



Universidad del Azuay

Facultad de Ciencias Jurídicas

Escuela de Estudios Internacionales

**Modelo de Gestión de la Cooperación de la Corporación
Municipal de Cuenca**

**Trabajo de graduación previo a la obtención del título de
Licenciado en Estudios Internacionales con mención en
Comercio Exterior**

Autor: Felipe Correa Barzallo

Director: Abg. Andrés Martínez

Cuenca, Ecuador

2011

A mi esposa y a mi hija.

El presente trabajo contó con el apoyo de:



Índice de Contenidos

1.	Introducción.....	1
2.	Antecedentes.....	4
2.1	La Corporación Municipal de Cuenca.....	4
2.2	Historia de la cooperación internacional.....	7
2.3	La situación actual de la cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador.....	11
3.	Conceptos básicos.....	16
3.1	¿Qué es la cooperación internacional para el desarrollo?.....	16
3.2	Tipos de cooperación.....	17
3.2.1	Cooperación financiera.....	18
3.2.2	Renegociación de deuda.....	19
3.2.3	Cooperación técnica.....	19
3.2.4	Cooperación bilateral.....	19
3.2.5	Cooperación multilateral.....	20
3.2.6	Cooperación descentralizada.....	20
3.2.7	Cooperación triangular.....	20
3.2.8	Cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD).....	21
3.2.9	Ayuda humanitaria y de desastres.....	21
3.2.10	Cooperación cultural y académica.....	22
3.3	Relaciones internacionales.....	22
3.4	¿Qué es la Paradiplomacia?.....	22
4.	Marco jurídico.....	24
4.1	Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.....	24
4.2	El Programa de Acción de Accra (PAA).....	25
4.3	Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).....	27
4.4	Legislación ecuatoriana sobre Cooperación.....	28

5.	Propuesta de Modelo de Gestión para la oficina de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Ilustre Municipalidad de Cuenca.	31
5.1	Rol.	31
5.2	Funciones de la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación.	32
5.3	Etapas del modelo de gestión.	33
5.3.1	Programación.	33
5.3.2	Alineación de la cooperación.	34
5.3.3	Formulación de programas y proyectos.	35
5.3.4	Ejecución y evaluación de proyectos.	36
5.4	Estructura orgánica.	38
5.4.1	Director.	42
5.4.2	Asistente de gestión.	43
5.4.3	Asistente operativo.	43
5.4.4	Jefe/a de Gestión de la Cooperación Internacional.	44
5.4.5	Jefe/a de Proyección Internacional.	45
5.4.6	Staff técnico.	45
5.5	Análisis costo-beneficio de la nueva estructura orgánica.	47
5.5.1	Jefe/a de Gestión de la Cooperación Internacional.	48
5.6	Indicadores de gestión.	49
5.6.1	Gestión de la Cooperación.	49
5.6.2	Proyección Internacional.	50
6.	Conclusiones y recomendaciones.	51
7.	Bibliografía.	56

Índice de ilustraciones y cuadros

Gráfico No. 1 Comportamiento de la Cooperación Internacional 1960-2009 en millones de dólares.....	12
Gráfico No. 2 Montos de cooperación internacional no reembolsable desembolsados por período de gobierno en millones de dólares.	13
Gráfico No. 3 Monto desembolsado de cooperación internacional no reembolsable por año en millones de dólares	13
Gráfico 4. Distribución de la procedencia de la cooperación no reembolsable en el Ecuador por fuente 2007 – 2009.	15
Gráfico No. 5 Proceso de gestión de la Cooperación.....	37
Gráfico No. 6 Estructura funcional de la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación	39
Gráfico No. 7 Líneas de trabajo de la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación	40
Gráfico No. 8 Estructura de personal de la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación	41
Tabla No. 1 Costos de reforma a la estructura orgánica.	48

Resumen

El presente documento tiene cuatro propósitos básicos, en primer lugar, presentar algunas referencias conceptuales básicas, pero actuales, sobre la cooperación internacional al desarrollo; en segundo lugar se realiza un breve análisis de la realidad de la I. Municipalidad de Cuenca, que originó y en la que se desarrolló el presente estudio; en tercer lugar aportar con una propuesta organizativa para potenciar la gestión de la Jefatura de Relaciones Internacionales y Protocolo de la Municipalidad y sus órganos autónomos, y por último, emitir algunas recomendaciones que han surgido del estudio realizado y que intentan proporcionar algunos elementos de soporte a la gestión de esta dependencia municipal.

Abstract

This document has four basic purposes, firstly to present some basic conceptual references, about international cooperation for development, second it is a brief analysis of the reality of the Municipality of Cuenca, that originated and where the present study developed, thirdly to provide an organizational proposal to enhance the management of the International Relations and Protocol department of the Municipality and its autonomous institutions, and finally it tries to give some recommendations that showed up from the study and attempt to provide some elements that can support the management of this Municipal section.

1. Introducción.

En cada región, provincia o cantón las necesidades son diferentes y por ende requieren atención diferenciada, los gobiernos locales por su cercanía a los ciudadanos tienen la obligación de promover intervenciones especializadas de acuerdo a la realidad de su jurisdicción territorial y articular su estrategia de desarrollo con otras similares a nivel provincial, regional y nacional, para constituirse en verdaderos promotores del desarrollo local. Los valiosos procesos de descentralización, enmarcados en el ámbito de la modernización del Estado, se iniciaron con mucha fuerza a principios de la década de los noventa. Estas iniciativas sin lugar a dudas, han requerido amplio apoyo político y la justificación de poseer las capacidades, por parte de los gobiernos locales, para proveer los servicios públicos que demandan sus pobladores.

La descentralización de la administración pública en el Ecuador, inició oficialmente con la promulgación de la Ley de Modernización del Estado en el año 1993, en la que ya se contempla esta modalidad. Posteriormente, se expidió la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto General del Estado a los Gobiernos Seccionales y luego la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social. Por último, en agosto del año 2010 se promulgó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que establece la organización político administrativo del Estado ecuatoriano, la dinámica de los gobiernos autónomos descentralizados en sus diferentes niveles, los regímenes especiales y define un modelo de descentralización obligatoria y progresiva, basado en el Sistema Nacional de Competencias.

La descentralización aplicada adecuadamente, tanto administrativa como financieramente, integra varias ventajas, como: mejor adaptación de los servicios a las necesidades de los mandantes, acerca el nivel de decisión a la población, fomento de bienes públicos innovadores, reducción de costos administrativos, entre otros. En este contexto se ha concedido a los gobiernos locales, un número de competencias bajo administración autónoma, como: la planificación territorial, fijación de tributos, provisión de servicios agua potable, alcantarillado, la gestión del tránsito y

transporte, la disposición de desechos, provisión de infraestructura pública, por citar algunas, mismas que posibilitan su intervención integral en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus administrados.

Desde el año 2008, con la aprobación de la Constitución de la República redactada en Montecristi, la gestión de la cooperación internacional hace parte de las facultades de los gobiernos autónomos descentralizados (GADs), como medio para promover el cumplimiento de las competencias que le otorga la Carta Magna (Art. 264). En base a esta disposición los GADs, podrán independientemente gestionar recursos del extranjero, para complementar o potenciar su inversión en planes, programas y proyectos, que a su vez estén enfocados a apoyar el cumplimiento de sus facultades. De esta manera la gestión de la cooperación internacional, puede ser vista como un eje transversal a la acción de las dependencias que forman parte de la institucionalidad de un GAD, debiendo estar presente dentro de los mecanismos de apoyo para su gestión.

La cooperación internacional como mecanismo de solidaridad con los pueblos menos favorecidos, constituye una forma de contribuir a la promoción del desarrollo de los países en vías de desarrollo. El fomento del bienestar mundial es una responsabilidad de todos, esta corresponsabilidad donde cada uno de sus actores cumple un rol complementario, y cuyo resultado no representa la mera suma de sus esfuerzos.

Este trabajo tiene como objetivo desarrollar una propuesta de modelo de gestión para la Unidad de Relaciones Internacionales y Protocolo de la I. Municipalidad de Cuenca, relacionado con la gestión de la cooperación internacional, a través de la cual se complemente el trabajo de la Corporación Municipal de manera eficiente y generando sinergias en sus resultados.

Se ha tenido muy en cuenta la necesidad que los productos resultantes de esta metodología, demuestren un nivel de importante de apropiación, un conocimiento real de las necesidades de los ciudadanos y su profundo compromiso de cumplimiento.

A pesar de que la presente propuesta está basada en la gestión de la cooperación, se ha considerado necesario pensar en la integralidad de la gestión de la dependencia

objetivo. Bajo esta reflexión se han diseñado algunos elementos organizativos de manera que apoyen otras funciones como la proyección internacional de la ciudad.

2. Antecedentes.

2.1 La Corporación Municipal de Cuenca.

La I. Municipalidad de Cuenca (IMC) como gobierno autónomo descentralizado municipal, goza de independencia política administrativa y financiera (COOTAD Art. 53), y en este sentido tiene la capacidad de ejercer facultades ejecutivas en lo que respecta a sus competencias y jurisdicción territorial (COOTAD Art. 5).

La IMC “en el cumplimiento de sus fines, la ejecución de sus funciones y el ejercicio de sus facultades, desarrolla actividades de manera directa, a través de sus Empresas, y, con la participación de organismos descentralizados y desconcentrados” (Reglamento de Estructura Funcional de la I. Municipalidad de Cuenca, primer considerando).

La Municipalidad dentro de su estructura orgánica cuenta, desde hace varios años, con la Unidad de Relaciones Internacionales y Protocolo. La misma ha venido desarrollando funciones básicamente de tipo operativo, entre las cuales sobresalen: la recepción de autoridades internacionales y la organización logística de viajes al extranjero de autoridades y funcionarios municipales, dentro de ésta última, siendo su función principal la obtención de documentos de viaje, pasajes y otros relacionados. Dejando, en consecuencia, relegadas las gestiones estratégicas propias de las relaciones con países y ciudades del extranjero.

Al tener esta Unidad un rol tan limitado, las dependencias municipales que deseaban o requerían entablar relaciones con instituciones domiciliadas fuera del Ecuador, debían hacerlo sin seguir una estrategia que haya sido definida previamente con claridad, provocando descoordinación en relación con otras dependencias y la imposibilidad de un trabajo sinérgico.

Por otro lado, la cooperación que se recibía era, en su mayor parte, producto de iniciativas provenientes de los cooperantes internacionales, mismas que muchas veces no respondían a los requerimientos estratégicos y prioridades territoriales, convirtiéndose de esta manera en esfuerzos aislados y de limitado impacto.

De la misma forma, se ha evidenciado en la mayoría de los departamentos municipales la necesidad de fortalecer las capacidades de sus funcionarios y funcionarias en aspectos relacionados a la cooperación internacional, sobre todo de aquellos que desempeñan cargos que se pueden considerar estratégicos por varios motivos, como: su proximidad a las autoridades, que sus funciones estén relacionadas con la formulación de proyectos y la asesoría a otros niveles jerárquicos, etc. Es indispensable la formación de los servidores municipales en metodologías de formulación de proyectos, que se implementan actualmente en el extranjero y que les permitirán plasmar, de manera acertada, la visión de la Administración en documentos con valor agregado, competitivos y que incluyan elementos conceptuales esenciales.

La participación internacional de la Municipalidad, ha sido realizada por sus representantes políticos, razón por la cual históricamente no se ha podido registrar su impacto y sus resultados no se cuantificaban efectivamente. La razón principal de estos problemas radicaba en el escaso planteamiento de objetivos previos a cada misión, y en la mayoría de los casos no se realizaba seguimiento alguno de los acuerdos o compromisos adquiridos en el extranjero, al menos desde la Unidad de Relaciones Internacionales que para el efecto debería ser la instancia apropiada.

En lo que respecta a su organización administrativa, la Municipalidad con el fin de potenciar la eficiencia en la prestación de servicios y el ejercicio de sus competencias, la Municipalidad de Cuenca, ha constituido varias Empresas Públicas Municipales y otras entidades autónomas adscritas a su ordenamiento institucional y legal, mismas que se detallan a continuación:

- Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca,(ETAPA EP);
- Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca(EMAC EP);
- Empresa Pública Municipal de Servicios de Cementerio, Sala de Velaciones y Exequias (EMUCE EP);
- Empresa Pública de Movilidad (EMOV EP);
- Empresa Pública Municipal de Servicios de Rastro y Plazas de Ganado (EMURPLAG EP);
- Empresa Pública Municipal de Urbanización y Vivienda (EMUVI EP);

- Consejo de Seguridad Ciudadana (CSC);
- Consejo Cantonal de Salud (CCS);
- Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia (CCNA);
- Comisión de Gestión Ambiental (CGA);
- Guardia de Seguridad Ciudadana (GSC);
- Corporación Aeroportuaria de Cuenca (CORPAC);
- Fundación Turismo para Cuenca;
- Fundación Municipal del Niño y la Mujer;
- Acción Social Municipal;
- Unidad Ejecutora de Proyectos;
- Casa de la Juventud;
- Red de Farmacias Solidarias - FARMASOL EP
- Fundación Bienal de Cuenca; y,
- Fundación Iluminar.

Estos órganos públicos especializados gozan de total autonomía administrativa y financiera, y son manejados por un director o gerente, quien es elegido dentro de su propio directorio de entre una terna propuesta por el Alcalde, con excepción de Acción Social cuya presidenta es la esposa del primer personero del Cantón. Las actividades y funciones de cada una de estas instituciones han sido diseñadas para que cumplan tareas concretas y complementarias. Sin embargo, durante los últimos años han venido trabajando, en algunas áreas, alejados de lo que podría considerarse como un nivel óptimo de coordinación, produciendo incluso duplicación de labores con su consecuente efecto negativo en la inversión de los recursos.

