



Universidad del Azuay

Facultad de Ciencias Jurídicas

Carrera de Estudios Internacionales

TÍTULO DEL TRABAJO
PROPUESTA DE GESTIÓN DE POLÍTICAS DE
COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL
PROYECTO EMAC-KOICA CON EL RELLENO
SANITARIO PARA EL GAD DE SANTA ANA.

Autora:

María Emilia Vargas Astudillo.

Directora:

Diana Alexandra García Orellana.

Cuenca – Ecuador

Año:

2022

DEDICATORIA

Quiero dedicar este trabajo desde el fondo de mi corazón a las personas que inspiraron este recorrido. Primero, a mi abuelo Roberto Astudillo, quien desde pequeña y hasta el día de hoy me sigue enseñando a apreciar las cosas pequeñas pero valiosas de la vida. Segundo, a mi prima Viviana Vargas quien hace cuatro años me motivó a iniciar este desafío y me enseñó que el cielo es el límite.

Desde la limitada tierra para el ilimitado cielo,
un abrazo de agradecimiento.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a las personas que hicieron posible que pueda culminar esta etapa. A mis pilares fundamentales, mis padres y hermano, que me enseñaron los valores que el día de hoy me permiten ser la persona que soy; muchos de mis logros se los debo a ustedes y este es uno de ellos. A las mujeres de mi vida, las que me enseñan cada día grandes lecciones y sacar lo mejor de mí. A los protagonistas de este trabajo, los moradores de las comunidades de Santa Ana que dedicaron su tiempo a esta investigación. A mi tutora Diana García por acompañarme en este camino. Y finalmente, a toda mi familia quienes en los momentos buenos y malos siempre han sabido recibirme con los brazos abiertos.

La vida nos da regalos maravillosos y entre ellos están las personas. A quienes están, a quienes decidieron irse y a los que tuvieron que hacerlo. Gracias.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTOS	iii
1. Introducción.....	1
1.1 Objetivos.....	1
2. Marco teórico	2
2.1 La Cooperación Internacional y las Relaciones Internacionales	2
2.2 Modalidades de la Cooperación Internacional	2
2.3 Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible	4
3. Revisión de la literatura o estado del arte.....	5
3.1 Normativa nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados- GAD-	5
3.2 La Constitución del 2008	5
3.3 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Pública	5
3.4 Resolución del Consejo Nacional de Competencias -CNC-0009-	5
3.5 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización -COOTAD- ..	5
3.6 Santa Ana y el relleno sanitario de Pichacay	6
3.7 KOICA dentro del ejercicio de la Cooperación Internacional	7
4. Métodos.....	8
5. Resultados y Discusión	8
5.1 Proyecto EMAC-KOICA con el Relleno Sanitario en el GAD de Santa Ana	9
5.2 Los ajustes con el trabajo en conjunto EMAC-KOICA.....	14
5.3 Propuesta de Gestión de Políticas de Cooperación Descentralizada.....	16
6. Conclusiones.....	21
7. Bibliografía.....	23

ÍNDICE DE FIGURAS, TABLAS Y ANEXOS

Índice de Figuras

<i>Figura 1</i>	4
<i>Figura 2</i>	4
<i>Figura 3</i>	7
<i>Figura 4</i>	110
<i>Figura 5</i>	12
<i>Figura 6</i>	16

Índice de Tablas

<i>Tabla 1</i>	13
<i>Tabla 2</i>	14
<i>Tabla 3</i>	18

Proposal for the management of international cooperation policies of the EMAC-KOICA project with the Sanitary Landfill for the GAD of Santa Ana.

Abstract

Nowadays, international cooperation (IC) has accomplished alliances and effective help to be channelized to global sustainable development, through projects financing to developing countries. The EMAC-KOICA cooperation project for the improvement of the Pichacay sanitary landfill located in the parish of Santa Ana, was taken as a case study. However, to fulfill this IC, the parish community must agree to the extension of the landfill. The objective is to propose an IC policy management plan for the GAD of the parish, aligned to the needs of the community within this IC. A community-case study research strategy was used, based on data triangulation to obtain primary information about the project and to define positions, interests and needs of the parties involved. The results showed that the new premises proposed by KOICA highlights the degree of involvement and level of importance of these communities in the cooperation. In conclusion, this investigation showed the necessity to solve through IC policies the urgent demands of the residents, in terms of sanitary and health problems, so that both the agreement to extend the landfill and the work with KOICA can take place.

Key words

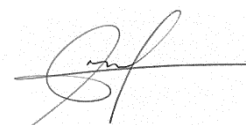
DIC, KOICA, EMAC EP, Parish GAD of Santa Ana.

Reviewed by:

M Lourdes Moscoso

María De Lourdes Moscoso Amador

Translated by:



María Emilia Vargas Astudillo

Propuesta de gestión de políticas de cooperación internacional del proyecto EMAC-KOICA con el Relleno Sanitario para el GAD de Santa Ana.

Resumen

En la actualidad, la cooperación internacional (CI) ha logrado alianzas y ayuda efectiva para ser canalizada al desarrollo sostenible global, a través del financiamiento de proyectos a países en desarrollo. Se tomó como caso de estudio el proyecto de cooperación EMAC-KOICA para el mejoramiento del relleno sanitario de Pichacay ubicado en la parroquia de Santa Ana. Pero, para cumplir con esta CI, la comunidad parroquial debe estar de acuerdo con la ampliación del relleno sanitario. El objetivo es proponer un plan de gestión de políticas de CI para el GAD parroquial, alineado con las necesidades de la comunidad. Se utilizó una estrategia de investigación de estudio de caso comunitario, basada en la triangulación de datos para obtener información primaria sobre el proyecto y definir posiciones, intereses y necesidades de las partes involucradas. Los resultados mostraron que las nuevas premisas propuestas por KOICA destacan el grado de implicación y el nivel de importancia de estas comunidades en la cooperación. En conclusión, esta investigación mostró la necesidad de resolver mediante políticas de CI las demandas urgentes de los pobladores, en cuanto a problemas sanitarios y de salud para que tanto el acuerdo de ampliación del relleno sanitario como el trabajo con KOICA puedan llevarse a cabo.

Palabras claves:

Cooperación Internacional Descentralizada, KOICA, EMAC EP, GAD Parroquial de Santa Ana.

1. Introducción

El reto que presenta en la actualidad la cooperación internacional (CI), es el de migrar de un modelo tradicional a uno contemporáneo adaptándose a las nuevas realidades y necesidades territoriales, en donde se logre un mutuo beneficio para las partes involucradas en el ejercicio de la cooperación. En un modelo tradicional, la naturaleza incipiente de sus inicios, tanto actores como sus relaciones se limitaban a una básica transferencia de fondos.

Es por esa razón, que la cooperación que se pretende manejar en la actualidad es una más inclusiva tanto de actores, como modalidades y de problemáticas territoriales a resolver, razón por la cual “[e]s clave tener en cuenta que la cooperación internacional para el desarrollo, está en continua evolución, surgen y surgirán en el futuro nuevos mecanismos con mayor o menor éxito.” (Gutiérrez y López, 2018, pág. 3).

Del mismo modo que la CI ha ido evolucionando, conjuntamente lo ha hecho la normativa internacional que la regula, haciendo de hoja de ruta para el proceso cooperante. Los países, acorde a su marco legal y demandas internas territoriales alinean su reglamento interno con el internacional, sin embargo, no son muchos los países que lo hacen. En el caso de “Francia y Ecuador, por ejemplo, han creado herramientas legales muy innovadoras y hechas a la medida para ayudar a financiar la Cooperación Descentralizada al Desarrollo” (CGLU, 2021, pág. 18).

La descentralización político-administrativa de los diferentes niveles territoriales en el Ecuador, ha permitido que la gestión de la cooperación internacional descentralizada (CID) se lleve a cabo de una manera particular para cada nivel a razón de atender las necesidades particulares de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Un claro ejemplo de lo manifestado es el proyecto innovador con visión a la mejora de gestión de residuos sólidos que la empresa pública EMAC EP, del GAD Municipal de Cuenca, ha levantado para la urbe y aplicado a la convocatoria lanzada por KOICA.

Los actores principales involucrados en este proceso son: KOICA, EMAC EP, el GAD Parroquial de Santa Ana. Este último siendo de suma importancia, pues tiene la llave que abre las puertas a la posibilidad de esta cooperación. Es por la envergadura que tiene su decisión final, que se ha planteado una propuesta de gestión de políticas de CI enfocadas a este proyecto, con el objeto de atender las necesidades de las comunidades de la parroquia de Santa Ana que están relacionadas de una manera más directa al sector de Pichacay.

Para llevar a cabo este proyecto, se utilizó la metodología cualitativa de Colin y Robson (2016), autores de la estrategia de investigación de caso de estudio de tipo estudios comunitarios, juntamente con una triangulación de datos usando revisión documental, entrevistas y grupos focales, para identificar las necesidades a ser atendidas por estas comunidades y que conjuntamente puedan alinearse a las aristas del proyecto. Una vez identificados los requerimientos de los actores, consiguientemente se planteó el plan de gestión.

1.1 Objetivos

General

Plantear un plan de gestión con respecto a políticas de cooperación internacional para el GAD de Santa Ana dentro de la iniciativa EMAC y KOICA destinada al Relleno Sanitario Pichacay.

Específicos

Identificar los distintos aspectos de financiación internacional que se encuentran inmersos en el proyecto EMAC- KOICA.

Analizar experiencias de proyectos anteriores de gestión de fondos de cooperación internacional en el GAD parroquial de Santa Ana.

Identificar los beneficios que traería la implementación del plan de gestión de políticas de cooperación internacional basado en el proyecto KOICA y EMAC EP, para el relleno sanitario de Pichacay y las principales comunidades involucradas.

2. Marco teórico

2.1 La Cooperación Internacional y las Relaciones Internacionales

La Cooperación Internacional y las Relaciones Internacionales (RI) se interrelacionan a partir del Sistema Internacional (SI) al cual Ayllón (2007, pág. 26) lo define como “el conjunto de interacciones entre los diferentes actores internacionales”. De igual forma, el autor resalta el hecho de que dentro de estas interacciones se encuentran dos factores primordiales: la estructura y los procesos. En la estructura se encuentran los actores y a su vez su correlación genera a lo que se llama los procesos, los que al mismo tiempo se dividen en dos enfoques: el conflicto y la cooperación

Las principales preocupaciones del enfoque tradicional de las RI se centran en las naciones y sus interrelaciones, en donde las opciones de análisis y estudio se limitan a la paz y a la guerra como tema central para responder a la incógnita del ¿Por qué? (Jackson y Sorensen, 2013). Es decir, una observación desde la óptica de lo que Ayllón califica como el conflicto.

