

Cooperación internacional, descentralización y participación ciudadana

La gestión de la asistencia oficial para el desarrollo
desde los gobiernos autónomos descentralizados
en el Ecuador

José Antonio Monje

I L P E S



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento ha sido elaborado por José Antonio Monje, en el marco de las Primeras Jornadas de Planificación Económica y Social 2013, organizadas por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). La revisión y preparación de todos los documentos fue llevada a cabo por Paulina Pizarro, bajo la coordinación general de René A. Hernández.

Se agradecen los comentarios y el apoyo del comité académico encabezado por Jorge Máttar, Director del ILPES, y compuesto por Rudolf Buitelaar, René A. Hernández, Luis Miguel Galindo, Eduardo Aldunate, Luis Mauricio Cuervo, Sergio González, Juan Francisco Pacheco, Daniel Perrotti, Luis Riffo, Carlos Sandoval, Alicia Williner y Lucy Winchester.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Modalidades de cooperación internacional y dinámicas locales	9
A. Cooperación bilateral	9
B. Cooperación multilateral	10
C. Cooperación descentralizada.....	10
D. Cooperación no gubernamental o privada	10
II. Diagnósticos de las capacidades de gestión de los GAD	11
III. Principios actuales de la cooperación internacional y nuevos retos para la gestión local	15
A. Apropiación	15
B. Alineación.....	15
C. Armonización.....	15
D. Gestión orientada a resultados	16
E. Mutua responsabilidad	16
IV. Modelo de gestión descentralizada y participación ciudadana	19
A. Gobierno central.....	19
B. GAD.....	19
1. Los consejos locales de planificación (Art. 66)	20
2. Los consejos ciudadanos sectoriales (Art. 52).....	20
3. Presupuestos participativos (Art. 67)	20
4. Silla vacía en las sesiones de los GAD (Art. 77).....	21
5. Observatorios (Art. 79)	21
6. Consejos consultivos (Art. 80).....	21
7. Veedurías ciudadanas (Art. 84).....	21
V. Cooperación internacional como mecanismos de financiación para los GAD	23
VI. Conclusiones y recomendaciones	27
Bibliografía.....	29

Índice de cuadros

Cuadro 1	Indicadores de medición del nivel de incorporación de los principios de la cooperación internacional a la gestión de la competencia en los GAD 2011.....	17
Cuadro 2	Competencias con mayor potencial de ser apoyadas desde la cooperación internacional	25

Índice de gráficos

Gráfico 1	Tipo de proyectos con mayor impacto implementados por los GAD parroquiales con financiación de la cooperación internacional no reembolsable en el 2010.....	14
Gráfico 2	Tipo de problemas que se presentan en los proyectos por los GAD parroquiales con financiación de la cooperación internacional no reembolsable en el 2010.....	14
Gráfico 3	Provincias de Carchi y Esmeraldas 2011: medición de la EAD a nivel local	18

Índice de diagramas

Diagrama 1	Relación entre los GAD y los tipos de cooperación internacional	24
------------	---	----

Resumen

Uno de los procesos más representativos de la reciente transformación del Estado ecuatoriano es la transferencia de competencias estratégicas desde el gobierno central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Como parte de este importante cambio, entre las competencias que más expectativas están generando y que, al mismo tiempo, están demandando de una estructura pública local más especializada está la gestión de la cooperación internacional. Desde el mes de octubre de 2011 se transfirió dicha competencia a los GAD. A partir de entonces la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) asesora a estos GAD.

Han sido diversas las dificultades encontradas, desde la necesidad de una potenciación de las capacidades locales existentes hasta la redefinición de lógicas y políticas de cooperación a nivel nacional. El presente trabajo analiza este proceso de transferencia aún en marcha, planteando los componentes principales para el diseño de un modelo de optimización de gestión aún por implementar.

Palabras clave: Cooperación internacional, Nueva Arquitectura de la Cooperación Internacional, GAD, Descentralización, SETECI, Ecuador.

Códigos Calificación JEL: H. Public Economics (H8. Miscellaneous Issues), O. Economic Development, Technological Change and Growth (O2. Development Planning and Policy), Regional, Real Estate and Transportation Economics (R5. Regional Government Analysis).

Introducción

La Constitución ecuatoriana del año 2008 establece como competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) la gestión de la cooperación internacional¹. Dicha competencia plantea una serie de importantes retos asociados a las capacidades instaladas en cada GAD, a su experiencia previa en la materia y, sobre todo, a los niveles de articulación alcanzados entre todos los actores involucrados y en cada uno de los procesos constitutivos. Asimismo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en su artículo N° 131, establece algunos criterios básicos de actuación para el ejercicio de esta competencia tales como la necesidad de enmarcarse tanto en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDyOT) como en los objetivos nacionales trazados por el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV). Queda así establecido que los GAD 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 principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia (CNC, 2012).

De acuerdo al Consejo Nacional de Competencias (CNC), “esta competencia debe ser comprendida como la capacidad de los GAD para gestionar la obtención de recursos no reembolsables y asistencia técnica de la cooperación internacional, para el cumplimiento de sus competencias propias y articulación a los objetivos nacionales y planes de desarrollo local, y bajo los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia” (CNC, 2012).

