comisión nacional: de capacitación y difusión; de oferta de competencias; de evaluación de transferencia de competencias; de programación, así como la subcomisión técnica jurídica.
2005 mayo	Ley de Régimen Municipal	Desarrolla los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno administración, funcionamiento y control principalmente de los municipios.
2005 octubre	Ley de Beneficios Tributarios para nuevas inversiones productivas, generación de empleo y prestación de servicios	Destinada a atraer importantes montos de inversión para la producción de específicos bienes y servicios en actividades de interés nacional. Permite la exoneración de impuestos y tasa para las empresa y su desarrollo productivo.
2008	Constitución del Ecuador	Concentra en el Título V, Régimen de Organización Territorial. Describe las competencias de cada nivel de gobierno.
2010 octubre	COOTAD	Detalla el funcionamiento del Sistema Nacional de Competencias.

Fuente: Legislación, Peña (2003), CONCOPE, IGG, Torres (2006)

Elaboración y Adaptación: Propia en "Sistema Nacional De Competencias, Sector Industrias y Competitividad".

SENPLADES-GTZ junio – 2008

ANEXO 2

Modelo de Gestión para la Competencia de Cooperación Internacional, Ampliado

FACULTADES	ACTIVIDADES	NIVELES DE GOBIERNO	INSTITUCIONALIDAD	ARTICULACIÓN
RECTORÍA	• aprobar política nacional de CINR	GOBIERNO CENTRAL Rectoría nacional	COCI	COCI
	• velar por el adecuado funcionamiento del sistema ecuatoriano de cooperación internacional y el cumplimiento de sus resoluciones y su implementación	GOBIERNO CENTRAL Rectoría nacional	COSI, SETECI	Comité de Cooperación internacional, SETECI
	• presentar informes periódicos sobre el funcionamiento de la gestión de la CINR	GOBIERNO CENTRAL Rectoría nacional	SETECI	SETECI, GREMIOS
	• emitir políticas y lineamientos que reconozcan su especificidad territorial para la gestión de la CIRN en el marco de las políticas y lineamientos nacionales	GOBIERNO LOCAL Rectoría Local	GAD	GAD, Gremios, SETECI (entidad desconcentrada)
PLANIFICACIÓN	• definir planes, estrategias o agendas nacionales para organizar la gestión de la CINR	GOBIERNO CENTRAL	SETECI	COCI, SETECI
	• planes, estrategias y agendas son formulados de conformidad a las políticas y directrices nacionales (las mismas que deben fomentar la complementariedad entre las competencias y atribuciones de los GAD con las líneas acción de los cooperantes con presencia en el país de conformidad con los instrumentos internacionales vigentes suscritos por el Ecuador)	GOBIERNO CENTRAL	SETECI	SETECI, GREMIOS
	• establecer planes, estrategias y agendas locales para organizar la gestión de la CINR, para lo cual considerarán las políticas locales, su ámbito competencial, sus respectivas planes de desarrollo y ordenamiento territorial, las políticas y direcciones nacionales sobre el ejercicio de la gestión de la CIRN	GOBIERNO LOCAL	GAD	GAD, GREMIOS, SETECI(desconcentrada)
	• organizar de la demanda y la oferta territorial de CINR , planificar la gestión de los programas y proyectos de cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias (considerando las prioridades definidas en su plan de desarrollo y ordenamiento territorial)	GOBIERNO LOCAL	GAD	GAD, GREMIOS, SETECI (desconcentrada)
REGULACIÓN	• establecer la normativa nacional para la gestión adecuada de la CINR, en todas sus modalidades, de acuerdo con las directrices y lineamientos nacionales	GOBIERNO CENTRAL	SETECI	SETECI, CODCI
	• la normativa comprende la administración del sistema nacional de información la CINR, que incluya normativa para el registro de convenios, programas, actores, periodicidad, plazo de entrega, seguimiento y evaluación (no exhaustivo)	GOBIERNO CENTRAL	SETECI	SETECI, GREMIOS
	• comprende la determinación de la información mínima que deberán contener los convenios, acuerdos, proyectos de CI, referente al marco normativo, la alineación a la planificación nacional, la identificación de objetivos, metas, presupuesto, indicadores de seguimiento y evaluación	GOBIERNO CENTRAL	SETECI	SETECI, GREMIOS
	• emitir la normativa local para regular la gestión de la CINR con la finalidad de asegurar la alineación de la oferta de la CINR a las demandas territoriales definidas y priorizadas en sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial (en observancia a la normativa y política nacional)	GOBIERNO LOCAL	GAD	GAD, GREMIOS, SETECI (desconcentrada)
CONTROL	• suscribir convenios básicos de funcionamiento y autorizar el inicio de actividades así como el registro de las ONG extranjeras	GOBIERNO CENTRAL	SETECI	SETECI
	• definir y diseñar mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, para medir los resultados de la gestión e impacto de la CINR en el territorio nacional	GOBIERNO CENTRAL	SETECI	SETECI, GREMIOS
	• establecer mecanismos de control para asegurar el cumplimiento de la normativa local y la adecuada gestión de la CINR, en articulación con los mecanismos de control que para tal	GOBIERNO LOCAL	SETECI	SETECI, GREMIOS, GAD