Como enfoque teórico tradicional de las Relaciones Internacionales, el punto de análisis y estudio de la materia ha sido en su gran mayoría canalizado hacia el conflicto, buscando respuesta a las incógnitas del ¿Cómo? y ¿Por qué? de hechos específicos de la historia, para ser más precisos, La Primera Guerra Mundial (Ayllón, 2007) Tomando esto como precedente, lo que se pretende a continuación es permutar del enfoque tradicional (el conflicto) de las RI, hacia el de la (CI).

La visión tradicional tiene su punto de inflexión hacia uno contemporáneo a partir de la Primera Guerra Mundial, para mutar hacia una perspectiva de alianzas y cooperación con la clara idea de evitar que otro escenario bélico de tal magnitud vuelva a ser presenciado por la humanidad. Siendo así que, desde la perspectiva de la teoría liberal, para cumplir con esta finalidad Woodrow Wilson planteó a la Liga de las Naciones como una iniciativa, manifestando que “[l]a idea de que instituciones internacionales puedan promover la cooperación pacífica entre Estados es un elemento básico del pensamiento liberal es esa la noción acerca de la relación entre la democracia liberal y la paz” (Jackson y Sorensen, 2013, pág. 37)

A pesar de que el debate sigue siendo entre la paz y la guerra, a la discusión también ya entra la cooperación como una necesidad para desarrollar un papel como intermediario, incluyéndose como un protagonista más en el escenario internacional. Si bien el liberalismo en un inicio condujo a las RI, con el tiempo las ideas y teorías que trataban de explicar su esencia fueron modificándose, unas veces progresaban y en otras parecían que retrocedían. Es el realismo y neorrealismo los que ejemplifican de mejor manera este progreso y retroceso, refiriéndose primero al neorrealismo, Tabora (2021, pág. 144) afirma que “[e]sta teoría plantea una transición desde la imposibilidad de cooperar (Realismo clásico) hacia la probabilidad de hacerlo (Realismo estructural o Neorrealismo)”. Mientras que, por el lado del neoliberalismo, ya se plantea una concepción más cercana a lo que hoy se conoce como CI, en donde entre las instituciones y su alto grado de interdependencia son capaces de tratar problemáticas comunes (Jackson y Sorensen, 2013)

2.2 Modalidades de la Cooperación Internacional

Una vez ya explicado los precedentes de la CI con respecto a su concepción de acuerdo a las RI, resulta ahora pertinente continuar la línea de tiempo para ubicarse en el presente y explicar desde el hoy y el ahora la estructura y forma de la CI.

A pesar de lo antes mencionado, Noel F. McGinn (1999, pág. 3), plantea a la cooperación internacional “como la asociación de países para un beneficio mutuo”. McGinn además plantea que la interacción de los actores, es decir, a lo que él llama “los países”, no solamente son los gobiernos, gobiernos subnacionales o entidades gubernamentales, sino que incluye también en su concepto a organismos internacionales o entidades no gubernamentales y que dicha interacción se puede dar entre cualquiera de ellos. También resalta que los actores no solo han cambiado como entes involucrados, sino también sus papeles y metas.

Por otro lado, La Red Nacional de Agencias de Desarrollo Local de Colombia (Red Adelco) (s.f.) propone a la CI como la “la acción conjunta para apoyar el desarrollo económico y social del país, mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, experiencias o recursos”. Red Adelco, al igual que McGinn,

también conserva su postura con respecto a la diversidad de actores que se involucran en este proceso de interacción, además añade a esta lista a los actores multilaterales. Este segundo concepto es un claro ejemplo de lo que se explicaba con anterioridad sobre la imposibilidad de tener a un solo autor como referente único, pues cada autor aporta lo suyo para conceptualizar en su máximo esplendor a la CI.

Una clara prueba de esta evolución es cómo se lleva a la CI en la actualidad, es decir, ya no se maneja una cooperación tradicional en donde los actores se limitaban a una simple acción y relación de donación, sino que se genera un grado más profundo de involucramiento por parte de los actores, se da una evolución hacia la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). Consecuentemente, resulta preciso entender que la categorización tradicional de la CI es: política, económica y técnica. Es aquí en donde dentro de esta categorización surge una nueva rama la -CID- siendo este nuevo espacio uno con mayor estructuración tanto en lo que respecta a actores como modalidades.

Por el lado de los actores, se puede hablar principalmente de dos: los estatales y los privados. Correspondiente al primer actor, Bustos y García (2021)), señalan a los aparatos gubernamentales, en esencia a los ministerios que son los entes encargados de articular la cooperación. Dentro de los actores público-estatales las autoras también incluyen a los sujetos de derecho internacional público y a los diferentes niveles de gobierno descentralizado, siendo aquí en donde entra la categoría de Cooperación Internacional Descentralizada.

De acuerdo con Johanna Fernández (2020), dentro de la Cooperación Descentralizada existen tres tipos de modalidades de las cuales también se despliegan otras ramificaciones: por grado de implicación y responsabilidad de los actores, por tipo y número de actores y según el tipo de relación entre actores.

Por grado de implicación y responsabilidad de los actores, Fernández (2020) los ramifica en: cooperación directa e indirecta. Entre tanto, la cooperación directa se limita a la implicación directa entre las autoridades de las entidades locales centrados en los procesos de cooperación, haciendo a su vez que las autoridades de las entidades locales sean corresponsables del proyecto de cooperación partiendo con su participación en la iniciativa hasta su desarrollo; la indirecta o también llamada cooperación delegada a otros actores, es la financiación pública por actores no gubernamentales quienes actúan como intermediarios y en su gran mayoría suelen ser las ONG dedicadas al desarrollo (ONGD).

Para la modalidad según el tipo y número de actores, Fernández (2020) postula la cooperación bilateral y multilateral. En la bilateral son dos actores los que se ven involucrados en la relación donante-receptor y en la multilateral los organismos internacionales son los agentes canalizadores de la parte de los recursos que los donantes decidan ceder (Bustos y García, 2021). También es importante incluir a esta modalidad otras dos categorías, por un lado, a la cooperación triangular, donde son tres los actores involucrados: país donante, país de renta media y país receptor (Bustos y García, 2021) y por el otro, a la regional que por lo general participan más de tres actores de una misma región (Gutiérrez y López, 2018)

Dentro de la última modalidad (por el tipo de relación entre actores) se encuentran la horizontal y la vertical, en donde la primera se caracteriza por la relación de desigualdad entre los actores, pues en el donante está la decisión final y en receptor la responsabilidad. En la segunda, existe una relación de interés mutuo entre actores (Fernández, 2020).

En atención al objeto de la cooperación (modalidad que Fernández no incluye en su clasificación), Gutiérrez y López (2018), identifican cuatro tipos. La técnica, en donde hay una transferencia que puede ser de tecnología o de conocimientos a través de capacitaciones. Así mismo, está la financiera que básicamente es la transferencia de recursos económicos que pueden ser o no reembolsables. Por otro lado, está la educación para el desarrollo que busca sensibilizar a los países desarrollados de las problemáticas que enfrentan los países en vías de desarrollo y finalmente, está la ayuda humanitaria o de emergencia, la cual se caracteriza por ser de corto plazo y velar por las necesidades básicas en situaciones específicas.

Ahora bien, resulta pertinente agregar la aseveración de Gutiérrez y López (2018, p. 3) de que “[n]o existe una única clasificación acerca de los tipos y modalidades existentes de cooperación, sino que atendiendo a distintas variables podemos establecer diversas tipologías”, afirmación que se puede reflejar en la Figura 1. Con esta figura es posible notar que, así como hay algunas modalidades y tipos de cooperación que coinciden con las descritas anteriormente por Fernández, hay otras que difieren.

Figura 1

Mecanismos de Cooperación Internacional para el Desarrollo -CID-

Atendiendo al objeto de la Cooperación	Cooperación Técnica	
	Cooperación Financiera	Reembolsable
		No reembolsable
	Ayuda Humanitaria o de emergencia	
Educación para el Desarrollo		
Atendiendo al nivel de desarrollo de los actores	Cooperación Norte-Sur	
	Cooperación Sur-Sur	
	Cooperación Sur-Norte	
Atendiendo a los actores participantes	Según la propiedad del capital	Gubernamental
		No gubernamental
	Según la articulación de la cooperación	Bilateral
		Triangular
		Multilateral

Nota: Principales modalidades y tipos de C descentralizada

Fuente: Gutiérrez y López, 2018, p. 8

2.3 Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible

La normativa internacional para regular y guiar la cooperación internacional ha venido evolucionado a partir de 1948 con la Carta de las Naciones Unidas, en donde se plantearon los primeros objetivos en cuanto a CI se refiere, con el enfoque de fomentar la paz y amistad entre las naciones (Bustos y García, 2021). Foros y conferencias se han venido llevando a cabo con la visión de mejorar y complementar tanto el compromiso de los actores, como la finalidad y prioridades a atender. Es así como producto de esta evolución, la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2015 crea la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como una guía referencial para el trabajo de los Estados Miembros. Esta agenda cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), objetivos que llegan a ser una suerte de herramientas de planificación hacia una sostenibilidad económica, social y ambiental con la inclusión de todos los actores de la sociedad (Naciones Unidas, 2018).

Figura 2

Objetivos de Desarrollo Sostenible



Nota: Agenda para el Desarrollo Sostenible aprobada en 2015

Fuente: Naciones Unidas, 2018, pág. 1

3. Revisión de la literatura o estado del arte

3.1 Normativa nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados- GAD-

Una vez ya planteados los antecedentes de la CI en general, es momento de aterrizar en la realidad de su regulación en el Ecuador. La CI en el Ecuador se encuentra normada por la Constitución del 2008, esta a su vez, también cuenta con distintas disposiciones derivadas en cuanto a materia ambiental se refiere, alineándose así con la normativa internacional.

