



**Universidad del Azuay**

**Facultad de Ciencias Jurídicas**

**Escuela de Estudios Internacionales**

Trabajo de Titulación previo a la obtención del título de Licenciado en Estudios Internacionales, mención bilingüe en Comercio Exterior

**ELABORACIÓN DE UNA PROPUESTA DE  
GESTIÓN PARA LA COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL CON UN ENFOQUE  
ALTERNATIVO DEL DESARROLLO LOCAL  
PARA EL GOBIERNO AUTÓNOMO  
DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN AZOGUES**

Autores:

**Mateo Calle Molina.; Edgar Castro Carrión.;**

Directora:

**Mg. Diana García Orellana.;**

**Cuenca-Ecuador**

**2020**

## **DEDICATORIAS**

El presente trabajo de titulación está dedicado a aquellas personas que han aportado a mi crecimiento personal como profesional. A mis padres y tías, por sus enseñanzas, amor, paciencia y apoyo incondicional. A mis amigos dentro de la universidad y fuera de ella, por la confianza que han depositado en mí, por todo el apoyo, risas y consejos, que hicieron de la carrera y de mi vida universitaria un lugar pleno para mi desarrollo estudiantil.

Mateo Calle

-

Dedico el presente trabajo de titulación a mi familia, de manera muy especial a mis padres Edgar y Mayra, por haberme entregado su apoyo incondicional y su profundo amor; a mis hermanos, por ser la constante fuente de inspiración y cariño. También, a la memoria de mi abuelo Florencio quien me enseñó el enorme valor de la palabra y compromiso de las personas de bien.

Edgar Castro

## AGRADECIMIENTOS

De manera especial quisiera expresar mi gratitud a mis padres, por ser el apoyo y la inspiración que necesité para cumplir con mis sueños y metas, quienes también me formaron con principios y valores para ser el ser humano que soy.

Agradezco también a la Universidad del Azuay y a todos los profesores que se involucraron en mi formación académica y humana. Especialmente a la Mg. Diana García, directora de este trabajo de titulación, por su entrega y su guía.

Mateo Calle

-

En primer lugar, agradezco a nuestra directora de tesis, la Mg Diana García, quien guió y contribuyó a la realización de este trabajo de titulación, además de convertirse en un referente profesional y una amiga.

Agradezco a mis amigos por haber sido una parte importante en mi formación personal y académica, en especial a Jonnathan, Mateo, Juliana, Sofía, Denisse y Carlos. También a todos los docentes que contribuyeron durante mi formación.

Finalmente, agradezco a la Lista 5 Representación Universitaria, en especial a Amanda, Francisco, Juan Diego, Steven y Carlitos quienes fueron un pilar fundamental en mi formación política y en la construcción de una mejor UDA.

Edgar Castro

## RESUMEN

El siguiente trabajo de titulación tiene por objetivo generar una propuesta de gestión integral de la cooperación internacional para el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Azogues con un enfoque alternativo al desarrollo local. Esto basado en una revisión teórica de las relaciones internacionales, del liberalismo y realismo; de los diferentes conceptos de la cooperación internacional y sus diversas modalidades, en particular, la cooperación descentralizada; y, un análisis de las experiencias de gestión de GAD de la región sur del Ecuador y otros referentes sudamericanos. Luego, se realiza un análisis del marco jurídico nacional, que norma la competencia de la CI; y, un diagnóstico del contexto del cantón Azogues y de su jefatura de Cooperación Externa, determinando sus debilidades institucionales. Finalmente, se elabora un modelo de política pública orientado a establecer los principios y lineamientos que guiarán la CI en el cantón, y una ordenanza que regula el ejercicio de dicha competencia. Esto, acompañado de un modelo de gestión, con miras al fortalecimiento de las capacidades institucionales para mejorar la gestión de la CI.

**Palabras clave:** cooperación internacional, descentralización, desarrollo local, política pública.

## **ABSTRACT**

The following degree work aims to generate a comprehensive management proposal for international cooperation for the Decentralized Autonomous Government of Azogues with an alternative approach to local development. This based on a theoretical review of international relations, of liberalism and realism; of the different concepts of international cooperation and its various modalities, in particular, decentralized cooperation; and, an analysis of GAD management experiences in the southern region of Ecuador and other South American references. Then, an analysis of the national legal framework is carried out, which regulates the competence of the IC; and, a diagnosis of the context of the Azogues canton and its Head of External Cooperation, determining its institutional weaknesses. Finally, a public policy model is drawn up aimed at establishing the principles and guidelines that will guide IC in the canton, and an ordinance that regulates the exercise of said competence. This, accompanied by a management model, with a view to strengthening institutional capacities to improve IC management.

**Keywords:** international cooperation, decentralization, local development, public policy.

# ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO 1.....	3
1. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DEL ARTE.....	3
1.1. Marco teórico .....	3
1.1.1. Revisión teórica sobre las relaciones internacionales .....	3
1.1.1.1. Realismo.....	3
1.1.1.2. Liberalismo.....	5
1.1.2. Cooperación Internacional.....	6
1.1.3. Desarrollo Territorial .....	10
1.1.4. Desarrollo Local Sostenible.....	12
1.1.5. La cooperación internacional para el desarrollo.....	13
1.1.6. Localización .....	14
1.1.7. Procesos de desarrollo endógenos con enfoque de desarrollo territorial .....	16
1.1.8. Descentralización del Estado.....	18
1.2. Estado del Arte.....	19
1.2.1. Cooperación Internacional en el Ecuador durante la última década.....	19
1.2.2. Caso USAID-Ecuador .....	22
1.2.3. Caso GPA-Embajada de Israel.....	23
1.3. Modelo territorial para el desarrollo sostenible local de acuerdo a los Objetivos del Desarrollo Sostenible, el Plan de Desarrollo Nacional y el Buen Vivir .....	25
1.3.1. Objetivos de desarrollo sostenible .....	25
1.3.2. Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.....	28
1.3.3. El Buen Vivir .....	30
1.3.4. Modelo de desarrollo Territorial para el desarrollo local sostenible .....	31
CAPÍTULO 2.....	33
2. ANÁLISIS DEL CONTEXTO DE LA LOCALIDAD HACIA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL .....	33
2.1. Marco normativo y legal nacional .....	33
2.1.1. Pirámide Jerárquica en materia de Cooperación Internacional. ....	33
2.1.2. Constitución del Ecuador .....	33
2.1.3. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.....	34
2.1.4. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) .....	35
2.1.5. Decreto Ejecutivo núm. 1202, de 13 de octubre de 2016, que reorganiza el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional.....	36
2.1.6. Resolución núm. 009-CNC-2011 sobre Transferencia de Cooperación Internacional.....	37

<b>2.2. Contexto institucional del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Azogues.....</b>	<b>38</b>
2.2.1. Datos Generales.....	38
2.2.2. Geografía .....	38
2.2.3. Demografía .....	39
2.2.4. Educación.....	40
2.2.5. Migración.....	41
2.2.6. Actividad Económica .....	42
2.2.7. Servicios Básicos.....	43
2.2.8. Autoridades Locales.....	43
2.2.9. Estructura organizacional.....	44
<b>2.3. Diagnóstico de la Jefatura de Cooperación Externa del GAD del Cantón Azogues.....</b>	<b>45</b>
2.3.1. Proyectos ejecutados por la jefatura de Cooperación Externa.....	47
<b>2.4. Análisis de la gestión de cooperación internacional del GAD de Cuenca como experiencia previa en la región.....</b>	<b>47</b>
<b>2.5. Elementos necesarios para alcanzar un modelo de desarrollo territorial sostenible en el GAD del cantón Azogues.....</b>	<b>51</b>
<b>CAPITULO 3. ....</b>	<b>53</b>
<b>3. Propuesta para la gestión integral de la Cooperación Internacional en el Cantón Azogues</b>	<b>53</b>
<b>3.1. Modelo de Política Pública para regular la Cooperación Internacional en el Cantón Azogues .....</b>	<b>53</b>
3.1.1. Problema.....	53
3.1.2. Objetivo general.....	55
3.1.3. Objetivos específicos .....	55
3.1.4. Principios y valores .....	55
3.1.5. Pertinencia de la política pública.....	56
3.1.6. Marco legal y normativo.....	57
3.1.7. Marco conceptual.....	57
3.1.8. Involucrados .....	58
3.1.9. Enfoque .....	60
3.1.10. Factores Estratégicos .....	61
3.1.11. Componentes .....	61
3.1.12. Viabilidad.....	62
3.1.13. Factibilidad.....	62
<b>3.2. Modelo de Ordenanza para regular la Cooperación Internacional en el Cantón Azogues .....</b>	<b>63</b>
<b>3.3. Elaboración de la Propuesta para le gestión de la Cooperación Internacional para el GAD del cantón Azogues .....</b>	<b>78</b>

3.3.1.	Misión y Visión de la Jefatura de Cooperación Externa .....	80
3.3.2.	Pasos para acceder a la Cooperación Internacional .....	82
3.3.3.	Requerimientos básicos y lógica de formulación de proyectos .....	86
3.3.4.	Recomendaciones básicas para la elaboración de un proyecto.....	90
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>		<b>97</b>



## **Índice de ilustraciones**

<i>Ilustración 1 Jerarquía de la Norma en Materia de Cooperación Internacional</i> .....	33
<i>Ilustración 2 Mapa de parroquial del Cantón Azogues</i> .....	39
<i>Ilustración 3 Población total y tasas de crecimiento del cantón Azogues</i> .....	40
<i>Ilustración 4 Estructura Orgánica del GAD del Cantón Azogues</i> .....	44
<i>Ilustración 5 Elementos para la Cooperación Internacional</i> .....	52

## **Índice de tablas**

<i>Tabla 1 Estado de la educación en el cantón Azogues</i> .....	41
<i>Tabla 2 Porcentaje de números de establecimientos, ingresos anuales, personal ocupado por sector económico</i> .....	43

## **Índice de Anexos**

<i>Anexo 1 Entrevista a la Dra. Diana Barzallo responsable de la Jefatura de Cooperación Externa del GAD municipal de Azogues</i> .....	100
<i>Anexo 2 Entrevista a Ana Isabel Maldonado y María Elisa Malo técnicas de Relaciones Internacionales y Cooperación del GAD municipal de Cuenca</i> .....	105
<i>Anexo 3 Esquema general para presentación de proyectos de la SENPLADES</i> .....	110

# INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la constitución del Ecuador, los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen la competencia exclusiva sobre la gestión de cooperación internacional; sin embargo, existe una concepción errónea y generalizada que impide a la CI convertirse en una fuente alternativa de desarrollo para los territorios. El caso del cantón Azogues es similar a la gran mayoría de municipios del país, en donde la falta de: recursos, orientación estratégica y voluntad política que impiden una gestión eficiente.

Aplicando los conocimientos adquiridos en la carrera de Estudios Internacionales, es posible realizar un análisis crítico a la Cooperación Internacional y la manera en la que esta ha sido aplicada en el Ecuador; donde es evidente que la CI, por sí sola, no significa desarrollo sino más bien, se trata de una gestión adecuada, programática y enfocada a resultados. En este contexto, es clave que, municipalidades pequeñas se enfoquen en mejorar sus capacidades institucionales para un manejo estratégico de la CI. El carácter multidisciplinario de la carrera de EEII facilita la construcción de un modelo que viabilice el ejercicio adecuado de la competencia mencionada, cómo una herramienta alternativa centrada en el desarrollo.

El capítulo uno de este trabajo de titulación, Marco Teórico y Estado del Arte, marca el inicio de un análisis teórico de las Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional, traducándose en los pilares de la investigación. Esto se encuentra relacionado con el siguiente objetivo específico: realizar un análisis crítico a la cooperación internacional presentando a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Buen Vivir como alternativas para el desarrollo local; complementado con el estudio de casos prácticos donde la CI ha resultado beneficiosa y pernicioso.

El capítulo dos inicia con una revisión del marco jurídico nacional, que regula la Cooperación Internacional y el ejercicio de la competencia específica por parte de los GAD. Una vez entendido el aspecto normativo, se procede a realizar un diagnóstico del cantón Azogues y de la dependencia municipal encargada de la CI, que nos permite cumplir con el siguiente objetivo específico: identificar el modelo existente de desarrollo del GAD del cantón Azogues; siendo esto reforzado con la experiencia previa de la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación del GAD de Cuenca.

El último capítulo trasciende al objetivo específico de generar un modelo de gestión apropiada de la Cooperación Internacional para el GAD del cantón Azogues, sino que, desarrolla una propuesta integral conformada por una política pública y ordenanza, que buscan perpetuar en el tiempo el ejercicio de la competencia específica relacionada con la CI. Lo que significa, otorgarle bases jurídicas (ordenanza) y participación ciudadana (política pública) a la gestión de la CI; permitiendo la conformación de equipos multidisciplinarios, que contribuyan a la transformación de esta gestión en una herramienta que viabilice los procesos de desarrollo en el cantón.

# **CAPÍTULO 1.**

## **1. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DEL ARTE**

### **1.1. Marco teórico**

#### **1.1.1. Revisión teórica sobre las relaciones internacionales**

Los actores de la Comunidad Internacional han ido en aumento, dejando a tras el exclusivo papel protagónico de los Estados, pero no con el propósito de generar mayor complejidad en las relaciones internacionales sino más bien con la finalidad de reconocer la existencia de actores diversos en relaciones diversas que surgen del diario convivir en un mundo donde la interdependencia cada vez es más importante para sostener a esta comunidad global. Es así, la evolución de las relaciones internacionales esta, y ha estado siempre, ligada a la evolución de las sociedades que, en las nuevas dinámicas dentro de ellas, han tratado de exteriorizarlas a otras sociedades, y estas a otras y así generando un ciclo sin fin de intercambio de experiencias y de nuevas nociones sobre cómo se deben concebir las relaciones humanas; esto definitivamente ha ido moldeando a las relaciones internacionales.

Pero en un mundo que carece de una autoridad central y donde la anarquía siempre está a la vuelta de la esquina, es necesario tratar de buscar una piedra angular que de sostén a toda la Comunidad Internacional. Esto es posible al analizar las diferentes relaciones entre los actores de esta comunidad; para ello, existen teorías de las relaciones internacionales que tratan de explicar, no solo la naturaleza de las interacciones entre estos actores, si no también tratan de darle un rumbo a las Relaciones internacionales. En este marco, nos encontramos con las principales corrientes de estudio y pensamiento en el plano internacional, el realismo y liberalismo, que se podría decir que son mutuamente excluyentes pero que al final tienen un mismo fin, darle sentido a las Relaciones Internacionales.

##### **1.1.1.1. Realismo**

En realismo, la teoría del juego suma-cero donde la lucha de poderes siempre implica la ganancia de uno sobre otro u otros, es una de las que han dominado el estudio de las RRII. “El realismo ve como la política mundial está impulsada por el interés propio y competitivo; donde la dinámica decisiva entre los países es una lucha por el poder en un esfuerzo de cada uno por

preservar o, preferiblemente, mejorar su seguridad militar y el bienestar económico en competencia con otros países.” (Rourke, 2007). Dentro de esta visión del mundo y del sistema internacional el Estado es el actor principal al ser el poder institucionalizado, es decir, representado en un solo ente ante los demás miembros del sistema internacional (otros Estados) y, que sus acciones en son guiadas por el interés nacional.

Tomando en consideración los diferentes enfoques que varios intelectuales le dan a esta teoría, desde el realismo clásico hasta el neorrealismo, se pueden establecer tres características fundamentales de esta visión de las RRII: 1) la naturaleza humana; 2) la organización interna de los Estados y; 3) la anarquía en el sistema internacional. Estas características o elementos son indispensables para entender, de manera general, como los realistas perciben el mundo. (ibidem)

En cuanto a la naturaleza humana, y citando a Thomas Hobbes (1980), “*Homo homini lupus, el hombre es el lobo del hombre*”. Los realistas ven en la naturaleza humana la necesidad de competir y ganar, actuando de manera egoísta para conseguir los intereses propios a costa de otros. Si bien es cierto que los Estados son los principales actores de la comunidad internacional, estos son dirigidos por personas por lo que las emociones y “la naturaleza conflictiva del hombre” condicionas muchas veces a las RRII, generando un escenario conflictivo impulsado por nacionalismos, filiación política o religiosa, hasta por temas culturales. (Hobbes, 1980)

Otro aspecto de las RRII fundamental es la manera en la cual se organizan sus protagonistas, los Estados. Según la visión de Hans Morgenthau, la forma en la cual los Estados están organizados es un producto histórico, en otras palabras, ha cambiado y seguirá cambiando. En este contexto, la política exterior de los hoy Estado-Nación, deberá evolucionar con el tiempo para proteger a la nueva organización que representa el poder en el sistema internacional. Dicho esto, se podría decir que el sistema internacional evolucionará a la medida que la organización interna de los Estados lo hagan. (Morgenthau, 1986).

Para los realistas el sistema internacional es anárquico porque carece de una autoridad central que mantenga el orden entre los Estados, no existe un gobierno global. Entonces, los Estados al buscar incrementar su poder frente a otros no tendrían ningún límite en su accionar y mucho menos consecuencias sobre este. Lo que otorga al sistema internacional un carácter conflictivo en donde el estado de guerra se encuentra en latencia permanente.

Con estos antecedentes establecidos, ¿podrá la cooperación Internacional encontrar cabida en una visión realista de las RRII? Desde una perspectiva realista, la CI sería una ilusión puesto que los Estados en su búsqueda incesante de poder no pueden intentar confiar en otro Estado; confiar significaría bajar la guardia, lo que es peligroso en un sistema de competencia despiadada donde el accionar de los Estados es impulsados por intereses egoístas.

### **1.1.1.2.Liberalismo**

A diferencia de la teoría realista, la liberal no considera a las relaciones internacionales como una lucha por el poder, pero si lo considera como un factor importante añadiéndole moralidad, ideología, emociones, hábitos de cooperación, e inclusive altruismo. “El liberalismo sostiene que las personas y los países que las representan son capaces de encontrar intereses mutuos y cooperar para lograrlos, al menos en parte trabajando a través de organizaciones internacionales y de acuerdo con el derecho internacional.” (Rourke, 2007). Es por esto que no existe un juego suma-cero dentro de esta visión; más bien, se enfatiza en la posibilidad de situaciones ganar-ganar, donde los Estados obtengan beneficios de su propia cooperación sin afectar a otro u otros Estados.

Una de las diferencias claras entre el realismo y el liberalismo es su visión sobre la naturaleza del ser humano. Como lo dijo Jean-Jaques Rousseau en su obra “El Contrato Social”, el ser humano se agrupa en sociedades civiles puesto que es la manera más fácil de mejorar las condiciones de su existencia, es decir, cooperación sobre competencia. Sin duda es una visión positiva sobre la naturaleza humana que engloba la posibilidad de evitar el conflicto a través de la cooperación. Esto puede ser aplicado a nivel de una sociedad global en la cual los nacionalismos quedan relegados ante la existencia misma del ser humano, que, en este caso, es el factor clave de cohesión entre las personas de diferentes partes del mundo, pudiendo de esta manera mejorar las condiciones de vida en todo el globo hasta llegar a una sociedad pacífica global.

Dando un paso adelante, los neoliberales al igual que los neorrealistas consideran que el mundo es anárquico, no obstante, los primeros consideran que esto no es absoluto, puesto que, esto depende una compleja interdependencia de los actores de la comunidad internacional. Esto significa que los países están vinculados o dependen unos de otros en varios niveles: políticos, económicos, culturales, etcétera; esto genera un uso intensivo del derecho internacional y, al mismo tiempo incrementa la importancia de las organizaciones internacionales. Como

resultado de lo anterior, se lograría que la anarquía se vea cada vez más reducida al mismo tiempo que la interdependencia entre los Estados incrementa.

Sin embargo, el tema de la soberanía, que en la perspectiva realista es incuestionables, es un punto en el cual liberales y neoliberales difieren. Mientras los liberales clásicos sostienen que los Estados pueden aprender a cooperar sin renunciar a su independencia o soberanía, los neoliberales creen que a medida que la interdependencia aumenta, los Estados tendrán que ceder parte de su soberanía a las organizaciones internacionales para promover la cooperación; por esto significa que los Estados perderán parte de su soberanía cada vez que cooperan con otro.

### **1.1.2. Cooperación Internacional**

Etimológicamente hablando, cooperar es “obrar juntamente con otro u otros para la consecución de un fin común” (RAE, 2019); si trasladamos esto al campo internacional, la cooperación puede ser entendida como el trabajo o accionar conjunto de dos o más Estados para lograr un beneficio mutuo. Sin embargo, no es posible establecer un concepto tan sencillo ante tan compleja área de estudio, puesto que, al igual que las RRII la cooperación internacional ha ido evolucionando con el tiempo y transformándose para cubrir diferentes necesidades de los diversos actores de la comunidad internacional. Por esta razón, se abordarán los diferentes conceptos sobre la CI a través de un recuento histórico sobre estos.

Además, se enfocará en la importancia de la cooperación internacional para el desarrollo la CI descentralizada, así como de los diferentes conceptos y nociones de este. Sin dejar de lado, la importancia sobre los tipos de cooperación y sus fuentes.

#### **1.1.2.1. Antecedentes**

El área de estudio de la cooperación internacional ha estado relegada en las RRII debido a que se ha puesto énfasis en el estudio de los conflictos que surgen en el mundo; no obstante, la CI es igual o más importante porque permite una alternativa en el desarrollo de las relaciones entre los Estados de la comunidad internacional. En este sentido, es importante hacer un recuento histórico empezando en 1945 donde surge este concepto, precisamente finalizada la Segunda Guerra Mundial; con el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas nace el compromiso de los miembros fundadores de promover la CI para fomentar el desarrollo y así disminuir la desigualdad entre los Estados.

En la década de los 60s, dos acontecimientos claves marcaron las principales transformaciones entorno a la cooperación internacional: 1) la división del mundo en dos polos, el occidental y el soviético, y; 2) el proceso de descolonización del continente africano. Esto propicio el escenario para la aparición de la Ayuda Oficial al Desarrollo, como estrategia de las potencias, durante la Guerra Fría, para reforzar los lazos perdidos con antiguas colonias; también aparecen los bancos regionales y la firma de acuerdos de integración económica. Los años 70s no fueron indiferentes con las transformaciones que sufrió la cooperación internacional. La Organización de Países Productores de Petróleo jugó un rol predominante para resolver la crisis internacional de los precios del barril de crudo, organización de la cual Ecuador es miembro desde 1973. Sobre todo, las crisis económicas a nivel mundial y el ascenso al poder de dictadores en América Latina, creando crisis políticas, son los sucesos que diversificaron las formas de cooperación internacional así también como los actores. (Correa, 2017)

Para los años 80s las IFI (*International Financial Institutions*) cobran un rol importante en las relaciones internacionales y por supuesto en la cooperación internacional, al ser las encargadas de predicar y aplicar las políticas económicas del denominado Consenso de Washington en los países que sufrieron crisis en el pago de la deuda externa, especialmente los países en vías de desarrollo. No obstante, la Cooperación Internacional sufre su mayor modificación con la caída del Muro de Berlín en 1989 y la posterior disolución de la URSS en 1991; en este marco, los intereses geopolíticos cambiaron y la hegemonía de occidente creció, con esto el mundo se encaminó a un modelo económico liberal y de mayor apertura, modificando así la dinámica de las relaciones entre los diferentes Estados del mundo. (ibídem)

En el actual milenio, en menos de dos décadas, han sido cuatro sucesos los que han marcado a la cooperación internacional en cuanto a sus fines y sus formas. En el año 2000 se da la Declaración del Milenio donde fueron establecidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio que debían ser alcanzados en 2015. Un año después de tan noble declaración, el atentado terrorista del 11 de septiembre en el *World Trade Center* de Estados Unidos, llevó a esta nación a replantearse la manera en la cual ejecutaba sus planes de asistencia y cooperación, decidiendo adoptar el establecimiento de la democracia en todo el mundo como eje principal de su política exterior.

En el año 2008 la crisis financiera global resultó en una disminución de los montos destinados a asistencia y cooperación internacional de varios países desarrollados, que fueron focalizados hacia África y Asia. En la actualidad, desde el 2015, los Objetivos de Desarrollo Sostenible



son las metas que moldean y determinan la agenda global de la mayoría de los países que pertenecen a las Naciones Unidas, y que significa una nueva etapa en la historia de la cooperación internacional, llena de incertidumbre, pero también, de esperanza en lograr cambios a nivel mundial.

### **1.1.2.2. Conceptualización de la Cooperación Internacional**

Según Rafael Calduch (1991: pág.56) la cooperación internacional es “toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias.” De manera más específica podemos definirla como las acciones realizadas por los “Estados-nación u organizaciones de éstos, actores subnacionales u ONG de un país, con otro/s de estos actores perteneciente/s a otro/s país/es, para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional y/o en el nacional de uno o más actores.” (Chiani, 2009, pág. 21). Sin embargo, estos conceptos presentan algunas limitaciones a la hora de explicar las diversas formas en las que se desarrolla la cooperación internacional. El primero, recae en un escenario en el cual se plantea la igualdad absoluta entre los actores que cooperan o la absoluta desigualdad al hablar de acciones solidarias, cuando en realidad las relaciones entre los actores cooperantes son más complejas. El segundo, si bien es más específico y reconoce la importancia de actores como los subnacionales, deja de lado alguna de las razones por las cuales los países son, inclusive, empujados a cooperar con otros.

Otro de los conceptos que incluyen mayor precisión sobre las relaciones que se derivan de la cooperación es dado por la Cancillería mexicana.

El término Cooperación Internacional refiere al 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. La [CI] así descrita se entiende como la movilización de recursos financieros, humanos, técnicos y tecnológicos para promover el desarrollo internacional. (Secretaría de Relaciones Exteriores de México , 2019)

Este concepto, desde una óptica estatal, es más amplio y engloba las diferentes formas en las cuales la cooperación puede darse. No obstante, hay que reconocer que la cooperación internacional puede ser considerada como una manera de poder blando, es decir, en la cual los estados más poderosos pueden tener incidencia indirecta en los países menos desarrollados, una forma de perpetuar los sistemas de dominación. Así mismo, es importante conceder cierto mérito a los beneficios que pueden traer la CI en términos de desarrollo y de manera particular aquella que se desarrolla desde los gobiernos locales. En este marco también es importante hacer un breve recorrido por los diferentes tipos de cooperación internacional existentes.

Para empezar, tenemos a la cooperación técnica la cual se enfoca en la transferencia de una (o más) capacidad técnica, de administración o relacionada con la tecnología; generalmente se da a través de la capacitación de expertos y aprovisionamiento de herramientas para potenciar los conocimientos adquiridos por el beneficiario (Correa, 2017, pág. 134).

La cooperación financiera se presenta principalmente en tres tipos: 1) los fondos reembolsables, con interés y tiempos favorables para el desarrollo económico de una actividad; 2) fondos no reembolsables, básicamente consiste en la donación de fondos en efectivo, y; 3) créditos blandos, con una tasa de interés casi nula y un largo periodo de amortizaciones para la implementación de programas que estén orientados al desarrollo (Correa, 2017, pág. 127;128).

La ayuda humanitaria y de emergencia comprende todo tipo de asistencias, desde apoyo financiero hasta de equipamiento técnico o reconstrucción de infraestructuras; todo esto, en un área delimitada que allí sido afectada por un conflicto bélico o una catástrofe natural con la finalidad de reestablecer las condiciones de la población ante los escenarios antes mencionados o subsanar sus consecuencias. Es un tipo de ayuda temporal, pues es de respuesta inmediata pero que debe terminar o transformarse una vez alcanzado el objetivo primordial. (Correa, 2017, pág. 135)

La cooperación triangular “implica asociaciones impulsadas por el Sur entre dos o más países en desarrollo, con el apoyo de uno o varios países desarrollados o una o varias organizaciones multilaterales, para poner en práctica los programas y proyectos de cooperación para el desarrollo” (Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur - Sur, 2012).