El proceso formal de transferencia de esta competencia desde el gobierno central a los GAD tuvo una duración aproximada de un año, iniciando el proceso con la elaboración del respectivo plan de trabajo y de los informes habilitantes que daban cuenta de la situación en la que se encontraban los GAD con respecto a su capacidad de gestión efectiva, para terminar con la publicación de la normativa correspondiente.

¹ Para los gobiernos regionales, la respectiva regulación se detalla en el artículo N° 262, numeral 9, mientras que para los gobiernos provinciales se detalla en el artículo N° 263, numeral 8. En el caso de los gobiernos municipales la especificación aparece en el artículo N° 264, numeral 14 y para los gobiernos parroquiales en el artículo N° 267, numeral 8.

Sin embargo, con dicho proceso sólo se establecían las bases para el inicio del ejercicio descentralizado pues se trata realmente de una transferencia gradual en la que progresivamente cada uno de los GAD va asumiendo responsabilidades de acuerdo a sus propias capacidades e intereses. No todos se encuentran en las mismas condiciones para asumir todo lo que implica una gestión efectiva de la cooperación internacional a nivel local. Es por esta razón que, una vez concluido el proceso formal de transferencia, se planteó como actividad complementaria la implementación de programas de fortalecimiento institucional, capacitación y asistencia técnica especializada llevados a cabo desde la SETECI. Estos programas se vienen desarrollando hasta el momento en los diferentes niveles de gobierno local, tratando temáticas relacionadas con el diseño y gestión de los proyectos de cooperación internacional. Son apoyados por organismos de cooperación como la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) o la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

I. Modalidades de cooperación internacional y dinámicas locales

En términos generales, la crisis financiera internacional, junto con la mejora sustancial de las condiciones socioeconómicas en la mayoría de los países latinoamericanos, plantea un reto de nueva focalización y ordenamiento de prioridades para las fuentes cooperantes. Y aunque la cooperación internacional está pasando por un periodo muy difícil, aún existen diversas opciones de financiación para los GAD de países considerados de renta media como Ecuador, especialmente en determinados países y en torno a algunos sectores específicos. Para analizar en detalle dichas alternativas, revisaremos a continuación algunas de las modalidades de cooperación internacional que resultan más interesantes para la dinámica de gestión de los GAD.

A. Cooperación bilateral

Es la que se realiza de Estado a Estado (generalmente entre gobiernos centrales). De acuerdo a la información proporcionada por la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), entre los años 2000 y 2009 registró un crecimiento promedio anual de 9%. Este tipo de cooperación, a su vez, puede realizarse bajo las siguientes modalidades: Cooperación Norte-Sur (desde los países industrializados hacia los países en vías de desarrollo), Cooperación Sur-Sur (de los países en vías de desarrollo entre sí), Cooperación Sur-Norte (la realizada desde los países en vías de desarrollo hacia los países industrializados y que actualmente se encuentra en un importante periodo de consolidación) y Cooperación Triangular (realizada por consorcios entre países industrializados y en vías de desarrollo dirigidas a otro país en vías de desarrollo). En los últimos años las cooperaciones Sur-Sur y Triangular han sido promovidas fuertemente tanto desde los países industrializados como desde aquellos que se encuentran en vías de desarrollo.

B. Cooperación multilateral

Implementada por organizaciones financieras, banca multilateral u organizaciones multilaterales de carácter no financiero. Actualmente, participan de esta modalidad de cooperación diversos GAD ecuatorianos a nivel provincial y municipal, además del gobierno central. Entre los años 2000 y 2009 ha tenido un crecimiento promedio anual de 36%, presentando un incremento significativo del 116% entre los años 2007 y 2008. Uno de los actores principales en el proceso de diagnóstico y posterior fortalecimiento de las capacidades de gestión de los GAD es actualmente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de su programa Articulación de Redes Territoriales (ART) (PNUD, 2010), el mismo que ha sido implementado desde el año 2008 en las provincias de Azuay, Bolívar, Carchi, El Oro, Esmeraldas, Loja y Los Ríos.

C. Cooperación descentralizada

Implementada desde gobiernos locales y regionales de manera directa, sin intermediación de los Estados centrales u organismos multilaterales. Es bastante accesible a los distintos niveles de gobierno, especialmente si se establecen relaciones de hermanamiento entre los gobiernos locales participantes. Tiene la ventaja de abarcar un espectro más amplio de alternativas debido a la gran diferenciación existente entre los lineamientos de política, sectores y áreas geográficas priorizadas por los gobiernos locales de los países industrializados.

D. Cooperación no gubernamental o privada

Implementada por los organismos privados de cooperación internacional (ONGDs internacionales, fundaciones internacionales, iglesias, empresas privadas transnacionales, universidades privadas extranjeras, etc.). Suelen diferenciarse entre cooperación privada confesional y no confesional, pues buena parte de esta cooperación proviene de instituciones religiosas (iglesia católica, evangélica, luterana, etc.). Entre los años 2000 y 2008 ha tenido un crecimiento promedio anual de 44%, aunque a partir del año 2009 muestra una tendencia decreciente del orden de 23%. A pesar de esta situación, se trata de una de las modalidades de cooperación más accesible a los GAD, sobre todo a aquellos ubicados en los niveles de gobierno municipal y parroquial.