3.2 La Constitución del 2008

En la Constitución ecuatoriana, plasmado en los artículos 262 al 267 se encuentra especificado el modelo de organización descentralizado por niveles que maneja el territorio nacional, siendo estos: regional, provincial, metropolitano, cantonal y parroquial, los que tienen a su vez autonomía en cuanto a gestión de la CI (Bustos y García, 2021). El artículo 275 también entra dentro de la materia, pues se habla del principio del *Sumak Kawsay* y cómo este debe alinearse al Plan Nacional de Desarrollo, así “[e]l Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución.” (Asamblea Constituyente, 2008).

3.3 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Pública

A través de este código se pretende alinear al Plan Nacional de Desarrollo a través de la regulación tanto de procesos, instrumentos como instituciones a nivel de competencias específicas correspondientes a cada nivel de gobierno. En el sentido de regular y coordinar, el código se centra en canalizar las competencias del Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados con respecto al presupuesto general del Estado, programación presupuestaria y cooperación internacional.

Dentro de este código los artículos que aluden a cooperación internacional son: 26, 65, 66, 67, 68, 67. Desde una visión general, estos artículos norman los principios, políticas nacionales, gestión, aprobación, registro y control con respecto CI no reembolsable se refiere.

3.4 Resolución del Consejo Nacional de Competencias -CNC-0009-

En el año 2011 se creó la resolución No. 0009-CNC-2011, en donde dentro del artículo 3 plantea el objetivo de fijar un modelo con nuevas competencias referentes a autonomías y descentralización territorial alineándose al buen vivir y al Plan de Desarrollo Territorial. Es así, como a través de este decreto se procede con la transferencia de la gestión de CI a los GAD, especificando, además, en su artículo 4 criterios puntuales para el ejercicio de esta.

3.5 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización - COOTAD-

Este reglamento de tipo orgánico establece en su artículo primero el principio general de sentar bases organizativas de tipo político-administrativo para los distintos niveles de organización territorial. El código en general establece funciones, limitaciones y competencias que el Gobierno Central ha derivado a los territorios nacionales tanto a nivel nacional como internacional. En materia de competencia internacional los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), tienen la competencia de “Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias” (artículos 32, 42, 55 y 65). Así mismo el artículo 131 establece en cuanto a gestión internacional que:

Los gobiernos autónomos descentralizados podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de los objetivos nacionales, de sus planes de desarrollo y los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia. Se mantendrá un registro en el sistema nacional de cooperación internacional (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010b).

Es en este contexto, que se puede plasmar cómo y hasta qué punto la normativa nacional se encuentra alineada con la normativa internacional, en cuanto a CI se refiere. Como se mencionó en párrafos anteriores, la normativa nacional regula a los distintos niveles de organización territorial ecuatoriana y el GAD de Santa Ana no es la excepción. Este GAD cuenta con un Relleno Sanitario dentro de su territorio y es debido a su importancia para la ciudad de Cuenca que constantemente se plantean proyectos para su desarrollo. El mejorar su rendimiento es el enfoque principal, es así como a través de estos esfuerzos se ha planteado un proyecto de CI entre la Empresa Pública Municipal de Aseo (EMAC EP) y la *Korea International Organization Agency* (KOICA).

3.6 Santa Ana y el relleno sanitario de Pichacay

Santa Ana, de acuerdo con lo que se conoce de la tradición oral, se sostiene que como parroquia se formó en 1970, sin embargo, legalmente constituida en 1906 (PDOT 2019-2023). Territorialmente está integrada por 21 sectores, cada uno con su respectiva comisión autónoma previamente reconocida por el GAD de la parroquia. De acuerdo con el último censo realizado por el Instituto Nacional Ecuatoriano de Censos en 2010, las proyecciones de su población para 2020 sería de 6.761, siendo el 53,93% mujeres y el 46,07% hombres (PDOT 2019-2023).

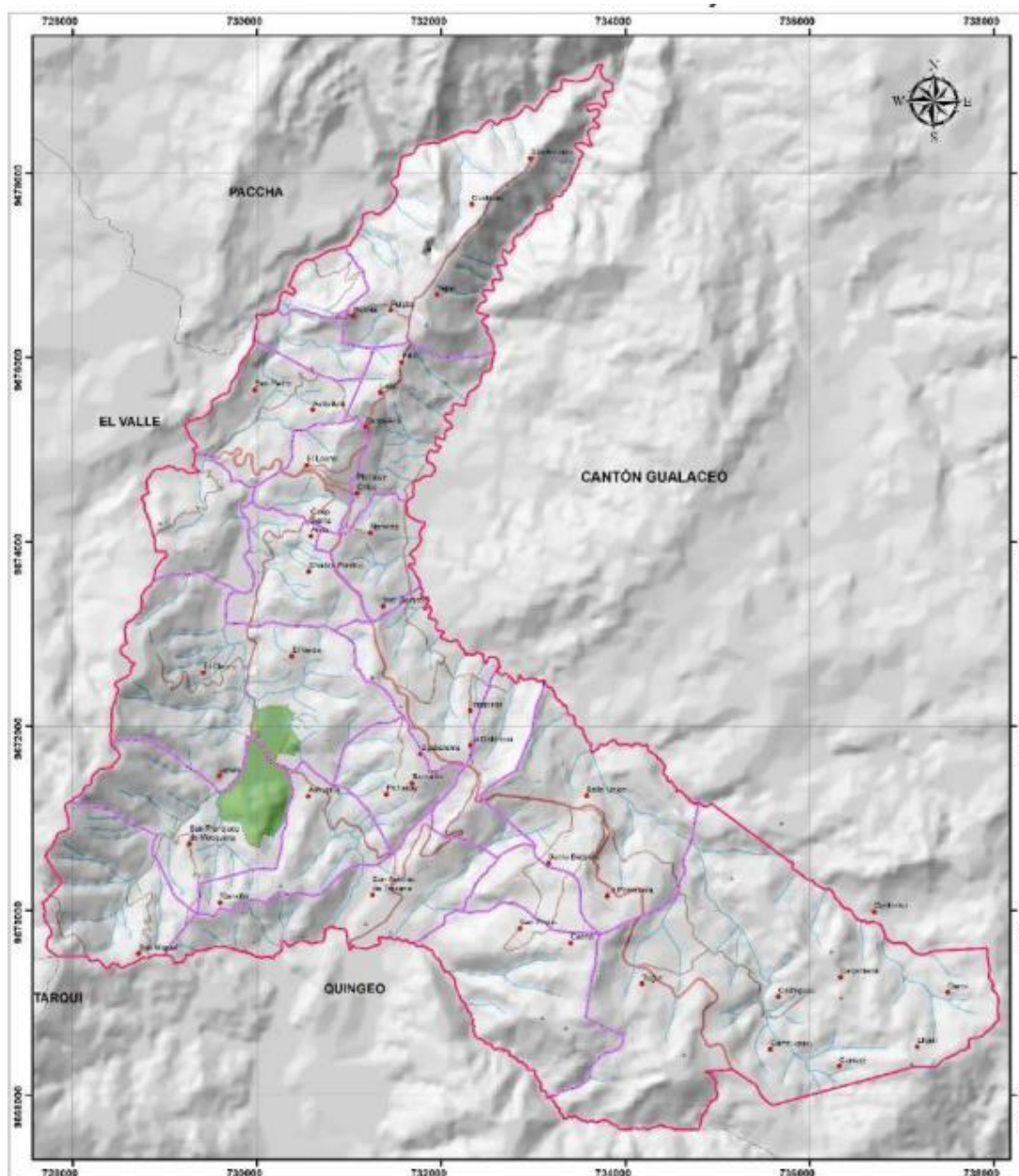
Ubicada en la provincia del Azuay, a 16 km de su capital que es Cuenca, Santa Ana tiene la particularidad de contar con un relleno sanitario en uno de sus sectores denominado El Chorro, en donde ha venido operando respectivamente desde 2001 con tres fases en ejecución.

Según la constitución del Ecuador, de acuerdo con el artículo 298, las preasignaciones a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, del presupuesto general del Estado, el 27% se destinan a los Concejos Provinciales, el 67% a los Municipios y Distritos Metropolitanos, y solo el 6% del presupuesto a las parroquias (Ministerio de Economía y Finanzas, 2021). Sumado a esto, desde la firma del primer Acuerdo de Responsabilidad Social para la Cogestión del Relleno Sanitario de Cuenca la parroquia en 2001 ha venido percibiendo otro ingreso que corresponde a un 5% (Convenio No. 022) por concepto de servicios ambientales por parte de la empresa EMAC EP. Un acuerdo de extensión se llevó a cabo en el 2016 en cuya cláusula segunda establece que “[l]a EMAC EP continuará transfiriendo a favor del GAD Parroquial de Santa Ana, lo valores económicos por conceptos de servicios ambientales, de la misma manera que lo ha venido haciendo hasta la presente fecha” (Convenio No. 022).

La primera fase del proyecto se realizó del 2001 al 2009, la segunda está actualmente en operación a pesar de tener planeada su conclusión para 2021 (EMAC EP, s.f.). Arturo Loja, presidente de la Comisión de Medio Ambiente (comunicación personal, 27, mayo 2022), comenta que el aplazamiento de las operaciones de la fase dos esto se deben “[p]or una parte al tema de la pandemia y por otra a los cálculos que no son siempre 100% certeros” y se espera que la tercera fase vaya a comenzar de 2023 hasta 2030. Antes de que Pichacay fuera el lugar de tratamiento de los desechos de Cuenca, lo fue el vertedero o botadero de la parroquia de El Valle, cuyo tiempo de funcionamiento fue de 20 años, iniciando sus actividades en 1981 y culminando sus funciones para el año 2001 (Mejía y Pinos, 2011).

Sin embargo, antes de continuar, conviene hacer una distinción entre un vertedero y un relleno sanitario, ya que la población de Santa Ana hasta el día de hoy confunde el Relleno Sanitario de Pichacay con un botadero de basura. Como menciona Silvana Irene Torri (2015, pág. 3) en su escrito, el relleno sanitario “[p]odría definirse como una tecnología donde se confina la basura en un área lo más estrecha posible, compactándola para reducir su volumen y cubriéndola con capas de suelo en forma diaria”, además se tratan los gases que generan los residuos para convertirlos en energía.