La cooperación sur – sur, según la Organización de las Naciones Unidas, es un proceso en el cual dos o más países en desarrollo buscan alcanzar objetivos individuales o compartidos de fomento de la capacidad nacional a través de diferentes modalidades incluyendo iniciativas colectivas regionales e internacionales que articulan a varios actores, desde los mismos Estados hasta empresas e instituciones académicas, con el fin de buscar un propio o mutuo beneficio. (ibídem)

La cooperación descentralizada se implementa desde los gobiernos subnacionales (locales o regionales) excluyendo al Estado central y organismos multilaterales como intermediarios. Se da a través de convocatorias realizadas por agencias regionales, de hermanamientos con otras ciudades o, mediante de redes que integran expertos o ciudades alrededor del mundo. Esta categoría surge reconociendo a la autonomía de los actores locales para establecer e implementar los diferentes proyectos destinados al fomento del desarrollo. (Monje, 2014)

### **1.1.3. Desarrollo Territorial**

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el desarrollo territorial se entiende “como un proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio”. Centrándose en una perspectiva nacional, el desarrollo territorial para el Ecuador se plantea en el fortalecimiento de la estructura nacional de los asentamientos humanos, de manera, articulada, policéntrica y complementaria, de acuerdo con lo formulado en el Plan Nacional para el Buen vivir. En otras palabras, se busca que los servicios públicos y el desarrollo lleguen a todos los territorios del país (Maldonado A. L., 2019). El Desarrollo Territorial se basa en las realidades locales, buscando las capacidades que estas tenga para emprender, innovar, solventar, gestionar y articular los problemas que se presenten en el contexto institucional y en el mercado a escala nacional, regional o global; procura fortalecer las capacidades del territorio y aprovechar los recursos de este para mejorar la calidad de vida de la comunidad que lo habita.

Según los autores Francisco Albuquerque y Sergio Pérez Rozzi (2008, pág. 3) existen cuatro dimensiones del territorial, las cuales son:

## **1. Desarrollo Social y Humano:**

- Acceso y mejora educacional, formación, nutrición y salud
- Mejora la distribución de los ingresos para la inclusión social y el fortalecimiento del mercado interno
- Mejora la calidad de las relaciones de trabajo
- Desarrolla formas de economía social y solidaria

## **2. Desarrollo Institucional y Cultural**

- Movilización y participación ciudadana
- Fortalecimiento de los gobiernos locales
- Coordinación de instituciones públicas
- Cooperación público-privada
- Articulación social, creación de redes y capital social territorial
- Fomento de Cultura creativa y solidaria

## **3. Desarrollo económico**

- Fomento de la diversificación y de la calidad productiva en el territorio
- Infraestructuras básicas para el Desarrollo Territorial
- Servicios de apoyo para MiPymes y cooperativas locales
- Especialización en el sector financiero del territorio
- Sistema fiscal y marco jurídico y regulatorio apropiado para el fomento del Desarrollo Territorial
- Fomento de sistemas territoriales para la Innovación

## **4. Desarrollo Sustentable**

- Valorización del patrimonio natural y cultural como activos de desarrollo
- Fomento de energías renovables
- Uso eficiente de recursos, agua, energía y materiales
- Fomento de la producción ecológica y producción ecoeficiente
- Fomento de la producción local y de formas de consumo sostenible

#### **1.1.4. Desarrollo Local Sostenible**

Como lo planteado en la Cumbre de las Naciones Unidas del 2015, de manera sistemática, el desarrollo sostenible busca un balance integral entre factores económicos, sociales, culturales, políticos y ecológicos; a partir de este planteamiento es necesario que se articule, constructivamente, los criterios que aborda al desarrollo de una manera vertical, de arriba hacia abajo y viceversa, exigiendo tener en cuenta aspectos tanto locales como globales y como estos se relacionan de manera recíproca. Con esto, se propone una ampliación del horizonte espacial y temporal para ajustarse a la necesidad de equidad intergeneracional, así como intrageneracional (Gallopín, 2003). Siguiendo esta línea argumental, otra definición que es citada con frecuencia es la propuesta por la Comisión de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en su informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulado “Nuestro Futuro Común”, donde se definió al desarrollo sostenible como “Desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las propias” (Naciones Unidas, 1987), la cual se enfoca en la observación de que los recursos son finitos y hay límites en la capacidad de carga de los ecosistemas, por lo que es necesario tomar en cuenta los límites de sostenibilidad.

Tomando en cuenta el término sostenibilidad como tal, es necesario diferenciar si se refiere a la sostenibilidad de un sistema en general (por ejemplo, mantener el ecosistema) o si se trata de sostenibilidad de un producto (por ejemplo, impacto de la agricultura en el ecosistema), el cual está dentro del sistema, pero no pretende mantener a la totalidad de este. Estas variables son importantes al momento de hablar de desarrollo sostenible, debido a que cada una de estas implicaciones puede variar la finalidad o lo que se quiere mejorar. En ciertas ocasiones se pretende mejorar el sistema en general, mientras que, en otras, es necesario cambiar un sistema para mejorar sus productos, dependiendo del enfoque y el contexto que se tenga al aplicar el desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 1987). Se entiende por la “localidad” del desarrollo sostenible, cuando el territorio local es el responsable en asumir la gestión de la sostenibilidad del desarrollo. El desarrollo local sostenible, es manejado por los municipios cantonales, los cuales se encargan de elaborar programas para un proceso de crecimiento y cambio estructural en la economía de una ciudad, y gestionar el desarrollo sostenible de un territorio en sí (Pérez, 2006, págs. 61-62).

El desarrollo sostenible se debería considerar como un modelo dinámico en construcción, el cual puede avanzar en varios criterios, identificando ciertas características de la sustentabilidad

mediante proyectos y prácticas. Se trata de una forma de “viajar” asentada sobre el respeto a la diversidad, a los diferentes usos de los recursos y supone trayectorias culturales y sociales diferenciadas, que están inspiradas en metas y objetivos comunes; para solucionar problemas contextualizados y articulados en los ámbitos económicos, sociales, culturales regionales y locales (Novo, 2003, págs. 10-12). Se considerará también el dinamismo económico de ciudades y regiones, donde el crecimiento y el cambio estructural es organizado por la expansión de las actividades industriales, utilizando las características y el potencial existente dentro de determinado territorio, basándose en que el “desarrollo” no solo se trata de crecimiento económico, sino que toma en cuenta a la equidad, justicia social y respeto medioambiental para generar nuevas relaciones sociales y nuevas formas de producción y distribución que sean justas socialmente y más amigables con el entorno medioambiental (García Jurado, 2004, págs. 1-5).

Enfocarse en un modelo de desarrollo sostenible presenta beneficios frente al modelo tradicional de desarrollo, principalmente porque este “nuevo modelo” sostenible deja de lado la definición reduccionista tradicional de desarrollo que tan solo se enfoca en la mejora económica y en una postura keynesiana que se centra en el incremento de los capitales materiales, basados en la renta o el producto per-cápita como indicador de desarrollo de un país (Ortiz Motta & Arévalo Galindo, 2009). Mientras que el desarrollo sostenible atiende dimensiones medioambientales, de equidad social y erradicación de pobreza, en conjunto con el incremento o mejora de la economía de cierto país. Por ende, el desarrollo sostenible va en contra de la utilización indiscriminada de recursos(propuesto por el modelo tradicional) y procura un manejo racional y consciente de los mismos para satisfacer necesidades actuales sin comprometer la capacidad para solventar aquellas futuras y así, obtener un manejo óptimo de los recursos naturales y mantener el equilibrio y las condiciones dignas para el desarrollo de la localidad y del ser humano en sí (Vázquez, 2006).

#### **1.1.5. La cooperación internacional para el desarrollo**

La cooperación internacional para el desarrollo (CID) puede ser entendida como las acciones que realizan “gobiernos y sus organismos administrativos, así como entidades de la sociedad civil de un determinado país o conjunto de países, orientadas a mejorar las condiciones de vida e impulsar los procesos de desarrollo en países en situación de vulnerabilidad social, económica o política y que, además, no tienen suficiente capacidad para mejorar su situación por sí solos.”

(Ayllón, 2007). Aquellos países que realizan las acciones de cooperación pertenecen a la categoría de “desarrollados” y aquellos que la reciben a la de “en vías de desarrollo” (subdesarrollados, emergente, etc.).

No hay que desconocer el carácter integrador y sumamente positivo de una CID correctamente orientada a satisfacer las necesidades de los países en condiciones de desarrolla más precarias. Y es precisamente el carácter integrador de la cooperación internacional para el desarrollo lo que ha llevado a Galán y Sanahuja a hablar de un **Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo** caracterizado por:

- La ausencia de obligatoriedad para ofrecer ayuda al desarrollo, es decir, que posee **un carácter discrecional** fundamentado en la voluntad de los donantes (países desarrollados)
- Es **plural** debido al amplio espectro de actores en la comunidad internacional.
- Al enfocarse en sectores específicos de la población, si bien el fin es conseguir un desarrollo general, le permite adquirir en grado de **especialización**.
- Es **descentralizado** porque en este sistema no existe un organismo central que ejerza autoridad para que la cooperación que se da se cumpla o en caso contrario se sancione su incumplimiento. Por supuesto, si existiera un organismo central se perdería su discrecionalidad.
- Este sistema es un producto histórico, posee **carácter histórico**, al estar indudablemente ligado con el discurso predominante de la época en la que se desarrolla; se puede decir que el contexto de su surgimiento y desarrollo está ligado a la evolución misma de las Relaciones Internacionales. (Galán & Sanahuja, 2001)

#### **1.1.6. Localización**

Según Amitav Acharya (2004, págs. 244-250) la localización se trata de un proceso donde se da una transmisión de una idea, esta era una práctica de los países del sureste asiático, quienes tomaban ideas extrañas de autoridad y legitimidad y las acoplaban a sus prácticas y tradiciones propias de su cultura. Estas ideas podían reconstruirse para adaptarse y crear nuevas tradiciones de culturales, que tenían un mayor impacto y aceptación entre la población.

También, se puede definir a la localización como “una inversión de características de un lugar en particular hacia otro.” Achayra (2004) mencionaba que la localización se trata de una construcción activa (a través del discurso, adaptación de contexto y selección cultural) de ideas extranjeras tomadas por actores locales, para obtener como resultado un desarrollo formal significativo y congruente mediante la combinación de creencias y prácticas locales.

Con esto, nacen tres elementos claves de cómo y por qué las ideas viajan y pueden producir un cambio importante entre culturas y regiones:

1. La idea de la iniciativa local: que se explica mediante cómo las culturas del sureste asiático tomaron la iniciativa de adaptarse a otras culturas como la hindú (política y religión), por lo que creían que existían ciertas ideas que podían aumentar su legitimidad y mejorar su política, religión y autoridad moral para el desarrollo de su cultura.
2. La idea de ajustar ideas locales a extranjeras para mejorar la congruencia y aceptación de las nuevas prácticas y creencias: Esta idea parte de elegir aquellas ideas extranjeras que pueden ser beneficiarias y que puedan aumentar el prestigio de las ideas locales; y realizar ajustes y adaptación de la idea extranjera a las prácticas y creencias locales.
3. La idea del efecto que puede tener una idea extranjera en la localidad: Lo que se refiere a cómo las ideas extranjeras pueden mejorar el perfil y el prestigio de los actores y creencias locales, antes que extinguirlas. No se trata de eliminar una creencia o práctica, sino expandirla y mejorarla con nuevas ideas.

La localización debe ser tomada en cuenta, principalmente, por la creación constante de nuevas normas que demanda el sistema internacional en el que los países se encuentran. Esta creación y ajuste en las normas se pueden dar debido a los cambios que se dan en los estados cuando se enfrentan a crisis de seguridad o económicos, que pueden ser solucionadas cuestionando las normas existentes y buscando nuevas que puedan solventar la crisis. También, se pueden dar al momento de que surja una nueva distribución del poder en el sistema internacional, como el caso del fin de la Guerra Fría, que dio paso a una creación de normas sobre seguridad y cooperación propuesta por Europa que fueron adaptadas por otras regiones del mundo. Asimismo, cuando existe un cambio político doméstico, como la toma de ideas acerca de los derechos humanos dentro de los nuevos regímenes democráticos como base de su política



extranjera, para legitimar su identidad y autoridad. Finalmente, cuando se da una emulación, imitación o contagio mediante la demostración internacional o regional de efectos positivos por la creación de nuevas normas (ibídem).

### **1.1.7. Procesos de desarrollo endógenos con enfoque de desarrollo territorial**

Se puede definir la palabra “endógeno” como aquellos procesos que nacen o se originan del interior al exterior. De una manera más concreta, el desarrollo endógeno es la capacidad de los territorios para desarrollarse desde el interior, partiendo de sus recursos materiales e inmateriales y desde la “base” de un territorio hacia arriba, para enfrentar a los desafíos que se puedan presentar por parte de la globalización, como la desigualdad interregional, divergencia de unidades territoriales, pobreza y aumento de la tasa de desempleo (Pérez Balcázar & Salazar Paredes, 2013). Por otra parte, el autor Sergio Boisier considera que el desarrollo endógeno se basa en una “Propiedad emergente de sistemas complejos, interconectados, adaptativos y con un funcionamiento semejante a la capilaridad, adaptado prácticamente a la complejidad global”, es decir, un proceso de desarrollo del territorio que emerge de factores de capitales intangibles en un contexto complejo, donde interactúan en función de sinapsis, y se expanden desde abajo hacia arriba y a los lados. Esto permite que el territorio se adapte al contexto complejo en el que se encuentra, facilitando así, la reducción de esta complejidad o dificultad presente en el territorio, mediante el uso de los capitales intangibles, el potencial del territorio y la dinámica del proceso de desarrollo de las comunidades a nivel local (ibídem).

El desarrollo de una localidad según los procesos endógenos se basa en transformaciones impulsadas por la creatividad, la capacidad de innovación y emprendimiento del territorio y sus recursos, por lo tanto, se puede decir que los procesos de desarrollo endógeno no se pueden explicar y aplicar por medio de mecanismos plenamente externos, sino por medio de la utilización de las capacidades del territorio a través de mecanismos y fuerzas caracterizadas por los procesos de acumulación de capital, que facilitan el progreso económico y social (Baquero Vázquez, 2007).

Otros autores como Van der Ploeg y Long (1994), define al desarrollo local endógeno como una determinación de los locales sobre el control de los procesos de desarrollo y retención de beneficios que se proporciona de la configuración de la región, lo cual queda en manos de los mismos habitantes. Por otra parte, Boisier (2005), argumenta que, en primer lugar, lo endógeno se debe sustentar sobre el ámbito político local, este debe comenzar desde la capacidad para

adoptar y adaptar políticas de desarrollo en la comunidad, frente a otras alternativas o soluciones. En segundo lugar, el autor propone que el ámbito económico se debería basar en la apropiación y reinversión del excedente marginal de la capacidad productiva local para variar y diversificar su economía. En tercer lugar, plantea que la capacidad tecnológica y científica sean los motores del desarrollo para que se generen impulsos para lograr la modificación cualitativa de la localidad. Por último, el autor basa el desarrollo endógeno en la cultura para generar una “identidad socioterritorial”, donde la cultura local es simultáneamente construida y recuperada, pero redireccionada hacia el desarrollo local endógeno (Meza & J, 2018).

La aplicación de un desarrollo endógeno local podría tener varias implicaciones en un país y sus personas como pueden ser: mayor control territorial, uso consciente y no abusivo de los recursos naturales, la protección de los valores culturales propios, regulación de intercambio económico dentro de la comunidad, mayor organización y administración socio productiva, y, por último, un impacto en la construcción de políticas públicas y control político a manos de la comunidad y tomando como base las implicaciones mencionadas (ibídem). Es decir, el desarrollo estaría orientado desde la población o comunidad hacia el bienestar de los mismo, utilizando nuevas estrategias con la ayuda e integración de distintos actores locales, quienes serán los encargados de determinar las acciones necesarias para que el desarrollo endógeno de la localidad sea óptimo.

También existen implicaciones y recomendaciones políticas tanto para el gobierno local como para instituciones internacionales, dadas por la Declaración de Lezasjk sobre el Desarrollo Endógeno y la Diversidad Biocultural de Polonia, el 27 de septiembre del 2006. Las cuales son:

1. Que las organizaciones internacionales y nacionales involucradas con las políticas de desarrollo incorporen programas y proyectos que defiendan los derechos colectivos, apoyen la revalorización y la revitalización de sabidurías y formas de conocimiento de los pueblos indígenas y tradicionales, y la no-comercialización de conocimientos locales y recursos naturales.
2. Que los gobiernos nacionales respeten y reconozcan a las instituciones tradicionales y a los sistemas organizacionales.
3. Que las políticas globales y nacionales fortalezcan los sistemas de economía local, dando prioridad a la producción y mercado local, soberanía y seguridad alimentaria.

4. Un incremento en la distribución de recursos para la investigación y desarrollo del conocimiento y las ciencias tradicionales de los pueblos indígenas.
5. La formación de estudiantes y profesionales comprometidos con los valores y principios de los pueblos tradicionales e indígenas en:
  - Desarrollar, actualizar y mejorar sus teorías y prácticas.
  - Establecer asignaciones estándares para estudiantes y profesionales.
  - Evaluar el conocimiento predominante y las prácticas desde perspectivas tradicionales.
  - Enriquecer los fundamentos de su propia ciencia.
6. Un incremento en la cooperación intra e inter científica para el aprendizaje mutuo y la coevolución de ciencias predominantes y locales (p. ej. en salud y agricultura), además de la interacción entre sabios indígenas y científicos occidentales, incrementando la simetría en la posición de poder y el acceso a los recursos para ambos tipos de ciencias.
7. El reconocimiento y respeto para las opiniones de ocupación territorial por las personas y comunidades.
8. El reconocimiento y el apoyo para las culturas, naciones y pueblos tradicionales indígenas para proteger sus sistemas de salud y recursos médicos, incluyendo sus aspectos materiales, espirituales, mentales y sociales.

(Tapia & Nelson, 2008)

### **1.1.8. Descentralización del Estado**

El centralismo en la región Latinoamericana ha provocado que sea prácticamente imposible la generar procesos y programas de desarrollo más democráticos y contruidos en base a la necesidad de las localidades; por supuesto, esto genera que los avances en temas de desarrollo sean limitados y poco efectivos. En el campo internacional, el centralismo afecta en sobre manera los recursos provenientes de la cooperación internacional puesto que son distribuidos desde el poder central sin mayor atención a la realidad de los gobiernos regionales o subnacionales. Además, las políticas públicas, planes y proyectos son diseñados desde arriba hacia abajo sin un adecuado análisis o estudio de las realidades y especificidades de las localidades.

La descentralización del Estado se refiera a la redistribución del poder; en otras palabras, otorgarles un rol protagónico a los gobiernos locales que, en teoría, son aquellos capaces de comprender de una manera más adecuada las necesidades, y las posibles soluciones, de las diferentes localidades dentro de un país. Además, un buen gobierno local puede presentar prácticas alternativas de gestión con métodos colaborativos: “liderazgo democrático de las autoridades locales, desarrollo de los recursos humanos y trabajo en equipos, cooperación pública-pública, alianzas público-privadas, participación ciudadana e institucionalización de modelos de gobernanza, es decir, de redes colaborativas de autogobierno.” (Rosales, 2009)

En este contexto, la descentralización del Estado está estrechamente con el desarrollo de las localidades más aun considerando que mediante un proceso adecuado se podría lograr una asignación más justa y equilibrada de las competencias entre el gobierno central y los gobiernos locales. El tema financiero es clave, puesto que los gobiernos locales, casi siempre, carecen de los recursos necesarios para ejecutar proyectos que beneficien a las comunidades; o si cuentan con esos recursos, están condicionados por el gobierno central. Entonces, facilitar el ejercicio fiscal y mejorar la autonomía de los gobiernos locales, bajo reglas de juego bien definidas, permitirá mejorar las condiciones de vida de las personas en territorio. (ibídem)

Otro aspecto fundamental es el asociativismo municipal, que permite a los gobiernos locales con similitud de problemas o recursos, agruparse para que la aplicación de programas y políticas orientadas al desarrollo tengan mayor efectividad. La constitución de Ecuador habla sobre la creación de regiones y otras formas de asociatividad entre los gobiernos locales; sin embargo, no existe normativa alguna que permita la creación efectiva de dichas formas de gobierno.

## **1.2. Estado del Arte**

### **1.2.1. Cooperación Internacional en el Ecuador durante la última década**

En el Ecuador, la Cooperación Internacional es manejada a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana quien ejerce la rectoría, planificación, regulación, control y gestión nacional de esta actividad, basándose en la normativa

nacional vigente, y en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo (2019). Lo que se busca conseguir a través de la CI y acorde con el Decreto Presidencial núm. 1202 publicado el 13 de octubre de 2016, es que se desarrolle una coordinación efectiva entre instituciones estatales para que los programas, proyectos e iniciativas de CI sean capaces de generar un aporte al desarrollo sostenible y al fortalecimiento de las capacidades nacionales para generar e implementar políticas públicas afines a los objetivos propuestos en la planificación nacional (Correa, 2016).

En los últimos años Ecuador ha buscado la implementación e inclusión de nuevos actores, aparte de los tradicionales estatales, como también la transformación de modalidades hacia el predominio de mecanismos financieros reembolsables, no reembolsables y combinados, para enfrentar los problemas que presenta la región, impuesto por las variaciones en los niveles de renta de los países y que implica una disminución y falta de apoyo en cuanto a Cooperación Internacional. A partir de esto, el país se ha planteado una nueva mira y entendimiento hacia la Cooperación Sur-Sur, sin reemplazar la cooperación tradicional, sino como una alternativa con forma horizontal y soberana de cooperación para fortalecer las capacidades y hallar soluciones comunes para problemas similares de desarrollo dentro del contexto regional y su integración. Esto con el fin de construir plataformas de consenso y posicionar los intereses de los países de Sudamérica en el marco internacional (ibídem).

En cuanto a las fases de evolución de la cooperación Internacional que más marcaron a el Ecuador, tenemos:

El II foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda del 2005, el cual aprobó la Declaración de París, que reconoce la inexistencia de coincidencia entre las prácticas de los países donantes y las necesidades prioritarias nacionales de desarrollo de los países receptores, lo cual es factor clave para entender las dificultades existentes para la consecución de la eficacia en los resultados de la cooperación internacional como parte del desarrollo. Esta declaración estableció cinco principios tanto para países donantes como receptores, los mismos que fueron ratificados por el Ecuador y son: Alineación, Apropiación, Armonización, Gestión por Resultados y Mutua Responsabilidad. Esto con el objetivo de fomentar un mayor impacto en la CI, al mejorar las relaciones basadas en condicionalidades y reconocimiento de los problemas derivados de la proliferación de donantes y fragmentación de la ayuda; permitiendo establecer metas e indicadores para

realizar un seguimiento a la aplicación de los principios tanto para los donantes como para los receptores.

En el año 2008, el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, se implantaron los compromisos en el Programa de acción de Accra, donde se incorporó en la agenda de eficacia de la cooperación a las organizaciones de sociedad civil y gobiernos locales, como también actores del sector privado. En este foro se enfatizó la armonización de la ayuda, la previsibilidad de la ayuda a mediano plazo, la utilización de sistemas nacionales y fortalecimiento de impacto en acciones entre los donantes y países socios. Lo que dio un carácter más inclusivo a las asociaciones globales de desarrollo, y sobre todo mayor respeto a los nuevos donantes o países de renta media, fondos globales, sector privado y nuevas modalidades como la Cooperación Sur-sur y Cooperación triangular.

El IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda del 2011, donde se establece la “Alianza de Busán para el desarrollo eficaz”, la cual propuso impulsar la eficacia enfocándose en Estados frágiles, lucha contra la corrupción, los flujos ilícitos y la financiación con respecto al cambio climático. Esta alianza también fue de gran importancia debido a que se dejó de lado el término “ayuda eficaz”, para enfocarse en una “cooperación para un desarrollo eficaz”, esto mediante el reforzamiento de las instituciones estatales para facilitar temas como el apalancamiento y gestión de recursos para la cooperación, tomando en cuenta las realidades locales, fases del desarrollo y el contexto internacional.

En el año 2015 se adopta la Agenda 2030 y la Agenda de Acción de Addis Abeba de la II conferencia sobre Financiación para el desarrollo, aquí se genera un compromiso global que patrocina el desarrollo sostenible e inclusivo en las dimensiones, sociales, económicas y ambientales, que conciernen de especial manera a la Cooperación Internacional. En esta nueva Agenda de Desarrollo se propone gracias a la participación y negociación abierta de Estados, la sociedad civil, el sector privado y los organismos internacionales.

En el año 2016 se realizó la Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, que plateó dos objetivos esenciales para la evolución de la Cooperación Internacional; 1) seguimiento a que los cooperantes alcancen el compromiso de 0.7% de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) con respecto a su PIB; y, 2) los receptores de AOD mejoren en la ejecución de estos recursos.

Finalmente, con respecto al enfoque ecuatoriano de Cooperación Sur-Sur, nació como una herramienta para compartir conocimientos y experiencias para el beneficio mutuo y la autosuficiencia nacional y colectiva, así como para aumentar la confianza en las capacidades técnicas de los países y coordinar los intereses regionales e interregionales; pero para el Ecuador es una oportunidad para multiplicar relaciones y nexos Sur-sur, diversificar sus actores de cooperación y aplicar un doble rol de ofertante y demandante para que el país pueda demostrar sus experiencias y capacidades para proponer soluciones de desarrollo en el contexto regional. Sin duda, este enfoque que tiene el país con respecto a la CI, genera un proceso de aprendizaje e intercambio de conocimientos y experiencia continuos con países que comparten desafíos y trabas similares frente al desarrollo, y que también puede tomarse como una herramienta para impulsar y fortalecer la integración regional. (SUBSECRETARÍA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Dirección de Estrategia, Política y Normativa de Cooperación Internacional, 2019)

### **1.2.2. Caso USAID-Ecuador**

Si bien la cooperación internacional está concebida para incentivar el desarrollo y eliminar la brecha entre países desarrollados y en vías de desarrollo, también se puede considerar como una herramienta para reproducir integralmente una lógica polarizadora mediante los intereses del sistema capitalista mundial (Marinez, 1999). Un claro ejemplo de esta afirmación es el caso de la cooperación al desarrollo a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o USAID, la cual trabaja en pro de la seguridad nacional y la prosperidad económica, con el propósito de proveer asistencia para el desarrollo de los países receptores (USAID, 2019).

USAID invirtió alrededor de 700 millones de dólares para la educación general y la erradicación del analfabetismo de Ecuador, a través de la implementación de un modelo educativo que se basó en la tecnificación de los estudiantes para que, al finalizar sus estudios, obtengan conocimientos técnicos y tengan las condiciones necesarias para mejorar la producción de materias primas destinadas a la exportación de estas. Debido a este modelo basado en la producción para “mejorar” el desarrollo económico del país, los resultados de la educación general fueron poco alentadores y tangibles. En el 2009, el Ministerio de la Educación señaló que el analfabetismo se encuentra sobre el 11% de la población y que el nivel educativo tan solo avanzó en un 2% (Soto, 2011).

Tras estos resultados, se puede señalar que las políticas de ejecución de esta Cooperación Internacional fueron las que provocaron el fracaso de esta, por lo que generalmente, estas políticas de cooperación de desarrollo están condicionadas por la lógica de la demanda y oferta del mercado internacional e impuestas por los países centrales o desarrollados, en este caso, Estados Unidos. Es decir, se trata de políticas que no toman en cuenta la realidad del país beneficiario para utilizar su estructura, sus fortalezas y cultura, sino que pretende implementar un sistema ajeno que en el mayor de los casos no se adapta a las capacidades ni a las necesidades del país receptor (ibídem).