FACULTADES	ACTIVIDADES	NIVELES DE GOBIERNO	INSTITUCIONALIDAD	ARTICULACIÓN
	efecto establezca el Gobierno central			
	<ul style="list-style-type: none"> definir mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, para medir los resultados de la gestión e impacto de la CINR en su circunscripción territorial, considerando para tal efecto la normativa y política nacionales 	GOBIERNO LOCAL	GAD	GREMIOS, GAD
	<ul style="list-style-type: none"> realizar el seguimiento de los programas y proyectos financiados con CINR, considerando el ámbito competencial, el plan de desarrollo y ordenamiento territorial y su circunscripción territorial 	GOBIERNO LOCAL	GAD	GREMIOS, GAD
	<ul style="list-style-type: none"> realizar evaluaciones de impacto sobre programas y proyectos realizados con CINR en el ámbito competencial, el plan de desarrollo y ordenamiento territorial y dentro de su circunscripción territorial 	GOBIERNO LOCAL	GAD	GREMIOS, GAD
	<ul style="list-style-type: none"> registrar en sus respectivas circunscripciones territoriales acuerdos, programas y proyectos financiados con recursos de CINR y emitir un informe anual de registro a la entidad técnica nacional encargada de implementar las políticas y directrices nacionales 	GOBIERNO LOCAL	GAD	GREMIOS, GAD, SETECI
GESTIÓN	<ul style="list-style-type: none"> negociar y suscribir al nombre del Estado Ecuatoriano, los acuerdos de CINR 	GOBIERNO CENTRAL	SETECI	SETECI
	<ul style="list-style-type: none"> administrar y mantener el sistema nacional de información de la CINR, el mismo que deberá alimentarse con la información que obligatoriamente deberá ser remitida por los GAD 	GOBIERNO CENTRAL	SETECI	SETECI, GREMIOS, GAD
	<ul style="list-style-type: none"> proveer de manera oportuna a los GAD, información acerca de acuerdos, convenios y demás instrumentos de cooperación, actores, líneas y oportunidades de cooperación, a través de eventos, publicaciones, base de datos, medios informáticos y otros instrumentos 	GOBIERNO CENTRAL	SETECI	SETECI, GREMIOS, GAD
	<ul style="list-style-type: none"> organizar y articular el funcionamiento del Sistema ecuatoriano de CI con la participación de los GAD y demás actores 	GOBIERNO CENTRAL	SETECI	SETECI, GREMIOS, GAD
	<ul style="list-style-type: none"> sistematizar las demandas y ofertas territoriales de CINR generadas por los GAD de conformidad con esta resolución y proponer un plan anual de demanda de la CINR 	GOBIERNO CENTRAL	SETECI	SETECI, GREMIOS, GAD
	<ul style="list-style-type: none"> identificar las fuentes y oportunidades de ampliación de la cooperación internacional y establecer mecanismos de difusión para los GAD 	GOBIERNO CENTRAL	SETECI	SETECI, GREMIOS, GAD
	<ul style="list-style-type: none"> presentar informes periódicos sobre el funcionamiento de la gestión de la CINR 	GOBIERNO CENTRAL	SETECI	SETECI, GREMIOS, GAD
	<ul style="list-style-type: none"> coordinar espacios de articulación entre niveles de gobierno y otros actores relacionados, tales como mesas de diálogo y redes territoriales, que permitan alinear la cooperación con las prioridades nacionales y planes de desarrollo nacional y locales 	GOBIERNO CENTRAL	SETECI	SETECI, GREMIOS, GAD
	<ul style="list-style-type: none"> administrar y mantener registro nacional de acuerdos, programas y proyectos financiados con recursos de CINR, para lo cual solicitará a los GAD un informe anual del registro territorial 	GOBIERNO CENTRAL	SETECI	SETECI, GREMIOS, GAD
	<ul style="list-style-type: none"> identificar actores, recursos y oferta de la cooperación internacional existente, para el cumplimiento de sus competencias, en atención a prioridades definidas en su plan de desarrollo y ordenamiento territorial 	GOBIERNO LOCAL	GAD	SETECI, GREMIOS, GAD
	<ul style="list-style-type: none"> Identificar, coordinar y procesar las demandas de cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias y la atención a prioridades definidas en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial 	GOBIERNO LOCAL	GAD	SETECI, GREMIOS, GAD
	<ul style="list-style-type: none"> programar la gestión de la CINR a partir de la identificación de actores, recursos, oferta y demandas de cooperación 	GOBIERNO LOCAL	GAD	SETECI, GREMIOS, GAD