Al contrario, los vertederos o botaderos abiertos (como fue en el caso del Valle) “[s]on terrenos en donde se depositan y acumulan los desechos urbanos municipales, sin ningún control técnico sanitario y operativo, así como la ausencia de obras de infraestructura para minimizar los impactos negativos al ambiente y su población” (Cruz et al, 2020, pág. 644). Tomando en cuenta esta distinción, es pertinente señalar que el Relleno Sanitario de Pichacay cuenta con certificaciones internacionales para su funcionamiento como son: ISO 14001: 2004, OHSAS 18001 E ISO 9001 (EMAC EP, s.f.), además de estar controlado y supervisado por la Empresa Municipal de Limpieza y Aseo de Cuenca (EMAC EP).

Figura 3*Límites comunidades- Parroquia Santa Ana*

Nota: Este mapa muestra las 21 comunidades de Santa Ana y la ubicación del Relleno

Fuente: Santa Ana, 2020

3.7 KOICA dentro del ejercicio de la Cooperación Internacional

La *Korea International Organization Agency* (KOICA), es una organización surcoreana de tipo gubernamental que financia programas de cooperación en países en vías de desarrollo, sin embargo, estos no siempre fueron financiados por presupuesto propio

La Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) en Corea del Sur, inició a principios de los sesenta como programas de capacitación para países en vías de desarrollo cuya financiación era obtenida por los fondos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Cuando el gobierno coreano empieza a financiar los proyectos con presupuesto propio lo hace centrándose en programas de cooperación técnica enfocados en capacitación y también envió de expertos. No obstante, llegados los ochenta se da un

cambio de enfoque hacia el desarrollo económico. Así, proyectos de educación para compartir la experiencia de Corea y centros de entrenamiento de AOD fueron manejados por entidades gubernamentales diferentes. (KOICA, 2014)

Como resultado de esta fragmentación, para el año de 1991 el Ministerio de Relaciones Exteriores de Corea del Sur decide finalmente crear KOICA, haciendo de ésta, la entidad oficial encargada de la gestión de subvenciones para el manejo de programas de AOD con el objeto de mejorar la eficiencia de estos programas para países en vías de desarrollo. Consecuentemente, KOICA retomó el enfoque inicial, el técnico. En efecto, su óptica actual se ha expandido conjuntamente con las necesidades mundiales cambiantes de modo que ha ido adaptándose a ellas y promoviendo un desarrollo sostenible, así fortaleciendo las relaciones con sus socios en desarrollo, pero sin dejar de lado las preocupaciones globales clave como lo son: el medio ambiente, la pobreza, integración de género y demás (HisoUR, s.f.)

KOICA cuenta con sede en 49 países y una de ellas está en el Ecuador. La entidad ha venido trabajando activamente en el país a partir del año 2001 hasta la actualidad (KOICA, n.d.). La agencia coreana en Ecuador, desde el año 2001 hasta el 2020, de los 7 campos, los 3 en los que más ha invertido (de menor al mayor) han sido: administración pública (18.3%), educación (24.8%) y tecnología ambiental y energía (25,5%) (Portal abierto de KOICA, s.f.). Un claro ejemplo de estas estadísticas es el proyecto que en la actualidad EMAC está llevando a cabo juntamente con la organización coreana por concepto medio ambiental.

4. Métodos

Este trabajo de investigación usó una metodología cualitativa de caso de estudio siguiendo los lineamientos planteados por Robson y McCartan (2016). Tomando en cuenta que un caso de estudio es “una estrategia de investigación bien establecida en donde el enfoque está en un caso, [...] en su propio derecho y tomando en cuenta su contexto” (2016, pág. 149). El caso de estudio plasmado en esta investigación es categorizado como *estudios comunitarios* que se enfocan en “[e]studios de una o más comunidades. Describe y analiza el patrón y las relaciones entre los principales aspectos de la vida en comunidad” (2016, pág. 153). De acuerdo con el plan estructurado por los autores, se procedió de la siguiente manera: primero, una visión general representada como marco teórico y estado del arte, en donde a través de una revisión literaria y documental se extrajo los antecedentes de la CI a partir de la teoría de las RI, modalidades de cooperación, actores y ODS. Así mismo, como estado del arte, con una revisión bibliográfica y documental se analizó la alineación de la normativa nacional con la internacional en cuanto a cooperación descentralizada y su función en los niveles territoriales del Ecuador. Sumado a esto, la realidad actual del Relleno Sanitario de Pichacay.

Segundo, los procedimientos a aplicarse basados en los mismos autores, consiste en la triangulación de datos con una revisión documental del Proyecto EMAC-KOICA y los acuerdos de EMAC con el GAD de Santa Ana. Como instrumento para la obtención de datos primarios se realizarán grupos focales a las cuatro comunidades (tres personas por comunidad) de Santa Ana que actualmente se encuentran más afectadas por el Relleno Sanitario, resaltando la confidencialidad que se mantendrá, tomando en cuenta que todo lo que se lleve a cabo será con fines académicos. Finalmente, se realizaron entrevistas al director técnico de EMAC EP, Wilson Bermeo y al presidente de la Comisión de Medio Ambiente del GAD de Santa Ana, Arturo Loja Bueno.

Para concluir, dentro del reporte, se realizó un planteamiento de políticas de CI en base a un cuadro resumen con la información obtenida producto de la triangulación de datos, en donde se describen posiciones, intereses y necesidades de los actores directamente involucrados. Para la propuesta de gestión, se utilizó el formato de política de los 6 pasos de la Organización de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Y finalmente se redactaron las conclusiones.

5. Resultados y Discusión

El proyecto EMAC-KOICA, es una iniciativa que aún tiene puntos a ser pulidos y mejorados antes de ser presentado formalmente a la ciudadanía. Tomando en cuenta que los documentos aún no son de

acceso público, se llevó a cabo un grupo focal con las personas de las comunidades del GAD de Santa Ana y se entrevistaron a las entidades que tienen relación y competencia directa con el proyecto.

En constancia con el Segundo Acuerdo de Responsabilidad Social para la Cogestión del Relleno Sanitario de Cuenca, firmado por EMAC EP, el GAD de Cuenca y el de Santa Ana, en su cláusula octava convienen que:

Tomando como base los acuerdos anteriores del contenido de este documento, los habitantes de la Parroquia Santa Ana, representados por su GAD Parroquial, expresa su conformidad con extender el plazo para la disposición final de los desechos sólidos en el relleno sanitario de Pichacay, hasta el 31 de diciembre del año 2031 (Convenio No. 022, 2016).

A pesar de la fecha límite ya establecida por acuerdo, las intenciones de EMAC por una segunda extensión de plazo se han hecho notar con el planteamiento de un proyecto con innovación para la gestión de residuos sólidos para la ciudad de Cuenca. Wilfrido Bermeo (Comunicación personal, 3 junio, 2022) director técnico de EMAC EP, supo expresar que en la parte operativa y por espacio todavía pudiera ampliarse este periodo de tiempo. Señala además que esta etapa se encuentra en una fase de diseño y consultoría con la Universidad de Cuenca, para así definir según el espacio a disposición cuánto tiempo más se puede tratar los residuos sólidos en el lugar.

A su vez, Arturo Loja Bueno (Comunicación personal, 27 mayo, 2022), quien preside la Comisión de Medio Ambiente de la parroquia de Santa Ana, manifiesta que dicha investigación apuesta a ser un trabajo de tipo integral, en donde estudiantes de arquitectura, ingeniería ambiental e ingeniería civil están involucrados en el levantamiento de estos estudios. En efecto, y de manera preliminar estos estudios proyectan que la extensión del relleno podría ser de 10 años y que incluso sería conveniente extenderlo a 20 años considerando la inversión millonaria en el proyecto. En todo caso, una vez concluido el estudio y sea momento de conversar con el GAD, la base de extensión será de 10 años. (Bermeo W., comunicación personal, 3 junio, 2022).

Es en este sentido, que, por la visión de expansión y la necesidad de la entidad por tratar los desechos sólidos de la ciudad, se aprovechó en junio del año 2020 el lanzamiento de la convocatoria de proyectos enmarcados en ambiente y cambio climático propuesto por KOICA. EMAC EP presentó su propuesta titulada “Mejora de la gestión integrada de residuos sólidos hacia la economía circular en Cuenca, Ecuador” (EMAC EP, 2020). Los actores involucrados no se limitan solamente a EMAC EP y KOICA, si no también, se extiende hacia el GAD parroquial de Santa Ana conjuntamente con su comunidad, sobre todo las cuatro más cercanas al relleno sanitario.

5.1 Proyecto EMAC-KOICA con el Relleno Sanitario en el GAD de Santa Ana

El documento conceptual del proyecto, con título “Mejora de la gestión integrada de residuos sólidos hacia la economía circular en Cuenca, Ecuador” (EMAC EP, 2020), se divide en 5 secciones principales de las cuales a su vez se ramifican otros elementos.

SECCIÓN 1. INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

En este apartado entre los datos descritos están: plazo planteado de 72 meses (2022-2027); presupuesto de USD \$7,2 millones; beneficiarios directos e indirectos (se describe a detalle en la sección 4); y finalmente la organización que lo implementa que es EMAC EP.

SECCIÓN 2. FUNDAMENTO DEL PROYECTO

Dividida en cuatro fragmentos, esta sección parte con el análisis de la situación con una referencia geográfica de Cuenca y el contexto nacional de la responsabilidad autónoma de los GAD por concepto de gestión de residuos sólidos. Consiguientemente están 5 problemáticas detectadas por la entidad, las cuales son:

- 1. Gestión lineal de residuos sólidos y la escasa sensibilización ciudadana:** el proceso (consumir y desechar, además de no clasificar la basura) al que la ciudadanía está acostumbrada, sumado a esto el desconocimiento de conceptos como sostenibilidad y economía circular,

conjuntamente con la gestión (recoger y desechar) de EMAC, limitan la recuperación de residuos orgánicos e inorgánicos que pueden ser potenciales a un segundo tiempo de vida útil.