La actual Administración Municipal, se ha percatado de esta realidad y de la necesidad concebir tanto a las dependencias que conforman la Municipalidad como a sus entidades autónomas dentro de una figura de Corporación, de manera que todos estos organismos se vinculen estratégicamente de manera que se produzca un nivel adecuado de coordinación y se promueva la generación de sinergias. Dentro de esta noción se han identificado de un análisis de la Secretaria de Gobierno y Administración, que en todos o casi en todos los órganos que conforman la Corporación Municipal, existen varios elementos de su gestión administrativa que se repiten, como son: informática, comunicación, asesoría jurídica, etc. De la misma

forma todos los organismos de la Corporación, en la actualidad, requieren relacionarse con instituciones del extranjero para fortalecer sus habilidades, disminuir sus debilidades o complementar su inversión con recursos de la cooperación.

Por otro lado, hay que considerar que las relaciones internacionales rinden verdaderos frutos luego de procesos a largo plazo, y que requieren constancia. Por las razones expuestas se hace indispensable la consolidación de un órgano que gestione las mismas en su integralidad, consolidando una imagen única al extranjero, pero sobre todo promoviendo un trabajo sinérgico, entre las diferentes entidades de la Corporación Municipal y los organismos internacionales oferentes de cooperación.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que para reforzar la eficacia de la cooperación internacional ésta debe ser dirigida por técnicos del área, que definan medios, mecanismos y procesos que garanticen que los recursos que se reciban por este concepto contribuyan solventar las prioridades territoriales.

2.2 Historia de la cooperación internacional.

La cooperación internacional (CI) surge en 1945 terminada la Segunda Guerra Mundial. La cual fue marcada con la firma de la Carta de San Francisco y la fundación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La cooperación internacional fue concebida con el objetivo primordial de mantener la paz y la seguridad internacional, a través del fomento del desarrollo y la disminución de las brechas entre los Estados. Los elementos constitutivos de la cooperación internacional fueron variando según la realidad mundial de cada momento histórico, inclusive su propósito ideal ha sido, en muchas ocasiones, alterado de acuerdo a los intereses de los países cooperantes y su política exterior.

Uno de los primeros y más importantes hitos de la historia de la cooperación internacional, lo constituyó el Plan Marshall o como se lo llamó oficialmente *European Recovery Program*. Este plan fue parte de la política exterior de los Estados Unidos, cuyo objetivo principal era apoyar la reconstrucción de los países europeos, luego de la Segunda Guerra Mundial. Esta iniciativa fue diseñada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos y recibió su nombre del secretario George Marshall, quien luego sería quien coordinaría la ejecución del envío de la

ayuda, misma ascendería a una cantidad de trece mil millones de dólares (McNeese, Tim, 2000, p.6) que fueron invertidos para restablecer el orden económico y político de Europa Occidental.

La relación entre el Plan Marshall y Comunidad Económica Europea, muchas veces se toma por hecho, a pesar de que parece no existir una relación directa entre estos dos hechos. Sin embargo, se ha puesto en evidencia dos motivaciones principales, de la parte estadounidense, para apoyar la integración europea. En primer lugar, a Washington le inquietaba la inestabilidad política en la región, pues estaba latente la amenaza de expansión comunista en Europa. En este sentido era indispensable, para los Estados Unidos, contar con una política exterior adecuada que le permita disminuir esta posibilidad, sin que ello implique una iniciativa demasiado intervencionista. En segundo lugar, a la parte estadounidense le interesaba poder consolidar un mercado europeo amplio, abierto e integrado al que dirigir sus exportaciones y de esta manera revitalizar su economía.

Durante los años 60, se diseñan las primeras políticas de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Esto como consecuencia de las iniciativas hegemónicas relacionadas a la Guerra Fría y los procesos de descolonización de algunas naciones africanas. Entrada la década de los 70, se diversificaron aún más los vínculos de cooperación entre naciones, fortaleciéndose o debilitándose de acuerdo a varios factores tales como: las crisis económicas provocadas a su vez por los inesperados precios del petróleo, escenario donde la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) llegó a desempeñar un importante rol; las crisis políticas en parte de América Latina, donde se generaron movimientos militares que se hicieron del poder por la fuerza; entre otras.

Avances importantes se dieron durante los años 80, cuando aparecieron nuevas concepciones doctrinarias en torno a la Ciencia Política y a las Relaciones Internacionales, las cuales apuntaban a un fortalecimiento del papel del desarrollo y la cooperación internacional en el mundo. Por otro lado, en esta etapa tuvieron gran impacto las crisis de deuda externa en los países en vías de desarrollo y, las recomendaciones de los países desarrollados que se plasmarían luego en el Consenso de Washington. Las políticas económicas que estuvieron contempladas dentro del Consenso de Washington fueron considerados por los organismos

financieros y centros económicos asentados en Washington como la mejor vía para que los países latinoamericanos guíen su crecimiento.

Existen otros acontecimientos que marcaron de manera profunda el proceso histórico de la cooperación internacional, como la caída del Muro de Berlín (1989) y la posterior división de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1991. Estos eventos de impacto mundial, cambiaron las concepciones utilizadas hasta el momento para determinar las prioridades territoriales y sectoriales, por un nuevo esquema centrado en el nivel de pobreza como principio rector de la cooperación internacional. En el período de la Guerra Fría, el criterio para la asignación de la cooperación estaba marcado por la ubicación geográfica de los países, en relación a su cercanía con URSS. Un país era más prioritario, en cuanto a al direccionamiento de la ayuda, mientras más próximo estaba al bloque soviético.

Los años de la Guerra Fría estuvieron marcados por el dominio de dos polos o potencias (Estados Unidos y la Unión Soviética), entre los que existía una rivalidad abierta y que constantemente amenazaba con una nueva guerra. Sin embargo, esta antagonía se demostró muy poco en el frente militar, no así en los frentes económico y político. La cooperación internacional que se ocasionó durante este tiempo estuvo vinculada directamente a esta dinámica. Luego de terminada la Guerra Fría, y con el resurgimiento de nuevas potencias económicas, como: Japón y la Comunidad Económica Europea, y dentro de esta última naciones que comenzaban a demostrar su independencia diplomática como: Francia y Alemania, se constituyó un escenario internacional multipolar, lo que también ha tenido impacto sobre los procesos de la cooperación, con la adhesión de nuevos y diversos actores que generan y demandan apoyos.

En el año 2000 se fijaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), dentro de la Declaración del Milenio, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Luego, los hechos producidos en 2001 en territorio estadounidense, determinaron la dirección de la política exterior de este país y dentro de ésta su ayuda al desarrollo, misma que se direccionó hacia países en proceso de conformación o consolidación, de manera específica a los países de Oriente Medio que no poseen regímenes democráticos afianzados. Este nuevo objetivo se propagó también entre otros Estados proveedores de cooperación, quienes sumaron sus agendas a esta nueva

causa: la lucha contra el terrorismo. El enfoque de la cooperación internacional como medio para disminuir la incidencia y crecimiento de los grupos violentos, se basa en la concepción de que muchas veces el terrorismo se asocia a situaciones económicas, educativas, sociales, políticas, etc. En este sentido, se ha considerado a la CI como alternativa para intervenir en los territorios de los cuales provienen los grupos terroristas con el fin de disminuir la incidencia de estos grupos dentro de la población susceptible a estas tendencias.

También han aparecido cambios en relación a las partes que intervienen en la cooperación, sobre todo en la incorporación de nuevos actores. En este sentido se debe mencionar que hoy, además de los Estados, existen diversos agentes que participan en el proceso, como: organismos multilaterales, organismos supranacionales, organizaciones de la sociedad civil, corporaciones multinacionales, autoridades locales, etc.

En la actualidad somos testigos de una transformación de los modelos de cooperación internacional, y como una de sus consecuencias, el cambio radical del papel y lugar que ocupan los gobiernos locales en estos procesos. Este fenómeno se debe a varios factores, para empezar, el patrón clásico sobre desarrollo y cooperación internacional se encuentra desde hace varios años en crisis, principalmente por su enfoque desde arriba hacia abajo, donde los países desarrollados tratan de proponer ciertas recetas preconcebidas para la solución de los problemas de los “países pobres”. Los actores principales en este sistema (aquel que se encuentra en crisis) han sido los Estados, quienes cooperaban a través de la entrega de donaciones con fines asistencialistas. Por otro lado, los gobiernos locales no eran considerados actores directos, su rol se concentraba en participar como beneficiarios de las iniciativas que desde el exterior se diseñaban y que eran ejecutadas por los gobiernos centrales de sus países.

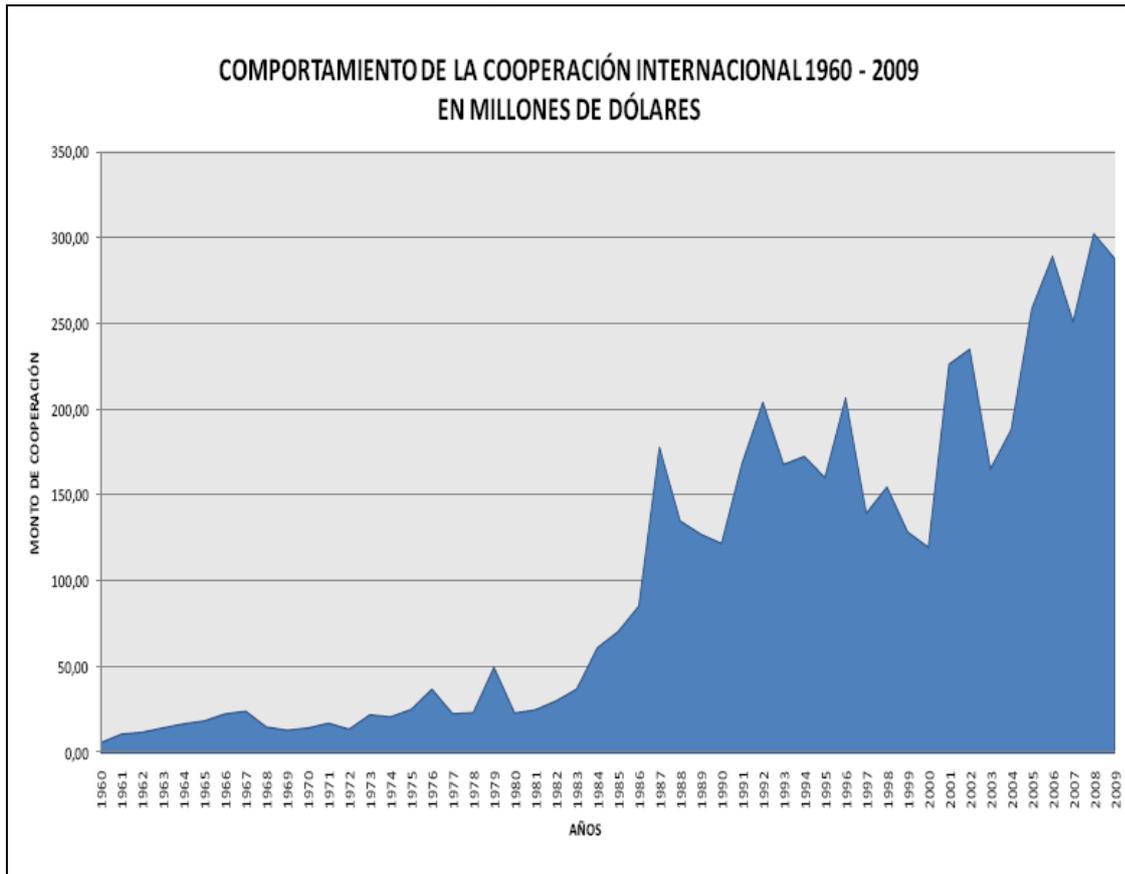
Esta tendencia ha variado y en su lugar se ha desarrollado un modelo alternativo, en el que los gobiernos locales han ido ganando terreno en el escenario internacional, recibiendo mayor protagonismo en las relaciones que se generan en este ámbito, ampliando sus espacios de negociación con organismos internacionales. Adicionalmente, se ha puesto en evidencia el interés de las organizaciones internacionales para entablar relaciones y agendas de trabajo directamente con los

gobiernos locales, considerando que estos niveles de gobierno han demostrado ser aliados valiosos en la promoción del desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

2.3 La situación actual de la cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador.

En lo que se refiere a la cooperación no reembolsable recibida por el Ecuador se cuenta con datos desde el año 1960, tal como indica el Informe de Cooperación 2007-2009 de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional SETECI (ex Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional). La tendencia predominante en la asignación de recursos durante el periodo comprendido entre el año 1960 y 2009 ha sido variable, con un crecimiento importante desde los años 80, representado en el gráfico No. 1.