FACULTADES	ACTIVIDADES	NIVELES DE GOBIERNO	INSTITUCIONALIDAD	ARTICULACIÓN
	• negociar y suscribir convenios e instrumentos de ejecución de programas y proyectos que se deriven de acuerdos internacionales suscritos entre el Ecuador y el cooperante oficial, de conformidad con sus competencias y prioridades definidas en sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial dentro de sus circunscripciones territoriales	GOBIERNO LOCAL	GAD	SETECI, GREMIOS, GAD
	• negociar y suscribir convenios e instrumentos de ejecución de cooperación descentralizada con cooperantes descentralizados, que se generen de la gestión directa, de conformidad con sus competencias y prioridades definidas en sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, dentro de sus circunscripciones territoriales	GOBIERNO LOCAL	GAD	GREMIOS, GAD
	• negociar y suscribir convenios e instrumentos de ejecución de cooperación descentralizada con cooperantes no gubernamentales, de conformidad con sus competencias y prioridades definidas en sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial dentro de sus circunscripciones territoriales	GOBIERNO LOCAL	GAD	SETECI, GREMIOS, GAD
	• Promover la cooperación descentralizada	GOBIERNO LOCAL	GAD	GREMIOS, GAD, SETECI
	• Promover el posicionamiento y representación del territorio en el contexto, de conformidad con la normativa nacional, a través de la participación y promoción de eventos nacionales e internacionales, la definición de mecanismos de articulación y la ejecución de actividades en materia de cooperación internacional	GOBIERNO LOCAL	GAD	GREMIOS, GAD, Redes internacionales
	• formular, diseñar y preparar proyectos de CINR para el cumplimiento de sus competencias, en atención a las prioridades definidas en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial	GOBIERNO LOCAL	GAD	SETECI, GREMIOS, GAD
	• ejecutar programas y proyectos de CINR de conformidad con sus competencias y dentro de sus circunscripciones territoriales de manera individual o asociativa	GOBIERNO LOCAL	GAD	
	• informar periódicamente a la entidad técnica nacional de cooperación internacional, sobre el seguimiento y estado de los programas y proyectos con CINR, en todas sus modalidades, presentes en el territorio	GOBIERNO LOCAL	GAD	SETECI, GREMIOS, GAD
	• informar periódicamente a la entidad técnica nacional de cooperación internacional, sobre los resultados de las evaluaciones efectuadas, sin perjuicio de la facultad de esta entidad para realizar la evaluación y seguimiento de la CINR	GOBIERNO LOCAL	GAD	SETECI, GREMIOS, GAD
	• establecer, promover y participar en espacios de articulación a nivel local y con los distintos niveles, que permitan alinear la CINR con los planes de desarrollo local y nacional	GOBIERNO LOCAL	GAD	SETECI, GREMIOS, GAD
	• promover y participar en espacios de articulación con otros niveles de gobierno para identificar temas priorizados en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial que deban ser considerados para la negociación de tratados y acuerdos internacionales suscritos por el Ecuador	GOBIERNO LOCAL	GAD	SETECI, GREMIOS, GAD
	• establecer, promover y participar en espacios de articulación a nivel local y con otros niveles de gobierno para la formulación de propuestas de estrategias, planes y orientaciones para la gestión de la cooperación internacional	GOBIERNO LOCAL	GAD	SETECI, GREMIOS, GAD
	• promover y participar de espacios de articulación para incorporar necesidades territoriales y aportes para el funcionamiento del sistema de información de la cooperación internacional	GOBIERNO LOCAL	GAD	SETECI, GREMIOS, GAD
	• promover y participar de espacios de participación entre niveles de gobiernos cooperantes internacionales, sociedad civil, y otros actores para articular las líneas de intervención de la cooperación internacional con la planificación territorial, el ejercicio de las competencias y la necesidades priorizadas en el territorio	GOBIERNO LOCAL	GAD	SETECI, GREMIOS, GAD

Fuente y Elaboración: CNC