Las diez principales ONGD internacionales que trabajaron en el país durante los años 2007 y 2009 fueron World Vision International, de los Estados Unidos, con el 10,82% del total invertido en esta modalidad de cooperación en Ecuador; Care Internacional, también de Estados Unidos, con un 9,75% de participación; Plan Internacional INC, de Estados Unidos, con un 9,52%; Fundación Ayuda En Acción, ONG española, con 6,88%; Children International, de Estados Unidos, con un 5,60%; Sos Kinderdorf International, de Austria, con un 3,96%; Childfund International (CCF), de Estados Unidos, con un 3,34%; Organización Suiza para el Desarrollo y la Cooperación Intercooperation Suiza, con un 2,97%; Intermón Oxfam (IO), de España, con un 2,75%; y Catholic Relief Services (CRS), de Estados Unidos, con 2,42%. (ALOP, 2011: 150).

De acuerdo a la información de la SETECI, entre los años 2007 y 2009 los GAD apenas representan un 9% de participación del número total de proyectos implementados desde la cooperación internacional no reembolsable (unos 123,92 millones de dólares americanos), mientras que el gobierno central representa un 27%. Esto se debió fundamentalmente a la falta de interrelación directa entre los GAD y los distintos organismos cooperantes así como falta de capacidad de gestión para el desarrollo de la competencia.

II. Diagnósticos de las capacidades de gestión de los GAD

Como parte del proceso de transferencia, el CNC solicitó la presentación de informes habilitantes a la SETECI, al Ministerio de Finanzas y a las entidades asociativas de los GAD, es decir al Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) y al Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE). El objetivo de dichos informes fue contar con un balance en torno a las capacidades existentes para afrontar la gestión de la competencia y las necesidades específicas de fortalecimiento institucional que presentaban los GAD en ese momento.

Al no desarrollarse bajo unos lineamientos específicos ni un formato común, la estandarización de sus conclusiones y la comparación de sus indicadores se convirtieron en una tarea bastante complicada de realizar. A pesar de ello, cada uno de estos informes, por separado, cumple adecuadamente con su objetivo, ofreciéndonos una interesante evaluación de las capacidades reales de los GAD en cada uno de los niveles de gobierno.

De acuerdo al informe realizado por el CONGOPE, existían al menos dos niveles de capacidad en los gobiernos provinciales para la gestión de la competencia de cooperación internacional. El primero, constituido por aquellos Gobiernos Autónomos Provinciales (GAP) que tienen una conformación de unidades y experiencia en la gestión. Y el segundo, constituido por aquellos GAP que no aunque aún han definido su marco institucional, sí realizan gestión de cooperación con algunos resultados apreciables.

Este informe también plantea la necesidad de iniciar un proceso de fortalecimiento de capacidades locales que permita, entre otras cosas, generar procesos de articulación en el territorio, programas de cooperación e internacionalización de la provincia como actor en las relaciones internacionales (CONGOPE, 2011). Dicho fortalecimiento apunta a la generación de un capital social que coadyuve a la consolidación de espacios de concertación y formulación de proyectos de desarrollo en el territorio en respuesta a los requerimientos de los organismos de cooperación internacional.

A nivel de competencias específicas, del total de GAP evaluados, el 29% contaban con una dirección o coordinación exclusiva para temas de cooperación internacional, otro 29% contaba con una unidad técnica al interior de alguna dirección y el 42% restante contaba con un técnico responsable encargado del tema. El informe también mencionaba que el 24% de los GAP contaba con personal especializado en cooperación internacional a nivel de postgrado, mientras que el 29%

contaba con experiencia práctica de formulación de programa y proyectos de cooperación internacional, el 5% con experiencia práctica en gestión de recursos y asistencia técnica y el 5% con experiencia en negociación para la financiación de programas y proyectos.

Asimismo, los GAP que contaban con más experiencia en manejo de programas y proyectos financiados por la cooperación internacional eran Carchi, El Oro, Chimborazo, Azuay, Loja, Pichincha y Santo Domingo, mientras que los que tenían más experiencia en captación de recursos financieros y técnicos eran Carchi, Chimborazo, Loja y Pichincha.

Bajo una perspectiva más crítica, el informe habilitante elaborado por la AME propone un abordaje nuevo y creativo del tema, anotando que tanto las capacidades previas de los GAD como la financiación inicial para instalar las bases operativas necesarias para el ejercicio de la competencia constituyen dos puntos críticos que todavía no han sido revisados adecuadamente. Menciona además que la gestión de la cooperación internacional no reembolsable posibilitaría a los GAD un mayor grado de independencia frente a las voluntades políticas de turno, además de mejorar significativamente los procesos de planificación y desconcentración de sus recursos. Sin embargo, actualmente existe escasa coordinación local para la implementación de iniciativas con financiación de este tipo. Además, “las intervenciones han buscado enmascarar con ese rótulo las interferencias que respondían a intereses económicos o estratégicos” (CONGOPE, 2011).