Gráfico No. 1



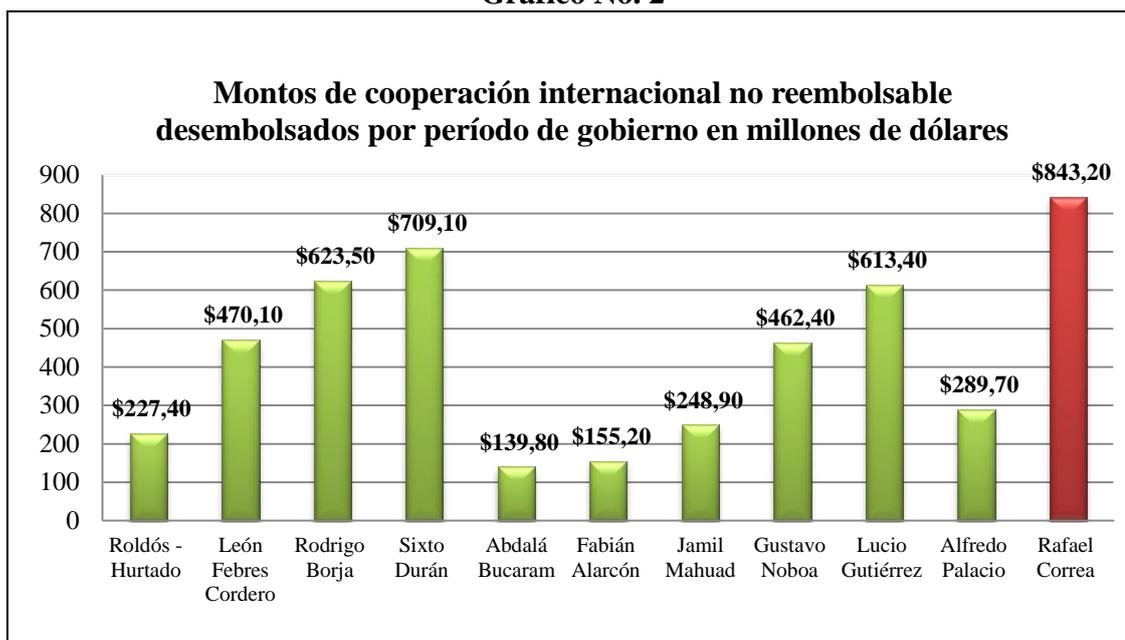
Fuente: OCDE (1960 – 1999) / INECI (2000 – 2006) / AGECI – Cooperantes – E-sigef – PAI (2007 – 2009)

Fecha: 12/01/2009

Elaborado por: IM/DESE/AGECI

Analizando comparativamente la gestión de la cooperación que han realizado los gobiernos ecuatorianos durante las últimas los últimos 30 años, el periodo en el que existe la cantidad más sobresaliente de cooperación no reembolsable recibida, es aquel comprendido entre los años 2007 – 2009 que corresponde a la presidencia del economista Rafael Correa, es importante considerar en este contexto que este periodo estuvo influenciado por la crisis mundial, que ha obligado a los países donantes a tomar medidas de austeridad y ajustar sus presupuestos destinados a cooperación. En el gráfico No. 1 se ilustra esta información:

Gráfico No. 2



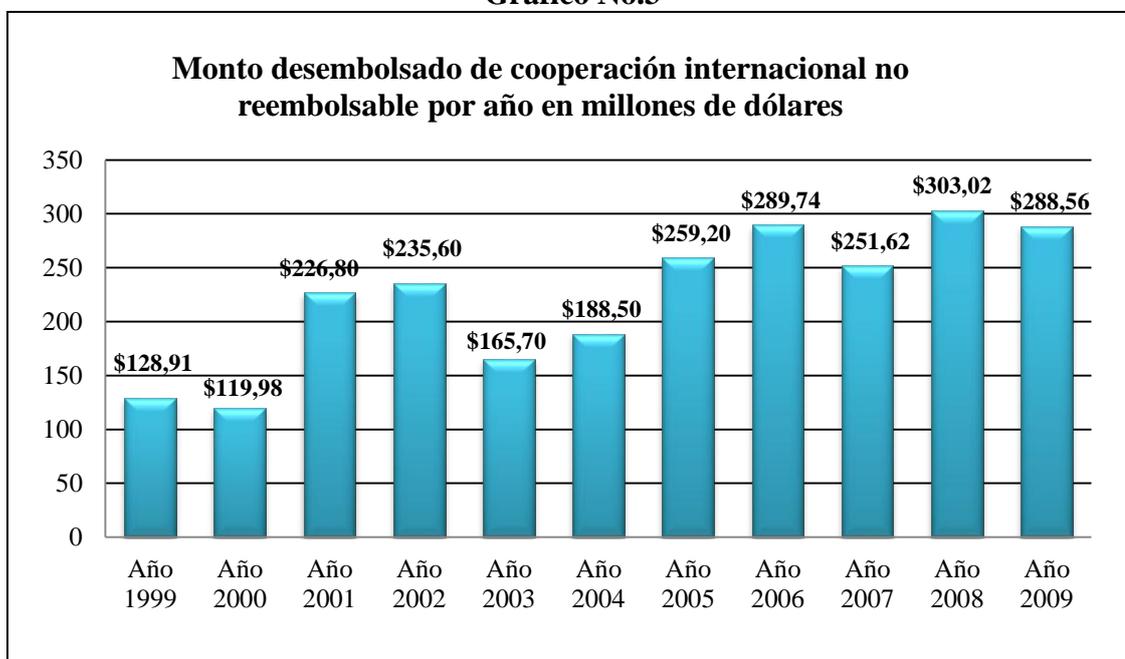
Fuente: OCDE / INECI / AGECI - Cooperantes – E-SIGEF – PAI 2008 y 2009

Fecha: 12/01/2009

Elaborado por: IM/DESE/AGECI

Considerando el periodo 1999 – 2009, el comportamiento de la cooperación internacional en el Ecuador ha sido el siguiente:

Gráfico No.3



Fuente: OCDE / INECI / AGECI - Cooperantes – E-SIGEF – PAI 2008 y 2009

Fecha: 12/01/2009

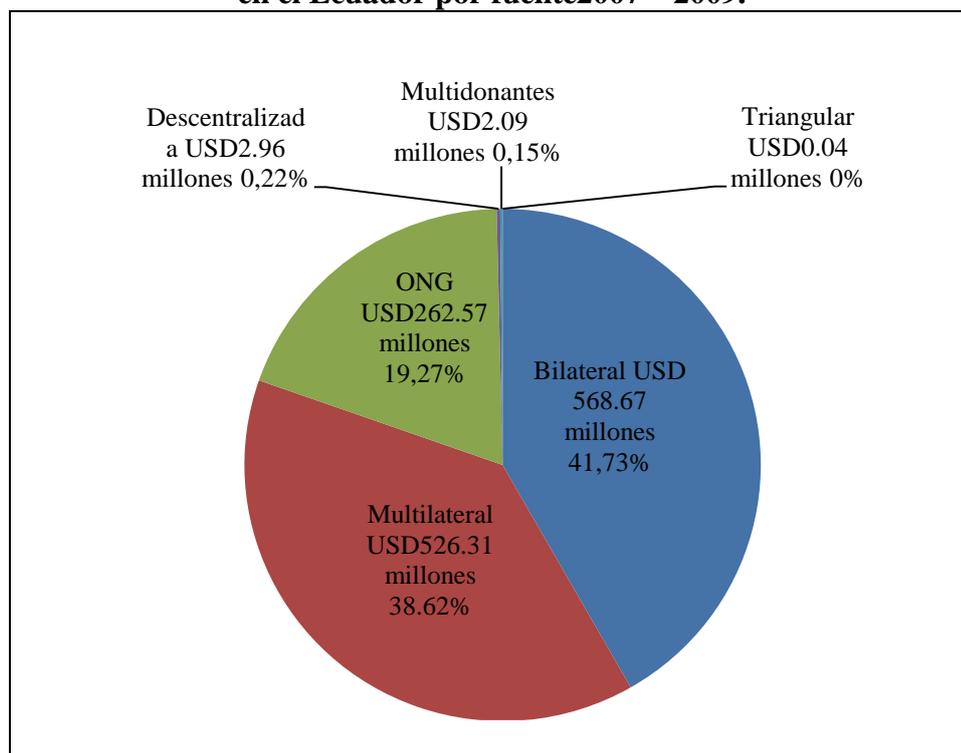
Elaborado por: IM/DESE/AGECI

La fuente principal de cooperación no reembolsable que ha recibido el Ecuador durante los últimos años (2007-2009), es bilateral, son 30 países de los cuales

proviene estos recursos estos son: Estados Unidos, Alemania, España, Bélgica, Italia, Japón, Suiza, Reino Unido, Países Bajos, China, Corea, Austria, Finlandia, Luxemburgo, Francia, Brasil, Noruega, Colombia, Dinamarca, Panamá, Chile, Canadá, Suecia, Uruguay, Cuba, Argentina, México, Nueva Zelanda, Singapur, Australia. Bajo esta modalidad el Ecuador ha recibido USD 568.67 millones, que representan el 42% de los recursos recibidos durante el mencionado periodo comprendido entre 2007 y 2009.

Por otro lado, la cooperación multilateral es la segunda fuente de cooperación que recibió el Ecuador, con un total de USD 526.31 millones, que constituyen el 38,62% del total general. La cooperación recibida a través de organizaciones no gubernamentales, constituye el 19,27% con USD 262.57 millones. En lo que respecta a la cooperación descentralizada, nuestro país ha recibido un total de USD 2.96 millones constituyendo el 0,22% y por último la cooperación multidonantes y la cooperación triangular con USD 2.09 millones y USD 0.04 millones respectivamente.

Gráfico 4.
Distribución de la procedencia de la cooperación no reembolsable en el Ecuador por fuente 2007 – 2009.



Fuente: Cooperantes - AGECI
Fecha: 12/01/2010
Elaborado por: IM/DESE/AGECI

3. Conceptos básicos.

3.1 ¿Qué es la cooperación internacional para el desarrollo?

La cooperación internacional como término no tiene una definición única, completa y válida en todas las realidades, sin embargo existen criterios conceptuales que bien pueden ser citados, para tener una idea clara de lo que constituye la cooperación:

La Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI), considera que la cooperación internacional “se refiere a todas las acciones y actividades que se realizan entre naciones u organizaciones de la sociedad civil tendientes a contribuir con el proceso de desarrollo de las sociedades de países en vías de desarrollo” (2010, pág. 20). Existen dos elementos importantes dentro de esta definición, en primer lugar, la RACI hace referencia a los actores que intervienen en el proceso, naciones y organizaciones de la sociedad civil, sin embargo al mencionar específicamente el término “nación” podría estar contemplado aquí únicamente el nivel nacional de los estados, dejando excluidos a los niveles descentralizados de los gobiernos (ayuntamientos, comunidades autónomas, gobiernos regionales, etc.). El segundo elemento, es el fomento del desarrollo y entendemos dentro de éste concepto la intervención en la reducción de la pobreza en su integralidad.

Una visión más integradora tiene la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de Colombia, misma que define a la cooperación al desarrollo de la siguiente forma:

Cooperación Internacional es un concepto global que comprende todas las modalidades concesionales de ayuda que fluyen hacia los países de menor desarrollo relativo. Los recursos son otorgados con el fin de apoyar el desarrollo económico y social de los países en vías de desarrollo, por parte de las naciones desarrolladas, lo cual se denomina cooperación bilateral; por medio de organismos multilaterales, llamada cooperación multilateral; o por los entes descentralizados, conocida como cooperación descentralizada.

Esta definición engloba varios aspectos de la cooperación al desarrollo, y dentro de los actores que intervienen podríamos considerar que en la referencia a los “entes descentralizados” estarían integrados además de los gobiernos autónomos descentralizados las organizaciones de la sociedad civil.

Resumiendo, podríamos decir que la cooperación internacional es un proceso en el que intervienen dos o más actores domiciliados en países diferentes, cuyo interés se centra en el aprovisionamiento de recursos, transmisión de capacidad técnica, tecnológica y administrativa. Su objetivo es la búsqueda de alternativas de solución que beneficien a las partes y la contribución al bienestar de las naciones en desarrollo; considerando siempre criterios de solidaridad, equidad, eficacia, interés mutuo, sostenibilidad y corresponsabilidad.

La cooperación debe ser entendida como un proceso complementario a la inversión pública o privada, que permite resolver iniciativas de interés social.

3.2 Tipos de cooperación.

La cooperación a lo largo de su historia se ha adaptado a las exigencias del momento histórico y a las necesidades y capacidades de los nuevos actores que se han sumado a este proceso. De una cooperación asistencialista y basada únicamente en donaciones, se ha pasado a una cooperación donde, además del dinero, se consideran valiosos otros recursos como el conocimiento y la experiencia. Por otro lado, en el escenario internacional han aparecido nuevos actores de cooperación, como los gobiernos descentralizados de países en desarrollo, las universidades y organizaciones civiles, que por su naturaleza tienen necesidades específicas y que demandan apoyos ajustados a las mismas.

Por estos motivos se han desarrollado varias formas y canales en los que la cooperación internacional se hace efectiva, cada una se ajusta a diferentes requerimientos y depende también de la naturaleza y objetivos de las entidades cooperantes. A continuación, se presentan las formas más usuales de cooperación internacional.

3.2.1 Cooperación financiera.

Está constituida por las asignaciones monetarias con las que una organización aporta para la realización de actividades específicas. La cooperación financiera a su vez se divide en dos grupos importantes, como son: la cooperación financiera reembolsable y la no reembolsable.

1. Cooperación financiera reembolsable.

Estos fondos son destinados a financiar actividades específicas bajo un régimen preferente para el receptor, en lo que respecta a tasas de interés y plazos de pago. Está constituida básicamente por los conocidos créditos blandos, mismos que provienen de Estados o entidades financieras internacionales que colocan fondos con tasas de retorno nulas o muy bajas.

Una de los organismos que desarrolla esta modalidad de cooperación en el Ecuador es la Corporación Andina de Fomento (CAF). Este es un organismo financiero multilateral conformada por 18 países de América Latina, el Caribe y Europa. La CAF tiene como objetivo promover el desarrollo sostenible y la integración regional, a través de la intermediación financiera, captando recursos de los países industrializados para Latinoamérica. La CAF se ha constituido en una de las principales fuentes de financiamiento de la región, sobre todo en lo que se refiere a proyectos de infraestructura y la promoción de la asistencia técnica.