Una cooperación internacional eficaz debería tomar en cuenta los criterios internos y el contexto general del país beneficiario para aprovechar de sus capacidades y características únicas, con el fin de emplearlas o redireccionarlas de mejor manera. Al mismo tiempo, se debería implementar la participación de actores locales como la sociedad civil, para elaborar políticas públicas que se adapten a las necesidades del país y que puedan servir como punto de partida para programas de CI encaminados hacia un verdadero desarrollo, partiendo desde el interior hacia el exterior de los países, y así, generar un análisis real y efectivo de las propuestas y estrategias destinadas a la potenciación y fortalecimiento de una Cooperación Internacional eficiente.

### **1.2.3. Caso GPA-Embajada de Israel**

La cooperación internacional que se plantea como meta no siempre es la más publicitada a nivel mundial. En la provincia del Azuay se desarrolló en el año 2019 un proyecto de riego a través de la cooperación entre el Gobierno Provincial del Azuay (GPA) y la Embajada de la República de Israel en el Ecuador, si bien el monto total en dólares que supuso este proyecto no es grande, las repercusiones del proyecto representaron un beneficio a más de 150 familias de la zona rural de la provincia.

Este caso de cooperación exitosa no significó solo en la entrega de sistemas de riego por goteo (Family DRIP System) sino que una capacitación técnica integral. En el año 2017, un empleado del GPA obtuvo una beca MASHAV, la misma que es la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo que se encuentra adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado de Israel, para especializarse en temas de sistemas de riego técnicos, horticultura, gestión de recursos hídricos y gestión en el sector agropecuario. Gracias a los estudios y transferencias de conocimientos a las que pudo acceder el



funcionario público, fue posible aplicar las nuevas técnicas aprendidas a la realidad de la provincia, y se presentó ante el Estado de Israel el proyecto denominado “Fomento a la horticultura tecnificada con sistemas de riego de baja presión”. (Gobierno Provincial del Azuay , 2019)

El gobierno del Estado de Israel se involucró en el proyecto y destino alrededor de 10 mil dólares para la adquisición de 20 máquinas para los sistemas de riego por goteo. Por su parte el GPA a través de su empresa de economía mixta AGROAZUAY destino un monto de 7 mil dólares para la capacitación y asistencia técnica especializada por un año, para las 20 asociaciones de pequeños horticultores que recibieron los sistemas de riego, quienes contribuyeron con un monto de 2 mil quinientos dólares para complementar la instalación de los sistemas de riego. Según el GPA los resultados que se han obtenido en las más de 150 familias y las 20 asociaciones son:

- Mejor gestión del agua para fines agrícolas;
- Mejoramiento de la producción agrícola diversificada;
- Aseguramiento de la producción durante todo el año,
- Fortalecimiento de la conciencia ambiental entre los productores, y;
- Fortalecimiento de las organizaciones agrícolas.

Este caso de CI para el desarrollo permite que observemos la articulación de todo un conjunto de actores con el fin último de mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales del Azuay. Aquí podemos ver cómo funciona el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo a través de las diferentes modalidades desde becas internacionales, transferencia de conocimientos (cooperación técnica y científica) y la donación de los equipos necesarios para ejecutar el proyecto; el mismo que no fue diseñado en un escritorio por extranjeros, por el contrario, por una persona que conocía ampliamente la realidad y necesidades del Azuay. Se podría decir que proyectos como estos son los que permiten que la CID pueda marcar el inicio real y tangible de un cambio en las localidades menos favorecidas del mundo. (Gobierno Provincial del Azuay , 2019)

### **1.3. Modelo territorial para el desarrollo sostenible local de acuerdo a los Objetivos del Desarrollo Sostenible, el Plan de Desarrollo Nacional y el Buen Vivir**

Para establecer un modelo territorial para el desarrollo sostenible local es necesario establecer los fundamentos que presentará el mismo, así como las características esenciales que debe adoptar para representar una alternativa real y viable a los actuales procesos de desarrollo que se dan en gobierno subnacionales; los mismos que suelen, por su mala concepción y negligente aplicación, perpetuar los sistemas de subdesarrollo y pobreza.

#### **1.3.1. Objetivos de desarrollo sostenible**

Los objetivos de desarrollo sostenible fueron propuestos el 25 de septiembre del 2015 y aprobados en el mismo año por la Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible, adoptada por la Asamblea General de la ONU. Estos objetivos se basan en un compromiso común y universal, dependiendo de los retos específicos de cada país y su búsqueda para un desarrollo sostenible, con el fin de erradicar la pobreza, proteger el planeta, asegurar la prosperidad de los seres humanos y la naturaleza y luchar contra el cambio climático. La agenda plantea 17 objetivos que tiene un carácter integrado e indivisible, que engloba temas económicos, sociales y ambientales; y, pretende cumplir con los programas de desarrollo mundial durante los próximos 15 años, es decir hasta el 2030 (Naciones Unidas, 2019).

Los 17 objetivos propuestos son:

1. **Fin de la pobreza:** Este objetivo promueve un crecimiento económico inclusivo, para crear empleos sostenibles, promover la igualdad y eliminar el hambre, la malnutrición, la falta de vivienda digna y el acceso limitado a servicios básicos como la educación o salud. Involucra también a sistemas de protección social, con el fin de mitigar los riesgos de países propensos a sufrir desastres y brindar apoyo en caso de que se presenten dificultades económicas.
2. **Hambre cero:** Plantea una reforma en el sistema agrario y alimentario mundial, para nutrir a 815 millones de hambrientos que existen en el planeta y 2 millones de personas adicionales que vivirán en el 2050. Para esto se promueven inversiones en la agricultura

para aumentar la capacidad agrícola y los sistemas de producción alimentaria sostenibles para mitigar las dificultades de hambre.

3. **Salud y Bienestar:** Garantiza de manera prioritaria una vida saludable y el bienestar universal, mediante una financiación más eficiente en los sistemas de salud, mejorar el saneamiento, la higiene, aumentar el acceso a servicios médicos y proveer de consejos sobre cómo reducir la contaminación ambiental para lograr progresos significativos y ayudar a erradicar por completo la amplia gama de enfermedades y hacer frente a varias cuestiones emergentes que atentan contra la salud y la vida de las personas.
4. **Educación de Calidad:** Promueve el acceso a la educación inclusiva y equitativa para proveer a la población con las herramientas necesarias para desarrollar soluciones innovadoras a los problemas más grandes del mundo. También, sugiere una mayor inversión en la educación para que se pueda brindar becas educativas, talleres de formación para docentes, construcción de escuelas y un mejor acceso al agua y electricidad para las instituciones educativas tanto en el área rural como urbano.
5. **Igualdad de Género:** Este objetivo garantiza y promueve facilitar la igualdad a las mujeres y niñas en cuanto al acceso a la educación, atención médica, a un trabajo decente, y una representación en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas. También se pretende establecer nuevos marcos legales sobre igualdad de las mujeres en el lugar de trabajo y la erradicación de las prácticas nocivas sobre mujeres para acabar con la discriminación basada en el género.
6. **Agua limpia y Saneamiento:** Este objetivo promueve la obtención de agua libre de impurezas y accesible para todos, mediante un reparto adecuado de la misma para evitar la escasez crónica y reiterada de agua dulce, sobre todo entre las comunidades locales en varios países en desarrollo del África Subsahariana, Asia Central, Asia Meridional, Asia Oriental y Asia Sudoriental.
7. **Energía asequible y No Contaminante:** Pretende garantizar el acceso universal a la energía mediante el apoyo a nuevas iniciativas económicas y laborales que aseguren el acceso universal a los servicios de energía moderno, los cuales deben mejorar el rendimiento energético y aumentar el uso de fuentes renovables, con el fin de crear comunidades más sostenibles e inclusivas, para afrontar problemas ambientales como el cambio climático. Para esto es necesario inversiones públicas y privada en energía, mayores niveles de financiación y políticas con compromiso y buena disposición de los países para innovar y adoptar nuevas tecnologías en una mayor escala.

8. **Trabajo decente y Crecimiento económico:** Plantea una revisión de las políticas económicas y sociales destinadas a erradicar la pobreza para crear condiciones necesarias con el propósito de que las personas accedan a empleos de calidad, impulsando a la economía sin afectar al medio ambiente. Esto dará paso a un aumento de oportunidades laborales para la población en edad de trabajar, con condiciones decentes, reduciendo la tasa de desempleo entre los jóvenes y mejorando el acceso a los servicios financieros para gestionar ingresos, acumular activos y realizar inversiones productivas para un crecimiento económico sostenido e inclusivo.
9. **Industria, Innovación e Infraestructura:** Este objetivo promueve la inversión en infraestructura (transporte, regadío, energía, tecnología de la información y las comunicaciones), por medio del progreso tecnológico e innovación basado en el alcance de un aumento en los recursos, la eficiencia energética y otros objetivos medioambientales.
10. **Reducción de las desigualdades:** Recomienda la aplicación de políticas universales que prioricen las necesidades de poblaciones desfavorecidas y marginadas, por medio del aumento en el trato libre de aranceles y que se continúe favoreciendo a las exportaciones de los países dentro del Fondo Monetario Internacional o FMI.
11. **Ciudades y Comunidades Sostenibles:** Este objetivo pretende impulsar y mejorar la planificación y gestión urbana para que los espacios urbanos en general sean más inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Esto mediante el incremento en fondos para prestar servicios básicos, implementar políticas apropiadas en materia de tierras, vivienda y deterioro de la infraestructura.
12. **Producción y Consumo Responsable:** El objetivo consiste en fomentar el uso eficiente de recursos y de la energía, que la construcción de infraestructuras que no afecten el medio ambiente, mejorar el acceso a servicios básicos y la creación de empleos ecológicos y remunerados con buenas condiciones laborales. Esto con el objetivo de lograr planes generales de desarrollo, mejorar la calidad de vida, reducir los costos económicos, ambientales y sociales y que se aumente la competitividad y se reduzca la pobreza.
13. **Acción por el Clima:** Propone soluciones viables para que los países puedan tener una actividad económica más sostenible y respetuosa con el medio ambiente, a través del uso de energía renovable, obtención de otras soluciones para reducir emisiones y aumentar los esfuerzos de adaptación. Propone también el fortalecimiento de la comunidad internacional frente a la amenaza del cambio climático mediante el Acuerdo

de París que entró en vigor en noviembre del 2016. La implementación del Acuerdo de París es esencial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y proporciona una guía de acciones climáticas para reducir las emisiones y crear la resistencia ante el cambio climático que el mundo necesita.

14. **Vida Submarina:** Promueve una gestión prudente de los océanos del mundo para evitar el deterioro continuo de las aguas costeras debido a la contaminación y la acidificación de los océanos que afectan a los ecosistemas, la biodiversidad, y a la pesca de pequeña escala. También promueve la administración efectiva de áreas marinas protegidas y contar con los recursos y regulaciones suficientes que ayuden a reducir la sobrepesca y la contaminación marina general.
15. **Vida de Ecosistemas Terrestres:** Este objetivo impulsa todo esfuerzo para gestionar los bosques y combatir la desertificación implementando acuerdos internacionales que promuevan el uso de los recursos de una manera justa, equitativa y consciente, como también promueve las inversiones financieras mantener la biodiversidad existente.
16. **Paz, Justicia e Instituciones Sólidas:** Fomenta la creación de sociedades más pacíficas e inclusivas mediante el establecimiento de reglamentaciones eficientes y transparentes, con presupuestos gubernamentales integrales y realistas. El primer paso para este objetivo se trata de la implementación del registro mundial de nacimientos y la creación de instituciones nacionales de derechos humanos independientes alrededor del mundo.
17. **Alianza para Lograr los Objetivos:** Para cumplir este programa de desarrollo sostenible, es necesaria la construcción de alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Estas alianzas deben ser construidas sobre principios y valores, tener una visión y metas compartidas que coloquen a la gente y al planeta en el centro para solventar situaciones y problemas de manera global, regional, nacional y local. (ibídem)

### **1.3.2. Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021**

El denomina “Plan toda una Vida” es el Plan Nacional de Desarrollo elabora en la presidencia de Lenin Moreno, que presenta algunas directrices para la planificación a nivel nacional. Además, la Constitución estable que este plan es el instrumento al cual se deben armonizar las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Esto, marca la

pauta para que el modelo de desarrollo territorial se armonice con la visión de país contenida en este plan nacional.

El plan nacional de desarrollo establece 9 objetivos de desarrollo generales que se encuentran agrupados en tres ejes temáticos: 1) derechos para toda una vida; 2) economía al servicio de la sociedad y; 3) más sociedad, mejor Estado.

El primer eje, derechos para toda una vida, trata sobre la importancia del ser humano como tal y su condición de titular de derechos que el Estado ecuatoriano debe respetar y proteger, así como, realizar acciones que permitan garantizar a plenitud los derechos consagrados en la constitución del Ecuador. Dentro de este eje se plantean 3 objetivos generales: 1) garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas; 2) afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas, y; 3) garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones. (Conejo Nacional de Planificación , 2017)

La economía al servicio de la sociedad se presenta como el segundo eje y reafirma lo que manda la constitución al establecer a nuestra economía como social y solidaria. En este sistema económico se establecen tres subsistemas: el público, privado, y el social y solidario. Para los cuales se plantean el incentivo de la productividad y competitividad al mismo tiempo que se promueve la sustentabilidad ambiental. Se establecen dentro de este eje los siguientes objetivos: 1) consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización; 2) impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria, y; 3) desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir rural. Estos objetivos están destinados a generar desarrollo económico a través de procesos redistributivos y de corresponsabilidad social. (ibídem)

El tercer y último eje puede ser relacionado con las nociones de descentralización ya mencionadas. Más sociedad, mejor Estado, se presenta como un proceso de acercamiento al ciudadano común mediante la descentralización de los servicios y funciones del Estado para lograr cercanía y cohesión social. Se presentan, al igual que en los anteriores ejes, tres objetivos: 1) incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía; 2) promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social, y; 3) garantizar la soberanía y la paz, y posicionar estratégicamente el país en la región y el mundo. Estos objetivos procuran lograr que el Estado tenga una imagen y un funcionamiento

adecuado a los requerimientos de los ciudadanos tanto en el ámbito doméstico como internacional. (ibídem)

### **1.3.3. El Buen Vivir**

El sistema de desarrollo basado en el capitalismo, el cual impera a nivel mundial, depreda de manera sistemática a la naturaleza promoviendo el crecimiento de las economías acosta del consumo desenfrenado de los bienes ecológicos. Como antítesis, el Buen Vivir plantea una alternativa al desarrollo donde impera la armonía del hombre con el medio ambiente. El Sumak Kawsay<sup>1</sup> rompe la dualidad (separación) del ser humano con la naturaleza; “es por eso que existe una simbiosis y no una separación entre los seres humanos y la naturaleza. Es una relación sagrada.” (Houtart, 2011, pág. 67) Esto plantea una concepción de crecimiento y producción diferentes a las que dominan a las economías, para que el ser humano pueda abastecerse de los recursos necesarios para vivir una vida plena y donde la naturaleza se regenere.

El Sumak Kawsay busca un mercado para la sociedad que sea dinámico y sustentado por la producción a pequeña escala y procesos endógenos de desarrollo. “El valor básico de la economía, en un régimen de Buen Vivir, es la solidaridad. Se busca una economía distinta, una economía social y solidaria...” (Acosta, 2010, pág. 23). El Buen Vivir concibe a la economía popular y solidaria más allá de una economía de subsistencia; la ve como una de oportunidades, de desarrollo desde lo local y esto está consagrado en el artículo 283 de la Constitución del Ecuador donde se establece que la economía solidaria crea un ambiente propicio para la generación del Buen Vivir. En este sentido la economía debe estar al servicio de la sociedad más no lo contrario.

En tercer lugar, hoy en día, las dinámicas en los mercados globales están dirigidas a beneficiar a las transnacionales. Dejando de lado a las economías locales. Además, el comercio mundial está controlado por los grandes capitales financieros, y se prioriza su libre circulación alrededor del mundo. Los países basan su mercado en importaciones y exportaciones, en establecer acuerdos comerciales de carácter global, en atraer inversión internacional y competir con el

---

<sup>1</sup> sumak [sumax, sumak, sumag, suma] adj. bello, bonito, lindo, precioso, delicioso, distinguido; kawsay [kawsay] s. vida. 3. Vivir.

país vecino. Esto da como resultado el abandono de la economía local. El Sumak Kawsay propone: “la búsqueda de un modelo productivo basado principalmente en los recursos locales y menos dependiente del comercio exterior.” (Unceta, 2011, pág. 109). Con esto se puede lograr satisfacer las necesidades básicas de las poblaciones con el uso de recursos locales; también, supone un desafío a la globalización, puesto que, prioriza necesidades y rechaza bienes suntuosos. En pocas palabras se podría decir que, el Buen Vivir promueve la sobriedad material, evitando el consumismo.

#### **1.3.4. Modelo de desarrollo Territorial para el desarrollo local sostenible**

El Buen Vivir plantea una economía verde en la que el ser humano y la naturaleza puedan coexistir en armonía. En este sentido el hombre es el principal elemento de la pacha mama, por lo que, debe aprovecharla de manera responsable. Además, ante un sistema económico mundial que ubica a los capitales financieros sobre las personas, el Buen Vivir propone una economía popular y solidaria que permita el desarrollo de las poblaciones, también de pequeñas empresas, para que alcancen un mejor nivel de vida, el bienestar humano sobre el dinero. Igualmente, propone que las economías de los países pobres dejen la dependencia de productos importados y enfatizen el consumo de lo local. Por estas razones practicar el Buen vivir es una alternativa viable frente al capitalismo.

Para la creación de un modelo de desarrollo territorial ideal, es indispensable tener en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible, adaptarlos a las necesidades del país y articularlos de manera complementaria con lo formulado por el Plan Nacional como también el del Buen Vivir. Es decir, es necesario crear un Plan dentro de los municipios para el Ordenamiento Territorial, en el cual se deba establecer objetivos, metas y acciones que estén basadas en los ejes de mayor importancia de los gobiernos municipales y en los O.D.S de mayor relevancia para los mismos. De manera general, los GAD municipales ecuatorianos deberían tener su mira en la adaptación y estructuración de proyectos que tengan como objetivo proponer un crecimiento económico inclusivo, el cual fomente un sistema agrario y alimentario sostenible que promueva la integridad del ser humano como de la naturaleza, mediante la producción y el consumo responsable para reducir el impacto ambiental, los costos económicos y mejorar la calidad de la vida de los ciudadanos; lo que tomaría como base a los O.D.S fundamentales para el crecimiento y desarrollo territorial ecuatoriano, y daría cumplimiento a los lineamientos definidos por el Plan Nacional y del Buen Vivir mencionados anteriormente. Este modelo ideal,



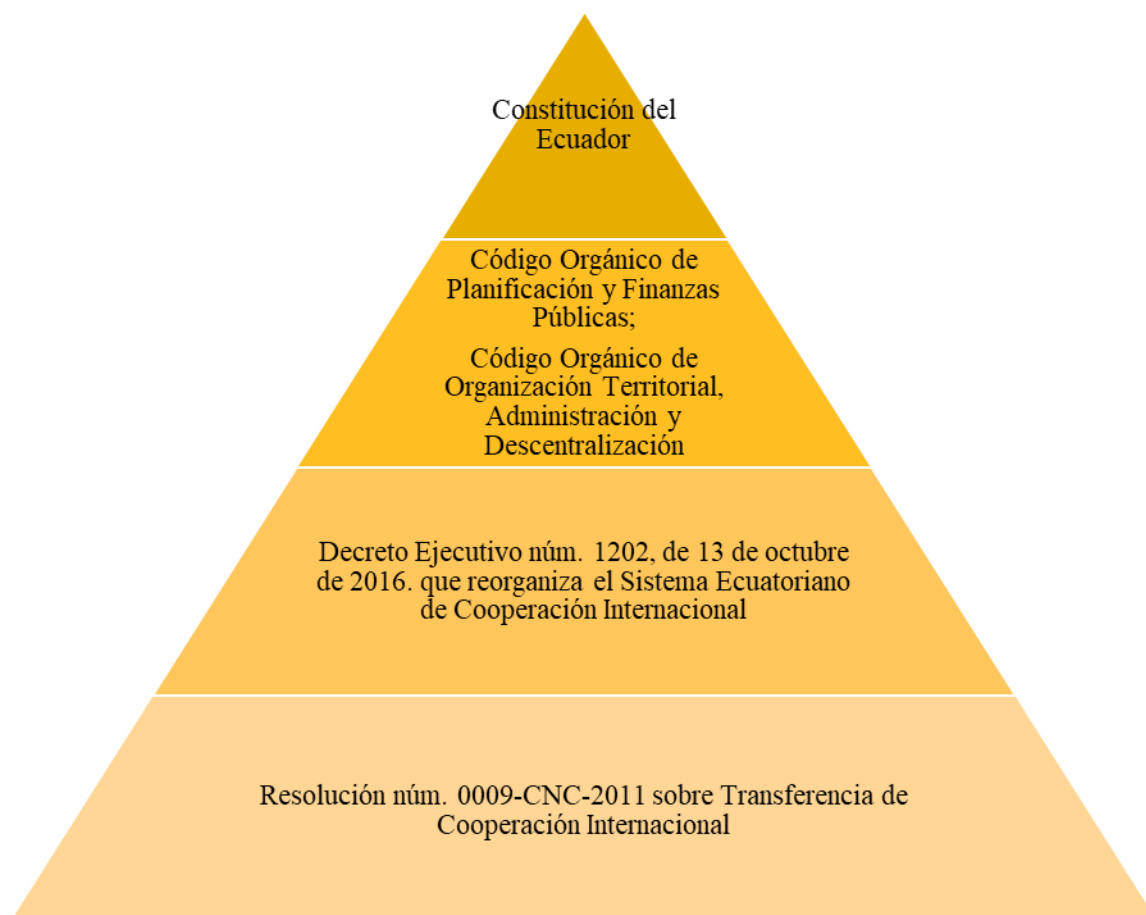
sería sustentado por la participación ciudadana, la intersectorialidad, intertemporalidad y la articulación entre los diferentes actores nacionales e internacionales que faciliten la vinculación, la sostenibilidad y la transparencia del plan.

## CAPÍTULO 2.

### 2. ANÁLISIS DEL CONTEXTO DE LA LOCALIDAD HACIA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

#### 2.1. Marco normativo y legal nacional

##### 2.1.1. Pirámide Jerárquica en materia de Cooperación Internacional.



*Ilustración 1 Jerarquía de la Norma en Materia de Cooperación Internacional*

*Elaborado por: Autores*

##### 2.1.2. Constitución del Ecuador

Según lo establecido en la Constitución ecuatoriana del 2008, título V sobre organización territorial del Estado, art. 238, establece que “los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de

solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana”<sup>2</sup>. El art. 241 señala los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) tendrán deber y obligación de realizar la planificación para que se garantice el ordenamiento territorial. Además, en los artículos 262, 263, 264 y 267, se determina que los gobiernos municipales tendrán competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley, las cuales permiten que los GAD municipales planifiquen, desarrollen, regulen y se comprometan con las gestión de la cooperación internacional, proyectos y planes correspondientes al ordenamiento y desarrollo territorial, de forma articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial para el cumplimiento de estas competencias.

Es decir que, según los artículos de la constitución mencionados anteriormente, los gobiernos municipales descentralizados tienen la potestad y obligación de usar estos instrumentos para velar por el bienestar y desarrollo del territorio ecuatoriano, en base de una planificación participativa y articulada, de manera obligatoria, a lo propuesto por el Plan Nacional de Desarrollo según el capítulo VI, artículos 279 y 280.

### **2.1.3. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas**

De la planificación de la cooperación internacional no reembolsable el código lo establece como un mecanismo por el cual “la República del Ecuador otorga, recibe, transfiere o intercambia recursos, bienes, servicios, capitales, conocimientos y/o tecnología, con el objeto de contribuir o complementar las iniciativas nacionales para el logro de los objetivos de la planificación.”<sup>3</sup> Además, se reconoce la diversidad de fuentes de esta ya sean públicas o privadas.

Es importante hacer referencia a los principios de la CI que establece el presente código en su artículo 66:

- Soberanía;
- Independencia;
- Igualdad Jurídica de los Estados;
- Convivencia Pacífica;

---

<sup>2</sup> Art. 238 de la Constitución del Ecuador

<sup>3</sup>Art. 65 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial No 306 de 22 de octubre de 2010.

- Autodeterminación de los pueblos;
- Integración;
- Solidaridad;
- Transparencia;
- Equidad y;
- Respeto a los derechos humanos.

Con respecto a los GAD el Art. 68 establece la “Gestión de la cooperación internacional no reembolsable. - La gestión de la cooperación internacional no reembolsable, ejercida por los gobiernos autónomos descentralizados, se orientarán por las políticas nacionales y a los respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.”<sup>4</sup> También indica que la aprobación de programas y proyectos de la CI no reembolsable estará a cargo de las máximas autoridades de los GAD en el marco de la política nacional para la CI. Además, el registro será obligatorio ante el organismo técnico competente, mismo que controlará y evaluará los programas o proyectos que es la Subsecretaría de Cooperación Internacional Adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

#### **2.1.4. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)**

El COOTAD establece una organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio, donde existe un régimen de diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales, con el objetivo de garantizar la autonomía política, administrativa y financiera de dichos gobiernos autónomos. También, el código desarrolla un modelo descentralizado de carácter obligatorio y progresivo mediante el sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial<sup>5</sup>.

En el artículo 4 literal g de este código, se establece que los fines de los GAD serán: “el desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la

---

<sup>4</sup> Art. 65 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial No 306 de 22 de octubre de 2010.

<sup>5</sup> Art. 1 de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial Suplemento 303 del 19 de octubre del 2010.

economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir”<sup>6</sup>.

En cuanto a la CI, este código se armoniza con la Constitución y establece lo siguiente:

Art. 131.- Gestión de la cooperación internacional. -Los gobiernos autónomos descentralizados podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de los objetivos nacionales, de sus planes de desarrollo y los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia. Se mantendrá un registro en el sistema nacional de cooperación internacional<sup>7</sup>.

### **2.1.5. Decreto Ejecutivo núm. 1202, de 13 de octubre de 2016, que reorganiza el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional**

El decreto ejecutivo núm. 1202 del pasado 13 de octubre del 2016, reorganiza el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, suprimiendo la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, con el fin de construir una institucionalidad pública para que ejerza la rectoría, planificación, regulación, control y gestión del sistema nacional de cooperación internacional no reembolsable. Estas competencias pasan a ser responsabilidad del Ministerio de relaciones Exteriores y Movilidad Humana<sup>8</sup>

Este ministerio tendrá las siguientes atribuciones<sup>9</sup>:

1. Ejercer la rectoría, regular, organizar, evaluar, supervisar y articular los funcionamientos del SECI, mediante la facilitación de actores y procesos de acuerdo con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.
2. Negociar y suscribir, bajo el nombre del Estado Ecuatoriano, acuerdos internacionales no reembolsables.
3. Apoyar y asistir en los procesos de formulación, negociación, acceso, implementación, monitoreo y evaluación de programas y proyectos de CI no reembolsable.
4. Evaluar y Organizar la demanda de CI no reembolsable

---

<sup>6</sup> Art. 4 literal g de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial Suplemento 303 del 19 de octubre del 2010.

<sup>7</sup> Art. 131 de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial Suplemento 303 del 19 de octubre del 2010.

<sup>8</sup> Art. 1-3 de Decreto Ejecutivo núm. 1202, Registro Oficial núm. 876 del 8 de noviembre del 2016.

<sup>9</sup> Art. 1-3 de Decreto Ejecutivo núm. 1202, Registro Oficial núm. 876 del 8 de noviembre del 2016.