Para determinar la capacidad operativa en los municipios, la AME implementó una encuesta de medición de potencialidades, la misma que consideró aspectos como la estructura orgánica de los GAD, experiencia previa en cooperación internacional, grado de asociatividad y articulación con otros niveles gubernamentales, experiencia en el manejo de recursos, experiencia en ejecución de proyectos, desarrollo de normativa local especializada, identificación de demandas de cooperación internacional y gestión de información proporcionada por organismos especializados. Los resultados de este análisis mostraron que existen quince municipalidades que pueden asumir plenamente esta competencia en el corto plazo: Cuenca, Cañar, Mira, Montúfar, Pasaje, Esmeraldas, Antonio Ante, Cotacachi, Urcuquí, Puyango, Santa Ana, Huamboya, Tena, Pastaza, Quito.

En relación con su estructura orgánica, el 28% de municipios dispone de un director de planificación y técnicos responsables, el 15% tienen como principal ente de gestión a la Alcaldía, mientras que el 8% dispone de un director financiero responsable de la cooperación internacional. El 46% de los municipios no cuentan con una estructura específica para asumir las actividades de cooperación internacional, el 34% dispone de técnicos responsables, el 12% dispone de una Dirección Técnica General (DTG) y de técnicos especializados, mientras que el 6,33% tan sólo dispone de una DTG. A pesar de estas dificultades, se han hecho importantes esfuerzos por gestionar la cooperación internacional no reembolsable a nivel local en este nivel tomando en cuenta el resto de procesos de desarrollo local emprendidos. Un 75,9% de municipios tiene su demanda identificada de cooperación internacional alineada con su planificación territorial, mientras que el 24,1% no ha considerado importante la planificación de su territorio desde la óptica complementaria de la cooperación internacional.

Dentro de las modalidades de cooperación internacional que se solicita desde los municipios a las fuentes de financiación, un 46,4% requieren de recursos financieros reembolsables, el 28,6% requieren de recursos financieros no reembolsables y asistencia técnica, el 19,6% requiere tan sólo de recursos financieros no reembolsables y el 5,36% no requiere de ninguna modalidad.

En el momento de realizar el diagnóstico, la mayor parte de los GAD encuestados (64,55%) declararon no estar implementando en ese momento proyectos de cooperación internacional ni contar con estrategias para gestionar la cooperación internacional (79,75%). Al mismo tiempo, las municipalidades manifiestan que el 35,44% no posee acuerdos ni convenios interinstitucionales con entidades de cooperación internacional, el 5,03% mantiene convenios con la SETECI y el 31,91% de los GAD no cuentan con experiencia de cooperación Internacional.

En relación con la gestión de distintos tipos de recursos, el 15% de las municipalidades ha manejado recursos tanto de la cooperación no reembolsable como de la reembolsable y el 60%

ha manejado proyectos que no han tenido recursos de la cooperación internacional establecidos como contraparte.

Por último, el diagnóstico de la CONAGOPARE muestra que la situación de las parroquias rurales es la más desventajosa en comparación con el resto de GAD. Debido a los pocos recursos económicos que perciben estos gobiernos y el marcado límite a sus gastos administrativos, por el momento es muy difícil que puedan contratar técnicos especialistas que se encarguen, entre otras cosas, de la gestión de la cooperación internacional no reembolsable a nivel local. Dicho diagnóstico fue realizado en julio del año 2011 y consistió básicamente en un conjunto de entrevistas estructuradas dirigidas a los presidentes y técnicos de las asociaciones provinciales de los gobiernos parroquiales junto con la aplicación de una encuesta ad hoc. Además de estas fuentes primarias, también se tuvo como base de respaldo otra investigación similar previa efectuada a fines del año 2010 por la SENPLADES en ciento cincuenta gobiernos parroquiales.

En términos generales, este balance de conjunto muestra un nivel básico de conocimiento por parte de los gobiernos parroquiales en torno a la cooperación internacional, realidad con la que han estado en contacto directo casi desde sus inicios en el país. En relación con su capacidad operativa, el diagnóstico revela una amplia diversidad entre los actores pues la gran cantidad de gobiernos a este nivel sumado a las particulares características de cada uno de ellos hacen complicado determinar con precisión su capacidad efectiva de gestión y la real dimensión de todas las experiencias de cooperación existentes.

Del total de competencias exclusivas transferidas desde el gobierno central, la que menos se ha implementado a este nivel hasta el momento ha sido la gestión de la cooperación internacional, registrando sólo al 47% de los gobiernos parroquiales ejerciéndola, a pesar que el 75% de ellos tiene identificadas las demandas específicas de su población dirigidas a las diferentes agencias de cooperación internacional. Entre los GAD parroquiales que ya están ejecutando esta competencia, al menos el 33% menciona que trabajan en proyectos de cooperación internacional no reembolsable articulados con su respectivo gobierno cantonal, mientras que el 68% señala que trabajan en proyectos de viabilidad con su respectivo gobierno provincial y menos del 30% en otro tipo de proyectos. El 14% de las parroquias encuestadas indican que han trabajado en proyectos conjuntos con otras parroquias, a través de iniciativas de mancomunidades o consorcios. Existen experiencias puntuales de articulación con otros niveles de gobierno para la gestión de esta competencia en las provincias de Carchi, Imbabura y Santa Elena. Además, el 18% de las parroquias encuestadas mencionan que han desarrollado proyectos con cooperantes. Sin embargo, de las organizaciones con las que los GAD parroquiales han coordinado servicios, son las ONGD internacionales el grupo más representativo, incluso por encima de su respectiva asociación provincial.