2. Cooperación financiera no reembolsable.

La cooperación financiera no reembolsable se constituye por transferencias de fondos, cuyo objetivo principal es el apoyo a programas, proyectos o acciones destinadas a fomentar el desarrollo. La aceptación de este tipo de fondos no implica asumir una deuda, es decir no implican reintegro de los recursos monetarios recibidos.

Uno de los proyectos que se ha desarrollado con este tipo de cooperación y en el que participó la Municipalidad de Cuenca como contraparte fue: “Mejoramiento de la inserción laboral de jóvenes en riesgo de exclusión social de Cuenca”, el cual fue financiado por la Comunidad Autónoma de Madrid.

3.2.2 Renegociación de deuda.

Es un tipo de cooperación mediante el cual los acreedores y deudores establecen acuerdos para flexibilizar su relación, esto con el objetivo asegurar el cumplimiento de la obligación sin que el deudor sea forzado a contraer una nueva. Los mecanismos que se utilizan para efectivizar este proceso son: refinanciamiento, condonación, asunción y canje deuda.

En el caso del canje de deuda, por ejemplo, constituye un mecanismo mediante el cual un país acreedor condona parte de una deuda, para que el país receptor con esos fondos ejecute proyectos a favor del mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

Uno de los casos más notables de este mecanismo en nuestro país ha sido el “Acuerdo sobre la Conversión de la Deuda en proyectos de Desarrollo”, suscrito por los Gobiernos del Ecuador e Italia el 22 de marzo de 2003, mediante el cual se realizó el canje de 26 millones de dólares, para ser invertidos en proyectos promovidos por gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales.

3.2.3 Cooperación técnica.

Consiste en la transferencia de conocimientos, experiencias, tecnologías, habilidades y buenas prácticas; con el objeto diseñar soluciones adaptadas a las necesidades de un país en vías de desarrollo, a través de un proyecto concreto.

Existen varias experiencias positivas de este tipo de cooperación dentro de la Corporación Municipal de Cuenca, una de las entidades que ha facilitado la transferencia de conocimientos es la organización holandesa PUM *Netherland Senior Experts*, a través de la cual recibimos expertos con 20 o 30 años de experiencia, que se han retirado o están por hacerlo. Estos expertos han colaborado asesorando en el área de medio ambiente.

3.2.4 Cooperación bilateral.

La cooperación bilateral ocurre cuando el gobierno central de un país donante dirige fondos de cooperación directamente a los receptores, que pueden ser: gobiernos en sus diferentes niveles u organizaciones no gubernamentales. Generalmente, los Estados realizan este tipo de cooperación a través de sus agencias de cooperación

nacionales o de sus embajadas acreditadas en territorios extranjeros (Dubois, Alfonso).

3.2.5 Cooperación multilateral.

La cooperación multilateral es aquella en la que varios países, miembros de una organización, transfieren fondos a esta organización para que ésta a su vez, administre dichos recursos en beneficio de países en desarrollo. De manera que los donantes no son quienes disponen finalmente del dinero, sino dichas organizaciones. Son organismos multilaterales: el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, La Organización de Estados Americanos, etc. (Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile; 2005)

3.2.6 Cooperación descentralizada.

Este tipo de cooperación puede subdividirse en dos grupos: pública y privada. La cooperación descentralizada pública es aquella que se realiza desde los entes públicos subestatales autónomos (ayuntamientos, diputaciones, comunidades autónomas, etc.), misma que es canalizada hacia otros actores locales o regionales. Por otro lado, la cooperación descentralizada privada está constituida por las acciones que realizan organizaciones como: ONGs, empresas, asociaciones de vecinos, universidades, y otros actores a nivel local o regional (Red Argentina para la Cooperación Internacional: 2010. Pág. 68).

Existen varios gobiernos descentralizados de países desarrollados que están comprometidos con apoyar el desarrollo de países y ciudades menos favorecidas. Sobre todo en naciones como España, Italia y Bélgica, donde un buen número de ayuntamientos, diputaciones y gobiernos regionales cooperan directamente o a través de asociaciones como los fondos de cooperación. Un ejemplo notable dentro de esta línea de cooperación es la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo, que es el brazo ejecutor de la política de cooperación internacional de la Generalitat de Cataluña, la cual se ha comprometido a contribuir en la construcción de un mundo más justo y solidario.

3.2.7 Cooperación triangular.

Consiste en la reunión de una fuente bilateral o multilateral y un país con un nivel de desarrollo medio, que a su vez es ofertante de cooperación horizontal, que tienen el

objetivo de contribuir con una tercera nación menos desarrollada, a través de la implementación de acciones conjuntas a favor de la tercera nación (Gómez Galán, Manuel y otros: 2011. Pág. 13).

3.2.8 Cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD).

La CTPD se realiza entre países o ciudades con niveles de desarrollo similares. A este proceso también se le llama “cooperación horizontal” o “sur-sur”, consiste en la solicitud de asistencia técnica que un país realiza a otro, con la intención de conocer aquellos proyectos o prácticas exitosas, que pudieran ser aplicados en el país demandante. Este tipo de cooperación se concentra básicamente en la transferencia de conocimiento y experiencias, que un país o ciudad puede hacer a otro para facilitar su desarrollo en determinadas áreas (MIDEPLAN: 2010. Pág. 11).

3.2.9 Ayuda humanitaria y de desastres.

Está constituida por un amplio número de acciones que aplicadas con la mayor celeridad, intentan devolver las condiciones de vida de una población, que ha sufrido los efectos de catástrofes naturales o conflictos de tipo social, político, bélico o económico.

La ayuda humanitaria se concentra sobre todo en el aprovisionamiento de las necesidades básicas de una población, como son: alimentación, salud, vivienda, educación, protección a la infancia, redes de agua potable, saneamiento y comunicaciones (Red Argentina para la Cooperación Internacional: 2010. Pág. 63).

Este tipo de ayuda se canaliza a través de asociaciones de ciudadanos, ONG humanitarias, organizaciones intergubernamentales como la ONU, organismos públicos, empresas públicas, etc. Los recursos que se transfieren para este propósito son variados y pueden ser: donaciones de efectivo, envío de materiales, enseres y equipos de primera necesidad y envío de profesionales que colaborarán directamente en el lugar en crisis.

3.2.10 Cooperación cultural y académica.

a) Cooperación internacional a través de la cultura.

La constituye toda asistencia asignada para ejecución de actividades tales como: entrega de equipos, donaciones de material, capacitación o intercambios, con el fin único de fomentar la cultura.

b) Becas.

Consiste en el apoyo económico, total o parcial, que se invierte en la formación de personas dentro de instituciones universitarias locales o en el extranjero, en el mismo sentido se pueden auspiciar investigaciones académicas orientadas a contribuir al desarrollo de una región.

c) Talleres y seminarios.

Son fundamentalmente actividades académicas de capacitación, reflexión y actualización dirigidas a funcionarios y generalmente son de corta duración.

3.3 Relaciones internacionales.

Las relaciones internacionales son todos los mecanismos a través de los cuales, los actores de la sociedad internacional interactúan entre sí, mismos que pueden ser de tipo económico, político y cultural.

Las relaciones internacionales como ciencia tienen el objetivo de estudiar la problemática internacional y su realidad, desde este punto de vista se podría definir a las relaciones internacionales como: “la ciencia que estudia el conjunto de relaciones o vínculos que trascienden las fronteras nacionales y se establecen entre los distintos actores internacionales, así como la estructura del sistema internacional concebido como un todo” (Toledo; 2007. Pág. 27).

3.4 ¿Qué es la Paradiplomacia?

Son las relaciones internacionales que se realizan desde los gobiernos regionales o locales dotados de autonomía, como una medida para promover su crecimiento. Los gobiernos descentralizados establecen relaciones con actores internacionales como:

gobiernos centrales y sus agencias nacionales de cooperación; sus similares de otros países; organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales; instituciones privadas, etc. (Aranda, Gilberto: 2008)

4. Marco jurídico.

4.1 Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

La Declaración de París fue aprobada el 2 de marzo de 2005, con el propósito de optimizar la asignación y gestión de la ayuda para el desarrollo. Esta declaración internacional ha sido ratificada por Estados, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Tiene como objetivo principal incrementar el impacto de la asistencia en relación a la reducción de la pobreza, la desigualdad, etc.

La Declaración de París establece principios que definen, la forma en la que se debe coordinar la relación entre los entes emisores de cooperación y los receptores de la misma. Visto de una manera práctica, los compromisos asumidos en este acuerdo, pretenden promover la eficacia de los mecanismos conductores de la ayuda.

Si desglosamos las metas de la Declaración encontramos lo siguiente:

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

Se han planteado cinco principios fundamentales, para progresivamente cumplir con estas metas:

1. Apropriación.- Lo que se busca a través de este principio es promover la ayuda al desarrollo dirigida y conducida desde la demanda.
2. Alineación.- Las intervenciones deben ser adecuadas a las estrategias de los países socios.
3. Armonización.- Simplificación de procedimientos, prevenir la duplicación de acciones y dar fuerza a los procesos de formación conjunta.
4. Gestión por resultados.- Administración de los recursos y toma de decisiones en relación a los resultados. Por este principio se entiende que los países se comprometen a reforzar sus lazos de coordinación en lo que

respecta estrategias y presupuestos, de la misma manera implantar mecanismos de evaluación del progreso de las acciones en los que se incluya indicadores de eficiencia.

5. Responsabilidad mutua.- Tanto los donantes, como los socios asumen responsabilidades complementarias sobre los resultados del desarrollo.

Con el propósito de concretar un aumento en la eficiencia de la asistencia internacional para el desarrollo, en la Declaración de París se han establecido los siguientes compromisos:

1. Reforzar las estrategias nacionales de desarrollo y su marcos operativos (países socios);
2. Alinear la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos nacionales de los países socios;
3. Intensificar la mutua responsabilidad;
4. Eliminar la duplicación de esfuerzos;
5. Simplificar procedimientos de los donantes; y,
6. Definir medidas y estándares de desempeño y responsabilidad.

Es importante mencionar que la DP solamente hace referencia a los Estados (países donantes y socios) como actores en el proceso de eficacia de la cooperación, sin contemplar expresamente a los niveles de gobierno descentralizado como regionales o locales. Sin embargo, la DP es en gran medida aplicable a la relación entre las distintas fuentes de cooperación y los gobiernos descentralizados que la gestionan. A pesar de ello, es importante que en las siguientes cumbres sobre eficacia de la ayuda, se consideren a los diferentes niveles de gobierno que efectivamente son actores activos e importantes de la cooperación.

4.2 El Programa de Acción de Accra (PAA).

El Programa de Acción de Accra fue adoptado en septiembre de 2008, durante el Tercer Foro de Alto Nivel de Accra (Ghana). El PAA constituye una agenda de medidas que los países en desarrollo y los donantes se comprometieron a considerar, con el “objetivo de acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda” (Declaración de Accra, 2008, p. 1). Reconociendo que los avances que hasta ese momento se habían conseguido, no eran suficientes. Dentro

de este marco se identificaron tres puntos clave que permitirían acelerar el proceso de eficiencia de la ayuda:

- I. Profundización de la identificación del país respecto al desarrollo.- En relación a este punto se han establecido algunas medidas para procurar su consecución:
 - a. Dialogo abierto e inclusivo sobre políticas para el desarrollo a nivel nacional.- Los países en desarrollo, deberán trabajar de manera estrecha con sus parlamentos, gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil, para preparar, implementar y realizar el seguimiento adecuado de las estrategias nacionales de desarrollo, apoyados por los países donantes. Adicionalmente, se requiere incluir dentro de la planificación los ejes transversales promovidos a nivel global como: equidad de género, derechos humanos, accesibilidad y sostenibilidad ambiental.
 - b. Fortalecerán los países en desarrollo su capacidad para dirigir y gestionar el desarrollo.- En apoyo con los países donantes, identificarán alternativas para el mejoramiento e incremento de su solidez institucional, sistemas, procedimientos y conocimientos especializados que apoyen su gestión del desarrollo.
 - c. Fortalecer y utilizar los sistemas de los países en desarrollo tanto como sea posible.- Este punto hace referencia al compromiso, primero, por parte de los países en desarrollo para reforzar sus sistemas e instituciones nacionales; y, en segundo, a los países donantes quienes deberán, como primera opción, acudir a estos sistemas para promover sus programas de ayuda.
- II. Construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo.
 - a. Promover la complementariedad de las iniciativas de los donantes y la división de su trabajo, procurando disminuir la fragmentación de la ayuda.
 - b. Intensificar la optimización de los recursos. Acelerar la desvinculación total de la ayuda.
 - c. Aceptación e involucramiento de todos los actores en la labor de promoción del desarrollo. Se alentará el ingreso de nuevos actores contribuyentes y la coordinación de su trabajo conjunto.

- d. Profundización de la colaboración con organizaciones de la sociedad civil. Impulsar el máximo desempeño de las iniciativas de estas organizaciones de manera que complementen las acciones de los gobiernos y el sector privado.
 - e. Adaptación de políticas relacionadas a la ayuda para países en situación frágil, en conflicto y/o de inseguridad.
- III. Logro del resultado en términos de desarrollo y su rendición de cuentas.
- a. Concentrar el trabajo en el logro de resultados.
 - b. Aumentar el nivel de transparencia y rendición de cuentas en relación con los resultados. Aumento de transparencia en la gestión de las finanzas públicas, acelerar el establecimiento de revisiones de evaluación mutua y combatir por todos los medios la corrupción.
 - c. Continuar cambiando el carácter de la condicionalidad para respaldar la identificación del país.
 - d. Aumentar la previsibilidad a mediano plazo de los flujos de ayuda. fortalecimiento de los procesos de planificación en los países en desarrollo, y los países donantes proporcionarán la información oportuna sobre los compromisos anuales y desembolsos efectivos de acuerdo con las prioridades de los países receptores.