5. Identificar fuentes de financiamiento y oportunidades para el crecimiento de la CI no reembolsable
6. Realizar seguimiento y evaluación a los proyectos de CI no reembolsable para el logro de resultados esperados en el desempeño de las entidades receptoras de la CI
7. Evaluar y coordinar la gestión de oferta de cooperación técnica no reembolsable que pueda otorgar Ecuador a países amigos
8. Suscribir, registrar y realizar el seguimiento a convenios, programas y proyectos de CI no reembolsables ejecutados por el sector público
9. Coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados y las entidades que correspondan, la ejecución de políticas emitidas para el funcionamiento del Sistema de Cooperación Internacional
10. Garantizar el fortalecimiento y mantenimiento del Sistema de Información del Sistema de Cooperación Internacional

#### **2.1.6. Resolución núm. 009-CNC-2011 sobre Transferencia de Cooperación Internacional**

La resolución núm. 009 del 27 de octubre del 2011, emitida por el Consejo Nacional de Competencias, establece la creación de una organización político-administrativa del Estado ecuatoriano para que se consolide un nuevo régimen de desarrollo, basándose en el buen vivir, con el fin de incrementar las potencialidades, capacidades y vocaciones de los gobiernos autónomos descentralizados por medio de un modelo de autonomías y descentralización para un desarrollo justo y equilibrado del país. Esto resuelve que las facultades de rectoría local, planificación, regulación, control y gestión de cooperación internacional serán responsabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados, esto de acuerdo con el Capítulo II, Sección II, artículos 11 a 16<sup>10</sup>. Esta resolución tiene concordancia con lo dictado en la Constitución, que encarga a estos gobiernos parroquiales, municipales, provinciales y regionales, la capacidad de tener las competencias necesarias para manejar la cooperación internacional de una manera alineada conforme a la planificación y política nacional.

---

<sup>10</sup> Art. 11-16 de la Resolución núm. 0009-CNC-2011, Registro Oficial 565 de 27 de octubre de 2011.

## **2.2. Contexto institucional del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Azogues**

### **2.2.1. Datos Generales**

El cantón Azogues está ubicado en el austro ecuatoriano específicamente en el valle del río Burgay en la hoya de Paute, a unos 2500 msnm. Es la capital de la provincia del Cañar y también fue declarada Patrimonio Cultural y Urbano del Ecuador por el Ministerio de Educación y Cultura mediante acuerdo Nro. 2829 del 31 de octubre de 2000. Su nombre completo es San Francisco<sup>11</sup> de Peleusí<sup>12</sup> de Azogues<sup>13</sup>. Fue fundada por los españoles el 4 de octubre de 1562 y alcanzó su independencia el 4 de noviembre de 1820. Sin embargo, es un territorio en donde existen vestigios de asentamientos humanos y culturales que incluso preceden a los incas, la nación Cañarí se desarrolló en estas zonas.

Azogues es conocida como la “Obrera del Sur” y se caracteriza por su topografía caprichosa que le otorgan un aspecto paisajístico único, permitiéndole tener un sin número de miradores naturales. Sus tradiciones tienen raíces prehispánicas y otras propias de la colonia. Se celebran las fiestas del Killaraymi o fiestas de la Luna y una de las expresiones religiosas más importantes del Austro, la procesión de la Virgen de la Nube cada 1 de enero.

### **2.2.2. Geografía**

El cantón Azogues está ubicado en el extremo oeste de la provincia del Cañar limitando con las provincias de Azuay y Chimborazo. Cuenta con 4 parroquias urbanas: Aurelio Bayas, San Francisco, Charasol, y Azogues; y 8 parroquias rurales: Javier Loyola, Cojitambo, Luis Cordero, San Miguel, Guapán, Rivera, Taday y Pindilig.

---

<sup>11</sup> Lleva el nombre de San Francisco por las festividades religiosas atribuidas al santo cada 4 de octubre.

<sup>12</sup> Nombre atribuido al pueblo de cañarí de Peleusí y a unas flores amarillas de la zona.

<sup>13</sup> Derivado de azogue, hace referente a las minas de mercurio presentes en la zona.

## Mapa de las parroquias rurales del Cantón Azogues.

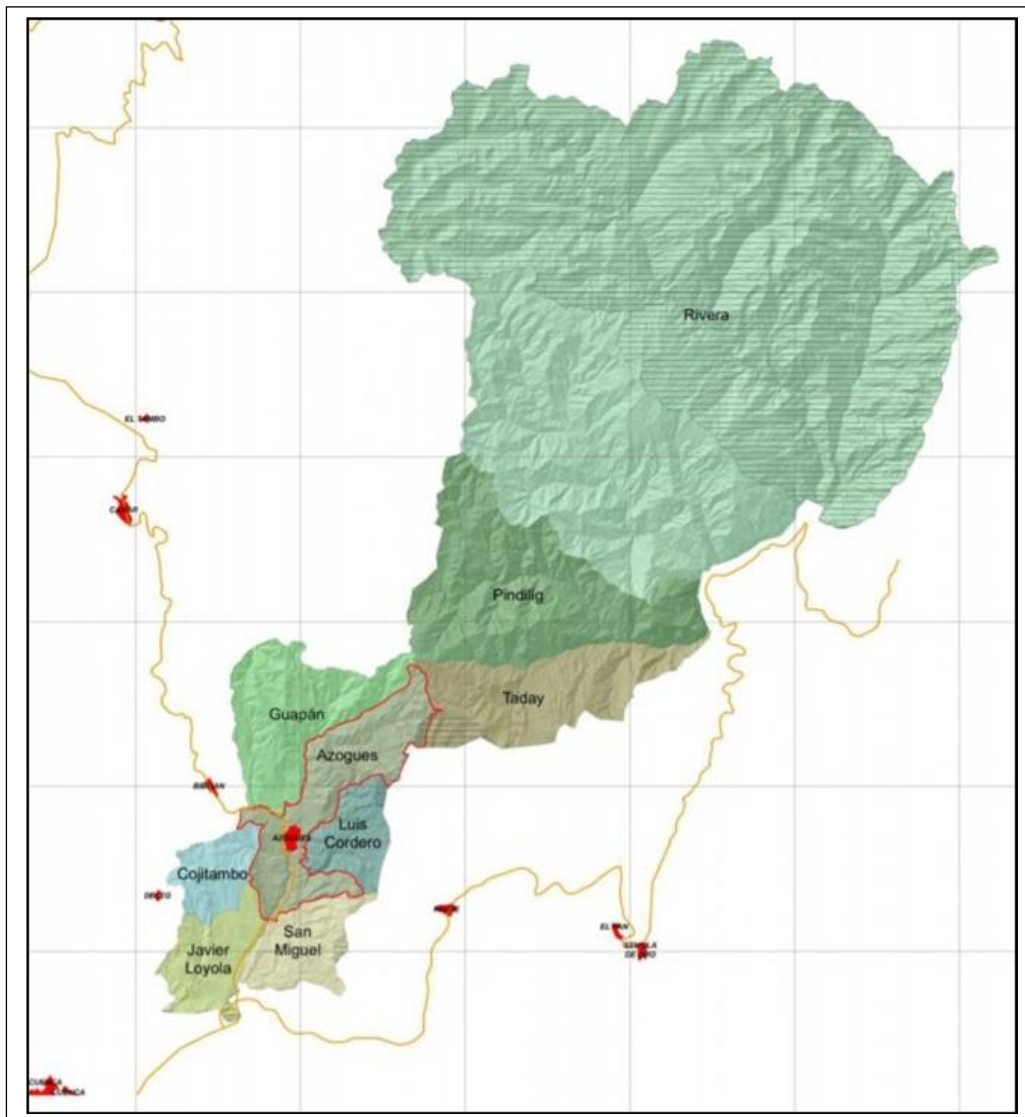


Ilustración 2 Mapa de parroquial del Cantón Azogues.

Fuente: (Gobierno Autonomo Descentralizado del Cantón Azogues, 2017)

### 2.2.3. Demografía

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, para el año 2010, el Cantón Azogues contaba con una población total de 70064 habitantes de los cuales un 48,31% pertenece a la zona Urbana y un 51,69% pertenece a la Zona rural, entre ellos 37967 mujeres y 32088 hombres, mostrando un mayor número de mujeres que de hombres para este año. Con respecto a la auto identificación racial, en Azogues el 92% se identificó como mestizo, el 2% como indígena, el 4,8% como blanco, el 1,7% como afroecuatoriano y otros un 0,2%. El periodo censado del año 2010 se ha caracterizado por una disminución en cuanto a la tasa



promedio anual de crecimiento poblacional situándose en un 2,18%. En cuanto a lo que respecta con la pirámide poblacional cerca de un 30,28% de la población es menor de 15 años y adolescentes entre 15 y 25 años conforman el 20,84% de la población, lo que da como resultado que un total de 51,12% de la población es joven.



Ilustración 3 Población total y tasas de crecimiento del cantón Azogues

Fuente: (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos , 2019)

#### 2.2.4. Educación

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda del 2010 y el diagnóstico de Plan del Buen Vivir y Ordenamiento Territorial de Azogues, el cantón posee una tasa de analfabetismo del 8,19%, donde las mujeres representan una tasa mayor de analfabetismo con 10,6%, con relación a los varones que presentan un 5,1% (INEC, 2011). También, es importante señalar que la tasa de analfabetismo en el sector rural del cantón asciende a 12,7%. La asistencia a la educación primaria y básica tanto en la zona urbana como rural supera el 90% de la población; sin embargo, para la asistencia secundaria la tasa baja, en el área urbana a 74,79% y, en el área rural, a poco más del 60%. En todo el cantón solo un 54,7% de la población asistió al bachillerato y un 29,43% a la educación superior.

Tabla 1 Estado de la educación en el cantón Azogues

INDICADOR	TOTAL	URBANO	RURAL
TASA DE ANALFABETISMO	8.19%	4.17%	12.17%
TASA DE ABANDONO ESCOLAR PERÍODO 2009-2010	5.57%	5.63%	5.40%
TASA DE ABANDONO ESCOLAR PERÍODO 2012-2013	2.71%	1.85%	4.90%
TASA NETA DE ASISTENCIA EN EDUCACION BACHILLERATO	54.07%	65.07%	45.29%
TASA NETA DE ASISTENCIA EN EDUCACION BASICA	93.61%	95.17%	92.36%
TASA NETA DE ASISTENCIA EN EDUCACION PRIMARIA	94.18%	93.05%	95.12%
TASA NETA DE ASISTENCIA EN EDUCACION SECUNDARIA	67.82%	74.79%	62.60%
TASA NETA DE ASISTENCIA EN EDUCACION SUPERIOR	29.43%	40.93%	18.50%
ESCOLARIDAD PROMEDIO DE LA POBLACION DE 24 Y MAS AÑOS DE EDAD	8.96	11.22	6.66

Fuente: (Gobierno Autonomo Descentralizado del Cantón Azogues, 2017)

### 2.2.5. Migración

El cantón Azogues tiene un índice de migración que se considera elevado, un 5.63% de su población ha migrado hacia el extranjero entre los años 2001 y 2010; 2260 hombres y 1287 mujeres que suman un total de 3947 personas que dejaron el país. Además, en el año 2001 este flujo migratorio supuso que la tasa de crecimiento poblacional en Azogues decreciera en -0,54 puntos. La edad promedio de los migrantes se divide en dos grupos: de 5 a 14 años y, principalmente, de 15 a 49 años. El 64.60% de este flujo migratorio proviene de las parroquias rurales y un 45.40% de las zonas urbanas. El principal lugar de destino fueron los Estados Unidos de Norte América, seguido de España, Canadá y Argentina. En este escenario, las remesas que los migrantes envían a sus familiares que residen en el cantón Azogues representan una fuente dinamizadora de la economía, para el 2010 fueron más de 18 millones de dólares americanos. (Plan del Buen Vivir y Ordenamiento Territorial , 2017)

### **2.2.6. Actividad Económica**

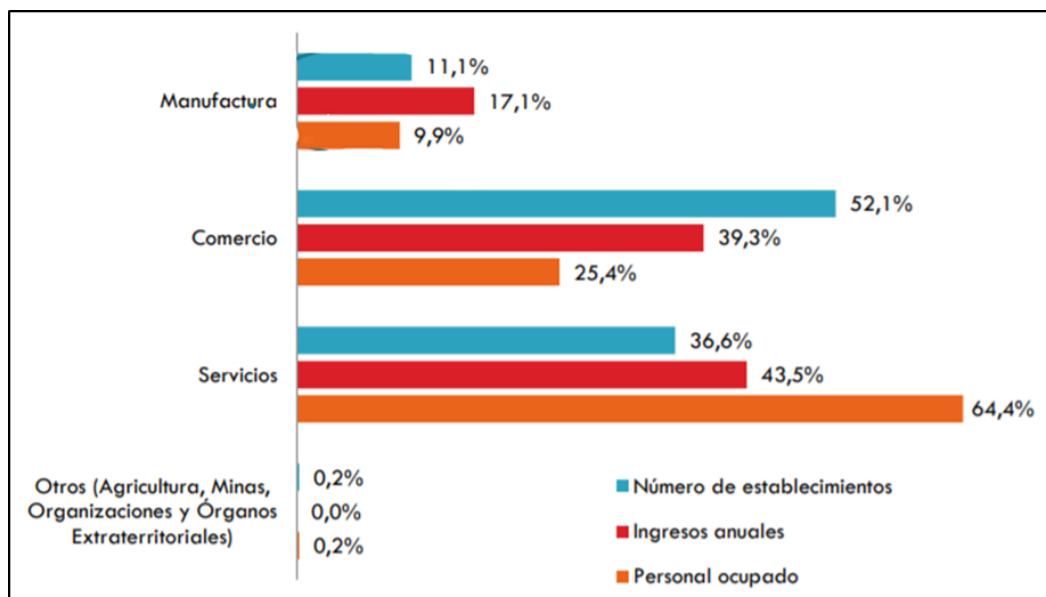
En el cantón Azogues la población económicamente activa, formada por personas desde los 10 años o más, fueron en total 11474 personas empleadas en el año 2010.

El perfil económico del cantón Azogues está conformado por 3 actividades económicas:

- Actividades productivas: Fabricación de prendas de vestir y Fabricación de productos metálicos para uso estructural.
- Actividades de Comercio: Ventas al por menor de alimentos, bebidas y tabaco (puestos de ventana y mercados).
- Servicios: Actividades de restaurantes y servicios móviles de comida y Actividades jurídicas.

En cuanto a los ingresos generados en el cantón, tomando en cuenta al sector manufacturero como actividad principal generadora de valor acorde con el resultado del Censo Nacional Económico del 2011, Azogues tiene ingresos de USD 56 millones por parte del Sector de Manufactura, USD 128 millones anuales del Sector de comercio y USD 142 millones de ingresos anuales del Sector de Servicios (INEC, 2011). Sin embargo, como se puede apreciar en la tabla a continuación, el sector de comercio es el que tiene mayor número de establecimientos con un 52,21% y un ingreso del 39,3% total anual, mientras que el sector de Servicios posee un total de 43,5% de ingresos anuales y abarca la gran mayoría de las personas económicamente activas con un 64,4%. Lo que nos muestra una mayor acogida para estos dos sectores, como también un mayor desarrollo de estos.

Tabla 2 Porcentaje de números de establecimientos, ingresos anuales, personal ocupado por sector económico.



Fuente: (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos , 2011)

### 2.2.7. Servicios Básicos

El 49.2% de las viviendas en el cantón tienen acceso luz eléctrica, agua, escusado y eliminación de basura por carro recolector. En la zona urbana la cobertura de la red de alcantarillado fue para el 2010 de un 77.32%. En cuanto a la cobertura de red eléctrica es en todo el cantón es del 94.97% llegando en la zona urbana a prácticamente la totalidad de la cobertura.

### 2.2.8. Autoridades Locales

Alcalde: Romel Sarmiento Castro

Vicealdea: Mariana Andrade

Cosejales Urbanos: Carlos Olmedo Palacios, Ronaldo Ruiz, Javier Serrano.

Consejales Rurales: Francisco Molina, Nancy Gonzales, Gabriel Crespo.

## 2.2.9. Estructura organizacional



### ORGANIGRAMA POR PROCESOS GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE AZOGUES

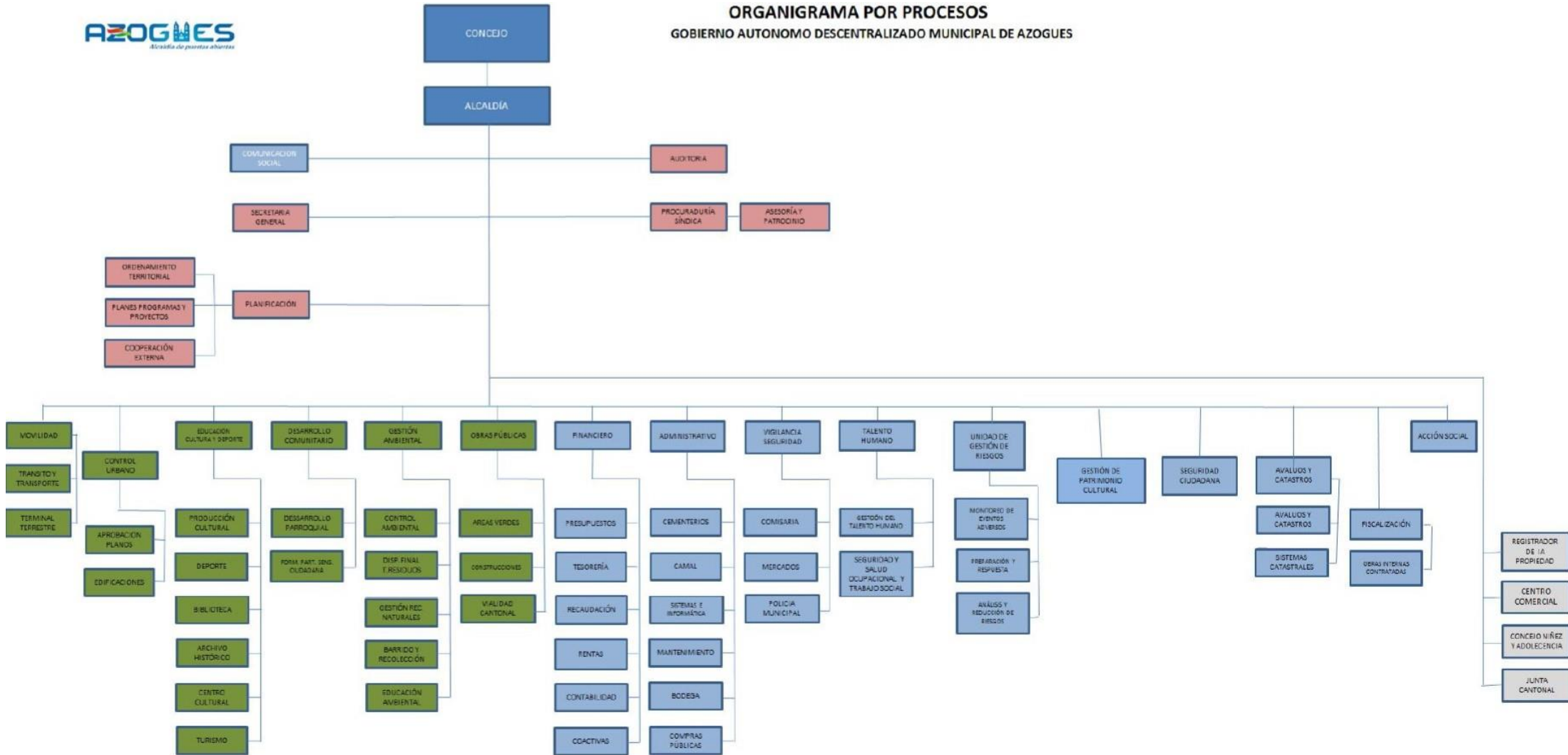


Ilustración 4 Estructura Orgánica del GAD del Cantón Azogues

### **2.3. Diagnóstico de la Jefatura de Cooperación Externa del GAD del Cantón Azogues**

Dentro del GAD cantonal de Azogues existe la Jefatura de Cooperación externa que fue creada en el 2014 en cumplimiento de lo establecido en el COOTAD con respecto de las competencias exclusivas que deben ejercer los gobiernos autónomos descentralizados. “Los cuales asumen la competencia de gestión de la cooperación internacional, para procurar la obtención de recursos nuevos para el cumplimiento de objetivos de los municipios.” De acuerdo con la estructura orgánica del GAD la Jefatura de Cooperación Externa está dentro de la Dirección de Planificación lo cual la convierte en una dependencia de tercer nivel en el orden jerárquico.

De acuerdo con el Estatuto Orgánico de la Gestión Organizacional por Procesos del GAD de Azogues la jefatura debe realizar las siguientes actividades:

1. Proyectos, convenios financiados
2. Plan monitoreo para asignación de fondos de proyectos
3. Reportes e informes de avance
4. Base de datos sistematizada de fuentes e intereses de cooperación
5. Expedientes de convenios confirmados
6. Informe de programas y proyectos aceptados
7. Convenios de ejecución y reportes de avance

No obstante, dentro del Estatuto Orgánico no se establece con claridad las funciones, muchos menos la misión o visión que delimitarían el accionar de la Jefatura. Desde el 2014 la jefatura fue creada jurídicamente, sin embargo, no existe la partida presupuestaria para su entrada en funcionamiento lo que deriva en la inexistencia del cargo de jefatura de cooperación externa; en la actualidad, la jefatura funciona a manera de encargo, una funcionaria nivel 4 (en la escala del servicio público). Además, el PDyOT vigente desde el 2017 no contempla ninguna actividad, plan o proyecto a ejecutarse por parte de esta dependencia. A criterio de la Dra. Diana Barzallo (encargada de la jefatura) “Desde la creación de la jefatura, no ha existido un fortalecimiento de esta ni el apoyo de técnicos o personal profesional especializado en el tema de gestión de cooperación, por el

impedimento presupuestario que existe dentro del [municipio], y también, porque las administraciones piensan que esta dependencia solamente sirve para captar recursos y no para generar gasto corriente.”

En el tema de la autonomía de la Jefatura de Cooperación Externa, pese a estar subordinada a la Dirección de Planificación, mantiene una línea directa con la Alcaldía y realiza informes a la dirección ya mencionada. A decir de la encargada de la jefatura, desde la fecha de creación hasta la actualidad se han coordinado los proyectos y el funcionamiento propio de la esta dependencia directamente con el alcalde sin necesidad de pasar por cualquier otro filtro.

Pese a la casi inexistente institucionalización y nulo financiamiento la Jefatura de Cooperación Externa sus actividades diarias giran en torno a tres ejes fundamentales:

- El rastreo de fuentes de cooperación internacional en todas sus modalidades, para armonizarlas con los intereses institucionales
- Adquisición de capacitaciones, becas, pasantías a través del apoyo técnico de la cooperación internacional y vinculación con otros niveles de gobierno.
- Coordinación y contacto con los organismos nacionales como ministerios, subsecretarías, etc.

El último punto es esclarecedor sobre la función que cumple esta jefatura. El denominarse de cooperación Externa hace referencia no solo al ámbito internacional sino también a todo contacto que realice el GAD fuera de su propia institucionalidad. Razón por la cual esta dependencia municipal ha estado a cargo de la gestión de fondos y acercamiento con instituciones nacionales como la Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC EP) en el ámbito socio-ambiental, y con la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) en temas de reforestación.

En cuanto a la búsqueda de la oferta de cooperación internacional la jefatura la realiza de manera directa, pese a que es miembro de la Asociación de Municipios del Ecuador (AME), cuenta con una Red de Fortalecimiento y Cooperación (RICII) y también con un Sistema de Información de Oferta de Cooperación (SIOC). Las convocatorias y proyectos no son actualizados de manera constante, y también son enviados a los municipios de manera indiscriminada; en otras palabras, estas instancias no han sido de utilidad para el GAD del cantón de Azogues, lo que significa otra limitación más.

### **2.3.1. Proyectos ejecutados por la jefatura de Cooperación Externa**

Dentro del GAD de Azogues se han manejado pocos proyectos vinculados a la CI. Según la información obtenida mediante una entrevista realizada a la encarga de la Jefatura de Cooperación Externa, los proyectos que se han ejecutado son:

- Con la ONG Charity Anywhere se concretó una donación en un valor de 300 mil dólares para el equipamiento de brigadas médicas y así atender a las personas en estado de vulnerabilidad de las zonas rurales.
- Funds Valencia, una organización experta en temas de turismo comunitario, brindó asistencia técnica para la capacitación y evaluación del manejo de esta actividad en el cantón Azogues, la presencia del técnico enviado fue de 15 días.
- A través del Consejo Consultivo de Género del cantón Azogues y con la ayuda de la ONG Freedom House, se obtuvo un monto de 8 mil dólares para el fortalecimiento organizativo de las mujeres.

Con la embajada de Japón se concretó la asistencia técnica para el tema de riego, sin embargo, por limitaciones presupuestarias, el GAD no contó con la contra parte necesaria para la concreción de los proyectos. Además, varias son las iniciativas y proyectos que no se han podido concretar por las diversas limitaciones que posee el GAD. (Barzallo, 2019)

### **2.4. Análisis de la gestión de cooperación internacional del GAD de Cuenca como experiencia previa en la región**

La gestión de la Cooperación Internacional del GAD municipal del cantón Cuenca nace en el año de 1999, donde se empieza a emplear la CI, a través de una oficina encargada de Relaciones Internacionales que contaba con un solo funcionario y que desempeñaba un papel protocolario en el marco para declarar a Cuenca como un patrimonio Internacional. A partir del año 2011 se establece una oficina como dirección con un enfoque real a las Relaciones Internacionales y Cooperación, que se responsabiliza en articular y ser intermediario para la intercomunicación entre las direcciones nacionales y actores internacionales (Maldonado & Malo, 2019). A través de la entrevista realizada a Ana Isabel Maldonado y María Elisa Malo, técnicas de relaciones internacionales y



cooperación del GAD del cantón Cuenca, se realizará un análisis de la experiencia que ha tenido este cantón con respecto a la gestión de la Cooperación Internacional.

La oficina de Relaciones Internacionales y Cooperación, desde su conformación, se ha encargado de la adhesión a redes internacionales de la ciudad como los convenios de cooperación o de hermanamientos, gestión de asistencias técnicas y gestión con agencias de Naciones Unidas u otras entidades de cooperación en territorio como Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), la cual, ha trabajado en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, en la Ciudad de Cuenca y otras ciudades del Ecuador en el proyecto de “Ciudades Intermedias Sostenibles”, brindando apoyo y asistencia técnica para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (GIZ, 2017).

Los proyectos realizados por el GAD Municipal del cantón Cuenca son articulados mediante el contacto directo con las dependencias municipales como las diversas direcciones y empresas pública, a través de una socialización de las áreas de mayor interés propuestas y determinadas por el PDyOT y el plan de trabajo del alcalde de turno. Se define las principales necesidades para disponer los presupuestos que se dirigirán hacia aquellos proyectos que ofrezcan las agencias internacionales, que tengan concordancia con la planificación, prioridades y necesidades del municipio (Maldonado & Malo, 2019). Con estos objetivos definidos, se realizan reuniones anuales y periódicas para el seguimiento y cumplimiento de los proyectos. Esta articulación que debe mantener la dirección de relaciones internacionales demuestra una dependencia existente con el municipio y que está dictada por la Resolución No. 0009-CNC-2011, que faculta al GAD municipal para que planifique, regule, controle y gestione la Cooperación Internacional, basándose, de manera estricta, en la Planificación tanto del alcalde como del Gobierno Central.

Actualmente, la dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación cuenta con dos proyectos: 1) Cooperación Internacional para establecer redes internacionales mediante visitas protocolarias, convenios y obtención de asistencia técnica, y 2) “Cuenca Intercultural” que se trata de un proyecto relacionado con la competencia del GAD municipal en promover la interculturalidad de Cuenca y está orientado hacia extranjeros que viven en la ciudad para establecer contactos con las diversas embajadas y consulados, mediante la articulación de diferentes instituciones y organizaciones extranjeras (ibídem). Sin embargo, el GAD municipal de Cuenca está centrado en la captación de fondos no

reembolsables para proyectos acordes con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT) de la ciudad.