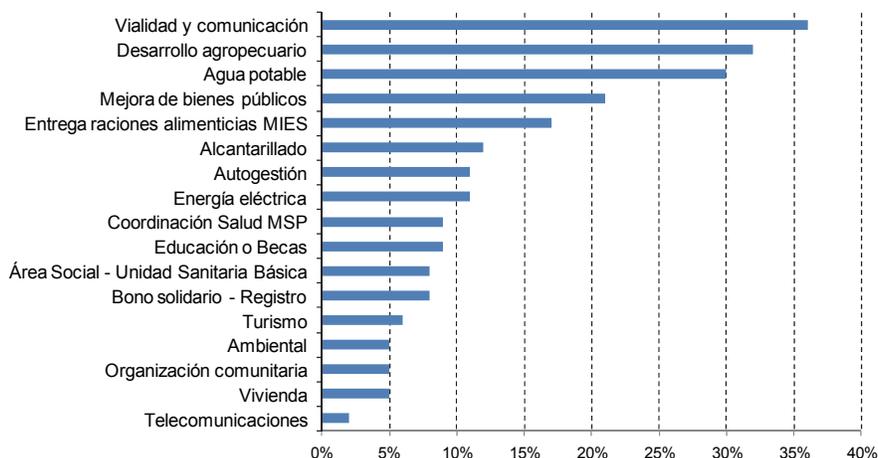
La mitad de los GAD parroquiales han suscrito un convenio o acuerdo con diversos actores de la cooperación internacional. Un 20% lo ha hecho con ONGDs o fundaciones internacionales, mientras que un 10% cuentan con convenios establecidos con agencias de cooperación bilateral oficial, un 15% con agencias multilaterales y un 5% con representantes de la cooperación internacional descentralizada.

Como muestra el gráfico anterior, son los proyectos de infraestructura económica y social los que presentan una mayor demanda a nivel parroquial, al parecer por la gran capacidad de generación de impactos que poseen. Al mismo tiempo, este tipo de proyectos va asociado directamente a la implementación de las competencias transferidas por el gobierno central, por lo que cuentan con un mayor nivel de respaldo especialmente por parte de las autoridades de los GAD que cuentan con una menor capacidad de generar recursos propios.

A pesar de ser iniciativas de alto costo, los proyectos relacionados con servicios sociales básicos como educación, salud o vivienda no se encuentran entre los primeros lugares de demanda a este nivel debido a que desde el gobierno central, a través de los respectivos ministerios de línea, se viene ampliando significativamente la cobertura de atención y desarrollando una dinámica de desconcentración que apunta a acercar el servicio a la ciudadanía².

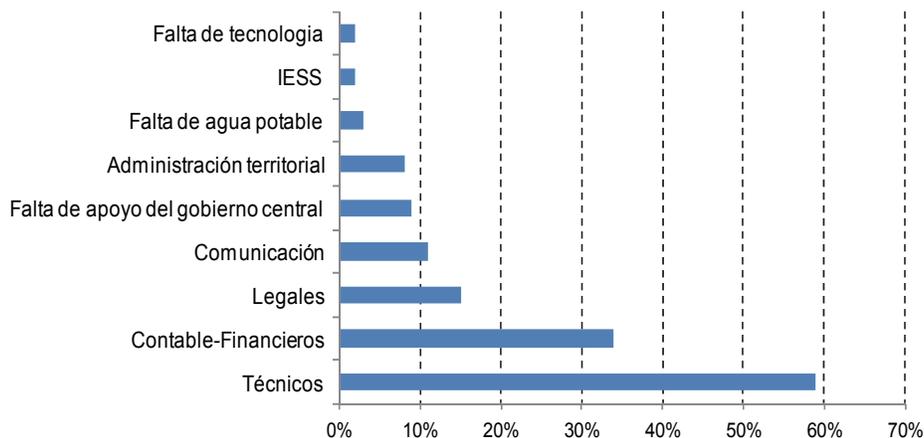
² Para conocer más sobre el modelo de desconcentración revisar <http://www.planificacion.gob.ec/zonas-distritos-y-circuitos/>.

GRÁFICO 1
TIPO DE PROYECTOS CON MAYOR IMPACTO IMPLEMENTADOS POR LOS
GAD PARROQUIALES CON FINANCIACIÓN DE LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE EN EL 2010



Fuente: Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE).

GRÁFICO 2
TIPO DE PROBLEMAS QUE SE PRESENTAN EN LOS PROYECTOS POR LOS
GAD PARROQUIALES CON FINANCIACIÓN DE LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE EN EL 2010



Fuente: Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE).