4.3 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En septiembre de 2000 se llevó a cabo la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, durante la cual fue emitida la Declaración del Milenio, misma que fue aprobada por 189 países del mundo. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) responden de manera directa a los objetivos y metas establecidas durante la mencionada Cumbre, donde se fijaron 8 objetivos que intentan contribuir a la solución de los principales problemas del desarrollo, dentro de los países con índices de calidad de vida por debajo de lo deseable. Se determinó como límite temporal para el cumplimiento de estos objetivos el año 2015.

Los Estados al aprobar la Declaración del Milenio asumieron un profundo compromiso de no escatimar esfuerzos “para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema” (Declaración del Milenio, 2000, p.4), desde la consideración de que los

ODM constituyen las aspiraciones globales de desarrollo. Precisamente este es uno de sus logros más importantes, la amplitud con la que los actores tradicionales y nuevos de la cooperación internacional, han asumido este compromiso, pues no solamente los Estados han sido quienes han adoptado los ODM sino el sector privado y la sociedad civil, tanto en los países desarrollados como de aquellos que se encuentran en vías de desarrollo.

Los Objetivos del Desarrollo del Milenio:

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal.

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.

Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil.

Objetivo 5: Mejorar la salud materna.

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

En seguimiento a la Cumbre del Milenio el Secretario General de la ONU, presentó en el 2001, un documento titulado Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio. Este es un instrumento que incluye una serie de posibles estrategias que pueden ser aplicadas para alcanzar los objetivos y compromisos asumidos durante la Cumbre del Milenio.

4.4 Legislación ecuatoriana sobre Cooperación.

La Constitución (2008) hace hincapié en la importancia de “planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza” (Art. 3, numeral 5), y reconoce a estos elementos como deberes primordiales del Estado.

Por otro lado, la Carta Magna en su Título V establece la forma en la que estaría organizado territorialmente el Estado, y como uno de sus principios generales determina 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” (Constitución de la República del Ecuador, Art. 238). Se han fijado dentro de este nivel de gobierno a: las juntas parroquiales, las municipalidades, los distritos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

Específicamente en el área de la cooperación internacional la Constitución de la República (Art. 264) reconoce la importancia de la gestión descentralizada de la cooperación, que los GADs pueden realizar con el objetivo de cumplir con sus competencias. La consecución de este tipo de recursos (financieros, técnicos, etc.), será un soporte importante para la Administración Municipal de Cuenca (2009 - 2014), por una lado por la situación financiera que heredó, y por otro la gran envergadura de los proyectos que fueron incluidos dentro del Plan de Gobierno del actual Alcalde. Adicionalmente, hay que mencionar que dentro de la visión municipal se pretende incluir un enfoque de enriquecimiento de los conocimientos y prácticas, con el involucramiento de entidades públicas y privadas del extranjero y a su vez también compartir las experiencias exitosas de la Municipalidad de Cuenca y sus empresas, fundaciones y corporaciones.

La gestión de la cooperación internacional en todos sus niveles, y los instrumentos que se utilicen para la concreción de esta (planes, programas, proyectos, etc.) deben constituirse en un aporte para el cumplimiento del Plan Nacional para el Buen Vivir construido por la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), debido a que la Constitución dispone en su Art. 280 que:

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán 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. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

Por último, es importante mencionar que la Constitución determina que el “Estado no se comprometerá en convenios o acuerdos de cooperación que incluyan cláusulas que menoscaben la conservación y el manejo sustentable de la biodiversidad, la salud humana y los derechos colectivos y de la naturaleza” (Constitución de la República Art. 403), esto se extiende para todos los gobiernos autónomos descentralizados quienes se deberán ajustar de la misma manera a esta normativa.

5. Propuesta de Modelo de Gestión para la oficina de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Ilustre Municipalidad de Cuenca.

En la estructura de una organización, se establecen niveles jerárquicos que definen la relación que existe entre sus miembros o funcionarios, y muestra también el nivel de responsabilidad que cada uno de ellos tiene en relación a la organización, de acuerdo a sus funciones. De la misma forma en una institución pública, se requiere distribuir las atribuciones que cada una de las dependencias deben poseer de acuerdo a las funciones que desempeña. Tal como se ha puesto en evidencia en este trabajo, tanto las relaciones internacionales y la cooperación que se desprende de ellas, deben constituir una estrategia transversal de apoyo a todos los organismos de la Corporación. Bajo esta consideración es necesario que se procure que la dependencia que coordine la gestión internacional, posea el empoderamiento suficiente que le permita tener una relación equitativa con los otros miembros del equipo. En consecuencia se considera importante que la Unidad de Relaciones Internacionales, se convierta en una Dirección dentro de la estructura orgánica municipal, con el fin de que posea la autoridad necesaria para coordinar actividades y realizar requerimientos de información a otras dependencias y a los funcionarios de las mismas.

Con el objetivo de proveer a la Corporación Municipal de Cuenca de un ente que coordine sus asuntos exteriores, se han identificado varios elementos que delinear un rol estratégico y proactivo, mismo que se presenta a continuación y que a su vez se desagrega en funciones clave para llegar a cumplir sus objetivos, que a su vez serán medidos a través de indicadores concretos.

5.1 Rol.

Contribuir al desarrollo e internacionalización de Cuenca, a través de la gestión de cooperación, la coordinación de sus relaciones exteriores y la armonización de esfuerzos internacionales en base a las prioridades locales y nacionales.

5.2 Funciones de la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación.

La identificación y definición de las funciones que desempeñaría esta Dirección, fueron realizadas bajo un proceso de participación activa de los miembros del equipo de la Unidad de Relaciones Internacionales, este proceso arrojó como resultado la necesidad de reforzar el rol estratégico de la Unidad y su desvinculación con actividades operativas que no le proveen valor agregado alguno. Bajo esta consideración, se han identificado las siguientes funciones:

1. Articular los diferentes esfuerzos de internacionalización a la estrategia de desarrollo de Cuenca.
2. Gestionar y negociar recursos técnicos y financieros reembolsables y no reembolsables para apoyar el Plan Cantonal de Desarrollo.
3. Desarrollar estrategias de proyección de la gestión municipal de Cuenca.
4. Asesorar a las autoridades y funcionarios municipales en su relación con entidades extranjeras.
5. Promover y coordinar acuerdos de cooperación y actividades asociativas con entidades locales, nacionales e internacionales tanto del sector público como privado, dirigidas a promover el desarrollo.
6. Identificar y atraer eventos estratégicos que contribuyan al posicionamiento internacional de Cuenca.
7. Promover la diplomacia ciudadana¹ como medio para la inserción estratégica de Cuenca y el Ecuador en el mundo.
8. Fomentar y coordinar la participación internacional de la Corporación Municipal de Cuenca (CMC) en espacios internacionales (políticos, diplomáticos, cooperación, económicos, formación, etc.) en base a las prioridades de Cuenca.
9. Armonizar las actividades relacionadas con la gestión internacional, entre las dependencias de la CMC.
10. Acompañar en la formulación de programas y proyectos prioritarios de la corporación municipal susceptibles de cooperación.
11. Monitoreo y evaluación de programas y proyectos que se ejecuten con recursos de cooperación.

¹ “Diplomacia ciudadana un concepto muy nuevo que intenta caracterizar la acción ciudadana en el ámbito internacional, orientado a promover agendas vinculadas a los bienes públicos globales y a superar el déficit democrático existente en el ámbito de las decisiones internacionales, particularmente en los organismos y regímenes internacionales” (Serbin, André: 2004)

12. Sistematizar la información relacionada con la gestión internacional de la CMC.
13. Participar a nombre del Gobierno Municipal de Cuenca en espacios y foros internacionales.

5.3 Etapas del modelo de gestión.

Se entiende que un modelo por sus características esenciales, puede ser aplicado en realidades diferentes a donde fue concebido. Sin embargo, el éxito de su funcionamiento dependerá de su correcta adaptación, considerando los elementos y variables dominantes. En este sentido, es importante mencionar que la presente propuesta, ha sido desarrollada con insumos que se han desprendido del análisis de básicamente dos modelos, como son: la Dirección de Cooperación Internacional de la Oficina del Historiador de la Habana y la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI).

Del mencionado análisis, ha resultado un marco de referencia concebido con el fin de efectivizar el proceso de gestión de la cooperación internacional, que se viene desarrollando desde el departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación de la IMC. Para este efecto, se han identificado cuatro momentos que completan el ciclo de gestión de la cooperación, mismos que se resumen en: programación, alineación de la cooperación, formulación de proyectos y la ejecución y evaluación de los mismos.

5.3.1 Programación.

La programación está constituida por un conjunto de actividades que dan inicio al proceso de gestión y que a su vez se constituye en el soporte de las etapas posteriores. Consiste básicamente en la definición de las prioridades territoriales, a través de la aplicación de un proceso participativo e inclusivo, en el que se deben incluir a los siguientes actores locales: la comunidad, los grupos de interés, las universidades, representantes de instituciones públicas y privadas, entre otras. El producto final será un documento que recoja las necesidades de mayor relevancia, para los habitantes del Cantón.

Dentro de este proceso también deben ser considerados algunos instrumentos de planificación de la administración municipal y de otros niveles de gobierno con los

cuales es necesario articularse, como fuentes para la formulación de un instrumento de este tipo, como son: el Plan Estratégico de Cuenca (PEC), el Plan de Gobierno del Alcalde, los programas y proyectos propuestos por las diferentes dependencias municipales, el Plan Quinquenal del Gobierno Provincial del Azuay y el Plan Nacional para el Buen Vivir.

Hay que observar en esta etapa, que lo que se priorice debe responder a ciertas características que hacen que un requerimiento sea susceptible de interés por parte de los cooperantes internacionales. Estas características sirven como filtro para seleccionar las iniciativas que deberán estar contempladas en el documento de prioridades. A continuación, se listan un grupo de criterios que pueden ser estimados para el efecto:

1. Acciones que no puedan ser ejecutadas con recursos locales.
2. Que aporte significativamente al cumplimiento de los instrumentos de planificación del territorio.
3. Que promuevan el desarrollo.
4. Que promueva la articulación de esfuerzos entre actores del territorio.
5. Que contengan elementos transversales como equidad de género, protección del medio ambiente, atención a grupos prioritarios, sostenibilidad, etc.

El contenido del documento deberá estar estructurado de manera que tenga coherencia con las líneas generales, que para el efecto se definan dentro del área especializada en gestión de la cooperación, para su organización y equitativa distribución laboral. Esto con el fin de procurar una relación directa entre el documento que constituye la guía básica de trabajo y los responsables de gestionar estas necesidades.

5.3.2 Alineación de la cooperación.

Una vez recogidas, sistematizadas y priorizadas las necesidades de la población del Cantón y articuladas con los objetivos y estrategias territoriales, pasamos a una segunda fase de Alineación de la Cooperación². El objetivo de esta etapa se centra en la búsqueda de socios estratégicos externos, con quienes entablemos una relación que

² Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. (Declaración de París, 2005, p. 4).

facilite el intercambio de recursos de tipo técnico, financiero, entre otros; que a su vez permitan ejecutar las acciones de prioridad territorial.

Para garantizar el éxito de esta etapa es necesario aplicar los principios internacionales que promueven la Eficiencia de la Ayuda al Desarrollo (Declaración de París y el Programa de Acción de Accra). En este marco se realizarán talleres y otras actividades que faciliten la alineación entre oferta y demanda, habiendo previamente definido una metodología general, sus variantes de acuerdo al caso y los instrumentos y herramientas de apoyo. En las actividades de alineación se presentarán, a través de los instrumentos metodológicos que para el efecto se definan, las necesidades y requerimientos que han sido resumidos en el documento de prioridades. Se dará preferencia al nivel de coordinación de las Secretarías para realizar la presentación de las necesidades, como medio para transmitir el apoyo político con el que cuentan las iniciativas que se expongan.

Se definirá, dentro de la metodología, el producto que resulte del proceso de alineación que contendrá los acuerdos y compromisos a los que se ha llegado de parte de cada una de las partes y un consolidado de las acciones que los socios cooperantes desean apoyar.

5.3.3 Formulación de programas y proyectos.

El proceso de alineación, descrito en el numeral anterior, nos ayudará a definir preliminarmente los programas y proyectos locales en las que recibiríamos apoyo de parte de los cooperantes internacionales; luego de lo cual se procederá realizar la formulación únicamente de las iniciativas que tienen respaldo, esto con el propósito de contribuir al uso eficiente de los recursos que se invierten en esta actividad (formulación de proyectos).

Los responsables de los proyectos que se formularán durante esta etapa, requerirán del soporte constante del equipo de cooperación internacional, específicamente en la aplicación de las metodologías e instrumentos requeridos por las cooperantes, para la presentación de proyectos.