2. **Recicladores (personas vulnerables):** como consecuencia de la baja tasa de empleo y su limitada formación académica, son 1200 las personas que trabajan recolectando materiales reciclables (papel, cartón y plástico). Quienes se dedican a esta labor son en su mayoría mujeres (77,27%) que llevan el sustento a sus hogares. En general, tanto mujeres como hombres recicladores están expuestos a la inestabilidad y la remuneración injusta por el proceso de compra y venta al que están sometidos.
3. **Fertilizantes para la agricultura:** el suelo del Azuay, por la predominancia de la agricultura y ganadería como actividades económicas de la provincia, demandan una constante fertilización para abastecer la demanda de producción. Sin embargo, los fertilizantes químicos y el excremento de pollo (con químicos nocivos para la salud por las hormonas y antibióticos) son los más utilizados, pues los productores no tienen opciones orgánicas a las cuales acudir.
4. **Residuos inorgánicos del sector industrial:** este tipo de desechos no tienen opción a ser reciclados, pero sí potenciales a una extensión de su vida útil por sus cualidades físicas y químicas para la manufactura de cemento.
5. **Planta de esterilización de residuos infecciosos:** el relleno sanitario cuenta con una planta para tratar estos residuos, extendiendo su servicio a otros tres cantones de la provincia (Gualaceo, Chordeleg y Deleg). Pero, a pesar de contar con una, el deterioro por el pasar de los años y la creciente demanda de los cuatro cantones (sumado a esto el COVID-19) hacen de esta planta limitada para satisfacer la futura demanda.

Posteriormente se encuentran las estrategias y políticas de desarrollo del país, siendo las políticas: 1.1; 3.4; 3.7; 6.3; 1.6 y 1.11, del Plan Nacional de Desarrollo las que se encuentran alineadas al proyecto. Por otro lado, en cuanto a la justificación se planteó un mapa estratégico para la Gestión Integral de Residuos Sólidos.

El mapa representa la logística detrás de la infraestructura planteada a construirse en el Complejo Humano Ambiental Pichacay. Con este mapeo se logró llegar a 5 resultados para el proyecto, estando estos en relación directa con las 5 problemáticas anteriormente descritas.

1. Reciclaje de residuos inorgánicos
2. Aprovechamiento de residuos orgánicos
3. Coprocesamiento de residuos industriales
4. Gestión de Residuos Sanitarios
5. Diseño e implementación de un programa de desarrollo de las capacidades para EMAC EP y actores relacionados.

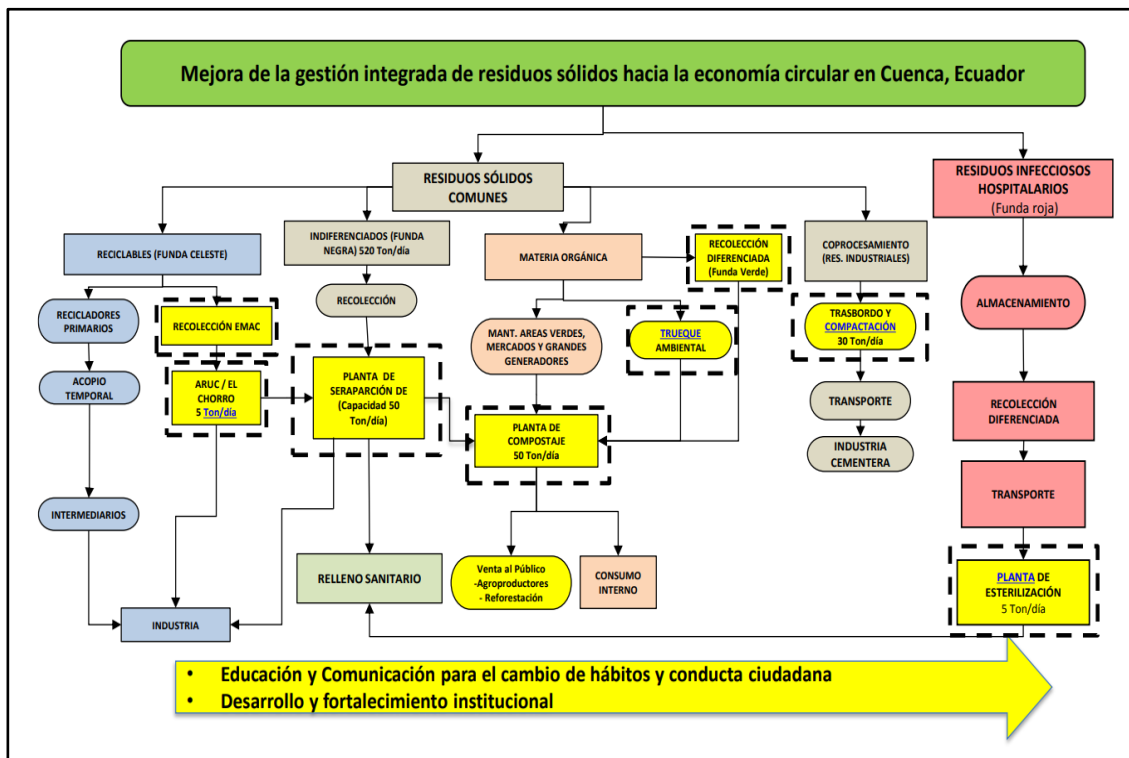
Con el objeto de implementar las tendencias de una economía circular en Cuenca, en cuanto a lecciones aprendidas se identificó:

- **Reciclaje de Residuos Inorgánicos:** dos aspectos principales, por un lado, el trabajo conjunto entre los recicladores y la entidad. Por el otro, la necesidad de plantas tecnológicas semi mecanizadas para la separación de los residuos que desde el origen no estén correctamente separados.
- **Aprovechamiento de residuos orgánicos:** primero, la necesidad de una retroexcavadora para auxiliar el proceso de fermentación de la materia orgánica bajo tierra. Segundo, un subsidio de EMAC en el proceso de compostaje, pues resulta más costoso que los fertilizantes químicos o excremento de pollo.
- **Coprocesamiento:** con el objeto de coprocesar y reciclar los residuos industriales se colabora con HOLCIM, únicos a nivel nacional con tecnología y permisos ambientales suficientes.

- **Manejo de residuos médicos/infecciosos:** uniendo los municipios del Azuay se puede obtener mejores tecnologías a costo menor para el tratamiento de estos residuos.
- **Capacitación:** concientización a la ciudadanía sobre la clasificación correcta de la basura y cumplimiento de las normativas en materia medioambiental.

Figura 4

Mejora de la gestión integrada de los residuos sólidos hacia la economía circular en Cuenca, Ecuador



Nota: Este mapa ilustra los cambios contemplados en el proyecto para mejorar la gestión de residuos en el Relleno Sanitario.

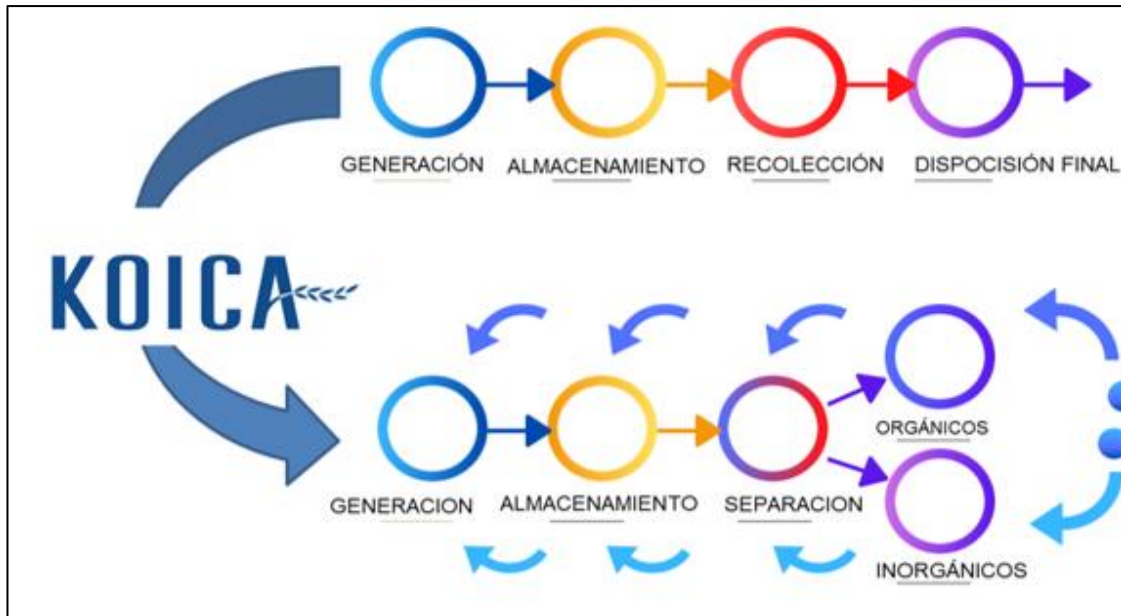
Fuente: EMAC EP, 2020, pág. 7

SECCIÓN 3. DESCRIPCIÓN DE PROYECTO

Previamente ya descritas las problemáticas, se llega finalmente al planteamiento del Proyecto. Sintetizando, lo que se propone es integrar una Economía Circular para la Gestión de Residuos Sólidos de Cuenca, que corresponde a una reinserción de los desechos tanto orgánicos como inorgánicos (los que tengan la posibilidad de serlo) en el sistema productivo. En la siguiente gráfica se puede apreciar el sistema cíclico operativo propuesto a KOICA.

Figura 5

Ciclo de operatividad



Nota: Propuesta operativa que incluye recicladores y agroproductores

Fuente: EMAC EP, 2020, pág. 11

Objetivo General:

Fortalecer la capacidad en el Manejo Integrado de Residuos Sólidos del Azuay, Ecuador, mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los recicladores más vulnerables y beneficiar a los agroproductores orgánicos y población de la provincia del Azuay mediante la promoción del uso sustentable de residuos orgánicos e inorgánicos.

Resultados (5 en total):

Mejora del reciclaje de residuos inorgánicos.

Productos: fueron planteados tres, mismos que contemplan: una ampliación de las plantas de procesamiento ARUC y El Chorro, una Planta de Separación para recuperación de residuos orgánicos, el trabajo coordinado con las plantas de reciclaje comunitario y 4 vehículos de recolección diferenciada de materiales reciclables.

Mejora y aprovechamiento de residuos orgánicos

Productos: incremento en la capacidad de producción de la planta de compostaje para destinarse al mantenimiento de áreas verdes y venta.

Mejora del coprocesamiento de residuos industriales.

Productos: Proveer a Pichacay instalaciones y equipos necesarios para el coprocesamiento en la industria cementera.