La capacidad técnica para la negociación y gestión de programas y proyectos de cooperación internacional es una de las mayores carencias que presentan los gobiernos parroquiales a la hora de asumir esta competencia. Un 59% de dichos gobiernos considera que los problemas de soporte técnico a la hora de definir y evaluar programas y proyectos constituyen la mayor dificultad presentada. Y esto se explica debido a que en su mayoría (un 85%) no cuentan con una estructura orgánica específica para la gestión de la cooperación internacional.

III. Principios actuales de la cooperación internacional y nuevos retos para la gestión local

Ante el fuerte cuestionamiento iniciado hace poco más de una década en torno a la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (EAD) (Sogge, 1998 y 2004; Llistar, 2009; Caballero, 2011), a partir del año 2005 los marcos regulatorios de la cooperación internacional para el desarrollo están planteando nuevas exigencias. De esta forma, se inicia desde la práctica de la cooperación un ejercicio más profundo de acercamiento y retroalimentación con los lineamientos de política de desarrollo de los países receptores además de una mayor coordinación y coherencia interna entre los organismos cooperantes. Tanto la Declaración de París (a la cual Ecuador se adhiere en octubre de 2009) como la Agenda de Accra³ constituyen los pilares de este nuevo marco conceptual y operativo, el mismo que comprende los siguientes principios.

A. Apropiación

Los países socios son quienes marcan la pauta y ejercen una autoridad efectiva sobre sus propias políticas y estrategias de desarrollo, siendo los coordinadores principales de todas las intervenciones.

B. Alineación

Los países oferentes deben coordinar su apoyo en base a las políticas, estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.

C. Armonización

Las acciones de los países oferentes deben coordinar sus acciones de manera transparente con el conjunto de actores involucrados en la intervención, de modo que se eviten situaciones de ineficiencias, duplicidades y/o competencias.

³ <http://www.oecd.org/development/aideffectiveness/34580968.pdf>.

D. Gestión orientada a resultados

La administración de los recursos y los procesos participativos de toma de decisiones deben estar orientados a la generación de valor público.

E. Mutua responsabilidad

Se plantea un equilibrado esquema de intervención de co-responsabilidad entre países oferentes y socios.

Este notable incremento del nivel de exigencia técnica y política en la gestión de la cooperación internacional conllevó al Ecuador, entre otras cosas, a una profunda reflexión interna en torno a los propios lineamientos fundamentales para este sector y, en última instancia, su relación con el actual enfoque de desarrollo que se maneja en este país, el Buen Vivir⁴. Como consecuencia de este proceso analítico, Ecuador presentó en diversos espacios de discusión y decisión internacionales la necesidad de construir un nuevo sistema de gobernanza de la cooperación internacional, que retome el cuestionamiento de modelos socioeconómicos generadores de estructuras injustas y que reconozca la importante contribución de los países en vías de desarrollo al desarrollo global. Este nuevo sistema de gobernanza debería incluir las siguientes dimensiones: eficacia, eficiencia, legitimidad y justicia, adaptabilidad, transparencia y rendición de cuentas.

En este marco, cuatro son los objetivos principales que persigue la gestión de la cooperación internacional en Ecuador. El primero, está dedicado a posicionar a la cooperación como instrumento eficaz y complementario al desarrollo nacional y territorial. El segundo, se dirige a consolidar la institucionalidad de la cooperación hacia una gestión soberana, eficaz y transparente, mientras que el tercero se propone coordinar la demanda de cooperación y posicionar la oferta nacional, impulsando plataformas y acciones de cooperación sur-sur que proyecten las capacidades técnicas e institucionales del país y fortalezcan el proceso de integración regional. Por último, esta gestión también se plantea contribuir a los objetivos de política exterior, complementando la política comercial y la estrategia de inserción soberana en el sistema mundo (SETECI, 2011: 34 – 35).

Para hacer operativos estos objetivos, se ha planteado un conjunto de catorce políticas específicas en total, entre las que destacan el impulso a la construcción de la nueva arquitectura del sistema de gobernanza de la cooperación internacional, la implementación de la gobernanza territorial de la cooperación, la priorización de la cooperación sur-sur, la promoción de una cooperación libre de condicionalidades, garantizar la soberanía y transparencia de la gestión, la priorización en las intervenciones de los actores históricamente excluidos y marginados, garantizar la apropiación y alineación, entre otras.