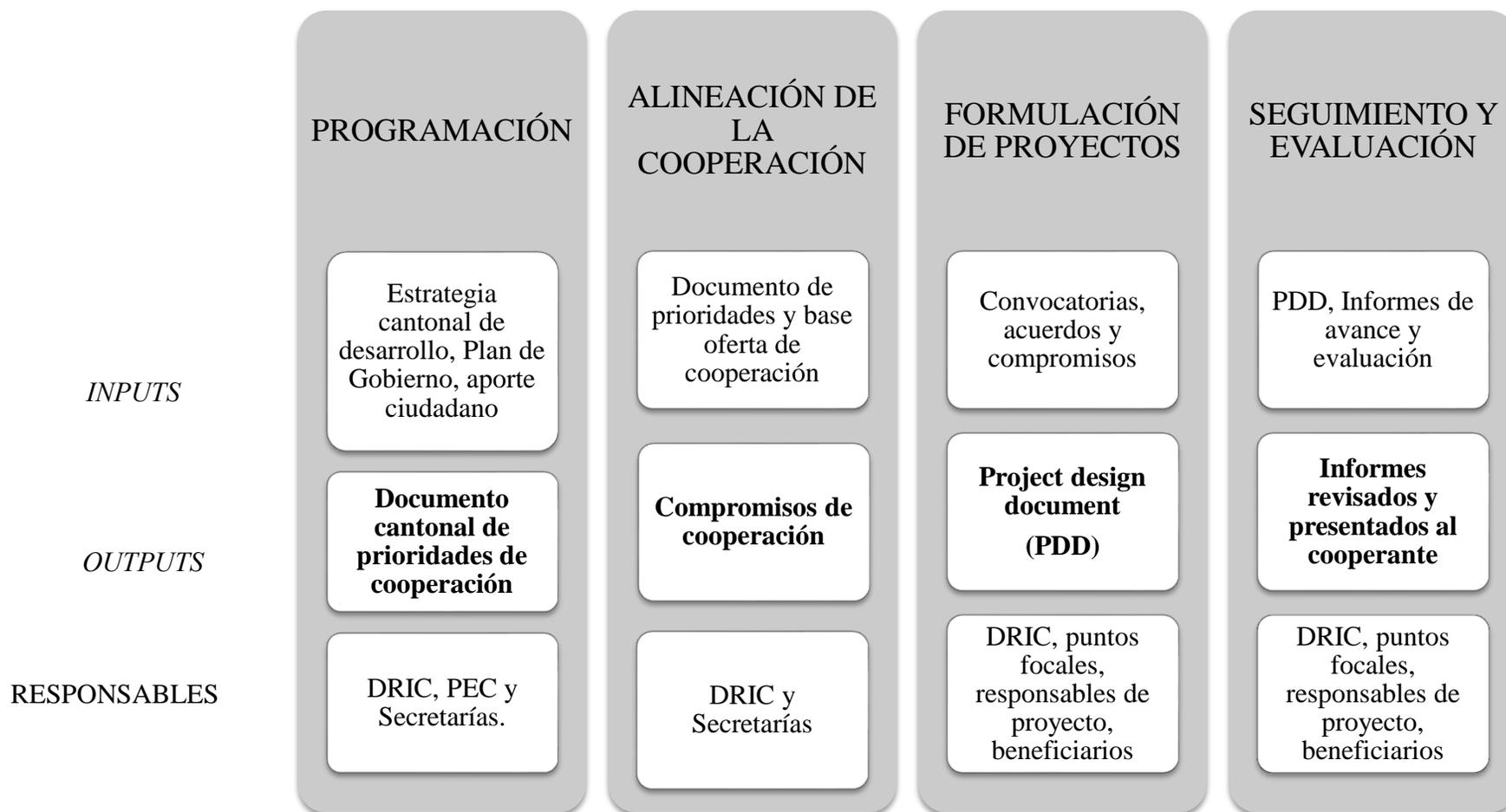
5.3.4 Ejecución y evaluación de proyectos.

En la etapa de ejecución es donde se desarrollan todas las actividades, que se diseñaron y planificaron con el fin de solucionar un problema concreto o aprovechar una oportunidad.

Un proyecto debe ser ejecutado por el departamento técnico por el que fue concebido, o al que le corresponda de acuerdo al sector al que enfoca, sin perjuicio de que sea un equipo multidisciplinario (*Project team*), el que soporte esta fase. Sin embargo, cuando esto ocurriera se definirá una dependencia líder la cual ejercerá, a través de sus miembros, la función de coordinación de la acción.

La dependencia responsable de la ejecución de un proyecto, deberá emitir informes periódicos de avance, de acuerdo con lo que requieran los cooperantes. En estos casos la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación, realizará el seguimiento que corresponda, con el fin de que los informes y otros requisitos se entreguen de acuerdo a los plazos y condiciones solicitados.

Gráfico No. 5
Proceso de gestión de la Cooperación



Fuente: Equipo DRIC y el Autor.

5.4 Estructura orgánica.

Entendemos por estructura orgánica la forma en que se dividen, organizan, coordinan y articulan, las funciones y actividades que una organización realiza con el fin de alcanzar sus objetivos.

La búsqueda de una estructura óptima que potencie las capacidades de las personas que forman el equipo y a la vez contribuya a alcanzar los resultados y metas que se han planteado, no es tarea fácil. En el presente caso, se han considerado varias alternativas que han tenido que ser analizadas desde el enfoque de la cooperación internacional, que tiene sus exigencias muy particulares. En este sentido, se ha tenido que estudiar, entre otras, las siguientes variables para posibilitar una distribución equitativa de las funciones y la carga de trabajo:

- La estructura orgánica de la Corporación Municipal;
- El origen territorial de los recursos de la cooperación;
- Tipos de cooperación;
- Sectores susceptibles de cooperación;
- Los objetivos principales de la Dirección; y,
- Limitaciones de los recursos de la Municipalidad.

A partir de estos antecedentes y considerando la necesidad de utilizar los recursos de la manera más eficientes y eficaz posible, se presenta a continuación, la estructura funcional, las generales para la distribución de funciones y la estructura de personal, para luego detallar las funciones estratégicas de cada uno de los cargos propuestos.

Gráfico No. 6
Estructura funcional de la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación.



Fuente: Equipo DRIC y el Autor.

es y sus componentes para la distribución

de funciones.

Gráfico No. 7
Líneas de trabajo de la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación.



Desarrollo Humano.

- Educación.
- Salud.
- Nutrición.
- Atención a grupos prioritarios.
- Vivienda.
- Movilidad Humana.



Desarrollo Económico Local.

- Empleo.
- Inversión.
- Turismo.
- Servicios.
- Emprendimiento.



Patrimonio y Cultura.

- Patrimonio.
- Cultura.
- Deporte.
- Recreación.



Medioambiente y Movilidad.

- Agua y saneamiento
- Movilidad.
- Espacios públicos.
- Gestión de desechos sólidos.
- Cambio climático.
- Gestión de áreas protegidas.

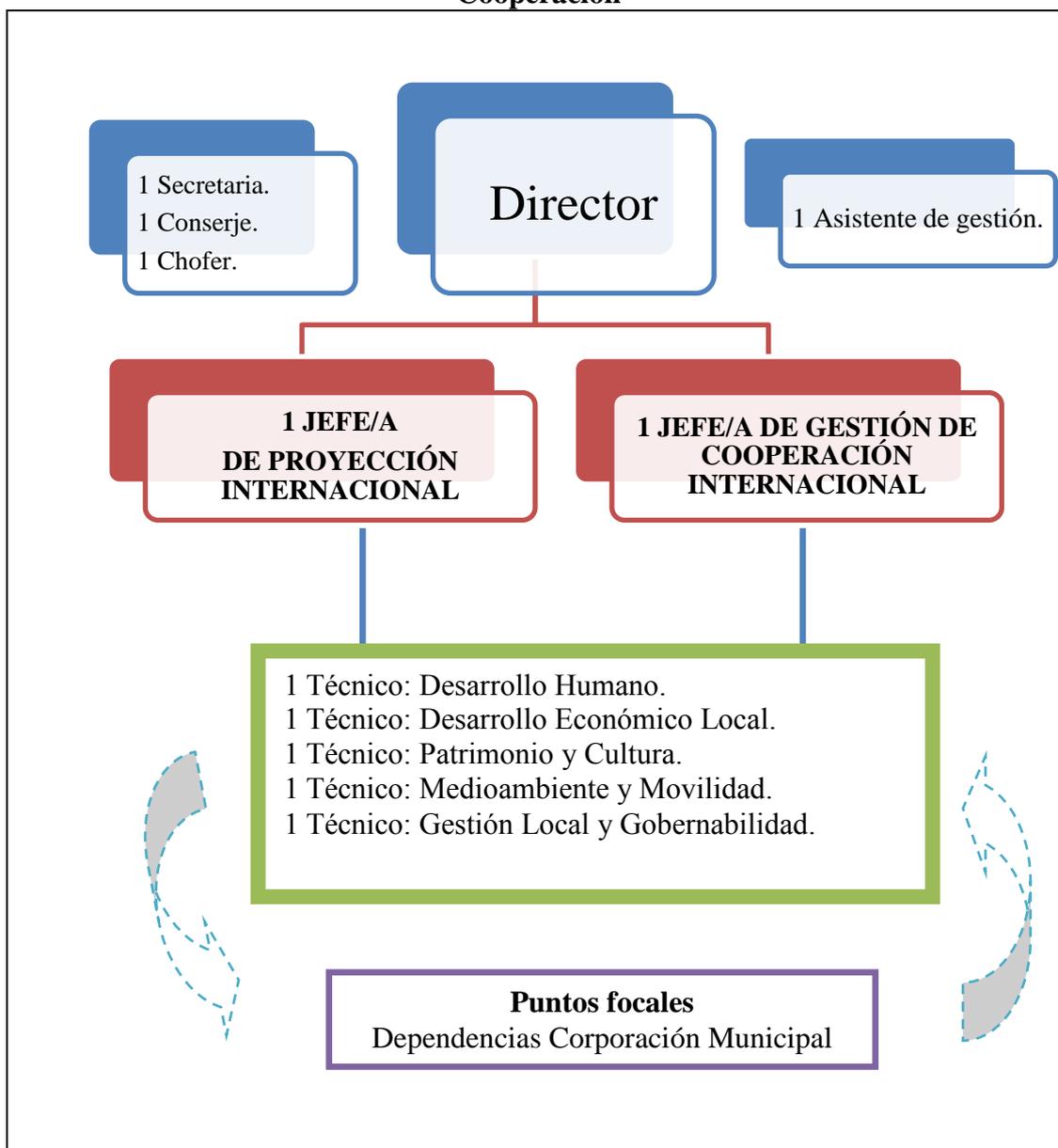


Gestión Local y Gobernabilidad.

- Planificación.
- Fortalecimiento de capacidades.
- Convivencia ciudadana.
- Infraestructura.
- Ordenamiento territorial.

Ambiente, género y sostenibilidad.

Gráfico No. 8
Estructura de personal de la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación



Fuente: Equipo DRIC y el Autor.

La coordinación con las dependencias de la Corporación se debe realizar de manera ordenada y permanente, por lo que es importante que se determine un funcionario de cada dependencia que ejerza la función de punto focal, en relación con la Dirección, para que pueda ser el vínculo directo en lo que respecta a consulta-respuesta, transferencia de información y otros relacionados con la naturaleza del trabajo.

A continuación, se detallan de manera rápida las funciones estratégicas de cada uno de los cargos de la estructura.

5.4.1 Director.

- Definir el plan de trabajo y las líneas estratégicas generales de la Dirección, de las cuales se desprendan las estrategias específicas.
- Dirigir los procesos de obtención de recursos conforme a las prioridades del Cantón, definidas en los documentos e instrumentos que para el efecto determine.
- Monitoreo y evaluación de la ejecución de los proyectos financiados con cooperación internacional que lleva a cabo la Corporación Municipal.
- Promover y coordinar acuerdos de cooperación y actividades asociativas con entidades locales, nacionales e internacionales tanto del sector público como privado, dirigidas a promover el desarrollo local.
- Asesorar a las autoridades y funcionarios de la Corporación Municipal en su relación con entidades extranjeras.
- Impulsar la elaboración y puesta en marcha de estrategias de proyección internacional de Cuenca, en articulación con otros actores estratégicos de Cantón.
- Promover la proyección externa de la gestión de la Corporación Municipal.
- Participar en espacios internacionales que se consideran relevantes en representación del Gobierno Municipal de Cuenca.

Para poder ocupar el cargo de Director se requerirá:

- Título de cuarto nivel en temas afines al ámbito internacional.
- Acreditar experiencia en funciones directivas en órganos públicos, preferentemente, o privados gestores de cooperación internacional de por lo menos cuatro años.
- Haber participado como delegado o representante en espacios internacionales de relevancia.
- Poseer una cartera de contactos internacionales relacionados a la cooperación internacional.
- Dominio de por lo menos dos idiomas, adicionales al materno, entre ellos inglés.

5.4.2 Asistente de gestión.

- Coordinar los procesos de planificación de toda la Dirección y monitorear su cumplimiento.
- Promover actividades de seguimiento y evaluación de la gestión de los funcionarios de la Dirección.
- Impulsar el mejoramiento continuo de los procesos y de las capacidades de los funcionarios de la Dirección.
- Proyección de la gestión a través de medios comunicacionales tradicionales e innovadores.
- Apoyar la administración de los recursos de la Dirección.

Para ocupar el cargo de Asistente de gestión se requerirá:

- Título universitario de tercer nivel.
- Experiencia en gestión de proyectos y cooperación internacional de por lo menos dos años.
- Conocimiento en herramientas de seguimiento a proyectos.
- Experiencia en metodologías para la evaluación, diagnóstico y diseño de procesos.
- Buen manejo de recursos humanos.
- Acreditar conocimientos y experiencia de metodologías de planificación.
- Dominio de los instrumentos de planificación nacional.

5.4.3 Asistente operativo.

- Apoyo logístico y servicios internos.
- Llevar la agenda de reuniones y brindar el apoyo logístico relacionado.
- Recibir, registrar, clasificar y distribuir la documentación y correspondencia.
- Levantar actas y memorias de las reuniones y talleres que se efectúen dentro de la Dirección.