Fortalecimiento de la gestión de desechos médicos / infecciosos

Productos: ampliación de la planta a una capacidad de 5 toneladas diarias y renovación de equipos de esterilización para estos residuos.

Diseño e implementación de un programa de desarrollo de capacidades para EMAC E.P. y partes interesadas relacionadas.

Productos: concientización y educación a la ciudadanía y otros grupos de interés sobre la distribución correcta de los residuos. Igualmente, asesoría técnica internacional y el diseño de una normativa acorde a los nuevos planteamientos. Y finalmente, la reorganización y optimización de la estructura administrativa de EMAC para asegurar la viabilidad del proyecto.

Después, se encuentra el cronograma de ACTIVIDADES para así tener control sobre los avances y garantizar los resultados. Simultáneamente, para lograr los resultados se debe responder con un PRESUPUESTO de \$7 973 500. Es aquí donde se plantea que KOICA asuma \$7.2 millones y EMAC los \$773.500 restantes.

Tabla 1

Desglose de los componentes de la contribución de KOICA.

1. Construcción	\$2.110.000,00
2. Equipo	\$1.730.000,00
3. Plan Maestro	\$705.000,00
4. Capacitación	\$1.000.000,00
5. Expertos	\$1.000.000,00
10% KOICA	\$655.000,00
TOTAL: \$7.200.00,00	

Nota: Propuesta de EMAC con respecto a la distribución por área con respecto al monto total.

Fuente: EMAC EP, 2020, págs. 14-15

SECCIÓN 4. ANÁLISIS DE LAS PARTES INTERESADAS

Esta sección divide a beneficiarios y otras partes interesadas. Referente a los beneficiarios se plantea 3 tipos: directos indirectos y ambientales.

Beneficiarios directos:

1. .9.800 personas (recicladores, agro productores y sus familias)

Beneficiarios indirectos:

1. 865.000 habitantes de los cantones Cuenca, Gualaceo, Sígsig, Chordeleg, El Pan, Sevilla de Oro, Guachapala, Saraguro y Deleg, proyectado al 2030.
2. 3.000 generadores de desechos médicos / infecciosos de los cantones Cuenca, Gualaceo, Deleg, Chordeleg y otros de la región
3. 323 empleados de EMAC EP mediante la formación y el fortalecimiento organizativo.
Beneficios ambientales:

Beneficios ambientales:

1. Recuperación del 20% del total de residuos que llegan al relleno sanitario de Pichacay
2. Reducción de 2074 toneladas de CO2 eq. por año.

Tabla 2

En correspondencia a las otras partes interesadas:

Nombre	Mecanismo de cooperación/coordinación
Ministerio de Ambiente	Permisos y licencias ambientales
Ministerio de Economía e Inclusión Social	Legalización de organizaciones de recicladores
Ministerio de Salud	Apoyo a la creación de la asociación de municipios para la gestión de residuos infecciosos
Ministerio de Educación	Autorización para campañas de educación para escuelas y colegios.
Ministerio de Agricultura Y Ganadería	Coordinación con agroproductores del Azuay
Empresa Pública Municipal de Telefonía, Agua Potable y Alcantarillado de Cuenca - ETAPA EP-	Acuerdo para el suministro de agua en el Complejo Humano Ambiental Pichacay
Empresa Pública Municipal de Desarrollo Económico de Cuenca -EDEC EP-	Compromiso con productores agrícolas para acuerdos
Gobierno Autónomo Parroquial de Santa Ana	Acuerdo para extender la permanencia del relleno sanitario en la parroquia de Santa Ana.
Gobierno Provincial del Azuay	Concesión de licencias y permisos ambientales, coordinación con productores agrícolas de la provincia y convenios para el uso de compost para reforestación
Red Nacional de Recicladores del Ecuador -RENAREC-	Trabajo de coordinación con organizaciones de recicladores
Responsable ambiental de residuos infecciosos: Veolia- GADERE	Alianza público-privada para el transporte de residuos infecciosos
Consortio de juntas parroquiales	Coordinación para la separación en la fuente de la materia orgánica

Nota: En esta tabla se especifica las partes y su rol dentro del proyecto

Fuente: EMAC EP, 20, pág. 17

SECCIÓN 5. GESTIÓN DEL PROYECTO E IMPLEMENTACIÓN

Se plantea la creación de una Unidad Ejecutora, en donde el director a cargo será el responsable de la coordinación y comunicación tanto con KOICA como con el Gerente de EMAC EP, además de contar con cuatro técnicos auxiliares con experiencia en áreas específicas. Se propone también que la Unidad Ejecutora administre el proyecto y sea capacitada.

5.2 Los ajustes con el trabajo en conjunto EMAC-KOICA

Con lo señalado anteriormente el proyecto fue aprobado con ciertos componentes que fueron ajustados y otros retirados. Por ejemplo, la ampliación de la planta de esterilización para dar cobertura a

cantones aledaños a Cuenca fue retirada y en cuanto a las modificaciones del presupuesto se prevé sean ahora \$9 millones por parte de KOICA y por contraparte de EMAC \$1.2 millones. Antagónicamente a lo planteado por EMAC, ahora será KOICA quien gestione la totalidad de esos \$9 millones convirtiendo a esta colaboración en una cooperación técnica no reembolsable (Bermeo W., comunicación personal, 3 junio, 2022))

En atención a lo mencionado el director técnico de la EMAC (Bermeo W., comunicación personal, 3 junio, 2022) con respecto al tiempo y la inversión, plantea que KOICA “da por hecho que la permanencia del relleno o de esta infraestructura va a ir más allá del año 2031, pues una inversión de \$9 millones, no convendría invertirla para un periodo de tiempo corto”. En adición a esta declaración, el presidente de la comisión de Medioambiente Ambiente explicó que “[s]i ellos (KOICA) están seguros y hay acuerdos firmados de que el relleno va a funcionar hasta el 2051, KOICA invierte, o de lo contrario la EMAC tendría que buscar otro lugar donde dar tratamiento a los residuos” (Loja A., comunicación personal, 3 junio, 2022).

Si bien los recursos van a ser administrados por KOICA, el rol del GAD Parroquial de Santa Ana dentro de esta cooperación internacional es primordial. En efecto, está en manos de su comunidad el determinar si se lleva a cabo o no una extensión en el plazo de operación del relleno sanitario de Pichacay dentro de su territorio y por ende que se dé el proyecto. Esto resultaría no solamente beneficioso para EMAC EP, sino también para las cuatro comunidades más involucradas con el relleno, para el GAD Parroquial de Santa Ana y para KOICA.

Por una parte, el GAD continuaría recibiendo el 5% por concepto de servicios ambientales que le permitirá financiar proyectos locales, en especial para El Chorro, Barzalitos, Mosquera y San Antonio de los Laureles. Así, a través de la implementación de políticas eficientes de gestión de cooperación internacional enfocadas a esta iniciativa, las comunidades antes mencionadas podrán satisfacer las necesidades y dificultades generadas por la presencia del relleno sanitario con la garantía de que van a ser atendidas, pues aquí es dónde la neutralidad de KOICA va a ser fundamental en el ejercicio del proceso e implementación de las políticas.

Por otra parte, EMAC ya no tendría que buscar otro lugar en donde depositar los residuos sólidos de la ciudad, además que, al ejecutarse el proyecto la gestión de los desechos va a mejorar considerablemente resultando también beneficioso para Cuenca y el medio ambiente. Del mismo modo, dentro de lo que se contempla también en el proyecto están los 14 obreros que pertenecen a estas comunidades y que representan el 90% del total de operarios que trabajan en el relleno. Estos operarios mantendrán la preferencia de ser contratados por EMAC EP en el relleno sanitario y áreas de competencia. Además, para la construcción y puesta en marcha del proyecto se tiene previsto una mayor oferta de plazas de trabajo, por lo que se dará prioridad a que estas sean ocupadas por los pobladores de la parroquia (Bermeo W., comunicación personal, 3 junio 2022).

Tomando como punto de partida el hecho de que el GAD de Santa Ana no ha tenido experiencia en cuanto a CI, es que con un enfoque en la atención de las necesidades de las cuatro comunidades más afectadas por el Relleno Sanitario: El Chorro, San Antonio de los Laureles, Barzalitos y Mosquera (Loja A., comunicación personal, 3 junio 2022), la “Propuesta de gestión de fondos de cooperación internacional del proyecto EMAC-KOICA con el Relleno Sanitario del GAD de Santa Ana” va a ser un planteamiento canalizado hacia la construcción de políticas adaptadas a la gestión del Proyecto EMAC-KOICA utilizando el Formato de Políticas de los 6 pasos de la Guía para entrenadores de la Organización de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

5.3 Propuesta de Gestión de Políticas de Cooperación Descentralizada

Figura 6

Formato de Políticas de los 6 pasos



Nota: Se ilustra la guía desarrollada para la creación de las políticas de CI.

FUENTE: CGLU, 2021, pág. 61

5.3.1 Preámbulo:

El proyecto postulado por EMAC EP ante la convocatoria de KOICA por concepto de materia medioambiental como respuesta a las nuevas necesidades del relleno sanitario de Pichacay, fue aprobado por la entidad coreana, encontrándose en la actualidad en la fase de aprobación presupuestaria en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Corea (Bermeo W., comunicación personal, 3 junio 2022). El relleno sanitario se encuentra dentro del GAD Parroquial de Santa Ana y si bien el territorio en el que se encuentra operando el relleno no está sujeto a jurisdicción del GAD, si lo están las comunidades que colindan con este complejo, mismas que tienen demandas pendientes a ser cumplidas y son de responsabilidad del GAD resolverlas.