Para el contacto con las agencias internacionales de cooperación es necesario conocer los tipos de Cooperación Internacional que podrían ser de mayor beneficio para el GAD municipal y sus proyectos. Como se mencionó en el párrafo anterior, el GAD de Cuenca utiliza de mayor manera la Asistencia técnica enfocada a la captación de fondos y Asistencia financiera No reembolsable, las cuales han sido decretadas por el Gobierno Central desde el 2011 y se obtienen de ONG, Agencias de Cooperación como la Agencia Francesa de Desarrollo, Fondos Internacionales y Bancos como CADVID (organizaciones Multilaterales). Existen varias formas para realizar el primer contacto con las agencias, las cuales son:

1. Escribir a las agencias de manera directa a través de oficios o correos electrónicos;
2. Mediante la visita de embajadores, para realizar contactos y conexiones; ya sea con el embajador como intermediario de alguna organización o con la propia embajada.
3. Aprovechando los viajes del alcalde al exterior para realizar los primeros contactos con las agencias.

Es importante realizar visitas a las sedes de las agencias para afianzar las relaciones entre estas y el GAD municipal.

El cantón de Cuenca se ha beneficiado de una forma positiva aplicando la Cooperación Internacional; sin la apertura de la ciudad hacia la cooperación internacional, no existiera asistencia técnica, ni buenas prácticas como el buen manejo de residuos sólidos, gestión de agua y de basura que son experiencias positivas que han ayudado para el posicionamiento y la gestión internacional de la ciudad. El beneficio como consecuencia de la internacionalización de Cuenca, radica en el fortalecimiento de las capacidades institucionales en áreas como el patrimonio, cultura, política de género, movilidad, ambiente y también en el ámbito internacional, al saber las prioridades de la comunidad internacional para tener claridad en las ofertas de cooperación a las que se puede acceder (Maldonado & Malo, 2019).

Por otro lado, según la técnica María Elisa Malo, la mayoría de las oportunidades y agencias internacionales se encuentran centralizadas en Quito, donde existe mayor oferta

y apertura de proyectos, asistencias técnicas y financiamiento. También menciona que el problema se encuentra en que las ciudades no tienen una importancia significativa, el rol del gobierno local no es comparable al gobierno nacional a nivel internacional, pero estos gobiernos locales son los que están frente a los problemas de la gente y de la solución, se debería tomar en cuenta a la agenda 2030 o agenda de Desarrollo Sostenible, que ubica al rol de la ciudad por encima del gobierno, por lo que la mayor parte de la población se encuentra en las ciudades y las autoridades locales deberían tener más importancia para la resolución de problemas. Con esto también se evitaría que los ministerios acaparen los fondos por contar con todo el aparato Estatal.

Debido a la experiencia que ha tenido el GAD municipal de Cuenca con respecto a la Cooperación Internacional, se podría decir que ha sido una ciudad ejemplar para la gestión internacional. Cuenca ha participado con varias agencias y actores internacionales, principalmente, por los proyectos ejemplares como los mencionados anteriormente de manejo de residuos, gestión de agua, etc., y sus buenas prácticas, que han llevado a la ciudad a ser atractiva internacionalmente y reconocida por la ONU, como una ciudad intermedia (más de 100.000 habitantes pero que no llegan al millón), por su sistema de gobierno equilibrado, sostenible y por sus características sociales y culturales que brindan una mejor calidad de vida, menor conflicto y costo social (Ochoa, 2015). También, el GAD de Cuenca ha ganado mayor importancia en el ámbito internacional frente a otros GAD municipales, por lo que es miembro fundador de una Red Municipal (RICI) dentro de la Asociación de Municipios del Ecuador (AME), mediante la cual, se ha podido capacitar otros municipios del país, a través de foros, talleres y congresos, sobre temas de Cooperación Internacional (Dirección de Relaciones Externas, 2019).

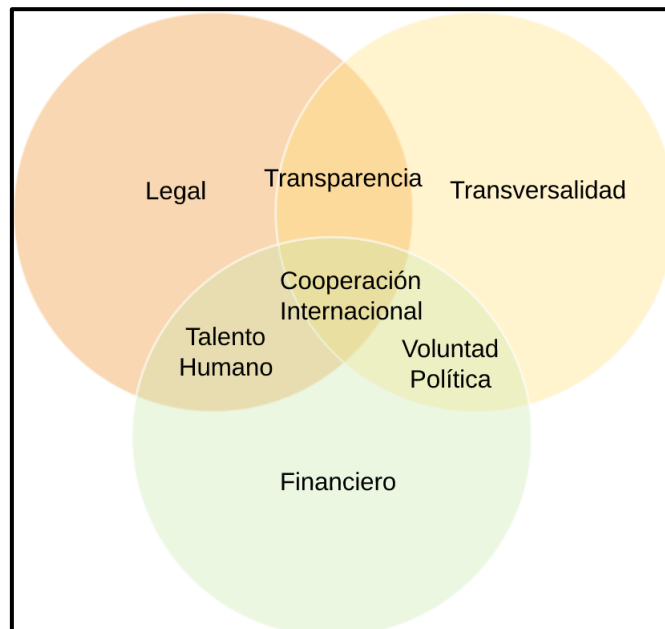
Finalmente, Ana Isabel Maldonado y María Elisa Malo, recomiendan a aquellos municipios que no manejan la Cooperación Internacional, que deberían realizar un análisis de las fortalezas y capacidades institucionales que el GAD tenga, para captar la cooperación de Agencias y Actores Internacionales. Es importante que la administración tenga una idea clara sobre los proyectos prioritarios y bien definidos para poder focalizar la gestión de cooperación internacional acorde con los lineamientos del PDyOT y el POA del municipio al que se quiera aplicar la Cooperación Internacional. También mencionan que es necesario tener voluntad política, un equipo técnico adecuado y preparado en el tema de cooperación y financiamiento internacional, y que se realice la inversión necesaria en Cooperación Internacional, no solamente monetaria, sino también asistiendo

a Redes Internacionales, que son espacios programados para intercambiar experiencias entre las ciudades y mostrar los beneficios y la importancia de la Cooperación Internacional como una alternativa para el financiamiento y el desarrollo de proyectos.

## **2.5. Elementos necesarios para alcanzar un modelo de desarrollo territorial sostenible en el GAD del cantón Azogues.**

- a) Legal. - El GAD del cantón Azogues necesita una normativa legal donde se establezcan con claridad la misión, visión, y funciones específicas de la jefatura de cooperación internacional; las mismas que deben resultar en un ordenanza y política pública que permita la continuidad y la progresividad de la administración y ejecución de la cooperación internacional. Además, las acciones que lleve a cabo y los planes que ejecute deben estar en plena armonía con las necesidades institucionales y cantonales, permitiendo al GAD cumplir con la normativa nacional referente a la CI.
- b) Financiero. – Deberá brindar seguridad y libertad financiera a la jefatura de cooperación externa para garantizar su correcto funcionamiento y autonomía, permitiéndole cumplir con los objetivos que plantee la administración municipal. Por lo que es necesario la creación de una partida presupuestaria exclusiva para esta dependencia.
- c) Talento Humano. – Se debe dotar de personal técnico y especializado en el campo de las relaciones y cooperación internacional, quienes aporten al manejo eficiente y eficaz de la jefatura.
- d) Transversalidad. – 1) Al interior, las diferentes dependencias municipales deben articular su accionar con la JCE para facilitar un trabajo conjunto permitiendo que la mayor cantidad de proyectos generados dentro de la institución tengan la oportunidad de acceder a la amplia variedad de recursos ofertados a través de la CI; 2) Al exterior, es importante la articulación de iniciativas y proyectos con instituciones y empresas del sector público, así como con ONG y organismos internacionales con presencia en el Ecuador y también con agentes de la sociedad civil.

- e) Voluntad Política. – Es importante que las autoridades de turno (alcalde y concejales) comprendan y aprecien la importancia de la CI, puesto que, su adecuada gestión puede traducirse en una serie de oportunidades, que hasta el momento han sido inexistentes para el cantón, y pueden contribuir para mejorar la calidad de vida en la ciudad y asegurar su adecuada internacionalización.
- f) Transparencia. – Es un elemento vital a la hora de ejecutar la función de cooperación internacional garantizando el escrutinio legal y de instituciones de control sobre los recursos (en sus diferentes naturalezas) que se obtengan y ejecuten.



*Ilustración 5 Elementos para la Cooperación Internacional*

Elaborado por: Autores

## **CAPITULO 3.**

### **3. Propuesta para la gestión integral de la Cooperación Internacional en el Cantón Azogues**

#### **3.1. Modelo de Política Pública para regular la Cooperación Internacional en el Cantón Azogues**

La participación de diferentes actores para la construcción de este modelo de política pública ha sido limitada por la falta de organización en la administración pública del cantón Azogues, así como la inexistencia de organizaciones de la sociedad civil interesadas en el fortalecimiento de la Cooperación Internacional. Sin embargo, se ha tomado en cuenta las necesidades institucionales del GAD del Cantón Azogues, así como el aporte fundamental de sus funcionarios dedicados a la gestión de cooperación internacional. También, se recogieron opiniones y sugerencias de funcionarios de la dirección de relaciones internacionales del GAD de Cuenca, el mismo que lleva una gestión integral de la cooperación internacional desde hace más de una década.

El propósito de este modelo de política pública es el introducir en el debate general la necesidad de implementar políticas con miras a la gestión de la CI y la internacionalización de la ciudad, en el marco del Bicentenario de Independencia de Azogues, fomentando la participación de la sociedad civil con la articulación de las instituciones públicas presentes en el territorio.

Además, este modelo pretende ser el precursor de la inclusión transversal de diferentes actores en la construcción de esta política pública que una vez consolidada representará una importante herramienta para fortalecer las capacidades institucionales del GAD y de desarrollo del cantón.

##### **3.1.1. Problema**

En el cantón Azogues existe una deficiente administración de la cooperación internacional que ha generado un atraso en la construcción de relaciones con actores

involucrados en los procesos de cooperación, significando una pérdida de oportunidades para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de desarrollo.

Los proyectos y programas que se han ejecutado a través o con la ayuda de la CI no han tenido un significativo impacto en el cantón; además, de un inadecuado seguimiento y retroalimentación que permitan una constante evaluación con miras a mejorar los procesos de cooperación.

En la región austral del Ecuador han existido procesos de CI que, si bien han tenido éxito, son aislados y excluyentes impidiendo a cantones pequeños como Azogues una participación proactiva y receptiva en dichos procesos.

Las limitaciones administrativas y presupuestarias, así también, la nula voluntad política de las diferentes autoridades de turno, han imposibilitado la ejecución y gestión estratégica de la CI en el cantón, provocando a este territorio un grave retraso comprándolo con procesos llevados a cabo en Cuenca.

Sumada a estas limitaciones, no existen lineamientos o principios rectores que orienten la gestión de la CI en el cantón, lo que se traduce en una participación meramente reactiva, sujeto de las voluntades de los actores decisores de la administración pública o sometida a las agendas o prioridades de determinadas instituciones u organizaciones. De igual manera, no existe articulación y coordinación interinstitucional con la pluralidad de actores existentes en el marco de la CI.

En la actualidad, existe un enfoque inadecuado y limitado de lo que significa la CI puesto que, su éxito se mide en el monto de dinero que se pudiera recibir a través de los procesos de cooperación. También, dentro de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón, que delimitan las acciones para alcanzar el desarrollo, la CI no ha sido incluida de ninguna manera como herramienta precursora de oportunidades de desarrollo.

Estos son los motivos por los cuales es evidente la necesidad de gestionar de manera completamente diferente la CI en el cantón, otorgándole un enfoque alternativo y estratégico para mejorar la aplicación de proyectos y programas, así como sus resultados; estableciendo los principios y lineamientos vinculados a las necesidades y prioridades del cantón. Es por esto que el diseño de una política pública con un enfoque alternativo al desarrollo para el cantón Azogues permitirá el fortalecimiento del GAD municipal y demás actores locales, que posibiliten gestionar la CI con un enfoque multidisciplinario,

transversal e integrador teniendo como fin último mejorar localidad de vida de los habitantes.

### **3.1.2. Objetivo general**

Guiar la gestión estratégica de cooperación internacional con un enfoque alternativo de desarrollo que contribuya a mejorar las capacidades institucionales del GAD municipal y a alcanzar el Buen Vivir en el cantón Azogues.

### **3.1.3. Objetivos específicos**

- Implementar esquemas claros de articulación y coordinación dentro y fuera del GAD, generar nuevos convenios y alianzas estratégicas con los diferentes sectores y actores en territorio, para reforzar la gestión de la CI.
- Propiciar un adecuado manejo documental apoyado en el uso de las TIC para fortalecer las capacidades institucionales del GAD, así como el cumplimiento del marco normativo legal nacional.
- Incentivar la focalización de actividades basadas en las prioridades y necesidades del cantón establecidas en el PDyOT para destinar de manera eficiente los recursos y oportunidades internacionales y alcanzar eficacia en la gestión de la CI.

### **3.1.4. Principios y valores**

- Alineación. – Con las estrategias y ejes establecidos en los Planes Nacionales del Buen Vivir (Planes de Desarrollo) y los PDyOT, así como, por los cooperantes nacionales a través de diferentes organizaciones.
- Gestión orientada a resultados. – Implica medir de manera técnica y objetiva los resultados obtenidos a través de la CI enfocados hacia el mejoramiento de las capacidades técnicas.
- Articulación. – Con los diferentes actores y sectores involucrados en los procesos de la CI para de manera coordinada, emprender acciones que permitan su adecuada gestión.



- Estandarización. – De procedimientos, coordinación y planificación con un visión de trabajo orientada a la eficacia y eficiencia.
- Independencia y autonomía. – Respetar y fortalecer el rol del GAD como ente articulador del desarrollo en el territorio, así como el encargado de establecer técnicamente las prioridades y necesidades del cantón.
- Participación. – La política pública garantiza y promoverá el derecho de participación ciudadana para su construcción, diseño, implementación y evaluación.
- Transparencia. – En relación con los procesos de cooperación internacional, el uso de los recursos, fortaleciendo la lucha contra la corrupción.
- Equidad. – Generar equilibrio entre los deberes y responsabilidades derivados de los compromisos adquiridos entre los actores que forman parte de los procesos de cooperación.
- Del Buen Vivir. – la política pública garantizará que los programas y acciones entorno a la CI se enfoquen en el desarrollo sostenible y en el cumplimiento de los derechos del Buen Vivir establecidos en la constitución del Ecuador.

### **3.1.5. Pertinencia de la política pública**

Azogues es un cantón ubicado en la región austral del Ecuador, en una de las provincias que más ha sido afectada por los diferentes procesos económicos excluyentes fomentados desde las elites económicas nacionales, como el denominada *Feriado Bancario* del año dos mil, que, sumado a una debilitada organización de sus instituciones públicas, ha impedido que la ciudad tenga un enfoque diferente en temas de desarrollo y de solución de problemas. En este sentido, la construcción de una política pública para la gestión estratégica e integral de la CI, enfocada a constituirse como una herramienta alternativa para fomentar el desarrollo y las capacidades institucionales, resulta más que pertinente, se puede afirmar que es necesaria.

Las siguientes razones son una muestra más de la pertinencia de esta política pública:

- La construcción de esta política pública, así como su evolución, presupone una amplia participación democrática y plural de varios actores, nacionales e

internacionales, de entidades públicas y privadas, que contribuyan y se involucren en la gestión de la CI en el cantón.

- La promoción de alianzas en todos los niveles y de manera transversal con actores de la comunidad internacional con miras a profundizar los procesos de desarrollo local.
- La construcción de una gestión planificada a largo plazo que trascienda el ámbito coyuntural permitirá una proyección del territorio y sus instituciones hacia lo internacional.
- La transparencia en cada una de las etapas de la construcción de la política pública, así como en las acciones derivadas o en base a esta, estarán sujetas al escrutinio público.
- La participación de los migrantes se constituye como una herramienta útil para la captación de recursos, difusión de proyectos o internacionalización de la ciudad.

La pertinencia de esta política recae en cada uno de los principios y valores antes explicados, también, en su perspectiva a largo plazo y sobre todo en su carácter planificador y de accionar continuo y constante. Además de buscar una gestión adecuada de la CI, busca fortalecer las capacidades institucionales del GAD del cantón, lo que permitirá que los procesos iniciados por el mismo con miras a fomentar el desarrollo tengan una visión más amplia e incluyente, así como un enfoque alternativo local.

### **3.1.6. Marco legal y normativo**

El marco legal y normativo aplicado y considerado para la construcción de este modelo de política pública se encuentra en la Constitución del Ecuador y otro cuerpo normativo, los mismos que fueron analizados de manera detallada en el capítulo dos de este documento. Estos, ratifican la competencia exclusiva de los GAD para el ejercicio de la competencia de CI.

### **3.1.7. Marco conceptual**

Antes de establecer un concepto o definición de lo que es una política pública es necesario analizar los dos elementos fundamentales que la conforman. El elemento político, relacionado con la toma de decisiones hace referencia al gobierno, en sus diferentes

niveles (en el caso de esta política pública el GAD de Azogues), al ser el que establece la agenda y lleva a cabo las acciones, además de implementar la PP. El segundo elemento es el elemento público, esto tiene que ver con la construcción colectiva de la política en la cual se involucran diversos actores, además, representa los intereses comunes que son plasmados en los objetivos de la política, después de un amplio debate y de proposiciones de todas las partes involucradas (Torres-Melo & Santander, 2013).

Las políticas públicas se enfocan en proponer acciones para solucionar una problemática y dar respuestas enfocadas en necesidades específicas. En la cual, el gobierno se transforma en un ente que coordina y articula la acción colectiva, ya no es un exclusivamente un ejecutor de las políticas. Esto se traduce en un rol dinámico, en el cual este ente político transita de la toma de decisiones, que sería una acción coercitiva y unilateral para incentivar debate, generar consensos y respetar cada una de las visiones entorno a la PP convirtiéndose en orientador de la acción colectiva (ibídem).

Entonces se podría decir que, la política pública es “ una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes.” (Torres-Melo & Santander, 2013, pág. 56)

### **3.1.8. Involucrados**

- Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Azogues. Es el actor político y principal en el establecimiento de la agenda y la construcción de la política pública para gestionar la cooperación internacional. La institución es la promotora de la creación colectiva de esta política; en primer lugar, para fortalecer sus capacidades institucionales y administrativas y así ser un ente articulador del desarrollo en el territorio.
- Consejo Cantonal. Es el ente político que toma las decisiones en el GAD de Azogues, es esencial el debate democrático en torno a la política pública y los aportes de los diferentes concejales deben reflejar los intereses de la ciudadanía.

- Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia del Cañar. La importancia de esta entidad de gobierno provincial radica en sus competencias en la zona rural. Es esencial que el GAD de Azogues coordine y articule acciones con esta entidad para dar respuestas más sinérgicas en la ruralidad y evitar las acciones dispersas y sin mayor impacto en las comunidades.
- Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Cuenca. El acercamiento del GAD de Azogues con esta institución es esencial puesto que es referente de cooperación internacional en el sur del Ecuador. El establecimiento de una alianza novedosa entre estas entidades de gobierno permitirá una mejor aplicación de la CI en esta zona, así como fuente principal de asesoramiento para el GAD de Azogues.
- Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME). Esta red de municipalidades del Ecuador juega un interesante papel en la gestión de la CI en territorio, puesto que, es una institución que articula los procesos de convocatorias a través de su Sistema de Información de Oferta de Cooperación (SIOC).
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Al ser el ente rector de la CI a nivel nacional es importante su articulación con el municipio para mantener acciones siempre apegadas a los lineamientos nacionales de carácter jurídico.
- Acción Social Municipal. La entidad en territorio encarga de realizar acciones en beneficio de los ciudadanos que se encuentran en estado de vulnerabilidad es clave a la hora de emprender acciones a través de la CI para dar soluciones con ayuda de los cooperantes a los diferentes problemas y necesidades existentes.
- Universidad Nacional de Educación y la Universidad Católica de Cuenca sede Azogues. Estos actores deben articular la discusión de esta política pública en la academia, generando un aporte técnico y acompañamiento permanente.
- ONG y OSC. Se incluyen en esta política pública a este tipo de actores presentes en territorio y a los que deseen intervenir en la construcción de esta política con su aporte.
- Sector Privado. Toda empresa o fundación del sector privado que realice proyectos en beneficio de la ciudadanía y que posean experiencias en el ámbito internacional son clave a la hora de generar aportes para el desarrollo de esta PP.
- Medios de Comunicación. Claves actores en la etapa de socialización de la política

### **3.1.9. Enfoque**

La política pública para la gestión de la cooperación internacional debe alinearse a: 1) Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); 2) El Plan Nacional del Buen Vivir, y; 3) Los objetivos establecidos en el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PDyOT) del cantón Azogues. En tanto, las acciones orientadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales y al fomento del desarrollo territorial implementan recursos que, en sus diferentes modalidades (fondos no reembolsables o asistencia técnica) provienen de entidades internacionales. También, está dirigida a promover acciones, proyectos y programas en el marco del desarrollo sostenible con enfoques alternativos dentro del territorio.

En cuanto al fortalecimiento de las capacidades institucionales, está encaminada al mejoramiento de las capacidades técnicas y operativas para mejorar la gestión de la “cosa pública”, empezando por los procesos internos del GAD cantonal de Azogues, para llegar a un proceso de internacionalización, no solo de la ciudad sino de esta institución como referente de buenas prácticas públicas en la región.

Esta política pública debe constituirse como una herramienta que permita solucionar problemas y satisfacer necesidades que en el cantón Azogues están relacionadas con el desarraigo social y cultural causado por la migración, la contaminación ambiental, la debilidad de sus instituciones públicas, salud pública, pobreza, un sector rural marginado, entre otros.

En suma, el enfoque de la política pública para la gestión de la cooperación internacional, a más de ser una fuente de solución de problemas y fortalecimiento de capacidades, se constituye como un espacio de convergencia local, donde un proceso ordenado y democrático lleve a todos los actores interesados en la CI contribuyan al constante y permanente desarrollo de la política pública, lo que determinara su adaptabilidad y aplicabilidad en el futuro.

### 3.1.10. Factores Estratégicos

- Tecnologías de la información y comunicación para la cooperación internacional (TIC). – La creación de un sistema novedoso y práctico para facilitar el registro de cooperantes y proyectos relacionados con la CI.
- Participación en redes de cooperación internacional. – La asistencia o participación a espacios donde se trate de cooperación y relaciones internacionales, como la RICII y otras redes de nivel internacional.
- Apegarse a estándares en los procesos de cooperación internacional. – Generados por otras instituciones con mayor experiencia.
- Rendición de cuentas. – Públicas y notorias que posicionen a la cooperación internacional como una herramienta de transparencia y lucha contra la corrupción.
- Gestión de fuentes de cooperación diversas. – Fondos provenientes de la cooperación Sur-Sur, triangular y descentralizada.

### 3.1.11. Componentes

- **Buenas prácticas gubernamentales:** Con la finalidad de convertir a la cooperación internacional en una herramienta alternativa para la generación de desarrollo sostenible territorial, enfocada a la solución de problemas presentes en la localidad; fomentar la construcción democrática de políticas públicas y; la lucha contra la corrupción y transparencia. Se priorizará el fortalecimiento de las capacidades técnicas institucionales que permitan al municipio llevar a cabo acciones concretas para cumplir con lo mencionado, incluyendo acciones en territorio con la participación de la ciudadanía.
- **Creación de alianzas estratégicas:** Es fundamental que el GAD Cantonal se convierta en el ente articulador de nuevas alianzas, las que pueden ser público-privadas, con Organizaciones de la Sociedad Civil, otras entidades de gobierno de diferentes niveles, con instituciones u organismos locales, regionales e internacionales. Con el afán de sumar todas las perspectivas y aportes de estas en la política pública, haciéndola inclusiva y diversa.

- **Focalización del trabajo:** Establecer prioridades y plantear objetivos que guíen el accionar del GAD con respecto a la cooperación internacional, al mismo tiempo que se alinee con los diferentes planes locales y nacionales de desarrollo.
- **Impulso a la cultura de cooperación:** Es clave la creación de una cultura que promueva y preserve en el tiempo una cooperación internacional, donde los actores y la sociedad en general sean participes y puedan comprender que una política de cooperación internacional orientada a la solución de problemas es beneficiosa y podrá contribuir para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

- 

### **3.1.12. Viabilidad**

La viabilidad política recae en los alcances democráticos logrados durante la construcción e implementación de esta política, evitando cambios unilaterales por cambios de coyuntura, lo que supone una visión de largo plazo en la aplicación de esta. En cuanto a la viabilidad social, se engloba la aceptación de los diferentes actores que sean beneficiados por la solución a los diferentes problemas mencionados con anterioridad.

### **3.1.13. Factibilidad**

La factibilidad de la política pública está estrechamente relacionada con la capacidad económica del GAD y los recursos disponibles (financieros, talento humano, técnicos, etcétera) que esta le asigne a la gestión de cooperación internacional. La política pública de cooperación internacional será factible siempre que las acciones tengan una proyección a largo plazo con procesos articulados, evitando actividades aisladas y contraproducentes, priorizando acciones programáticas con un enfoque en resultados.

### **3.2. Modelo de Ordenanza para regular la Cooperación Internacional en el Cantón Azogues**

#### **MODELO DE ORDENANZA PARA LA REGULACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONALES EN EL CANTÓN AZOGUES**

##### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El Consejo Nacional de Competencias, mediante Resolución N° 0009-CNC-2011 resolvió transferir a los Gobiernos Autónomos Descentralizados la competencia de gestionar la cooperación internacional para la obtención de recursos no reembolsables y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias. Ergo, la competencia de cooperación internacional es exclusiva de los GAD.

Por lo tanto, es mandatorio que la presente Ordenanza, sea implementada en el Gobierno Autónomo Descentralizado como herramienta para regular las relaciones internacionales y la gestión de la cooperación internacional financiera no reembolsable y asistencia técnica, a fin de cumplir objetivos institucionales y garantizar los derechos constitucionales del Buen Vivir.

#### **EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN AZOGUES**

##### **CONSIDERANDO:**

**Que**, la Constitución de la República del Ecuador en el Art. 1; inciso primero establece que: “El Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.

**Que**, el artículo 238 de la Constitución de la República establece que: “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana (...)”.



**Que**, el Art. 225 Constitucional, en el literal 4) infiere que, “las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos”. Son organismos que pertenecen al sector público.

**Que**, el Art. 264 íbidem, en su numeral 14 establece como una competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados: “Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias”.

**Que**, el artículo Constitucional 416 establece que “Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional, responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia”; en su numeral uno, “proclama la independencia e igualdad jurídica de los estados, la convivencia pacífica y la autodeterminación de los pueblos, así como la cooperación, la integración y la solidaridad”.

**Que**, el artículo 423 ídem establece que: “La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe, serán un objetivo estratégico del Estado...”.

**Que**, el artículo 425 inciso final de la Constitución de la República prescribe que: “La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados”;

**Que**, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021 “Toda una Vida” en su tercer eje establece a la descentralización del Estado como una manera de acercamiento al ciudadano; en el último objetivo de este eje se busca garantizar la soberanía y la paz, y posicionar estratégicamente el país en la región y el mundo.

**Que**, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, define como principios generales de la autonomía política, administrativa y financiera; La Unidad, La Solidaridad, La Coordinación y Corresponsabilidad, Subsidiariedad, Complementariedad, Equidad Interterritorial, Participación Ciudadana y La Sustentabilidad del Desarrollo.

**Que**, el segundo inciso del artículo 5 de la ley íbidem, “(...) Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su

responsabilidad, las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales (...).”

**Que**, el Art. 6 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización reconoce la garantía de la autonomía por la cual ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la República.

**Que**, el Art. 55 íbidem; literal n) determina: “Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias”.

**Que**, en el artículo 131 del mismo cuerpo legal, establece que: “Los gobiernos autónomos descentralizados podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de sus objetivos nacionales, de sus planes de desarrollo (...)”.