Para ocupar el cargo de Asistente operativo se requerirá:

- Conocimientos de redacción oficial y sistematización de información.
- Excelente manejo de protocolo y ceremonial.

- Experiencia en gestión documental y sistemas relacionados.

5.4.4 Jefe/a de Gestión de la Cooperación Internacional.

- Diseñar la estrategia general de gestión de la cooperación y las específicas que se requieran.
- Asesorar a la Dirección en los temas que sean de su competencia.
- Formular la demanda de Cuenca en base a procesos participativos e incluyentes y promover su actualización.
- Gestionar y negociar recursos técnicos y financieros reembolsables y no reembolsables, para apoyar la ejecución de las iniciativas recogidas en el Documento de Prioridades Territoriales (elaborado en la etapa de programación del modelo de gestión).
- Acompañar en la formulación de programas y proyectos prioritarios para la Corporación Municipal que sean susceptibles de cooperación internacional y se hay comprometido el apoyo de un cooperante para su ejecución en el proceso de alineación.
- Seguimiento del cumplimiento de los compromisos asumidos, tanto por la Corporación Municipal como por los cooperantes.
- Apoyar el monitoreo y evaluación de programas y proyectos que ejecute la Corporación Municipal con recursos de cooperación internacional.

Para ocupar el cargo de Jefe/a de Gestión de la Cooperación Internacional se requerirá:

- Título universitario de tercer nivel.
- Acreditar experiencia en órganos públicos, preferentemente, o privados gestores de cooperación internacional de por lo menos dos años.
- Conocimientos sobre instrumentos, agentes de cooperación internacional y mecanismos de eficiencia de ayuda al desarrollo.
- Experiencia sólida en el ciclo de proyectos de cooperación.
- Conocimiento en herramientas de seguimiento a proyectos.
- Dominio del idioma español e inglés.
- Conocimientos en herramientas de seguimiento de proyectos y CRM.

5.4.5 Jefe/a de Proyección Internacional.

- Coordinar el diseño, formulación e implementación de estrategias de proyección internacional de Cuenca y la elaboración de los instrumentos que operativicen estas estrategias.
- Articular esfuerzos de proyección internacional a la estrategia de desarrollo de Cuenca.
- Apoyar el asesoramiento de la participación estratégica en misiones internacionales oficiales de las autoridades y funcionarios de la Corporación Municipal.
- Gestionar visitas oficiales de delegados internacionales que promuevan el conocimiento de Cuenca en el exterior.
- Identificación de eventos estratégicos para ser realizados Cuenca, de manera que fortalezca su proyección internacional.
- Elaborar un plan semestral de participación internacional de la Corporación Municipal, considerando para esto sus requerimientos. Este Plan será complementario al trabajo de la jefatura de Cooperación Internacional.

Para ocupar el cargo de Jefe/a de Proyección Internacional se requerirá:

- Título universitario de tercer nivel.
- Acreditar experiencia en gobiernos autónomos descentralizados (GAD's) que hayan realizado actividades estratégicas de proyección en el exterior de por lo menos dos años.
- Experiencia en planificación, diseño y ejecución de estrategias de proyección internacional de GAD's.
- Haber participado como delegado o representante en espacios internacionales de relevancia.
- Dominio de los idiomas español e inglés.

5.4.6 Staff técnico.

Se designarán 5 técnicos que den soporte tanto a la jefatura de Gestión de la Cooperación como a la jefatura de Proyección Internacional, las funciones de estos 5 funcionarios son genéricas y su trabajo se distribuye de acuerdo a las líneas

sectoriales, es decir que cada uno le corresponderá la coordinación de una de estas líneas, a continuación se detallan estas funciones:

- Monitorear y acompañar de manera constante la formulación de proyectos susceptibles de cooperación que por su naturaleza respondan a su línea sectorial.
- Realizar un seguimiento periódico de los proyectos que por su naturaleza respondan a su línea sectorial.
- Apoyar en la elaboración y ejecución de estrategias y los instrumentos que se definan para operativizar las mismas.
- Coordinar visitas de autoridades y representantes de organizaciones internacionales.
- Promover el trabajo articulado de los actores involucrados en los procesos de internacionalización.
- Explorar e identificar oportunidades de participación internacional de las autoridades y funcionarios de la Corporación Municipal en eventos estratégicos.
- Asesoramiento previo a la participación internacional de los delegados en los aspectos relacionados con el contenido central del evento, agendas propias y complementarias al evento, posibles oportunidades, etc.

Para ser parte del staff técnico de la Dirección de Relaciones internacionales y Cooperación, se requerirá:

- Título universitario de tercer nivel, relacionado con la línea sectorial que corresponda o al ámbito internacional.
- Dominio del idioma español e inglés.
- Conocimientos sobre el ciclo de proyectos al desarrollo.
- Conocimiento en herramientas de seguimiento a proyectos.
- Experiencia en la sistematización de información y la elaboración de informes.
- Experiencia en investigación de fuentes de financiamiento.

5.5 Análisis costo-beneficio de la nueva estructura orgánica.

La dinámica de la cooperación internacional tiene un efecto importante tanto financiero, como económico y social dentro de las poblaciones en las que implementa. Considerando que la cooperación complementa y potencia la inversión local, contribuye al crecimiento de la economía e incrementa las capacidades de la población y la distribución de los recursos. Por estos motivos, es que la gestión de cooperación internacional se hace tan importante dentro de los países en desarrollo. Por otro lado, la actual situación financiera que vive el planeta demanda de los países en desarrollo estrategias más agresivas en la gestión de los recursos para hacer frente a la realidad.

A continuación se presenta un breve análisis de los costos que implicaría una reforma de este tipo y de los posibles beneficios que la misma produciría.

Es necesario indicar que el cálculo del costo se ha realizado en base no al costo general de la nueva estructura de personal propuesta, sino en el incremento financiero que la reforma plantea.

Costos

a) Salarios

Tabla. 1 Costos de reforma a la estructura orgánica.

Recursos Humanos		
Cargo	Nivel	Remuneración*
Director.	7	1421,39
Asistente de gestión.	4	1.316,32
Jefe/a de Gestión de la Cooperación Internacional.	6	1.938,05
Jefe/a de Proyección Internacional	6	1.938,05
Técnico en Desarrollo Humano	4	0,00**
Técnico en Desarrollo Económico Local	4	0,00**
Técnico en Patrimonio y Cultura	Cooperante internacional	666,40
Técnico en Medio Ambiente y Movilidad	Cooperante internacional	666,40
Técnico en Gestión Local y Gobernabilidad	4	1.316,32
Asistente operativo	2	790,04
Conserje	1	645,85
Chofer (incluye alquiler de vehículo)	N/A	656,68
Total USD		9.934,11

*Diferencia remuneración actual unificada menos reforma.

**No se cuantifica en la reforma por ser recursos que ya existían en el departamento.

Costo de readecuación de oficinas USD\$ 13.815,50

Costo total de la reforma USD\$ 23.749,61

b) Beneficios

Beneficios verificables.

- Aumento de los recursos gestionados en un 50%.
- Aumento de capacidad de respuesta. Todas las entidades de la Corporación coordinan con la DRIC, a través de los técnicos sectoriales.
- Aumento de calidad de los documentos expedidos desde la Dirección, debido a que los funcionarios pueden invertir mayor cantidad de tiempo.
- Disminución de tiempo de respuesta; los requerimientos se tramitan en un 50% del tiempo.

- Mejoramiento del seguimiento y control de actividades en un 100%.
- El 100% de los requerimientos de los cooperantes son atendidos.

Beneficios no tangibles.

- Incremento de la satisfacción y motivación del equipo, debido a la mejor distribución del trabajo y la disminución de tareas puramente logísticas. .
- Mejora de la relación con cooperantes, los técnicos mantienen con buena salud las relaciones con los cooperantes.
- Mejoramiento de la imagen de la Dirección a nivel de la Corporación.

5.6 Indicadores de gestión.

Entendemos por indicadores unidades de medida que nos permiten determinar el desempeño y medir el progreso hacia los objetivos y metas planteadas previamente. En otras palabras, nos ayudan verificar cuánto hemos avanzado en relación con el punto de partida, en términos de cantidad, calidad y tiempo.

En el caso de la gestión de la cooperación es importante tomar algunas consideraciones para definir los indicadores que se utilizarán. En primer lugar, no todos los recursos que son gestionados son ejecutados, esto puede ocurrir por múltiples razones, sin embargo la gestión internacional se realizó y deberá ser tomado en cuenta para medir el rendimiento de la Dirección.

Por otro lado, es importante también valorar económicamente el importe de aquellos tipos de cooperación diferentes a la financiera, por ejemplo: asistencia técnica, aportes para participación internacional (pasajes aéreos, hospedaje, etc.) que son rubros que representan un ahorro para la Corporación.

Entre los indicadores que pueden ser usados para medir la gestión de la Dirección tenemos los siguientes:

5.6.1 Gestión de la Cooperación.

- Número de asistencias técnicas y voluntariado gestionados.
- Cantidad de asistencia técnica gestionada.

- Cantidad de cooperación financiera reembolsable y no reembolsable gestionada.
- Número de oportunidades de capacitación y experiencias internacionales gestionadas.
- Número de acuerdos de cooperación generados o reactivados.
- Cantidad de fondos de cooperación ejecutada.

5.6.2 Proyección Internacional

- Número de misiones internacionales intersectoriales realizadas.
- Número de premios/reconocimientos internacionales recibidos.
- Número de publicaciones internacionales que hablen de Cuenca.
- Número de misiones para transmitir buenas prácticas de Cuenca en el extranjero.
- Monto de inversión extranjera en Cuenca.
- Número de misiones internacionales gestionadas.
- Porcentaje de financiamiento no reembolsable para misiones.
- Número de iniciativas gestionadas a partir de misiones internacionales.
- Número de redes internacionales en la que Cuenca es miembro.
- Número de eventos internacionales realizados en Cuenca.

6. Conclusiones y recomendaciones.

- 6.1 El creciente interés de las agencias internacionales proveedoras de cooperación en los gobiernos locales, obliga a los representantes de estas entidades a crear y fortalecer órganos especializados en el interior de su estructura, que se encarguen de la gestión integral de los recursos que se reciban de fuentes extranjeras para promover el desarrollo en los territorios de estos gobiernos. Estos órganos también tienen un papel importante en alinear las iniciativas de cooperación con los principios de la Declaración de París y el Plan de Acción de Accra.
- 6.2 La actual Administración municipal, ha definido un nuevo rol estratégico para la Unidad de Relaciones Internacionales y Protocolo, el cual podrá ser desempeñado con eficiencia con la modificación de su organización y la implementación de una serie de mecanismos que le sirvan de base para soportar su accionar.
- 6.3 La Municipalidad debe preparar su estructura y sus sistemas internos, para proveer de eficacia a la cooperación que recibe del exterior, es por este motivo que en la primera etapa del modelo de gestión propuesto en este trabajo, se ha sugerido un proceso que permita la definición de prioridades territoriales en base a la articulación de actores potenciadores del desarrollo en el Cantón.
- 6.4 La Municipalidad de Cuenca y sus órganos autónomos, han desarrollado experiencias exitosas en su gestión, lo que se puede considerar como buenas practicas, replicables tanto a nivel nacional como internacional, constituyéndose un capital importante para potenciar la internacionalización del territorio.
- 6.5 La dinámica del escenario internacional en la actualidad ha permitido el apareamiento de nuevos actores, los gobiernos descentralizados alrededor del mundo están planificando estratégicamente su actuación fuera de su territorio, con la finalidad de aprovechar todo el potencial que la internacionalización ofrece, con el fin de promover su desarrollo. La Municipalidad de Cuenca, viene demostrando su liderazgo regional en las áreas de cooperación y proyección internacional, sin embargo es necesario fortalecer su presencia en el

exterior con el fin de que en algunos años se convierta en una ciudad con visión enteramente global.

- 6.6 En los procesos de gestión de la cooperación internacional al interior de la Municipalidad de Cuenca, no se evidencia una participación activa de la ciudadanía o un trabajo para fortalecer la gobernabilidad local en este sentido, sobre todo en la definición de sus necesidades, más bien parece que la mayoría de los proyectos desarrollados con ayuda internacional han sido iniciativas de los cooperantes, reduciendo considerablemente la eficacia de la ayuda.
- 6.7 No se evidencia, dentro de los proyectos de cooperación desarrollados, hasta el momento, una cultura medición del impacto real de estos proyectos, la rendición de cuentas se ha limitado a la justificación administrativa y contable, por lo que es impostergable la implementación de mecanismos de evaluación de los beneficios que la cooperación produce en el Cantón.
- 6.8 La Constitución de la República, evidenciando la importancia de la cooperación internacional ha otorgado a los gobiernos locales, en todos sus niveles, la competencia de la cooperación internacional para potenciar el cumplimiento de sus restantes competencias, sin embargo esto ha generado una realidad un tanto conflictiva, pues no existe un sistema que regule y articule efectivamente las relaciones entre los gobiernos locales en este sentido, por lo que se sigue propiciando intervenciones fragmentadas. Por otro lado, los GAD han entrado en una suerte de conflicto de competencias con las instancias nacionales gestoras de cooperación, por lo que es necesario que sea el Consejo de Competencias, quien defina con claridad los alcances de cada uno de los niveles de gobierno en este campo.
- 6.9 Todo cambio en la estructura municipal requiere de la decisión política para aplicarse y ejecutarse, en este sentido es indispensable contar con la aprobación del señor Alcalde del Cantón y luego del Concejo Cantonal, para que se cumpla con los requisitos legales necesarios para su aplicación. En este sentido, se recomienda con la brevedad posible poner a consideración del Primer Personero Municipal y solicitar su aprobación y puesta en marcha. Adicionalmente, es necesario que se socialice la propuesta definitiva entre los directores departamentales, jefes de unidades, gerentes de empresas y funcionarios a su cargo, con el fin de obtener mayores oportunidades de éxito en su aplicación.