De modo que, con base en el artículo 267 numeral 7, de la Constitución del Ecuador de 2008 que establece las competencias de los gobiernos parroquiales de “gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias” (Asamblea Constituyente, 2008), del apartado dentro del mismo artículo que establece que “[e]n el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones” (Asamblea Constituyente, 2008) y de lo establecido en el apartado segundo de Protección del medio ambiente y la salud de la cláusula primera del SEGUNDO ACUERDO DE RESPONSABILIDAD SOCIAL PARA LA COGESTIÓN DEL RELLENO SANITARIO DE CUENCA, que ratifica que:

Las obras e intervenciones que se realicen en el relleno se ejecutarán bajo principios técnicos ambientales que garanticen su sostenibilidad, poniendo especial cuidado en las decisiones que se adopten, a fin de precautelar el ambiente, la salud y el bienestar de los habitantes de Santa Ana, como especialmente

de los ciudadanos que viven en las comunidades más cercanas al relleno sanitario (Convenio No. 022, 2016)

ACTORES:

1. KOICA: actor directo
2. EMAC EP: actor directo
3. GAD PARROQUIAL DE SANTA ANA: actor directo

5.3.2 Propósito:

El proyecto EMAC-KOICA en busca de implementar y fortalecer la gestión circular de los residuos sólidos, ha basado su desarrollo en tres ODS:

11. Ciudades y comunidades sostenibles,
12. Producción y consumo responsables, y
13. Acción por el clima.

Del planteamiento realizado por EMAC, en la sección cuatro del análisis de los interesados, se clasifica al GAD de Santa Ana dentro del apartado de “Otras partes interesadas” y se describe al mecanismo de cooperación como “Acuerdo para extender la permanencia del relleno sanitario en la parroquia de Santa Ana” (EMAC EP, 2020). No obstante, es por su poder decisorio que puede involucrarse de una forma más directa así mismo alineándose a los ODS planteados en el proyecto, y por qué no extenderse a otros más.

Meta:

Lograr que las comunidades de la parroquia de Santa Ana aprueben la extensión de operatividad del relleno sanitario de Pichacay dentro de su territorio por 10 años más, luego de terminado el plazo de la tercera fase (2031), para que sea posible ejecutar el proyecto de cooperación entre EMAC-KOICA.

Objetivo General

Plantear políticas canalizadas al proyecto de cooperación EMAC-KOICA con el fin de atender las necesidades de las comunidades más afectadas por el relleno sanitario de Pichacay.

Objetivos específicos:

Orientar al GAD Parroquial de Santa Ana y EMAC EP para una socialización del proyecto de cooperación EMAC-KOICA, con las comunidades de la parroquia para que acepten la extensión de 10 años más de operatividad del relleno sanitario.

Atender las necesidades reales identificadas por consulta directa a los moradores de las comunidades de: El Chorro, San Antonio de los Laureles, Mosquera y Barzalitos.

5.3.3 Planteamiento del Problema:

Una de las premisas de las que parte KOICA para llevar a cabo la cooperación, es que el relleno sanitario extenderá sus operaciones en la parroquia hasta 2041, sin embargo, el último acuerdo firmado ratifica sus labores solamente hasta 2031. Por lo que antes de firmar la extensión de un nuevo plazo, las comunidades de Santa Ana deberán estar de acuerdo en que así sea.

Este hecho se vuelve un desafío para el GAD y EMAC EP, pues el alto descontento e inconformidad, sobre todo de las comunidades más cercanas al relleno, hacen que sea difícil no solamente la socialización del proyecto y por consiguiente su aprobación, si no que la cooperación EMAC-KOICA termine incluso antes de haber empezado.

Así como hay comunidades que no sienten tanto el impacto del relleno (por la distancia), hay otras comunidades como: El Chorro, San Antonio de los Laureles, Barzalitos y Mosquera, que presentan dificultades más fuertes. Es dentro de este marco, que se han identificado posiciones, los intereses y necesidades de los implicados, para que a través de una triangulación se pueda llegar al establecimiento de políticas que se alineen al proyecto y por consiguiente lograr firmar un acuerdo de extensión.

Tabla 3

Cuadro de posiciones, intereses y necesidades de las partes.

	Posición	Intereses	Necesidades
GAD Parroquial de Santa Ana	Firmar un acuerdo de extensión de plazo de operatividad del relleno sanitario	Mantener el pago del 5% por prestación de servicios ambientales	Financiar los proyectos para cubrir las necesidades de la comunidad
Comunidades de: El Chorro; Mosquera, San Antonio de los Laureles y Barzalitos	Retirada del relleno sanitario una vez finalizada la tercera fase (2031)	Con las 440 toneladas diarias que se depositan al día de hoy en el relleno sanitario la situación de: los malos olores, la contaminación ambiental y auditiva, plagas (roedores, moscos y garrapatas), perros ferales que se comen los animales (de auto sustento o venta), se ha visto agravada a tal punto que la gente de las comunidades encuentra insoportable el aguantar a diario estas plagas que han afectado severamente a su calidad de vida, por lo que necesitan se controle con urgencia estas demandas	Tener buena salud
			Mejorar su calidad de vida
			Realizar y retomar sus actividades económicas (agricultura y ganadería) sin temor a ser echadas a perder por los perros ferales.
			Priorizar las afecciones y necesidades de las comunidades que han surgido por la presencia del relleno sanitario, de manera que se las priorice financiándolas con el ingreso extra del 5% por prestación de servicios ambientales, que entra a las arcas del gobierno parroquial.
			Conocer si la presencia del relleno sanitario ha impactado en su salud y en qué sentido.
		Comunicación eficiente cuando se presentan problemáticas por el relleno sanitario.	Saber (en caso de que exista) derrame de lixiviados en el río Quingeo, o situaciones de índole similar que comprometan la salud de los moradores o consumo de agua o pasto de su ganado, para no consumir de fuentes contaminadas que vayan a comprometer su salud.
		Una política transparente, pues está en la parroquia se ha visto manchada por el interés económico que se tiene sobre el pago del 5% de la EMAC al GAD por concepto de recolección de basura.	Manejo eficiente de los recursos y que sean destinados a cubrir las demandas y necesidades reales de las comunidades.
Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca - EMAC EP-	Extender el plazo de operatividad del Relleno Sanitario de Pichacay en la parroquia de Santa Ana hasta 2041.	Cooperar con KOICA para implementar el proyecto de mejora de gestión de residuos sólidos enfocado hacia una economía circular.	Capital suficiente para abarcar todos los campos planteados en el proyecto.
		Beneficiar a los agroproductores orgánicos y a la comunidad cuencana en general	

		Mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las y los recicladores de la ciudad de Cuenca.	
		Promover el uso sostenible de residuos orgánicos e inorgánicos.	
		Firmar un acuerdo de extensión de tiempo de operatividad del relleno con el GAD parroquial.	Aprobación por parte de las comunidades de Santa Ana de la permanencia del relleno, como mínimo por 10 años más.
			Mantener el tratamiento de los residuos sólidos en el complejo de Pichacay (Santa Ana), para no invertir recursos en la compra de nuevos terrenos y construcción de nuevas estructuras
Agencia de Cooperación Internacional de Corea -KOICA-	Continuación de operatividad del relleno sanitario de Pichacay en la parroquia de Santa Ana.	Colaborar con EMAC EP en el proyecto enfocado en la gestión circular de los residuos sólidos.	Asegurarse que a través del proyecto habrá una mejora en la gestión de residuos sólidos.
		Beneficiar a la comunidad cuencana.	
		Plantas de compostaje y coprocesamiento emplazadas en un mismo lugar (Relleno de Pichacay).	Controlar y dar seguimiento a las plantas compostaje y coprocesamiento para garantizar un funcionamiento eficiente.
		Fortalecer los vínculos de amistad con Ecuador.	Reconocimiento internacional.
		Cumplir su objetivo de fomentar la implementación de economías circulares, mismo objetivo que está alineado a la Agenda Internacional.	

Nota: Esta tabla resume en posiciones, interés y necesidades la información obtenida durante el trabajo de campo.

5.3.4 Política

Una vez identificadas las posiciones, intereses y necesidades de las partes involucradas en el proyecto EMAC- KOICA, es que partiendo de los ODS 11, 12 y 13 abordados en la iniciativa y en concordancia con el objetivo 16 de Paz, justicia e instituciones sólidas, se plantean las siguientes políticas a ser adoptadas por el gobierno autónomo de la parroquia de Santa Ana. para alinearse al proyecto.

Políticas para adoptar por el GAD Parroquial de Santa Ana en alineación con los ODS del proyecto de cooperación internacional EMAC-KOICA.

- Salvaguardar el bienestar en cuanto a salud e impacto medioambiental de las comunidades de: El Chorro, Mosquera, San Antonio de los Laureles y Barzalitos.
- Facilitar el acceso a la información del relleno sanitario de Pichacay a las comunidades.
- Distribución equitativa de los ingresos del GAD por concepto de servicios ambientales.
- Controlar el correcto funcionamiento, el seguimiento y cumplimiento de lo establecido y en la normativa parroquial y en los acuerdos con EMAC EP.

5.3.5. Procedimientos

Tomando en cuenta la estructura organizacional de la junta parroquial y en concordancia con los artículos 67, 68 y 70 del COOTAD, que establecen las atribuciones de la junta parroquial, presidente y

vocales, se plantean los siguientes mecanismos para garantizar el cumplimiento de las políticas planteadas en el apartado anterior.

Salvaguardar el bienestar en cuanto a salud e impacto medioambiental de las comunidades de: El Chorro, Mosquera, San Antonio de los Laureles y Barzalitos.

Mediante:

Estudios del impacto socio ambiental para conocer los efectos que ha tenido el relleno sanitario en el medioambiente, en la salud de los moradores y en sus actividades económicas principales como son agricultura y ganadería.

Registros de seguimiento del estado de salud individual y colectivo de las comunidades.

Facilitar el acceso a la información del relleno sanitario de Pichacay.

Mediante:

Los medios de comunicación con los que cuenta el GAD parroquial de Santa Ana como son: Facebook y su página web oficial, serán utilizados no solamente para informar sobre obras y reuniones, sino también para facilitar cualquier documento escrito, indistintamente de su forma y origen, que involucre directamente al relleno sanitario, además de informar de forma inmediata a través de sus medios de comunicación, contaminaciones de cualquier índole que pueda comprometer la salud de los individuos de la comunidad.

Distribución equitativa de los ingresos del GAD por concepto de servicios ambientales.

Mediante:

Un proceso que priorice proyectos planteados por las comunidades de: El Chorro, Mosquera, San Antonio de los Laureles y Barzalitos, que demanden cubrir las necesidades surgidas por efectos del relleno sanitario.

Destinar del monto total que EMAC transfiere al GAD, el 80% para el control de plagas causadas por el relleno sanitario y proyectos de desarrollo.

La creación de una Comisión de Desarrollo y Control en donde se tratarán asuntos relacionados con el relleno sanitario.