**Que**, el Art. 15 inciso segundo del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, determina: “Los gobiernos autónomos descentralizados formularán y ejecutarán las políticas locales para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias, las mismas que serán incorporadas en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y en los instrumentos normativos que se dicten para el efecto.”

**Que**, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en su artículo 65 puntualiza que: “Se entiende por cooperación internacional no reembolsable al mecanismo por el cual la República del Ecuador otorga, recibe, transfiere o intercambia recursos, bienes, servicios, capitales, conocimientos y/o tecnología, con el objeto de contribuir o complementar las iniciativas nacionales para el logro de los objetivos de la planificación”.

La cooperación internacional no reembolsable proviene de fuentes externas de carácter público y/o privado de entidades y organismos que realicen ese tipo de actividades (...).”

**Que**, el Art. 66 ibídem determina que los principios de la cooperación internacional con la República del Ecuador son: “La soberanía, independencia, igualdad jurídica de los Estados, convivencia pacífica, autodeterminación de los pueblos, así como la integración, solidaridad, transparencia, equidad y el respeto a los derechos humanos”.

**Que**, el Art. 68, del mismo cuerpo legal, define cual es la labor para la cooperación internacional y establece que: “La gestión de la cooperación internacional no reembolsable, ejercida por los gobiernos autónomos descentralizados, se orientarán por las políticas nacionales y a los respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial”.

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

Las entidades del sector público, contempladas en el ámbito del presente código, que ejecuten acciones, programas y proyectos con recursos provenientes de la cooperación internacional no reembolsable, tienen obligación de registrarlos ante el organismo técnico competente.

El registro obligatorio, con fines de información, de acciones, programas y proyectos de cooperación internacional ejecutados por el sector público, se efectuará ante el organismo técnico competente. Este organismo será responsable de realizar el seguimiento y evaluación de la cooperación internacional no reembolsable y de implementar el sistema de información correspondiente”.

**Que**, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda del 2 de marzo del 2005, establece el compromiso a nivel internacional de aplicar 5 principios en el ejercicio de la

cooperación internacional: Alineación, armonización, apropiación, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua.

**Que,** El Consejo Nacional de Competencias, con Resolución No. 0009-CNC-2011, expedida el 29 de septiembre de 2011, resolvió: “Transferir e implementar la competencia de la cooperación internacional para la obtención de recursos no reembolsables y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados...”

**Que,** la competencia de Gestión de la Cooperación Internacional transferida a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, “consiste en la captación de recursos provenientes de donaciones no reembolsables que no constituyen recursos fiscales, por lo que no procede el costeo de la competencia, conforme se desprende del informe del Ministerio de Finanzas constante en Oficio No. MF-DM-2011-1365, de 26 de septiembre de 2011, pudiendo por lo tanto directamente transferirse la misma”.

En uso de la facultad legislativa prevista en el artículo 240 de la Constitución de la República, el artículo 7 y; literal a) del artículo 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; y, acogiendo lo determinado en el Art. 322 del COOTAD, referente a decisiones legislativas, concomitante al artículo 60, literal d) del COOTAD, expide la siguiente:

## **ORDENANZA PARA LA REGULACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONALES EN EL CANTÓN AZOGUES**

### **TÍTULO I**

#### **Consideraciones Generales**

### **CAPÍTULO I**

#### **COMPETENCIA, OBJETO, ÁMBITO Y PRINCIPIOS**

**Art. 1.- Competencia.** - El Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Azogues es el ente público competente para regular y gestionar la cooperación internacional en el

Cantón, alineada a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDyOT), a la planificación nacional y enmarcada en la política exterior del Estado.

**Art. 2.- Objeto.** - Regular el ejercicio de la gestión de la cooperación en el Cantón, para el cumplimiento de sus competencias, mediante el establecimiento de mecanismos y estrategias a fin de garantizar la eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos provenientes de la cooperación internacional.

**Art. 3.- Ámbito.** - El presente cuerpo legal se aplicará en la jurisdicción del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Azogues, donde se incluyen las personas jurídicas creadas por acto normativo para la prestación de servicios públicos, entidades adscritas y organismos de cooperación.

**Art. 4.- Principios.** - Los principios que orientan la gestión de la competencia son: la soberanía, la independencia, la igualdad jurídica de los Estados, convivencia pacífica, autodeterminación de los pueblos, la integración; y, articulación entre los distintos niveles de gobierno.

De igual manera se aplicarán los siguientes principios:

**1.- Articulación:** Los países donantes deben realizar acciones coordinadas con los receptores para garantizar la adecuada gestión de recursos.

**2.- Alineación:** Los receptores ajustarán la captación de recursos y ayuda **de** los países donantes basados en las estrategias de desarrollo establecidos en los planes nacionales y territoriales (PDyOT).

**3.- Estandarización:** Los receptores se coordinarán entre sí, simplificarán sus procedimientos y compartirán información para evitar la duplicación y la descoordinación.

**4- Gestión orientada a resultados:** Los receptores enfocarán la cooperación en los propios resultados, que se medirán mediante marcos de evaluación establecidos.

**5.- Responsabilidad mutua:** Los donantes y receptores deben realizar una rendición de cuentas mutua en torno a los resultados de la cooperación al desarrollo ejecutada en la jurisdicción cantonal.

**6.- Autonomía:** Los donantes tendrán completa autonomía, sin transgredir el numeral anterior, en el manejo de recursos provenientes de la cooperación internacional dentro de la jurisdicción cantonal.

Adicionalmente, la gestión de cooperación internacional deberá enmarcarse en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los derechos del Buen Vivir establecidos en la constitución del Ecuador.

## TÍTULO II

### Ejercicio de la Competencia

#### CAPÍTULO I

#### CRITERIOS PARA LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

**Art. 5.- Criterios para el ejercicio de la competencia de gestión de cooperación internacional.** - La presente ordenanza se guiará por los siguientes criterios:

- a) **Complementariedad y corresponsabilidad:** La gestión de cooperación internacional en el cantón debe complementaria a las acciones llevadas a cabo por el Estado enfocado a los procesos de desarrollo local. Su contribución debe estar orientada a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, para alcanzar el Buen Vivir.
- b) **Articulación territorial:** El Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Azogues debe ser la institución coordinadora y rectora de los lineamientos de desarrollo a los cuales debe enfocarse la gestión de cooperación internacional, promoviendo al mismo tiempo la participación ciudadana.

- c) **Transparencia:** A través de la participación ciudadana y procesos de rendición de cuentas se garantizará la transparencia contra la corrupción.
- d) **Autosuficiencia:** El Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Azogues procurará que la cooperación internacional sea una herramienta que fortalezca las capacidades técnicas institucionales y promueva el desarrollo local sostenible basada en la autosuficiencia económica, ambiental, social y cultural.
- e) **Armonización:** El Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Azogues promoverá la cohesión de actores para evitar acciones aisladas que dispersen la cooperación internacional en el territorio, asegurando el cumplimiento del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- f) **Visión Estratégica:** El ejercicio de la competencia de la cooperación internacional estará orientado a la sostenibilidad y continuidad de los procesos institucionales y territoriales a mediano y largo plazo.

## **CAPÍTULO II**

### **ESTRUCTURA INSTITUCIONAL**

**Art. 6.- Organización Institucional para el ejercicio de la competencia.** - El Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Azogues, a través de su máxima autoridad, en concordancia al Art. 60 literal i) del COOTAD, creará una Jefatura de Cooperación Externa, dependencia que contará con el financiamiento respectivo.

El área será la encargada de la gestión de la cooperación internacional y transversalizará el ejercicio de la competencia a todas las dependencias del GAD.

El área planificará, articulará y coordinará las actividades de cooperación con las dependencias correspondientes de la institución para:

- a) Definir las políticas institucionales, ejes estratégicos y toma de decisiones para fortalecer la gestión de cooperación internacional.
- b) Contribuir de manera técnica al establecimiento de las prioridades territoriales, que estarán contempladas en los programas y proyectos definidos en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial u otras fuentes, a ser ejecutadas con recursos de la cooperación internacional.
- c) Buscar e identificar ofertas y convocatorias de cooperación internacional.
- d) Generar acercamiento directo con organismos de cooperación internacional de diversa naturaleza (bilaterales, multilaterales, ONG, descentralizados, privados).
- e) Apoyar en la negociación y formalización de instrumentos de cooperación internacional.
- f) Establecer acuerdos y convenios de asistencia técnica y capacitación para el fortalecimiento institucional de la gestión de la competencia.
- g) Coordinar el desarrollo de programas y proyectos de cooperación.
- h) Articular con las diferentes dependencias del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Azogues para asegurar el cumplimiento de las acciones de cooperación internacional.
- i) Elaboración de una planificación estratégica y operativa para la gestión de la cooperación internacional.
- j) Realizar el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas de cooperación internacional en el marco de las condiciones establecidas entre el GAD y el organismo cooperante.
- k) Levantar una base de datos de la práctica de cooperación internacional desarrollada



en el cantón y promover la sistematización de buenas prácticas en este ámbito.

Así también, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Azogues, tendrá la potestad de ejecutar acciones en coordinación con el gobierno central, en el caso de recibir ayuda humanitaria y de emergencia.

### **CAPÍTULO III**

#### **FACULTADES; RECTORÍA LOCAL, PLANIFICACIÓN, REGULACIÓN, CONTROL Y GESTIÓN**

**Art. 7.- Facultades.** - la regulación, el control y la gestión de la cooperación internacional no reembolsable y asistencia técnica en el Cantón Azogues

**Art. 8.- Rectoría Local.** - El Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Azogues promoverá la inclusión en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, la política pública local para regular la Cooperación Internacional en el Cantón Azogues alineados a todos los objetivos del plan.

**Art. 9.- Planificación.** - El proceso de la gestión de cooperación internacional se realizará en base a un estudio técnico para identificar necesidades, problemas, capacidades y oportunidades de desarrollo en el cantón.

El estudio técnico incluye la identificación de actores, recursos y programas o proyectos ejecutados en el territorio, así como la oferta de cooperación internacional existente, lo cual estará contemplado en el PD y OT.

En el marco de la planificación, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Azogues impulsará:

- a) La identificación de la oferta y demanda de cooperación internacional en territorio y a nivel nacional, con el objetivo de organizar la gestión de la competencia hacia el cumplimiento del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

- b) Estrategias de internacionalización con el fin de fortalecer las relaciones de cooperación tradicionales, Sur-Sur, descentralizada, y horizontal; así como fomentar el rol del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Azogues como oferente de cooperación.

**Art. 10.- Regulación.-** En el ámbito de sus competencias, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Azogues debe emitir la normativa local, e incorporar dentro del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial directrices para regular la gestión de la cooperación internacional dentro de su jurisdicción, que implica la de organismos de cooperación internacional, privados y de la sociedad civil en el territorio, a fin de asegurar la correspondencia con las demandas territoriales definidas y priorizadas en sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial, en observancia a la normativa y la política nacional.

**Art. 11.- Control.** - El Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón de Azogues, establecerá los siguientes mecanismos de control para asegurar el cumplimiento de la normativa local y nacional, además de la adecuada gestión de la competencia en el territorio:

- a) Realizar el seguimiento de los programas y proyectos ejecutados con recursos de la cooperación internacional desde su inicio hasta su finalización.
- b) Desarrollar los respectivos mecanismos de control en concordancia con los instrumentos de regulación expedidos para la gestión de cooperación internacional.

**Art. 12.- Gestión:** - En el marco de la gestión de la cooperación internacional, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Azogues deberá:

- a) Implementar mecanismos de articulación horizontal y vertical para la construcción de planes y programas a fin de promover la alineación y complementariedad de la cooperación internacional en territorio.

- b) Negociar y suscribir convenios e instrumentos con organismos de cooperación internacional.
- c) Ejecutar estrategias de internacionalización, a fin de fortalecer la posición del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Azogues y el territorio en espacios locales e internacionales, con el propósito de visibilizar la gestión municipal frente a la gestión de la competencia y generar alianzas estratégicas que incidan en el desarrollo territorial.
- d) Generar una oferta de cooperación descentralizada para incidir en el intercambio de conocimientos a nivel internacional y promover el desarrollo cantonal.
- e) Fomentar la asociatividad como modelo de gestión a través de la conformación de consorcios y mancomunidades, para la ejecución de programas y/o proyectos, con el fin de optimizar recursos.
- f) Promover la cooperación intermunicipal como mecanismo de intercambio de experiencias para fortalecer el ejercicio de la competencia de gestión de cooperación internacional.

## **CAPÍTULO IV**

### **DE LOS RECURSOS Y DEL PRESUPUESTO**

**Art. 13.- Del Acceso a la Cooperación Internacional.** - De conformidad al artículo 69 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas *“los programas y proyectos a ser ejecutados mediante recursos de la cooperación internacional, serán aprobados por la máxima autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado [del cantón Azogues]”*, en concordancia con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la normativa correspondiente.

**Art. 14.- Administración de Recursos Económicos.** - El Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Azogues por intermedio de la Dirección Financiera, será

responsable de la administración y gestión de los recursos económicos que correspondan a la gestión de la competencia.

**Art. 15.- Fuentes de Ingresos.** - Son recursos económicos para el ejercicio de la competencia:

- a) Los ingresos que provengan de tasas que establezca el concejo municipal mediante ordenanza por los servicios que preste;
- b) Las asignaciones presupuestarias que efectúe el GAD para apoyar las actividades en la gestión de la competencia;
- c) Las donaciones y legados que realicen las instituciones públicas o privadas nacionales y extranjeras;
- d) Los ingresos que se deriven de créditos reembolsables o no reembolsables;
- e) Aquellos que en virtud de ley o convenio se asignen; y,
- f) Los recursos previstos en otras leyes y demás fuentes de financiamiento.

**Art. 16.- De la propiedad de la Competencia.** - Constituyen patrimonio de la competencia los equipos, vehículos, bienes muebles e inmuebles, entre otros, adquiridos a través de la gestión de la cooperación internacional no reembolsable y asistencia técnica, así como valores, asignaciones presupuestarias, transferencias y donaciones provenientes de organismos públicos o privados nacionales e internacionales adquiridos bajo el ejercicio de esta competencia.

## TÍTULO III

### CAPÍTULO I

#### Hermanamientos

**Art. 19.- Hermanamiento.** - El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal promoverá el estatus de hermanamiento con gobiernos descentralizados de otros países del mundo en el marco de la cooperación internacional, con el fin de impulsar programas y proyectos de cooperación e integración para el desarrollo integral del cantón y el beneficio de sus habitantes, de modo que garantice el pleno ejercicio de sus derechos.

**Art. 20.- Convenio de Hermanamiento.** - El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal celebrará convenios de hermanamiento a fin de viabilizar procesos de planificación y gestión, orientados al fomento del desarrollo integral, institucional, social, económico, cultural, turístico, patrimonial, ambiental, de seguridad y demás competencias y funciones de su territorio.

El hermanamiento se llevará a cabo en conformidad con su visión estratégica, afinidad con otros territorios, necesidad de integración e internacionalización, respeto a la soberanía y el beneficio recíproco en la prestación de servicios públicos.

### CAPITULO II

#### REDES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

**Art. 21. Redes de Cooperación Internacional.** – El Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Azogues promoverá su ingreso a redes o *networks* de gobiernos locales, de cooperación descentralizada y de temas de interés municipal, con la finalidad de:

- a) fortalecer el intercambio de experiencias del entorno a la gestión de la cooperación internacional de las municipalidades y beneficiarse de este intercambio mutuo.
- b) Contribuir con documentos de carácter técnico, creados por el GAD, para el levantamiento de datos sobre la Cooperación Internacional.

- c) Impulsar el proceso de internacionalización de la institución, en el marco de la asistencia a foros, encuentros, convenciones destinadas a tratar temas de cooperación internacional descentralizada.

### **CAPÍTULO III**

#### **Del Protocolo**

**Art. 22.- Protocolo.** - La Jefatura de Cooperación externa será la encargada de elaborar un manual de protocolo para el recibimiento de visitas de carácter internacional basándose a los ya existentes en Cancillería.

La Jefatura de cooperación externa será la encargada de coordinar y acompañar las diferentes visitas protocolarias que realicen: cooperantes a el cantón Azogues o las autoridades del GAD a organismos o donantes.

**Art. 23.- Interculturalidad.** – los recibimientos deberán tener elementos que fomenten la interculturalidad e idiosincrasia del cantón.

**Art. 24. -Diplomacia.** - Apegados al trato igualitario y las Relaciones Internacionales para fomentar la soberanía y el respeto a la diversidad de actores existentes en la comunidad internacional.

### **DISPOSICIONES FINALES**

**Primera.** - La presente ordenanza entrará en vigor a partir de su promulgación en la Gaceta Oficial, página web, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

**Segunda.** - Remítase un ejemplar de este instrumento jurídico a la Asamblea Nacional, conforme lo dispone el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; y, a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

**Tercera.** - A través de la presente Ordenanza y su entrada en vigor quedan automáticamente derogadas otras ordenanzas o actos normativos existentes para el ejercicio de la competencia de Cooperación Internacional.

### **3.3. Elaboración de la Propuesta para le gestión de la Cooperación Internacional para el GAD del cantón Azogues**

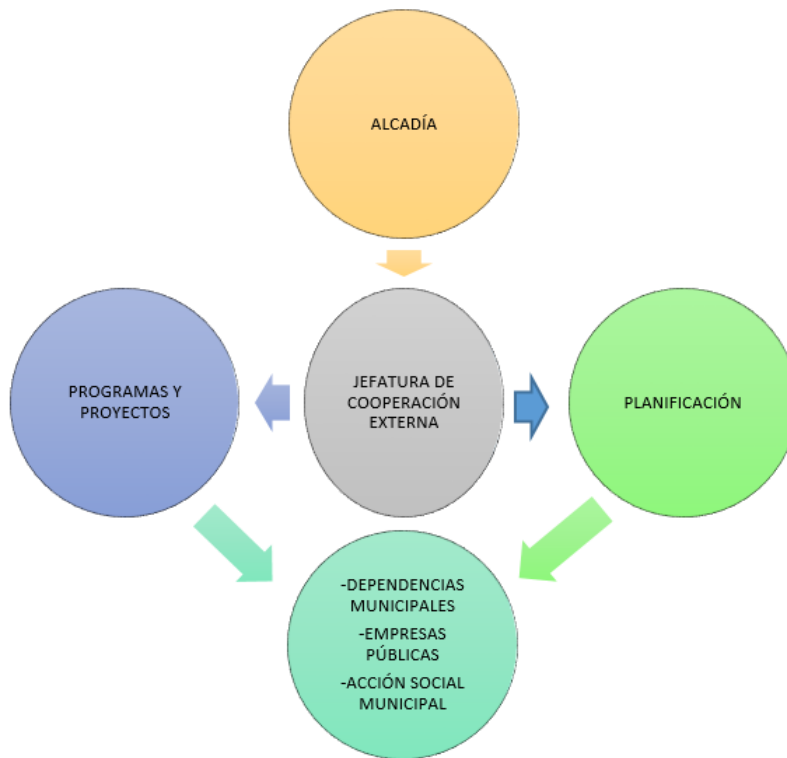
En el marco de la construcción de una propuesta para la gestión estratégica de la cooperación internacional en el GAD de Azogues, es importante priorizar el rol de la entidad o dependencia responsable de ejecutar esta competencia exclusiva de los municipios. Para este caso dentro del marco normativo del GAD se creó la Jefatura de cooperación Externa, sin embargo, no cuenta con una visión o misión o una hoja de ruta que delimite su accionar, la única referencia a sus atribuciones o competencias se encuentran establecidas en el Estatuto Orgánico General de Procesos del GAD, donde, de manera muy sencilla, se establece una lista de productos que debe elaborar la jefatura.

Con este antecedente es necesario consolidar la estructura, no solo de la Jefatura sino más bien de la organización del GAD como tal. Sin embargo, hay que reconocer la pertinencia de la actual posición jerarquía con la que cuenta la Jefatura. Se encuentra ubicada en el área destinada a procesos habilitantes de asesoría, dentro de la dirección de planificación; esta última de manera consecuente está conectada directamente con el área jurídica bajo la dirección de los órganos gobernantes como la alcaldía y el consejo municipal.

La estructura actual cumpliría con la normativa nacional que establece la vinculación estrecha de la gestión de cooperación internacional con el área de planificación, que debe garantizar un adecuado vínculo entre la planificación estratégica del GAD y la CI así mismo como de la operatividad de los diferentes planes o proyectos que emanen de la jefatura.

Otro aspecto importante, es la practicidad a la hora de gestionar la cooperación al estar dentro de la dirección de planificación, es decir, la Jefatura podrá articular su accionar directamente con la entidad encargada de conducir las actividades del GAD, esto genera sinergia en la toma de decisiones y una articulación adecuada de

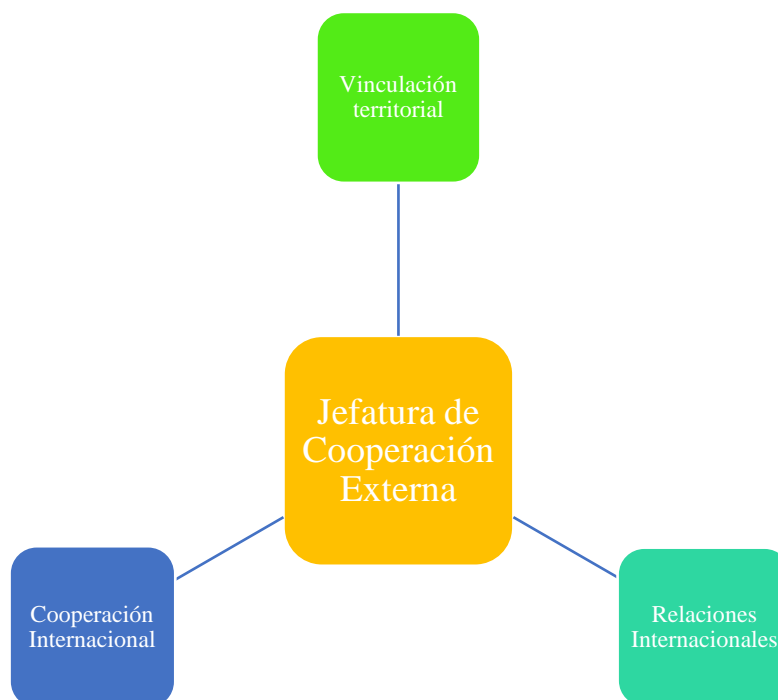
los objetivos del GAD con las actividades que debe llevar a cabo la Jefatura. Así mismo, permite que se puede integrar un equipo multidisciplinario para garantizar una gestión estratégica de la cooperación internacional.



*Ilustración 6. Relación de la Jefatura de Cooperación Externa con otras dependencias del GAD*

Las áreas que la Jefatura de Cooperación Externa debe manejar son tres: 1) Cooperación Internacional; 2) Relaciones Internacionales y; 3) Vinculación territorial (entidades nacionales).





*Ilustración 7. Áreas de gestión de la Jefatura de Cooperación Externa*

Estas tres áreas de acción permitirán un fortalecimiento de la cooperación de una manera integral, no solo apostando a la CI como fuente de recursos sino como una herramienta de intercambio de experiencias locales que pueden ahorrar tiempo y recursos al GAD en la gestión de esta competencia. Esto refuerza el carácter tripartito de la Jefatura.

### **3.3.1. Misión y Visión de la Jefatura de Cooperación Externa**

La misión y visión de la jefatura deben estar alineadas a la misión y visión que maneja el GAD municipal. En ese sentido, elementos que mantengan la esencia de la perspectiva que el GAD tiene para consigo mismo, tanto en el presente como hacia futuro, deben ser incluidas.

Misión del GAD del Cantón Azogues:

Fomentar el desarrollo integral y sostenido del Cantón Azogues. Promoviendo el uso adecuado del territorio en los aspectos ambientales, sociales, económicos y culturales, en un marco legal permanentemente actualizado y operativo, que

permita mejorar de forma continua las condiciones de todos los habitantes urbanos y rurales, en términos de servicios básicos, vialidad, infraestructura de salud, educación cultural y deportiva, donde la calidad de vida, el orden, el respeto y el embellecimiento de la ciudad, sean el reflejo de una administración participativa que impulsa propósitos de desarrollo.

Visión del GAD del Cantón Azogues:

Ser un Municipio en desarrollo permanente sostenible, ofreciendo servicios básicos calificados de calidad, impulsando el desarrollo local a niveles competitivos, con relaciones y trabajos socioculturales fortalecidos, conciencia ambiental y turística orientada a condiciones de vida óptima, donde la imagen de la ciudad, su ornato, presentación y cultura promuevan la identificación y el aprovechamiento de unidad cantonal que toma decisiones concertadas y equitativas para su mejora permanente.

En este sentido, podemos otorgarle una misión y visión a la Jefatura de Cooperación Externa:

Misión de la Jefatura de Cooperación Internacional:

Gestionar de manera integral y estratégica la cooperación y las relaciones internacionales del GAD del Cantón Azogues con los diversos actores existentes en la comunidad Internacional, así mismo, fomentar la vinculación del GAD con diferentes entidades nacionales o regionales existentes en el territorio; contribuyendo a mejorar las capacidades del municipio para atender las diversas demandas locales, y a su vez fomentando los procesos de desarrollo local.

Visión de la Jefatura de Cooperación Externa:

Ser una dependencia municipal en constante desarrollo e innovación que permita generar una integración eficaz del cantón y del contexto nacional e internacional, fortaleciendo lazos con diferentes municipalidades del Ecuador y del mundo, y permitiendo generar un proceso de internacionalización que se traduzca en una realidad en constante evolución.

### 3.3.2. Pasos para acceder a la Cooperación Internacional

Para acceder a la Cooperación Internacional es necesario entender que las necesidades y elementos, para una correcta gestión y desarrollo territorial del GAD cantonal de Azogues, deben estar armonizados con las propuestas y proyectos de organizaciones y aliados internacionales, para así, realizar alianzas estratégicas y fortalecer el accionar de la administración pública en la localidad. Lo siguientes pasos que se presentan, son posteriores al establecimiento del accionar estratégico de la Jefatura, así como de las necesidades que el GAD busca solventar con ayuda de la cooperación internacional. Estos son:

- 1) **Creación de una base de datos de proyectos o programas del GAD:** Esta etapa consiste en un levantamiento de información que permita a la Jefatura poseer un conocimiento actualizado sobre las diferentes actividades que realice el GAD para focalizar la búsqueda de cooperantes y convocatorias. Se puede utilizar la siguiente ficha para la recopilación de datos:

<b>FICHA PARA REGISTRO DE PROYECTOS DEL GAD</b>				
<b>Nombre del Proyecto:</b>				
<b>Dirección municipal:</b>				
Encargado:		Teléfono:		
		Email:		
<b>RESPONSABLE ACARGO DE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO</b>				
Nombre:		Teléfono:		
		Email:		
<b>OBJETIVOS DEL PROYECTO</b>				
Generales:				
Específicos:				
<b>ÁREAS DE INTERÉS</b>				
Agricultura	Medio Ambiente		Infraestructura	
Ayuda de Emergencia	Empleo		Lucha Antidrogas	
Comercio	Género		Resolución de Conflictos	
Cultura	Gobernabilidad		Salud	
Derechos Humanos	Industria		Sectores Productivos	
Otro:				
<b>Resumen del proyecto:</b>				

<b>DATOS GENERALES</b>			
Localización:		Duración:	
Urbano		Fecha de inicio	
Rural		Fecha de culminación	
<b>Observaciones:</b>			

**Fuente:** Elaborado por autores.

2) **Exploración:** Consiste en una búsqueda proactiva de agencias, programas y organismos internacionales que brinden oportunidades de cooperación. Para esta etapa es necesario tener claro las necesidades, capacidades y también, saber cuál es la oferta de cooperación disponible mediante acciones impulsadas por: la propia institución y las relaciones que tengas con ONG en el ámbito de la cooperación descentralizada; por acciones provenientes de la oferta bilateral o multilateral; otras canalizadas por agencias centralizadas nacionales o regionales y; a través de la colaboración en redes de las cuales forma parte el GAD. Esto, bajo la responsabilidad y coordinación estratégica de los encargados de la Jefatura y el área de planificación (RACI, 2017). Esta etapa contará con:

- a) Establecer un registro de las agencias y/o cooperantes con los cuales el municipio puede entablar contacto de manera directa o a través de un ente gubernamental.