Un asunto trascendental derivado de esta postura política y técnica presentada desde el gobierno central consistía en verificar en qué medida los GAD se encontraban en condiciones de asumir el nuevo reto. Parte de esta trascendental verificación pasaba por evaluar la incorporación de algunos principios básicos de los enfoques vigentes de gestión de la cooperación internacional, especialmente aquellos relacionados con la EAD. Es por esta razón que, para medir la incorporación y aplicación práctica de los principios presentados en la Declaración de París y la Agenda de Accra en la gestión de la respectiva competencia, el Programa ART del PNUD Ecuador durante los años 2010 y 2011, en colaboración con varias redes internacionales de actores descentralizados, implementó un “Proceso consultivo sobre la eficacia de la ayuda a nivel local”, diseñando una metodología específica de valoración temática y aplicándola inicialmente en dos importantes provincias del territorio: Carchi y Esmeraldas. La herramienta generada en

⁴ El Buen Vivir (Sumak Kausay) es el modelo de desarrollo, adoptado por algunos países de la región andina, que promueve relaciones más sustentables y armónicas con la naturaleza, planteándose como alternativa frente a los modelos desarrollistas. Tiene sus raíces en las cosmovisiones andina, aymara y guaraní, las mismas que conciben el desarrollo como realización integral de todos los seres vivos, como vida digna en plenitud.

este proceso fue sometida a consideración de la SETECI, CONGOPE, AME y CONAGOPARE para su validación, incorporando los aportes sugeridos por dichas organizaciones. Al mismo tiempo, contó con el aporte técnico de ONU Mujeres para la correspondiente incorporación de los aspectos relacionados con la equidad de género a la medición por realizar.

Los indicadores que considera la metodología señalada para esta evaluación fueron los siguientes:

CUADRO 1
INDICADORES DE MEDICIÓN DEL NIVEL DE INCORPORACIÓN DE LOS PRINCIPIOS
DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A LA GESTIÓN
DE LA COMPETENCIA EN LOS GAD 2011

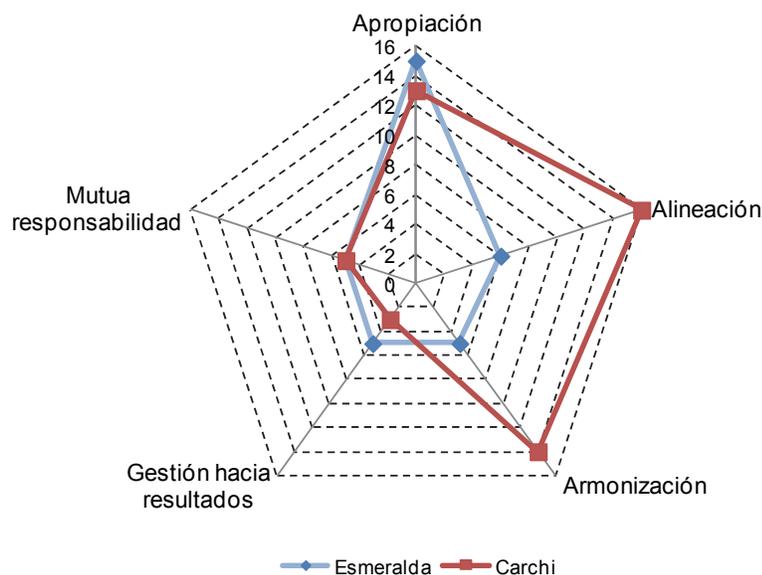
INDICADORES	
APROPIACIÓN	
A.1. Liderazgo en la planificación.	1. El GAD cuenta con su propia estrategia de Desarrollo, articulada a los otros niveles de Gobierno y elaborada participativamente.
A.2. Liderazgo en la gestión	2. El GAD lidera la gestión involucrando a los actores sociales en su gestión.
ALINEACIÓN	
B.1. Alineación con las estrategias de los GAD.	3. La cooperación alinea su flujo de ayuda a la planificación y presupuesto de los socios.
B.2. Utilización de los sistemas del país	4. La ejecución de programas & proyectos se realiza bajo la estructura y sistemas del GAD.
B.3. Los GAD refuerzan su capacidad de desarrollo con el apoyo de la cooperación.	5. La cooperación ayuda al desarrollo de capacidades de los GAD a través de programas coordinados y coherentes con las estrategias de desarrollo locales.
B.4. Reforzar la capacidad de gestión de las finanzas públicas.	6. La Cooperación utiliza los sistemas de gestión de Finanzas Públicas de los GAD.
B.5. Ayuda desligada	7. La ayuda de la cooperación es desligada.
ARMONIZACIÓN	
C.1. Implementación de disposiciones comunes simplificación de procedimientos.	8. La cooperación realiza una programación / planificación conjunta en espacios definidos en los GAD.
C.2. Complementariedad: una división del trabajo más eficaz.	9. La cooperación que opera en un mismo sector / territorio realiza evaluaciones conjuntas o delegadas. 10. La cooperación presente en un mismo territorio gestiona conjuntamente / delega la ejecución de programas y proyectos. 11. La cooperación presente en el territorio coordina entre sí para la realización y utilización de diagnósticos / líneas directrices comunes.
GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS	
D.1. Gestión e implementación con vistas a resultados deseados	12. El GAD cuenta con un sistema de evaluación de los resultados de la cooperación en el marco del Plan de Desarrollo Local.
MUTUA RESPONSABILIDAD	
E.1. Responsabilidad y la transparencia en la utilización de los recursos.	13. Los GAD cuentan e implementan espacios de participación de los actores sociales para la gestión del desarrollo. 14. Los GAD reciben información oportuna sobre los aportes de la cooperación. 15. Los GAD evalúan conjuntamente con la cooperación el cumplimiento de los compromisos.

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD – Ecuador).