Dentro de esta comisión se contará con un experto para la educación, instrucción y capacitación de las personas de las comunidades para que, en base a sus necesidades, tengan la capacidad de proyectos.

Controlar el correcto funcionamiento, seguimiento y cumplimiento de lo establecido en la normativa parroquial y en los acuerdos con EMAC EP.

Mediante:

Un área dentro de la Comisión de Desarrollo y Control dedicada a la inspección y control del cumplimiento de los acuerdos, la cual estará presidida por un ingeniero medioambiental y un representante por cada una de las comunidades de: El Chorro, Mosquera, San Antonio de los Laureles y Barzalitos y tres representantes de las otras 18 comunidades.

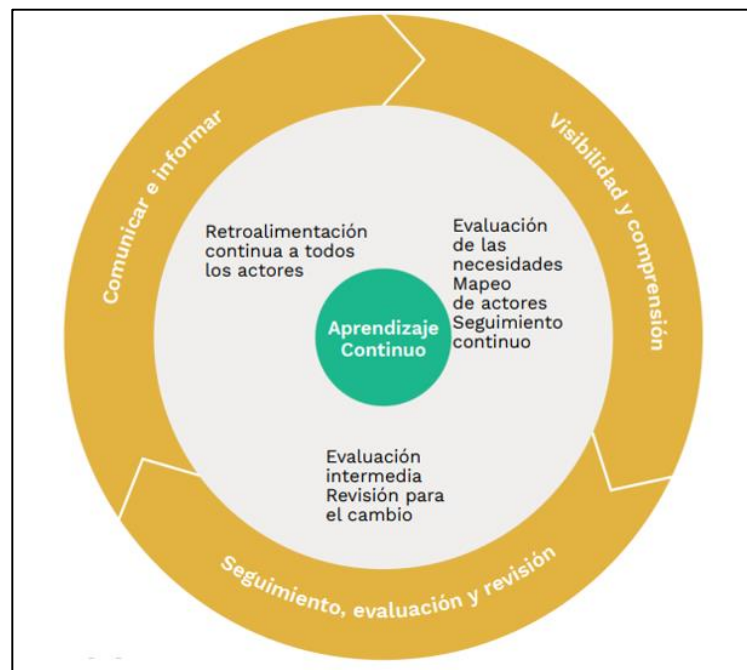
- El compromiso de KOICA que, como organismo neutral, velará por el cumplimiento de lo establecido en el acuerdo con EMAC EP.

5.3.6. Evaluación y revisión de la política.

Con el fin de garantizar que las políticas planteadas sean útiles, se evaluará y revisará su impacto para las comunidades con el modelo Marco CRME.

Figura 7

Marco de CRME



Nota: La imagen presenta la metodología a usarse para evaluar las políticas de CI

Fuente: CGLU, 2021, pág. 110

6. Conclusiones

La cooperación internacional al desarrollo ha evolucionado en los últimos años y ajustándose a las necesidades globales gracias al mayor grado de involucramiento de las partes. De este modo, se ha logrado pasar de una simple ayuda, a una verdadera y eficaz cooperación. Un claro ejemplo de esto es el proyecto que se pretende llevar a cabo entre EMAC EP y KOICA, en el relleno sanitario de Pichacay, con visión a una mejora en la gestión de los residuos sólidos de la ciudad de Cuenca.

Si bien ahora el proyecto se encuentra en una fase de aprobación presupuestaria en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Corea, se ha dejado de lado aspectos que son esenciales para que pueda ser llevado a cabo el mismo, pues KOICA parte de la premisa de que el relleno estará operando en la parroquia hasta el 2041. Para esto es esencial la ratificación de un nuevo acuerdo de extensión, lo cual está en manos de las comunidades de la parroquia. De acuerdo con lo manifestado por las comunidades de El Chorro, Mosquera, San Antonio de los Laureles y Barzalitos, situaciones como las plagas incontrolables de moscas, roedores y perros ferales, sumado a esto los fuertes olores de las piscinas de lixiviados y ruidos de maquinaria (comunicación personal, 8, junio, 2022), hacen aún más desafiante la firma de un nuevo acuerdo.

Con la motivación de que esta cooperación se lleve a cabo, se ha llegado a un planteamiento de políticas canalizadas a la gestión del proyecto de cooperación internacional por llevarse a cabo entre KOICA y EMAC. Con la visión de extender los beneficios que se puedan obtener producto de esta cooperación hacia las comunidades más afectadas por el relleno, es que gracias a una triangulación de datos se logró llegar a las posiciones e identificar los intereses y necesidades de los actores.

Fue con esta investigación que se logró visualizar el cuadro completo y no sesgar el planteamiento de las políticas a criterio de una sola de las partes cooperantes. Claro está, que, si bien las condiciones en las que se encuentran estas comunidades en la actualidad no son las mejores, sin embargo, se puede a través de un cambio de enfoque por parte del GAD y en base a las necesidades e intereses de las comunidades, llegar a negociar la permanencia del relleno, pues llegarían a ser al redor de 800 mil los beneficiarios directos o indirectos.

Finalmente, Con énfasis en las dificultades que han venido presentando las comunidades con el relleno sanitario, las políticas planteadas atienden sus necesidades reales alineándose a su vez con los tres ODS en los que el proyecto sienta las bases para su construcción y extendiéndose al objetivo 10 de Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, mismo que atiende sus preocupaciones con respecto a la administración del presupuesto de la parroquia.

7. Bibliografía

- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución del Ecuador*. Registro Oficial.
- Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*.
- Asamblea Nacional del Ecuador (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD)*.
- Ayllón, B. (2007, octubre 15). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, (2(2)), 32-47.
<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/416/170>
- Bermeo, W. (2022, junio 3). *Entrevista sobre la iniciativa EMAC EP y KOICA con respecto al relleno sanitario* [Entrevista].
- Bustos Cordero, A. M., y García Orellana, D. A. (2021). *Manual de Cooperación Internacional para la Gestión Ambiental de los GAD Parroquiales en el Cantón Cuenca*. Casa Editora UDA.
<https://publicaciones.uazuay.edu.ec/index.php/ceuzuay/catalog/view/167/138/891>
- CGLU. (2021, febrero). Módulo 4. Localizando los ODS a través de la Cooperación Descentralizadas. In *Guía del Formador*.
- Consejo Nacional de Competencias. (2011). *Resolución del Consejo Nacional de Competencias -CNC-0009-2011*.
- Cruz, I., Campuzano, I., y Camino, J. (2020, octubre 2). El impacto ambiental que ocasiona el basurero a cielo abierto. *Revista digital de Ciencia, Tecnología e Innovación*, 7, 643-654.
- EMAC EP. (s.f.). *Relleno Sanitario*. <https://emac.gob.ec/servicios/relleno-sanitario/>
- EMAC EP. (2020). *Mejora de la gestión integrada de los residuos sólidos hacia la economía circular en Cuenca, Ecuador*. Cuenca.
- EMAC EP, GAD Municipal de Cuenca, y GAD Parroquial de Santa Ana. (2016). *Convenio No. 022*.

- Fernández, J. (2020). *Las modalidades de la cooperación descentralizada*. Observatorio de Cooperación Descentralizada. <https://www.observ-ocd.org/es/e-training/acceso-abierto-al-material-del-curso-line-cooperacion-descentralizada-del-observatorio>
- GAD Parroquial de Santa Ana. (2020). *Plan de Desarrollo de Ordenamiento Territorial del GAD Parroquial Santa Ana (2019-2023)*.
- Gutiérrez León, A., y López Cabana, S. (2018, enero 8). Marco doctrinal de la arquitectura de cooperación internacional para el desarrollo. In *Módulo 2. Mecanismos de cooperación internacional para el desarrollo –CID-*.
- Hisour. (s.f.). *Salón de Historia del Desarrollo de Corea, Agencia de Cooperación Internacional de Corea*. Hisour. <https://www.hisour.com/es/korea-development-history-hall-korea-international-cooperation-agency-52250/>
- Jackson, R., y Sorensen, G. (2013). RI como Materia Académica. In *Introducción a las Relaciones Internacionales* (Tercera ed., pp. 32-61). Oxford University Press.
- KOICA. (11 de diciembre de 2014). Agencia Internacional de Cooperación de Corea. *La Historia de la ODA de Corea y KOICA*. (Instituto para el Desarrollo y la Seguridad Humana, Universidad de Mujeres Ewha, Trad., & KDEVELOPEDIA, Recopilador) Seúl, Corea. Obtenido de KDEVELOPEDIA:
<https://www.kdevelopedia.org/Development-Overview/all/history-korea%27s-odkoica--201412110000389.do>
- Loja, B. A. (3 de junio de 2022). Entrevista sobre la iniciativa EMAC EP y KOICA con respecto al relleno sanitario de Pichacay. (M. E. Astudillo, Entrevistador)
- KOICA. (s.f.). *Ecuador*. Open Data Portal. https://www.oda.go.kr/opo/area_nation/440/detail.a
- McGinn, N. F. (1999, agosto 1). *Agencia Internacional de Cooperación de Corea*. Portal Educativo de las Américas.
http://www.educoas.org/portal/bdigital/contenido/trends/trends_mcginn/introduccion.aspx

Mejía, M. (2011). *Los problemas ambientales producidos por el relleno sanitario de Pichacay en la parroquia de "Santa Ana" del cantón Cuenca*. UCUENCA.

<https://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/1963/1/thg415.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2021). *Ingresos Preasignados*.

Naciones Unidas. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe*.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/S1801141_es.pdf?sequence=24&isAllowed=y, Santiago.

Red Adelco. (s.f.). *¿Qué es la Cooperación Internacional?* Red Nacional de Agencias de Desarrollo Local de Colombia. <https://www.redadelco.org/que-es-la-cooperacion-internacional#:~:text=Se%20entiende%20por%20Cooperaci%C3%B3n%20Internacional,multilaterales%20organizaciones%20no%20gubernamentales%20y>

Robson, C., y McCartan, K. (2016). *El Mundo Real de la Investigación* (Cuarta ed.). Printer Trento.

Toborda, J. A. (2021, Julio 12). Fundamento ético de la cooperación internacional como política pública internacional. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 142-164.

<https://doi.org/10.12795/araucaria.2021.i48.07>

Torri, I. S. (2015, septiembre 15). *¿Qué es un relleno sanitario?* ResearchGate.

<https://www.researchgate.net/profile/Silvana-Torri>.