<b>FICHA PARA REGISTRO DE COOPERANTES</b>			
<b>TIPO DE ORGANIZACIÓN</b>			
ONG	Fundación Empresarial	Organización Religiosa	
Organización de la Sociedad Civil	Voluntariado	Otros	
<b>ORIGEN DE LOS RECURSOS</b>			
Públicos (centralizado)	Públicos (descentralizado)	Privados (Empresa)	
Privados (fundación)	Privados (Individuales)	Mixtos	
Otros:			

Principales Cofinanciadores:			
<b>DATOS GENERALES</b>			
<b>País de origen:</b>			
Antecedentes:			
Objetivo:			
<b>ÁREAS TEMATICAS DE INTERÉS</b>			
Agricultura	Educación	Infraestructura	
Ayuda de Emergencia	Empleo	Lucha Antidrogas	
Ciencia y Tecnología		Medio Ambiente	
Comercio	Género	Resolución de Conflictos	
Cultura	Gobernabilidad	Salud	
Derechos Humanos	Industria	Sectores Productivos	
Otro:			
<b>POBLACIÓN OBJETIVO</b>			
Instituciones	Desplazados/Refugiados	Población Campesina	
Grupos de Atención Prioritaria	Minorías Étnicas	Mujeres	
Organización Sociales	Víctimas de violencia	Población de Bajos Recursos	
Otros:			
<b>TIPO DE COOPERACIÓN</b>			
Cooperación Financiera	Cooperación Técnica	Ayuda Humanitaria y de Emergencia	
	Cooperación Horizontal CTDP	Cooperación Descentralizada	
Cooperación Cultural		Becas o Subsidios	
<b>DATOS DE CONTACTO DE LA SEDE EN EL EXTERIOR</b>			
Director(a):		Teléfono:	
Dirección:		Email:	
Ciudad:		Página Web:	
<b>DATOS DE CONTACTO DE LA SEDE EN ECUADOR</b>			
Director(a):		Teléfono:	
Dirección:		Email:	
Ciudad:		Página Web:	

\*U oficina más cercana fuera del territorio ecuatoriano

**Fuente:** Elaborado por Autores.

- b) Elaboración de una tabla que ordene de manera cronológica las diferentes convocatorias o proyectos de los distintos cooperantes existentes en el registro mencionado anteriormente (RACI, 2017).

**Modelo:**

AGENCIA/ORGANISMO COOPERANTE	TIPO DE COOPERACIÓN	TIEMPO DE APLICACIÓN	REQUISITOS
Agencia Francesa CADVID	Asistencia técnica	10 al 21 de mayo	Presentar un proyecto que contemplen los ODS
Charity Anywhere Foundation	Asistencia Financiera	1 al 8 de enero	Presentación de un proyecto con fines de apoyo al sector de salud
Premio OEA (BECAS)	Concursos	20 al 25 de febrero	Ser ciudadano o residente permanente de un país miembro de la OEA

**Nota:** la información utilizada es referencial

**Elaborado por:** Autores

**Recomendaciones:**

- Asegurarse de la elegibilidad geográfica como también de la temática, dependiendo de las metas y objetivos de la Jefatura;
  - Distinguir el tipo de beneficiario;
  - Identificar la Contraparte y Contrapartida;
  - Tomar en cuenta los requisitos específicos de cada beneficiario (íbidem).
- c) Al momento de tener la información completa de la tabla, se deberá socializar las opciones con el gobierno de turno (Plan de Trabajo) y las dependencias beneficiadas para ajustar los objetivos y necesidades con las proyectos y propuestas dadas por las agencias u organismos internacionales. Una vez realizado esto, se obtendrá la lista definitiva de proyectos para los cuales se solicitará cooperación, y, además, se incluirán los posibles cooperantes.
- d) Establecer el calendario definitivo que permita cumplir con los tiempos establecidos por los cooperantes para su aplicación.

### Modelo:

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
<b>Convocatoria abierta</b>			Freedom House			
<b>Asistencia técnica</b>					Agencia Francesa CADVID	
<b>Asistencia Financiera</b>	Charity Anywhere Foundation			Funds Valencia		Embajada Japonesa
<b>Concursos</b>		Premio OEA (BECAS)				

**Fuente:** Elaborado por autores.

**3) Evaluación para formulación del proyecto:** Esta etapa consiste en un análisis sobre la capacidad y las fortalezas que tiene la jefatura y/o GAD del cantón de Azogues para el cumplimiento de objetivos. Contar con esta evaluación permitirá identificar las debilidades y mejorar el desempeño y la distribución de los recursos para la toma de decisiones futuras, en cuanto a la elaboración de proyectos. Esta etapa deberá considerar la Planificación Institucional, donde se programan las actividades que se desean realizar a corto o a largo plazo, asignándoles plazos para la realización y recursos necesarios para la ejecución y desarrollo de la actividad o proyecto (RACI, 2017).

#### **3.3.3. Requerimientos básicos y lógica de formulación de proyectos**

Una vez filtrados y seleccionados los agentes y organizaciones cooperantes a las cuales se desea aplicar, se dará paso al contacto con los mismos. El contacto puede ser:

- Escribiendo a las agencias de manera directa a través de oficios o correos electrónicos;
- Mediante las visitas de los embajadores a la ciudad, donde se debe aprovechar el espacio para realizar conexiones, así sea con el embajador como intermediario o con la propia embajada, y;

- Aprovechando los viajes que realiza el alcalde al exterior para realizar el primer contacto con las agencias (Ana Isabel Maldonado; María Elisa Malo, comunicación personal, 2 de octubre del 2019).

Al realizar la carta de consulta o el oficio, se deberá expresar el interés y la información adecuada para que el cooperante pueda conocer las metas y capacidades de la Jefatura.

### **Recomendaciones:**

- Cumplir con las formalidades solicitadas, es decir, entender la guía de la convocatoria, respetar sus exigencias (tamaño de letra, fuente, márgenes, etc.), como también la modalidad y la fecha de entrega que sugiere la misma;
- Realizar una búsqueda con antelación sobre la propuesta, sus requisitos de gestión del proyecto y sobre el mismo beneficiario o donante (conocer sus prioridades e intereses);
- Al momento de la redacción, transmitir con la mayor exactitud la idea del proyecto para que el donante adquiera interés y no se generen dudas en él (RACI, 2017).

Tras haber realizado el primer contacto con el cooperante, es importante realizar visitas a la cedes de las agencias, que generalmente se encuentran en Quito, para de esta manera, afianzar las relaciones entre dichas agencias y el GAD cantonal de Azogues y su Jefatura. También, la administración debe tener una idea clara de los proyectos prioritarios o emblemáticos para tener una gestión de cooperación internacional focalizada, en base a lineamientos del PDOT y el POA (Ana Isabel Maldonado; María Elisa Malo, comunicación personal, 2 de octubre del 2019).

Al momento de enviar la solicitud o propuesta de proyecto a la agencia u organismo cooperante, y, dependiendo si esta es aceptada, pueden presentarse lo siguientes escenarios:

- a) **Aceptación del proyecto:** el ente cooperante acepta sin ningún cambio que comprometa la integridad de la propuesta, es decir, se daría paso a la realización de este.



- b) **Reformulación del proyecto:** el ente cooperante solicita modificaciones en los objetivos del proyecto, o la inclusión de nuevos enfoques como de género. Estos cambios pueden significar que el cooperante tiene la disposición de entregar un tipo de asistencia diferente a la solicitada por el GAD.
- c) **Generar un proyecto diferente:** el proyecto enviado por el GAD no es aceptado, pero el ente cooperante muestra su disposición para el apoyo de proyectos diferentes, para lo cual, el GAD deberá elaborar un nuevo proyecto que se ajuste a los objetivos estratégicos planteados por la Jefatura. (Asociación de Municipalidades Ecuatorianas , 2015)

**Formulación del proyecto o programa en base a los términos establecidos entre el ente cooperante y la Jefatura de Cooperación internacional del GAD municipal de Azogues.**

Una vez negociado los términos entre la Jefatura y el ente cooperante, se dará paso a la formulación del proyecto definitivo, el cual podrá basarse en el formato que provee la Secretaría General de Planificación y Desarrollo (anexo 3); o se puede utilizar el formato solicitado por el cooperante.

Al haber suscrito el convenio con el ente cooperante, la responsabilidad de la ejecución del proyecto recaerá en la dirección que originó el mismo. El rol de la jefatura sería dar seguimiento y garantizar una adecuada comunicación entre el cooperante y el ejecutor del proyecto.

**Implementación y seguimiento:** esta etapa consiste en la realización del proyecto como tal. Se da la implementación del plan de ejecución y la utilización de los recursos como lo acordado en el convenio. Es indispensable el monitoreo y seguimiento de los indicadores cuantitativos y cualitativos que toman en cuenta el avance del cumplimiento de las metas del proyecto. Es esencial contar con un equipo calificado que trabaje mediante un plan de monitoreo y evaluación, que especifique los aspectos a evaluar, cuando se realizará y quienes intervendrán. Para facilitar esta etapa, es muy importante tomar en cuenta todos los indicadores de riesgos, los procesos de producción o producto, el cronograma de actividades, el

presupuesto por actividades, y también el respectivo seguimiento para el equipo de trabajo para el logro de tareas (ACI, 2012).

El producto de esta etapa serán informes periódicos del estado y avance del proyecto, demostrando el cumplimiento de metas, riesgos, retrasos de tiempos, falta de recursos, entre otras, que servirán al momento de crear alternativas y tomar medidas para seguir con el correcto desarrollo e implementación del proyecto elegido.

Algunas de estas medidas o alternativas pueden ser: 1) acciones correctivas para que el proyecto vuelva a tomar su curso original de planeación; 2) se puede realizar una retroalimentación, que implica mayores cambios que deben ser acordados entre todos los actores involucrados; y, 3) una última estancia que se puede tomar, es la cancelación del proyecto, lo que implica la devolución de los fondos de apoyo junto con las respectivas sanciones, este es un caso extremo, que es evitable si se lleva un buen seguimiento del proyecto (ibídem).

**Evaluación de Resultados:** esta última etapa consiste en evaluar el proyecto, tanto en la mitad de su avance, como al momento de finalizarlo, respetando lo acordado con los aliados y donantes. Este proceso se realiza entre el equipo que ejecuta las actividades del proyecto y, su desempeño y eficacia en el cumplimiento de las metas y objetivos. También, pueden exigirse auditorías externas dependiendo del acuerdo que se realice con el cooperante, estas pueden efectuarse durante y al finalizar la intervención del donante (ACI, 2012).

Esta etapa concluye con un informe final y el cierre del proyecto. El informe deberá contar con criterios de calidad y específicos esperados por el cooperante y los aliados. Los resultados serán transparentes y tendrán que demostrar cómo se alcanzaron los resultados previstos y cómo se lidió con los no previstos. También, es necesario presentar un resumen completo del uso y el destino de cada recurso implementado en el proyecto, con sus respectivas fuentes de verificación financieras. Esto pretende demostrar de manera sistemática y objetiva la realización del proyecto, para generar conocimiento e implementarlo en los proyectos futuros de la entidad (ibídem).

**Archivo:** Es importante generar una base de datos con los proyectos y las experiencias positivas y negativas que se puedan rescatar, para mejorar los criterios

de eficacia, eficiencia, pertinencia, sostenibilidad e impacto para próximas intervenciones y proyectos. Esto pretende generar una sistematización de la experiencia para gestionar el conocimiento y el aprendizaje. De esta forma, se puede tener información necesaria para ser usada en nuevas iniciativas que apunten la buena práctica y simplificación procesos para evitar errores (ACI, 2012).

Finalmente, es importante tener en cuenta la reciprocidad y la rendición de cuentas con respecto a todos los involucrados en el proyecto, estos deben tener una idea clara de cómo fueron invertidos los recursos, demostrados a través de los resultados alcanzados. Esto permite que la entidad o Jefatura adquiera sostenibilidad de inversión y legitimidad en cuanto a la ejecución de proyectos (ibídem). Lo que está en concordancia con el elemento de transparencia que se incluyó para la gestión estratégica de la cooperación.

#### **3.3.4. Recomendaciones básicas para la elaboración de un proyecto**

##### **Del GAD:**

- **Proveer una estructura jerárquica bien establecida:** Donde se determine la manera más adecuada de contactar a personas de otras organizaciones. Se debe respetar las normas diplomáticas en cuanto a la jerarquía de cada organización.
- **Talento Humano:** Promover la vinculación de personal altamente capacitado y técnico en el GAD.
- **Imagen institucional:** Esta debe ser distinta a la imagen o logo de promoción turística de la ciudad. Deberá reflejar seriedad y confianza.
- **Facilidades tecnológicas:** Está relacionado con proveer a la institución con un teléfono, mail y dirección estrictamente relacionada con la Jefatura de Cooperación Externa.
- Mejorar los procesos de control y auditoría.

##### **De la propuesta:**

- Proyectos alineados a los procesos de desarrollo locales que resuelvan problemas y responda a una organización programática con visión a largo plazo
- La implementación de un modelo estandarizado para la presentación de proyectos.
- Procurar la correcta financiación de proyecto con los recursos provenientes de la cooperación internacional y su respectiva contra parte del GAD municipal.
- Identificación clara de los destinatarios de los proyectos o actividades.
- Respetando el principio de gestión orientada a resultados, se deberá establecer con claridad la metodología para la medición de resultados pudiendo ser cualitativa o cuantitativamente.
- Elaboración de cronogramas que permitan ciertas modificaciones y la aplicación de contingencias para sobre llevar contratiempos y evitar que se comprometa la realización del proyecto.
- Planificar la manera en la que se llevará a cabo la rendición de cuentas y el uso de fondos para asegurar la transparencia.
- Contar con adecuada asesoría jurídica para evitar el incumplimiento de las normativas nacionales referentes al manejo de recursos provenientes de la cooperación internacional.
- Asegurar la contratación de un adecuado contingente de talento humano dependiendo del proyecto, que al mismo tiempo involucre a plenitud al GAD municipal y sus dependencias.

## CONCLUSIONES

En el primer capítulo de este trabajo de investigación, se contrastó a la teoría realista con la liberal, donde se pudo establecer que solo en la segunda se puede concebir a la Cooperación Internacional como una posibilidad. Esto debido a que en el liberalismo la contribución y relación entre Estados es diversa e incluye a otros actores de la comunidad internacional; mientras que en el realismo prevalece el juego suma-cero.

Otra diferencia fundamental entre las dos teorías es la concepción sobre las sociedades y los Estados; en el realismo, se da una suerte de búsqueda del poder y la supremacía de unos sobre otros, en este escenario, la cooperación internacional serviría solamente como un instrumento de dominio y sometimiento. Por otro lado, en el liberalismo, las sociedades y los estados están dispuestas a la cooperación para la consecución de objetivos y la promoción del desarrollo, debido a la naturaleza más abierta de la interacción entre varios actores.

Si bien la cooperación internacional podría presentarse de manera más favorable dentro de la teoría liberal, se debe determinar sus limitaciones y sus riesgos para países en desarrollo. Debido a que ciertos países a través de la cooperación internacional, con el pretexto de impulsar el desarrollo, buscan replicar modelos económicos que, por diversos motivos, realidades, etc. no pueden aplicarse de igual manera.

Este trabajo de investigación se apega en los siguientes postulados de la teoría liberal: la visión positiva sobre la naturaleza humana y la relación entre actores de la comunidad internacional basada en un *non zero sum game* (relación ganar-ganar). Además, después de haber realizado una revisión teórica sobre las diferentes modalidades de cooperación internacional, se ha determinado que, el modelo de gestión de la cooperación internacional para el GAD del cantón Azogues debe basarse en una cooperación descentralizada, horizontal y no tradicional.

En este marco, la cooperación descentralizada permitirá al GAD no solamente el pleno ejercicio de sus competencias, sino también, autonomía e independencia a la hora de acceder a los diferentes tipos de cooperación disponibles que se adapten a

las necesidades del territorio; permitiendo una acción protagónica del GAD al excluir intermediarios en la búsqueda de fuentes de cooperación como el Estado central u organismos internacionales o multilaterales.

La gestión de la cooperación descentralizada del GAD de Azogues debe estar ligada al desarrollo local sostenible y a los procesos de localización, contribuyendo a mejorar el bienestar de los ciudadanos de este territorio. Esto está sustentado en la cercanía que mantienen los gobiernos locales con los ciudadanos, representado así, el principal frente de acción al momento de identificar las necesidades de la población y determinar las soluciones adecuadas para satisfacerlas.

Esta gestión buscará priorizar los procesos de desarrollo local, sin dejar de lado aquellos modelos que han sido efectivos en otras latitudes; esto, a través de un proceso de localización que permita adatarlos a las especificidades del cantón. También es importante tener referentes nacionales entorno al manejo de proyectos derivados de la cooperación internacional; con el objetivo de replicar procesos virtuosos y de evadir errores que se han cometido anteriormente.

Adicionalmente, se plantea la necesidad de un modelo territorial para el desarrollo sostenible local que se encuentre profundamente ligado con los objetivos del desarrollo sostenible (ODS), el plan de desarrollo nacional “Toda Una Vida” y el Buen Vivir. Esto garantizará el pleno goce de los derechos fundamentales que todo ser humano necesita para alcanzar una vida plena.

En el segundo capítulo, se realizó un análisis del marco jurídico nacional, desde el nivel constitucional, pasando por leyes y códigos orgánicos hasta el nivel local con la ordenanza que regula la cooperación internacional en la provincia del Cañar. Con la finalidad de respaldar legalmente el ejercicio de la competencia de cooperación internacional por parte de los GAD, constituyéndose como un sustento para cualquier tipo de actuación encaminada a la captación de cooperación internacional.

En este contexto, el diagnóstico realizado a la realidad del cantón Azogues y su GAD municipal arrojó algunos datos importantes: 1) se encuentra conformado en su mayoría por parroquias rurales siendo 8, donde se asienta el 51.69% de la población, en contraste con las 4 parroquias urbanas; 2) la tasa de analfabetismo es mayor en las mujeres, alcanzando un 10.6%, frente a al 8.19% en hombres; 3) es un cantón que ha sido golpeado fuertemente por un fenómeno migratorio iniciado

en el 2001, que produjo el éxodo de un 5.63% de la población. Estos datos nos permiten conocer la distribución demográfica, resaltando ciertos patrones sociales específicos.

En cuanto al aspecto económico del cantón está principalmente dedicado al sector de servicios jurídicos, financieros y relacionados con el sector de la hospitalidad; la segunda actividad con mayor repercusión es la actividad comercial, que engloba venta de productos básicos hasta productos elaborados; como tercera actividad productiva se encuentra la industria manufacturera que engloba a la producción textil, la fabricación de productos metálicos para uso estructural y la industria de cementos. Ayudándonos a identificar a como gira la vida de los ciudadanos entorno a las diferentes actividades económicas.

Otro aspecto fundamental fue el diagnóstico al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón de Azogues, y de manera específica a la Jefatura de Cooperación Externa. Se determinaron ciertas deficiencias en lo referente a la gestión de proyectos y cooperación internacional, generadas por la falta de una visión estratégica de gestión de la CI. También se identificó poca voluntad política, inexistencia de un marco jurídico al interior del GAD que viabilice la existencia de la Jefatura y, una pobre gestión documental de los proyectos.

De esta manera el GAD ha gestionado la cooperación internacional con proyectos aislados de resultados limitados, sin una partida presupuestaria para el ejercicio de la competencia y sin estar incluida dentro del PDyOT. Esto demuestra ciertas debilidades a nivel institucional del GAD y de la gestión realizada, para lo cual se ha determinado el fortalecimiento de los siguientes elementos para un adecuado manejo de la cooperación internacional: el elemento legal, financiero, de talento humano, transversalidad, voluntad política y transparencia.

En el tercer y último capítulo, se desarrolló un modelo de política pública y de ordenanza que permita la regulación del ejercicio de la competencia de CI por parte del GAD cantonal de Azogues; además de constituirse como el sustento jurídico que permitirá una gestión duradera y sostenida en el tiempo, otorgando al cantón Azogues herramientas alternativas para impulsar procesos de desarrollo.

En cuanto a la política pública, después de haberse identificado el problema en torno a la gestión de CI mencionado con anterioridad, se plantea una serie de

lineamientos, principios, valores y objetivos rectores que guíen la construcción dinámica con aportes constantes de la ciudadanía a esta. Es importante resaltar su carácter articulador e incluyente, estableciendo como eje central la participación ciudadana y transparencia que la convierten en una herramienta en constante retroalimentación, gracias a la conformación de equipos multidisciplinarios; permitiendo de esta manera, mantener su vigencia y maximizar los resultados de su aplicación.

Del mismo modo que una gestión estratégica de la CI necesita una política pública dinámica en constante evolución, también es necesario un documento legal que viabilice la parte operativa y de funcionamiento de la Jefatura de Cooperación Externa. Por esta razón, se diseñó un modelo de ordenanza para la regulación de cooperación internacional en el cantón Azogues; mismo documento que establece la competencia, el objeto, el ámbito y principios que rigen a la CI en el territorio, aparte de otorgar funciones específicas y una estructura institucional a la Jefatura. En otras palabras, este modelo le da vida jurídica a la dependencia encargada del ejercicio de la competencia ya mencionada.

El capítulo concluye con la elaboración de la propuesta para la gestión de cooperación internacional para el GAD del cantón Azogues. El mismo que empieza estableciendo la relación de la Jefatura de Cooperación Externa con las demás dependencias municipales encargadas de la planificación y toma de decisiones, convirtiéndose en un ente articulador y asesor, viabilizando la generación de proyectos orientados a fomentar el bienestar de los ciudadanos. También se determinó que las áreas de acción de la jefatura, las cuales son cooperación y relaciones internacionales y la vinculación territorial.

Esta propuesta también cuenta con una serie de fichas y formularios destinados a facilitar la recopilación y manejo de la información de proyectos manejados por la jefatura, del mismo modo se proporciona una serie de pasos necesarios para el adecuado acercamiento a las fuentes de cooperación internacional. De esta manera, la propuesta no solamente otorga recursos teóricos, sino también elementos prácticos necesarios para el ejercicio estratégico de esta competencia.

Para finalizar, es acertado afirmar que este trabajo de investigación se constituye como una herramienta fundamental para la gestión de la cooperación internacional



en el cantón Azogues que amplía su aplicación para este ámbito, por lo que establece pautas de gestión que pueden ser replicadas por otras instituciones u otras dependencias municipales, generando así, una fortaleza institucional hasta ahora inexistente en el cantón Azogues. Esto ratifica el fin último de este de trabajo de investigación, aportar a los procesos de desarrollo local y alternativos generados en el cantón Azogues y enfocados a la consecución del Buen Vivir.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acharya, A. (2004). How Ideas Spread. *The MIT press*, 239-275.
- ACI. (2012). aci.org. In A. d. Metropolitana. Medellín.
- Acosta, A. (2010). *El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo Una lectura desde la Constitución de Montecristi*. Quito: Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS .
- Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales . *Carta Internacional* , 25-40.
- Baquero Vázquez, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas. *Investigaciones Regionales*, 183.
- Barzallo, D. (2019, Noviembre 22). Azogues y la Cooperación Internacional. (M. Calle, & E. Castro, Interviewers)
- Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales* . Madrid : Ediciones Ciencias Sociales.
- Chiani, A. M. (2009). *La cooperación internacional: herramientas clave para el desarrollo de nuestra región*. Buenos Aires : Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur - Sur. (2012). *Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación Triangular* . Nueva York: Organización de las Naciones Unidas .
- Conejo Nacional de Planificación . (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021: Toda una Vida*. Quito : Gobierno de la República del Ecuador .
- Correa, G. (2017). *Manual para facilitar el acceso a la Cooperación Internacional* (Quinta ed.). Buenos Aires: Red Argentina para la Cooperación Internacional.
- Dirección de Relaciones Externas. (2019, octubre). *Gobiernos Municipal de Cuenca*. Retrieved from <http://www.cuenca.gob.ec/?q=content/direccion-de-relaciones-externas>
- Galán, M. G., & Sanahuja, J. A. (2001). La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención. In J. A. Sanahuja, *Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional* (pp. 51-112). Madrid: CIDEAL .
- Gallopín, G. (2003). *Sostenibilidad y desarrollo Sostenible: Un enfoque Sistemático*. Santiago de Chile: ECLAC CEPAL.
- García Jurado, Ó. (2004). Transformación desde lo local. Bajo la globalización, la idealización de lo local. *Rebelión* , 1-5.
- GIZ. (2017). *GIZ*. Retrieved from GIZ: <https://www.giz.de/en/worldwide/63269.html>
- Gobierno Autonomo Descentralizado del Cantón Azogues. (2017). *Plan del Buen Vivir y Ordenamiento Territorial* . Azogues.
- Gobierno Provincial del Azuay . (2019). *Proceso de hermanamiento con la Embajada del Estado de Israel en Ecuador* . Cuenca : Dirección de Cooperación Internacional .
- Hobbes, T. (1980). *Leviatán* (Segunda ed.). Madrid: Editoria Nacional.

- Houtart, F. (2011, Diciembre). El concepto de Sumak Kausay (Buen vivir) y su correspondencia con el bien común de la humanidad (Tema Central). *Revista Ecuador Debate*(84), 57-76.
- INEC. (2011, Julio). *Censo Nacional Económico*. Retrieved from [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/CENEC/Presentaciones\\_por\\_ciudades/Presentacion\\_Azogues.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/CENEC/Presentaciones_por_ciudades/Presentacion_Azogues.pdf)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos . (2011). *Resultados Censo Nacional Económico* . Quito.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos . (2019, Diciembre 3). *Ecuador en Cifras*. Retrieved from <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/resultados/>
- Maldonado, A. I., & Malo, M. E. (2019, octubre 3). Gestión de Cooperación Internacional del Gad de Cuenca como experiencia previa en la región. (M. Calle, & E. Castro, Interviewers)
- Maldonado, A. L. (2019, 06 18). *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*. Retrieved from <https://www.planificacion.gob.ec/desarrollo-territorial-es-una-prioridad-del-ecuador/>
- Meza, G., & J, C. (2018, 01). *Desarrollo endógeno. Una forma de adaptación y resistencia a los impactos globales en la zona rural de San Pedro Huitzilico, S.L.P.* Retrieved from <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/5292/Globalizaci%C3%B3n%20adaptaci%C3%B3n%20y%20resistencia%20en%20una%20zona%20rural%20ind%C3%ADgna.pdf?sequence=6>
- Monje, J. A. (2014). *Cooperación internacional, descentralización y participación ciudadana: La gestión de la asistencia oficial para el desarrollo desde los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador* . Santiago de Chile : Naciones Unidas .
- Morgenthau, H. J. (1986). *Política entre las Naciones: Lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires : Grupo Editor Latinoamericano .
- Naciones Unidas. (1987). *Nuestro Futuro Común*. Nueva York: UN Documents.
- Naciones Unidas. (2019, 08 23). *Programa de las Naciones Unidas*. Retrieved from <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Novo, M. (2003). El desarrollo sostenible, sus implicaciones en los procesos de cambio. *Polis*, 10-12.
- Ochoa, S. (2015, Noviembre 10). La ONU declaró a Cuenca como ciudad intermedia. Cuenca, Azuay, Ecuador.
- Ortiz Motta, D. C., & Arévalo Galindo, N. E. (2009). *AECA*. Retrieved from <http://www.aeca1.org/xviiencuentroaeca/comunicaciones/113h.pdf>
- Pérez Balcázar, A., & Salazar Paredes, L. (2013). Desarrollo endógeno y clausura operativa territorial. Una aproximación al estudio del desarrollo desde la perspectiva sistémica (El caso Tlalnepantla Morelos, México)\*. *Revista de economía del caribe*, 1.
- Pérez, M. M. (2006). El Desarrollo Local Sostenible. *Economía y Desarrollo*, 61-62.