- 6.10 La estructura orgánica que se ha propuesto en el capítulo 5 se considera como ideal, por lo que se recomienda en el inicio de su aplicación, definir el equipo mínimo necesario para poder responder a las necesidades de la Corporación, mientras se asignan progresivamente los recursos que completen la estructura ideal.
- 6.11 En la realización de la presente propuesta se han identificado, dentro de la estructura orgánica, las funciones estratégicas de cada cargo, sin embargo es importante desarrollar los manuales de funciones para cada uno de ellos, donde se pueda contar con una descripción más amplia y que además incluya las características del perfil que se requiere en cada caso.
- 6.12 El documento de necesidades o prioridades deberá ser un documento cuyo contenido, pueda ser publicado y difundido con libertad. Sin embargo, es importante que paralelamente al diseño de este documento, se preparen los instrumentos y herramientas técnicas necesarias, para que soporten el trabajo del equipo técnico en las siguientes etapas del modelo. Estos pueden ser: matrices resumen de proyectos, fichas o perfiles de proyectos, mismos que dentro de su estructura se deberá visualizar de forma clara, su alineación con las prioridades territoriales. El uso y almacenamiento de estos documentos técnicos, se deberá restringir al equipo de gestión de cooperación, por lo que se recomienda su difusión solo en casos necesarios.
- 6.13 En lo que respecta a la etapa segunda del modelo de gestión (Alineación de la Cooperación), es necesario definir previamente una metodología ajustada a cada caso, que promueva la alineación entre la demanda y la oferta de cooperación. Previa a la definición de esta metodología, es necesario que se realice un análisis con la suficiente profundidad, para conocer las características esenciales de los cooperantes, desde sus sectores de intervención y prioridades territoriales, hasta su dinámica funcional y administrativa, como un medio para efectivizar el proceso y sus resultados.
- 6.14 Es indispensable definir mecanismos de seguimiento y evaluación de cada proyecto y convenio, considerando que para mantener una relación sana y duradera con los cooperantes es importante conocer periódicamente el estado de los proyectos y asegurar el cumplimiento efectivo de los compromisos adquiridos.

- 6.15 Generalmente, incluir el elemento participativo en la construcción de un proyecto le proporciona mayor legitimidad y apego a la realidad de las diferentes iniciativas; esto le daría la posibilidad de ampliar su impacto y adicionalmente esta característica podría constituirse atractiva para los socios en el extranjero. Por esta razón, se recomienda, que en la fase de Formulación de Proyectos, se considere la aplicación de metodologías que permitan la participación y empoderamiento de la población beneficiaria del proyecto, y de ser posible fijar este como un requisito transversal en el diseño de todos los proyectos.
- 6.16 La Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación deberá tener acceso a la información de programas, proyectos y otras acciones que se realicen con recursos de organismos internacionales, hayan sido o no gestionados por esta Dirección, y además podrá sugerir medios de seguimiento y evaluación. En este sentido, se recomienda estandarizar el uso de herramientas informáticas y procedimientos internos, que permitan evaluar constantemente el avance las actividades, pudiendo así diagnosticar tempranamente si un proyecto se desarrolla conforme a lo planificado o sufre algún retraso que pueda agravarse en el futuro. De igual forma es importante tener la posibilidad de monitorear la ejecución presupuestaria y verificar su inversión, para observar que los recursos sean utilizados según fue presupuestado y de forma transparente.
- 6.17 La totalidad de los proyectos en los que se inviertan recursos del exterior, al término de sus actividades, necesitan ser sometidos a una auditoria tanto de tipo administrativo como financiero. Las mismas deberán ser presupuestadas en el momento de formulación del programa o proyecto, y adicionalmente sería recomendable planificar la realización de una evaluación del impacto que ha producido la ejecución de la acción.
- 6.18 La Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación tiene como función la gestión de la cooperación, por lo tanto debe ser esta la que coordine los esfuerzos relacionados con esta actividad en toda la Corporación Municipal. Sin embargo, por la naturaleza y dinámica de la cooperación internacional, las relaciones personales juegan un papel importante en la gestión. Por este motivo, se recomienda que todos los funcionarios de la Corporación puedan ser gestores de recursos del exterior, sobre la base de las relaciones que puedan construir en eventos internacionales o a través de cualquier otro medio, siempre

que sus iniciativas estén alineadas estratégicamente con las prioridades territoriales. Adicionalmente, se debe indicar que las relaciones con organismos internacionales y recursos que se gestionen, deberán ser puestos en conocimiento de esta Dirección para que se registren y se informe oportunamente a la primera autoridad en el caso de requerirse.

- 6.19 Los proyectos en los que interviene la cooperación internacional son sobre todo los que tratan de satisfacer las necesidades más sensibles de la sociedad, cada uno de estos proyectos debe aportar significativamente al Buen Vivir de la población, proponiendo medidas alternativas o alternativas a las medidas tradicionales. Con el objetivo de que otras personas y organizaciones puedan beneficiarse de estas experiencias, es importante proyectar los mecanismos de acción y los resultados de los proyectos a través de publicaciones o documentos de memorias, que sistematicen la información que se ha generado a lo largo del proyecto, para que en los casos que sea posible su difusión y dependiendo el caso, la experiencia sea replicada.
- 6.20 La gestión de la cooperación implica invertir una importante cantidad de tiempo en la búsqueda de nuevas oportunidades, y en la investigación de la factibilidad de las mismas. Por esta razón, se debe considerar la conformación de un equipo de investigación sobre la web y otros medios informáticos, mismo que podría estar conformado por un grupo de egresados o estudiantes universitarios, de carreras afines con el ámbito internacional, que requieran realizar prácticas profesionales previas a la obtención de su título. El equipo de búsqueda podría formarse con un total de 3 personas, y su investigación apoyaría al trabajo de toda la Dirección.
- 6.21 La cooperación sur-sur constituye un medio de gran valor a través del cual se promueve la transferencia de tecnologías, conocimientos y experiencias entre países y ciudades en vías de desarrollo. La Corporación Municipal de Cuenca cuenta con un número importante de buenas prácticas en materia de gestión municipal, las cuales pueden ser integradas y sistematizadas en un documento, que nos ayude a proyectar estas experiencias y poder colaborar con otros municipios. Este documento contribuiría a institucionalizar la oferta de cooperación de Cuenca. Es esencial que esta proyección de buenas prácticas este basada en una estrategia clara, con el fin de potenciar los resultados de este proceso.

7. Bibliografía

Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo. ¿Qué es la ACCD? Extraído el 28 de febrero de 2011 de:

<http://www20.gencat.cat/portal/site/cooperaciocatalana/menuitem.dd34c9fffb3e6ddf28323e10b0c0e1a0/?vgnextoid=6e0474a67aab5210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=6e0474a67aab5210VgnVCM1000008d0c1e0aR CRD&vgnnextfmt=default>

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de Colombia. Manual de formulación de proyectos. Extraído el 27 de febrero de 2011 de:

http://www.accionsocial.gov.co/documentos/891_Manualproyectos2006.pdf

Alemany, Cecilia; Craviotto, Nerea; y Hopenhaym, Fernanda. Implementando la Declaración de París: Implicaciones para la promoción de los Derechos de las Mujeres y la Equidad de Género (2008). Extraído el 24 de abril del 2010 de:

http://www.choike.org/documentos/decl_paris_alemany.pdf

Alfonso Olave, Orlando. Los gobiernos locales y las relaciones internacionales.

Extraído el 18 de abril del 2010 de:

http://www.diarioeldia.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=15405&Itemid=177

Aranda, Gilberto. El Concepto de Paradiplomacia. Ponencia Piura noviembre 2008.

Universidad Arturo Prat de Iquique. Universidad de Chile. Extraído el 15 de febrero de:

http://www.cceeee.udep.edu.pe/jornadasintegracion/index_archivos/El%20concepto%20de%20la%20paradiplomacia.pdf.

Asamblea General de las Naciones Unidas, 2000. Declaración del Milenio. Extraído de:

<http://www.undp.org/spanish/mdg/docs/declaracion.pdf?Open&DS=A/RES/55/2&Lang=S>

- Calderón Cobo, Carlos; Manjarrés Quezada, Susana; Arias Palacios, Hugo.
Descentralización Fiscal en el Ecuador. Extraído el 15 de enero de 2011 de:
<http://www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/312/1/564.pdf>
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización,
Registro Oficial No. 303 - Martes 19 de Octubre de 2010, Primer Suplemento.
- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 499:20. Octubre
2008.
- Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de
Cooperación Internacional. Manual de cooperación técnica entre países en
desarrollo y triangulación / Ministerio de Planificación Nacional y Política
Económica; PNUD y AECID -- San José, CR: MIDEPLAN, 2010. Extraído el
15 de febrero de:
<http://documentos.mideplan.go.cr:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c10eaf30-2343-4d9c-9aaa-8a4d957ef7f4/Manual-Cooper-Tec-Desarrollo-978-9977-73-041-7.pdf>.
- Dubois, Alfonso. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo.
Extraído el 13 de noviembre de 2010 de:
<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/41>.
- Federalismo y relaciones internacionales de unidades federadas. Extraído el 18 de
abril del 2010 de: catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/.../capitulo3.pdf.
- Glosario de términos sobre cooperación al desarrollo y acción humanitaria.
Educación en Valores. Extraído el 20 de agosto de 2010 de
http://www.educacionenvalores.org/article.php3?id_article=1494.
- Glosario, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Extraído el 15
de octubre de 2010 de: http://www.idrc.ca/es/ev-30231-201-1-DO_TOPIC.html
- Gómez Galán, Manuel; Ayllón Pino, Bruno y Albarracín Calvo Miguel. Reflexiones
Prácticas sobre Cooperación Triangular. CIDEAL, 2011. Extraído el 14 de

febrero de 2001 de:

http://www.cideal.org/docs/COOP%20_TRIANGULAR_OnLine.pdf.

McNeese, Tim (2000). History of Civilization - The Modern World. Extraído el 17 de enero de 2011 de:

http://books.google.com.ec/books?id=5L8ndt3pmc0C&pg=PA6&dq=plan+marshall+ebook+gratis&hl=es&ei=Vc4zTajtCMP58AbssfzCA&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=3&ved=0CDEQ6AEwAg#v=onepage&q=PLAN%20MARSHALL&f=false

Ministerio de Planificación y Cooperación de Costa Rica; 2005. Glosario de términos y definiciones comúnmente utilizados en cooperación internacional. Extraído el 14 de noviembre de:

http://www.senasa.go.cr/senasaweb/Documentos/cooperacion/glosario_terminos.pdf.

Paradiplomacia Word Press. ¿Qué es la paradiplomacia? Extraído el 18 de abril del 2010 de: <http://paradiplomacia.wordpress.com/acerca-de/>

Posso Zumárraga, Manuel. La Descentralización Administrativa del Estado. La Hora revista judicial. Extraído el 12 de enero de 2011 de:

http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2377&Itemid=426.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Metas e indicadores ODM. Extraído el 26 de Agosto de 2010 de:

<http://www.undp.org/spanish/mdg/goallist.shtml>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM. Extraído el 25 de abril de 2010 de:

<http://www.undp.org/spanish/mdg/basics.shtml>

Red Argentina para la Cooperación Internacional. Manual para Facilitar el Acceso a la Cooperación Internacional 2010. Extraído el 13 de noviembre de 2010 de:

http://www.raci.org.ar/manual/PDF/manual_completo.pdf.

Registro Oficial 349 del 31 de Diciembre de 1993. Ley de Modernización del Estado.

Congreso nacional del Ecuador. Extraído de:

http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo28.pdf

Reglamento de Estructura Funcional de la I. Municipalidad de Cuenca. Extraído el

17 de septiembre de 2010 de: <http://www.cuenca.gov.ec/?q=node/8830>

Sánchez Ahumada, Marcelo (2010). Descentralizar la lucha contra la pobreza.

Extraído el 11 de enero de 2010 de:

<http://www.atinachile.cl/content/view/712659/Descentralizar-la-lucha-contra-la-pobreza.html>

Schain, Martin A. (2011). The Marshal Plan: Fifty years after. Extraído el 16 de

enero de 2011 de:

http://books.google.com.ec/books?id=ybAQmmyrLN8C&printsec=frontcover&dq=The+Marshal+Plan:+Fifty+years+after&hl=es&ei=pMUzTduhNs6s8Aa4472_CA&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCMQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false

Secretaría Técnica de Cooperación Internacional. Informe de Cooperación

Internacional. Extraído el 24 de Diciembre de 2010 de

http://www.ageci.gov.ec/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=312&Itemid=203

Serbin, Andrés. Revista Futuros No. 7 Año 2004, Vol. 2. La diplomacia ciudadana:

ambigüedades conceptuales y prácticas efectivas. Extraído el 20 de mayo de

2011 de: http://www.revistafuturos.info/futuros_7/diplo_sc_3.htm

Toledo, Víctor F. Introducción al Estudio de las Relaciones Internacionales.

Ediciones Universidad Católica de Salta 2007. Extraído el 1 de marzo de 2011 de:

http://books.google.com.ec/books?id=Ejxb5aHfLMwC&printsec=frontcover&dq=relaciones+internacionales&hl=es&ei=UR9sTdKTBMaitgft6L3mAg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=9&ved=0CE0Q6AEwCA#v=onepage&q&f=false

Zapata Garesché, Eugene D. Manual práctico para internacionalizar la ciudad
Volumen 1. Diputación de Barcelona 2007.