- RACI. (2017). *raci.org*. Retrieved from <http://raci.org.ar/manual-para-facilitar-el-acceso-a-la-cooperacion-internacional/>
- Real Academia de la Lengua Española. (2019, Mayo 27). *RAE*. Retrieved from <https://drae.es/palabras/%C3%A9tica>
- Rosales, M. (2009). Descentralización del Estado, surgimiento del buen gobierno local y nuevas opciones para el desarrollo local endógeno en América Latina. *La Ciudad Sostenible: Los retos de la pobreza urbana*. Madrid: Red Universitaria de investigación en cooperación.
- Rourke, J. (2007). Thinking and Caring about World Politics. In J. Rourke, *International Politics on the World Stage* (pp. 20-24). McGraw-Hill Higher Education .
- Rozzi, F. A., & Pérez, S. (2008). *Conectadel.org*. Retrieved from <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/09/EL-ENFOQUE-SOBRE-EL-DESARROLLO-TERRITORIAL-doc-Mesa-de-Programas.pdf>
- Secretaría de Relaciones Exteriores de México . (2019, Agosto 10). *Revista Mexicana de Política Exterior* . Retrieved from <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/numeros-antteriores/170-rmpe-102>
- Tapia, P., & Nelson. (2008). *Aprendiendo el desarrollo endógeno : construyendo la diversidad bio-cultura*. La Paz: AGRUCO.
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre estado y ciudadanía* . Bogotá: IEMP Ediciones .
- Unceta, K. (2011). El buen vivir frente a la globalización. *Ecuador Debate*, 107-115.
- Vázquez, N. (2006, 11 21). *Dinero*. Retrieved from <https://www.dinero.com/columna-del-lector/opinion/articulo/crecimiento-economico-vs-desarrollo-sostenible/38695>

## ANEXOS

### *Anexo 1 Entrevista a la Dra. Diana Barzallo responsable de la Jefatura de Cooperación Externa del GAD municipal de Azogues*

- ¿Cuáles son las funciones específicas que realiza la Jefatura de Cooperación Externa?

Esta jefatura fue creada aproximadamente en el 2014, en cumplimiento a la competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados, como los municipios, los cuales asumen la competencia de gestión de la cooperación internacional, para procurar la obtención de recursos nuevos para el cumplimiento de objetivos de los municipios. En cuanto al orgánico, se trata de una jefatura creada administrativamente, más no financieramente.

Es importante mencionar que la jefatura no tiene una partida presupuestaria, por lo que no existe el cargo de jefatura, por lo tanto, soy la encargada de la misma, con una propia denominación y un propio salario con escala 4 en la escala del servicio público.

Desde la creación de la jefatura, no ha existido un fortalecimiento de esta ni el apoyo de técnicos o personal profesional especializado en el tema de gestión de cooperación, por el impedimento presupuestario que existe dentro de la jefatura, y también, porque las administraciones piensan que esta dependencia solamente sirve para captar recursos y no para generar gasto corriente.

Las funciones y objetivos del perfil del cargo están establecidos por el COOTAD y la Constitución, que determinan que esta dependencia se haga cargo de: 1) Rastrear fuentes de cooperación internacional en todas sus modalidades, para armonizarlas con los intereses institucionales. 2) Coordinar y contactarse con los organismos nacionales como ministerios, subsecretarías, etc. Con quienes tenemos convenios de cooperación interinstitucional, por ejemplo: CELEC EP. Es un importante aliado por lo que, a través de ellos, se ha podido gestionar recursos y concretar proyectos significativos por su componente social/ambiental. También se ha podido tener cooperación del mismo tipo con SENAGUA con quienes se ha trabajado en proyectos de reforestación, estudios de cuencas hidrográficas, etc. Y 3) adquisición de capacitaciones, becas, pasantías a través del apoyo técnico de la cooperación internacional y vinculación con otros niveles de gobierno.

Lamentablemente, no se visibiliza la necesidad de una estructuralización y financiamiento adecuado de la jefatura. Se ha ido, paulatinamente aprendiendo, el quehacer de la cooperación nacional e internacional, y al abrirse estos campos se ha visto que, actualmente, es necesario la existencia de un técnico especializado para el apoyo de la jefatura, para que se pueda captar los recursos de cooperación internacional a través de las convocatorias, concursos, y se tenga el tiempo necesario para buscar y preparar proyectos para las fuentes de cooperación existentes. Más que voluntad política, la jefatura necesita fortalecimiento, que no ha habido por las restricciones presupuestarias de municipios pequeños como el de Azogues. Es necesaria la ampliación del personal para que no solamente una persona esté encargada de captar fondos, armar el proyecto, presentarlo, gestionarlo y ejecutarlo. Se podría decir que esto deriva de la falta de transversalidad entre las demás dependencias con la jefatura.

Otro desafío en el tema de cooperación es que, los GAD municipales como el municipio de Azogues tiene una gran demanda de temas concretos, como la renovación del parque automotor para la recolección de residuos sólidos, pero no existen entidad cooperante que done recolectores; el municipio también necesita la construcción de un nuevo camal, pero salvo lo que es alianza público-privada que es un poco difícil captar para proyectos menores de 5 millones de dólares, no existe un cooperante dispuesto a financiarle al municipio para la construcción de este tipo de infraestructuras. Es por esto, que es de suma importancia ver la dirección y los enfoques de la cooperación internacional para Ecuador, que, en su mayoría, se tratan de apoyo técnico, capacitaciones y pasantías, pero no existe gran cantidad para el tema de captación de fondos no reembolsables, y si existen, son para proyectos específicos del interés de la cooperación que no necesariamente calzan con los de las necesidades y objetivos inmediatos del GAD municipal de Azogues.

Finalmente, la competencia que se tiene no es solamente captar recursos, sino es la regulación total de las acciones con fondos internacionales, por lo que el Municipio debería actuar como un ente regulador, articulador y coordinador para la captación de los recursos de las distintas fundaciones, agencias o ONG existentes, y así poder realizar proyectos que estén en armonía con el Plan de Desarrollo Territorial.

- ¿Cómo es el primer contacto con las agencias y como se manejan por primera vez los proyectos? ¿Cuál es la forma en que la oficina de CI se articula con el resto de las dependencias municipales para ejecución, presentación seguimiento de proyectos?

La AME tiene una oficina nacional que envía convocatorias con cierta frecuencia, pero no siempre existen proyectos afines con las necesidades de la jefatura, por lo que se considera como un apoyo relativo de estas convocatorias. Por esto, los proyectos que se han realizado han estado fuera de esta línea o red RISI y AME, más bien han sido búsquedas individuales o institucionales muy particulares del municipio de Azogues, como por ejemplo: se realiza una base de datos con la cancillería que se encuentra dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, donde se mantiene una plataforma relativamente actualizada que se utiliza para buscar links y propuestas de proyectos y agentes internacionales dependiendo de las provincias donde trabajan y los objetivos que podrían cumplir y ser de utilidad para el desarrollo del país y del GAD municipal, después de esta búsqueda se comienza a enviar cartas y hacer contacto como por ejemplo el contacto que se creó con Charity Anywhere, con quien se concretó el proyecto para realizar brigadas médicas para personas en condición de vulnerabilidad en la zona rural, y también se concretó una donación de 300 mil dólares. Otro proyecto que se concretó a través de la AME fue con Funds Valencia, la cual se trata de una fundación española experta en temas de turismo comunitario, que brindó asistencia técnica para la capacitación y evaluación del manejo de este tipo de turismo por 15 días en Azogues. Freedom House, recursos de auxilio urgente el municipio coordinó con el Consejo Consultivo de Genero de Azogues para fomentar la equidad de género en la provincia. Para el fortalecimiento organizativo de mujeres 8 000. También se ha tenido contacto con la embajada de Japón, para brindar asistencia técnica pero no se logró acordar ningún proyecto debido a que no tenía una contraparte para presentar a la embajada por falta de financiamiento.

- En cuanto a la autonomía que tiene la Jefatura ¿se tiene que pedir previa autorización al director de planificación para enviar los proyectos a la alcaldía? O ¿se tiene la libertad de ejecutar proyectos y comunicarse directamente con la alcaldía?

Si, se tiene una autonomía en la jefatura donde todos los alcaldes de turno han dado luz verde para hacer el contacto con los agentes y cooperación, nunca se ha necesitado pasar por un filtro de dirección ni de ninguna otra instancia. El contacto que mantiene esta jefatura es de línea directa con la alcaldía, obviamente es necesario informar al director por cuestión jerárquica, pero para enviar los proyectos se consulta con el alcalde para la autorización y ejecución de este.

- ¿En qué ámbitos se ha beneficiado el GAD municipal por medio de la cooperación internacional?

Se ha convocado a todas las fundaciones y ONG presentes, que son pequeñas, y esto se podría considerar como una debilidad de Azogues a comparación de GAD municipales como el de Cuenca, que tiene gran potencialidad por la presencia de una gran cantidad de fundaciones que captan recursos internacionales. Azogues tiene al momento 4 fundaciones que captan recursos muy puntuales para proyectos de temas ambientales, temas que se trabajan con la judicatura como la violencia de género y actividades de agroecología, pero su sede se encuentra en Cuenca.

- ¿Cuán viable es que un GAD maneje la cooperación internacional, ¿cuáles son los pros y contras de manejar la CI directamente?

Existen varias cuestiones a favor, como el hecho de tener varias fuentes a las cuales se puede acceder para obtener fondos de manera directa, al contrario de cómo se inició con la competencia, donde la normativa existente ponía a la CT como un organismo certificador que trabajaba como una base de datos de proyectos y actuaba con mucho control y rigurosidad con respecto a las ONG. En la actualidad se tiene mayor libertad y debido a esto la experiencia del GAD de Azogues ha tenido una experiencia positiva, se puede acceder de manera libre y directa si los cooperantes tienen la disposición de hacer presencia en Azogues y no se tiene que responder a ninguna otra instancia Sin embargo, se debe mencionar que la cooperación descentralizada no siempre trabaja con gobiernos locales, trabaja fundamentalmente con organizaciones de la Sociedad Civil que tengan el nexo con los países cooperantes, por citar un ejemplo, la cooperación española solamente trabaja por medio de fundaciones o ONG españolas y esas ONG casi nunca trabajan directo con gobiernos, sino con organizaciones de la Sociedad Civil.

Otra dificultad que se presenta en el municipio es que mucha de la cooperación internacional no viene directo a gobiernos locales, es decir, se tiene limitaciones bien establecidas en las convocatorias y el municipio se ve obligado a buscar organizaciones de la Sociedad Civil que quieran participar en estas, que, en muchos de los casos, dichas organizaciones no tienen la estructura, la experiencia suficiente, o el respaldo económico que se precisa para participar. Sin embargo, se ha planteado el fortalecimiento de organizaciones y fundaciones que ya existen para trabajar a través de ellas y fortalecer esta relación entre la dirección y las organizaciones existentes.



También, si se tuviera el presupuesto necesario, sería factible que Azogues participe de redes internacionales de cooperación. Este tema es uno de los que más se debería trabajar en el GAD, si es que se tuviera las partidas presupuestarias para pagar las membresías de estas redes internacionales. El GAD trabaja con UIM (Unión Iberoamericana Municipalista), la cual es la más fuerte para el Municipio y con la que más se trabaja para recibir convocatorias, pasantías y visitas internacionales en España que son destinadas para alcaldes y concejales.

- ¿Existe la posibilidad de que el municipio articule de mejor y mayor manera proyectos con el GAD provincial en entorno a la cooperación internacional para satisfacer las necesidades del sector rural?

Eso depende totalmente de la relación política entre alcalde y prefecto. En ciertas ocasiones se dan relaciones “básicas” que no permiten una coordinación fluida por el hecho de que existe un sesgo político. No ha existido acercamientos a estos proyectos, pero es interesante en virtud de que, tanto alcaldes como prefectos, captan alguna convocatoria de interés urbano y la dirección capta una de interés rural, podría existir esta posibilidad, sobre todo con la administración actual. Se debería pensar en un convenio que responsabilice tanto a la jefatura y a la dirección de cooperación internacional del cantón.

- De acuerdo con su experiencia profesional ¿Cuáles son los elementos o características necesarias para tener una CI efectiva y adecuada a las necesidades del territorio?

Ha existido apoyo en los proyectos que han salido por parte de la administración, sin embargo; es necesario plantear una ordenanza que regule la estructura, el financiamiento y que reafirme cada una de las competencias y atribuciones que tiene la jefatura, a parte del apoyo y la necesidad que tiene la misma con respecto al talento humano. También es necesario la sensibilización entre la primera autoridad, que propone los proyectos y ordenanza; y, del consejo municipal y de los concejales, quienes son los que aprueban la ordenanza, para que se entienda que los recursos que se puedan asignar a la jefatura son para mejorar la oportunidad de Azogues de salir al mundo y de cierta manera

promocionarse en la internacionalización de la ciudad para así beneficiarse de la globalización. Se necesita un fortalecimiento a la estructura a partir de una normativa clara, bien elaborada que visibilice bien esta necesidad de fortalecer la estructura para que también las funciones queden bien especificadas y se de paso a una partida presupuestaria y un fondo de contraparte que permita ampliar la capacidad en la cooperación internacional para ser miembros de plataformas y redes internacionales, fortalecer la parte diplomática y protocolaria para mejorar la captación de cooperantes. Esta ordenanza debe hablar sobre la dualidad entre relaciones internacionales, cooperación internacional y la relación propia del municipio con otras entidades nacionales que captan recursos, que funcionaría como eje articulador.

***Anexo 2 Entrevista a Ana Isabel Maldonado y María Elisa Malo técnicas de Relaciones Internacionales y Cooperación del GAD municipal de Cuenca.***

- ¿Desde cuándo existe en Cuenca una gestión institucionalizada de la cooperación internacional?

Desde el año 1999 existía una oficina encargada de las Relaciones Internacionales, pero contaba con un solo funcionario que desempeñaba un papel más protocolario en el marco de declarar a Cuenca como patrimonio internacional. En el año 2011 se establece la oficina como dirección ya con un enfoque real a la cooperación y relaciones internacionales.

- ¿Cuáles son las funciones específicas que realiza la dirección de Relaciones Internacionales?

La dirección está a cargo de la adhesión a redes internacionales de la ciudad, convenios de cooperación o de hermanamientos, gestión de asistencias técnicas, gestión con agencias de las Naciones Unidas con agencias de cooperación en territorio como GIZ, COICA, GICA. En la actualidad nos concentramos en el tema de captación de fondos no reembolsables para proyectos del GAD, aunque todavía no se ha fortalecido este tema.

En la actualidad la dirección cuenta con dos proyectos uno de Cooperación Internacional y el segundo denominado Cuenca Intercultural. El primer proyecto engloba las redes Internacionales, visitas protocolarias, convenios o hermanamientos, las asistencias técnicas, captación de fondos no reembolsables, la gestión de un convenio establecido con el PENUD. Por otro lado “Cuenca Intercultural” que reemplazó al antes denominado “Semana Internacional”, este proyecto tiene relación con la competencia que tiene la dirección en promover la interculturalidad en Cuenca, no se enfoca tanto en la diversidad de culturas existentes en el Ecuador, más está orientada hacia los extranjeros que viven en la ciudad para establecer contacto con las embajadas y consulados. En este marco, se realizarán tres eventos articulando diferentes instituciones y organizaciones de extranjeros. Se espera que los proyectos cambien el próximo año ya que el presupuesto

que maneja el municipio es el de la administración anterior, es decir prorrogado. Con esto se espera que los próximos proyectos apunten a la internacionalización de Cuenca.

Además, se pretende a través de una ordenanza establecer un marco jurídico para toda la gestión que está realizando la dirección; con el objetivo de asegurar la gestión de cooperación y relaciones internacionales independientemente de la administración que este en el municipio de Cuenca.

- Dividiendo la evolución en la gestión de la cooperación y relaciones internacionales por parte del GAD, ¿Cómo fue la etapa inicial en la cual el municipio empezó con la gestión? ¿Cuándo se afianzó la cooperación internacional y de acuerdo a su experiencia cree que la gestión de la cooperación internacional ha llegado a un grado de madurez en Cuenca?

Comparado con otros municipios en el GAD de Cuenca se podría decir que ha alcanzado un punto de madurez. Además, somos miembros fundadores de una red municipal la RICI dentro de la AME (Asociación de Municipios del Ecuador), través de esta organización hemos capacitado a otros municipios del país sobre temas de cooperación internacional. A nivel nacional existen pocos municipios que entienden la importancia de la cooperación internacional como alternativa para el financiamiento de proyectos.

Las redes Internacionales son un espacio de intercambio de experiencias entre diferentes ciudades, a través de foros, talleres, congresos. En un punto la RICI, trato de unir a diferentes municipios para aplicar a fondos en manera conjuntas, puesto que, existen municipios muy pequeños y se dificulta ser beneficiarios de un fondo internacional, fondos grandes; para esto se necesita una adecuada planificación con un buen número de beneficiarios. Lamentablemente nada de esto se concretó.

- ¿Cómo se podría incentivar a un GAD Municipal a manejar la cooperación internacional?

Mastranto los resultados y la experiencia que por ejemplo a Cuenca ha venido varios municipios de la Amazonía y otros lugares del país para conocer nuestra gestión. Con esto se demuestra que es posible tener buenos resultados a través de la cooperación. También, es importante mostrarles el ahorro que puede tener un GAD. A través de la asistencia técnica se pueden ahorrar recursos ya que el municipio evita el pago de expertos o técnicos.

- ¿Cómo es el primer contacto con las agencias y como se manejan por primera vez los proyectos?

Hay varias maneras para establecer el contacto.

1. Nosotros escribimos a las agencias de manera directa a través de oficios o correos electrónicos;
2. También, con la visita de embajadores a la ciudad se aprovecha el espacio para realizar contactos y conexiones; ya sea con el embajador como intermediario de alguna organización o con la propia embajada.

3. Los viajes que realiza el alcalde al exterior también sirven para realizar el primer contacto con las agencias.

Después del primer contacto es importante realizar la visita a las sedes de las agencias que por lo general se encuentran en Quito a modo de afianzar las relaciones entre las agencias y el GAD. La directora de esta dependencia es la encargada de realizar estos contactos.

Es importante para esto que el GAD y la administración tengan una línea clara y los proyectos emblemáticos o prioritarios muy bien definidos para poder focalizar la gestión de cooperación internacional. La gestión de nuestra dirección sigue los lineamientos del PDOT y el POA por eso estamos trabajando en la ordenanza que establezca objetivos de ciudad más no de administración.

- ¿En qué ámbitos se ha beneficiado el GAD municipal por medio de la cooperación internacional?

En el fortalecimiento de las capacidades institucionales en varias áreas: patrimonio, cultura, política de género, en riesgo, movilidad, ambiente. También en el ámbito internacional, al saber cuáles son las prioridades de la comunidad internacional para tener claro cuál es la oferta de cooperación a la cual debemos apuntar.

- ¿Cuán viable es que un GAD maneje la cooperación internacional, cuáles son los pros y contras de manejar la CI directamente?

Existen más aspectos positivos que negativos. Lamentablemente, por más que se haya descentralizado la cooperación las agencias y las oportunidades están centralizadas en Quito, la oferta llega allá. La cooperación no trae nada malo a las ciudades solo se requiere una adecuada gestión. El problema radica en que el rol de un gobierno local no es comparable al del gobierno nacional a nivel internacional; sin embargo, con el tiempo va a tener un rol más importante porque los gobiernos locales son los que están más cerca del problema, más cerca de la gente, de la solución. Por ejemplo, en la agenda 2030 ubican al rol de la ciudad por encima del gobierno porque la mayor parte de la población mundial se encuentra en las ciudades es fundamentalmente tarea de las autoridades locales encontrar soluciones y aplicar la agenda 2030 y los ODS. Es importante que se le dé más importancia a las ciudades y que el gobierno articule acciones con nosotros. La mayor cantidad de fondos se llevan los ministerios porque ellos cuentan con todo el aparato estatal para la ejecución de esos fondos.

- De acuerdo a su experiencia profesional ¿Cuáles son los elementos o características necesarias para tener una CI efectiva y adecuada a las necesidades del territorio?

La voluntad política, un equipo técnico adecuado y preparado en el tema de cooperación porque ese es otro limitante en el Ecuador, la falta de personal especializado en temas de cooperación. También es importante la inversión que realice el municipio en cooperación para poder tener presencia en redes internacionales que le permitan mayor acceso en temas de cooperación. La cooperación Sur-Sur es importante y ha ido creciendo en los últimos años. (larga explicación sobre la cooperación SUR SUR es más solidaria)

- ¿Cuáles se configuran como las principales fuentes del GAD municipal para la CI?

Las principales fuentes son: agencias, redes internacionales, Agencias de Naciones Unidas, Agencias de Cooperación Internacional y municipios de otras ciudades.

En cuanto a cuestiones de Asistencia Técnica se tiene mayor apoyo de ONGs, y en el tema de Inversión Financiera, son Agencias de Cooperación como la Agencia Francesa de Desarrollo, Fondos Internacionales y Bancos como CADVID (Organizaciones Multilaterales).

- ¿Cómo sería el panorama cuencano en caso de que no existiera la cooperación internacional, de manera específica, si no existiera una adecuada gestión de esta?

La ciudad no tuviera un posicionamiento internacional, es decir, no se diera a conocer las buenas prácticas de cuenca y sus experiencias positivas. No existieran asistencias técnicas, que, sin una dirección no se hubiera podido gestionar.

Como dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación, nuestra responsabilidad es articular, ser intermediarios para realizar una intercomunicación entre las direcciones nacionales y actores internacionales. Por lo tanto, no existiría un contacto tan fluido entre estos actores.

- ¿Cuál es la forma en que la oficina de CI se articula con el resto de las dependencias municipales para ejecución, presentación seguimiento de proyectos?

La articulación local se da mediante el contacto con las dependencias municipales, de estas se recolectan las necesidades a partir de su planificación, proyectos y prioridades del alcalde, y se intenta empatar con la “oferta” que se dispondría de los distintos proyectos propuestos por dichas agencias internacionales. Se realizan reuniones anuales para definir necesidades y también periódicamente para hacer el seguimiento necesario para cumplir los proyectos y las necesidades.

- ¿Cómo el GAD municipal determino las áreas de mayor interés para focalizar la CI?

Las áreas de mayor interés son propuestas y determinadas por el Plan de Ordenamiento Territorial y el plan de trabajo del alcalde de turno. Por otro lado, también existen necesidades que surgen, como el tema de la migración, que podría no estar en el plan de trabajo del alcalde, pero igualmente se vuelve de interés para el GAD municipal.

- ¿Cuáles son los tipos de cooperación internacional que son más utilizadas en el GAD?

Los principales tipos de cooperación internacional utilizados actualmente por el GAD de Cuenca es la Asistencia técnica enfocada a la captación de fondos y Asistencia Financiera No Reembolsable, los cuales son las competencias del GAD decretadas por el gobierno

central desde el 2011. Estos fondos y asistencias de financiación sirven para realizar proyectos para el desarrollo de la ciudad.

- ¿Cuáles son las características que tiene Cuenca para ser una ciudad atractiva para la CI?

Cuenca ha captado cooperación de las agencias y actores internacionales por sus atractivos, la ciudad tiene un gran número de proyectos que han sido ejemplares como el buen manejo de residuos sólidos, la gestión de agua, de basura, etc. Es básicamente gracias a las buenas prácticas que se han realizado en los últimos años. También, la ciudad de Cuenca se dio a conocer internacionalmente como una ciudad intermedia, la ciudad se alinea con otras para mostrarse internacionalmente con este concepto de ciudad intermedia (ciudad con menos de un millón de habitantes). Es decir, que para un GAD municipal que no maneje mucho la Cooperación Internacional, es necesario que se haga un análisis de las fortalezas y que capacidad institucional tenga desarrollada para captar cooperación de las agencias y actores internacionales. Para esto también la ciudad debería distinguir si quiere dedicarse a CI, que es el tema de la captación de fondos y asistencia técnica; o la internacionalización, que es más compleja cuando las ciudades son de menor tamaño que Cuenca. Lo ideal es encontrar algo único que tenga la ciudad para ofrecer e internacionalizarle.

- ¿Cómo se determinan las agencias, organismos internacionales, ONG, etc. en que municipios y territorios trabajar?

Se determina a partir de cómo se da a conocer la ciudad, demostrando las buenas prácticas, las fortalezas y lo que puede ofrecer la ciudad a las agencias internacionales de cooperación. Prácticamente se basa en un cierto tipo de propaganda donde se demuestra las cualidades y las fortalezas de la ciudad.

- Para un GAD cuál sería una manera efectiva de gestionar la CI que no implique el sometimiento de la institución ante agencias internacionales, cómo puede un municipio a través o con la ayuda de la CI puede integrarse a un mundo globalizado sin perder su identidad.

No se puede perder la identidad cuando se trabaja con agencias internacionales. En caso de que exista cierto sometimiento, se puede evitar al momento de negociar y buscando una forma de cooperación internacional que no perjudique a la ciudad, como es el caso de la cooperación Sur-Sur, que maneja un mismo contexto y existe mayor solidaridad.


- ¿Existe la posibilidad de que el GAD municipal de Cuenca, que tiene mayor experiencia, asesore a un GAD municipal que no tenga tanta experiencia en CI?

Sí, se ha realizado a través de la Red RISI con los encuentros anuales que se realizan y son organizados por esta red. También los GADs municipales se pueden acercar al GAD de Cuenca, pero se lleva de una mejor manera a través de estas redes internacionales que intercambian experiencias de cooperación internacional.

- ¿Se podría hablar de la ci como una política pública de cuenca independientemente de las administraciones de turno?

Este momento existe una dependencia por la Resolución No. 0009-CNC-2011, el cual da ciertas facultades al GAD municipal, pero se debe tener concordancia con la Planificación tanto del alcalde como del Gobierno Central, es decir, dependemos de los enfoques que ellos tengan para así planificar regular, controlar y gestionar la Cooperación Internacional.

**Anexo 3 Esquema general para presentación de proyectos de la SENPLADES.**



**4. Esquema general para la presentación del documento de un programa de inversión**

**ESQUEMA GENERAL PARA LA PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO DE UN PROGRAMA DE INVERSIÓN**

1. INTRODUCCIÓN
2. ANTECEDENTES
3. SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR, PROBLEMA O REGIÓN PERTINENTE AL PROGRAMA (DIAGNÓSTICO)
4. JUSTIFICACIÓN
5. BENEFICIARIOS
6. OBJETIVOS
  - 6.1. OBJETIVO GENERAL
  - 6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS
7. METAS
8. POLÍTICAS DEL PROGRAMA
9. ESTRATEGIAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA
10. PROYECTOS QUE FORMAN PARTE DEL PROGRAMA
  - 10.1. RESUMEN DE LOS ASPECTOS TÉCNICOS DEL PROGRAMA
  - 10.2. PERFILES DE CADA UNO DE LOS PROYECTOS DEL PROGRAMA
11. INVERSIONES DEL PROGRAMA
  - 11.1. INVERSIÓN POR PROYECTO
  - 11.2. CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN DEL PROGRAMA
12. PRESUPUESTO DEL PROGRAMA
13. BENEFICIOS QUE GENERARÍA EL PROGRAMA
14. EVALUACIÓN ECONÓMICA Y/O FINANCIERA
  - 14.1. INDICADORES FINANCIEROS (VANf; TIRf; B/Cf)
  - 14.2. INDICADORES ECONÓMICOS (VANE; TIRe; B/Ce)
15. COMPETENCIA INSTITUCIONAL
16. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA
17. ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL

22

Av. Juan León Mera No. 130 y Patria, PBX: 3978900. Fax: 3978900 Ext. 2809. E-mail: [senplades@senplades.gov.ec](mailto:senplades@senplades.gov.ec)