En términos generales, de acuerdo con la información proporcionada por el programa ART PNUD (SETECI. Gobierno Nacional del Ecuador. PNUD Ecuador, 2011) se evidencia que la capacidad de conocimiento y gestión operativa para ejercer la competencia con la que cuentan estas dos provincias es entre mediana y baja, mientras que el interés por implementarla como mecanismos de captación de recursos es alto. Ecuador cuenta con diversas políticas sectoriales y un marco legal que favorece la gestión efectiva y la aplicación de los principios de la EAD estipulados en Paris y Accra, a pesar de la falta de conocimiento previo que existe de los mismos en las provincias analizadas. Dicho desconocimiento se corresponde con el insuficiente manejo de la información que, en términos generales, tienen los GAD sobre la realidad de la cooperación internacional.

A nivel de detalle, a través del siguiente gráfico se puede apreciar el grado de cumplimiento de los principios de la EAD en las provincias de estudio:

GRÁFICO 3
PROVINCIAS DE CARCHI Y ESMERALDAS 2011: MEDICIÓN
DE LA EAD A NIVEL LOCAL



Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - Ecuador).

Estos resultados nos revelan que todavía hace falta generar e implementar para los GAD diversos mecanismos de gestión institucional que posibiliten asumir mayores responsabilidades en torno al diseño, negociación, implementación, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos de cooperación internacional. En especial, instrumentos de fortalecimiento de capacidades que orienten mejor a los responsables técnicos en la incorporación de protocolos de actuación destinados a garantizar la creación de valor público a través de las intervenciones.

IV. Modelo de gestión descentralizada y participación ciudadana

En el año 2011 el CNC diseñó un modelo de gestión para la cooperación internacional no reembolsable desde los GAD en base a la resolución 0009-CNC-2011, el mismo que, en términos generales, vinculaba las instancias de planificación y gestión a través de mecanismos de interacción territorial con los distintos actores involucrados. Con él, se pretendía reafirmar el rol de los gobiernos locales asignándoles la responsabilidad de ordenar la oferta y la demanda de cooperación internacional en el país. De esta forma, cada uno de los principales actores se le asignaron los siguientes roles:

A. Gobierno central

Rectoría, planificación, regulación, gestión y planificación para la obtención de políticas nacionales, planes, programas, agendas nacionales, identificación de oferta y demanda, evaluación y seguimiento, negociación y establecimiento espacios de participación. Esta función se realizará principalmente a través de la SETECI.

B. GAD

Rectoría local, planificación, regulación, gestión y planificación, para la obtención de políticas locales, planes, programas, agendas locales y planificación de proyectos, emisión de normativa local, alineación de la oferta y demanda de cooperación con los PDOT, seguimiento, evaluación y registro local, rendición de cuentas, identificación de demanda y oferta de la cooperación, cooperación descentralizada y negociación en coordinación con las instancias del gobierno central correspondientes.

Este modelo también establece que el ejercicio de estas facultades se debe desarrollar en el marco del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SECI)⁵, aún en construcción, contando con el apoyo del resto de actores involucrados: las instancias de cooperación internacional y la sociedad civil. Esta última tendría una función característica de vital importancia, la validación del mencionado modelo a través de los canales de consulta contemplados por la legislación ecuatoriana. Sin embargo, la asignación de este rol resultaría en sí misma restrictiva ya que confiere a la sociedad civil un rol protagónico limitado, de carácter inicial.

Los niveles de participación ciudadana en Ecuador contemplan cinco etapas progresivas, donde el diálogo y la consulta representan tan sólo el primer nivel de involucramiento, seguido de la deliberación pública, planificación y gestión, toma de decisiones y finalmente control social. Toda la estructura de participación apunta a lograr que la ciudadanía ejerza directamente el control social, luego de haber pasado por la deliberación pública, los mecanismos participativos de planificación y gestión directa así como los de toma de decisiones informada, a través de mecanismos eficaces de democracia directa. Asimismo, el fomento a la participación ciudadana generalmente va acompañado de mecanismos propios de financiación (apoyo técnico y financiero, fondos concursables, becas educativas, créditos y otros) para que realmente pueda ser efectivo (SENPLADES, 2011).

Para materializar estos complejos niveles de democracia directa, existe una variada gama de instancias diseñadas para el ejercicio de la participación ciudadana, todas ellas contempladas en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC)⁶. Entre las más importantes destacan:

1. Los consejos locales de planificación (Art. 66)

Espacios encargados de la formulación de los planes de desarrollo, así como de las políticas locales y sectoriales que se elaboran a partir de las prioridades, objetivos estratégicos del territorio, ejes y líneas de acción, definidos en las instancias de participación, encontrándose articulados al Sistema Nacional de Planificación.

2. Los consejos ciudadanos sectoriales (Art. 52)

Instancias sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial. Constituyen un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales.

3. Presupuestos participativos (Art. 67)

Proceso mediante el cual, las ciudadanas y los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales, en reuniones con las autoridades electas y designadas.

⁵ El SECI tiene por objeto contribuir al logro de las prioridades de desarrollo del país, a través del fortalecimiento e implementación de programas y proyectos soportados a través del financiamiento de la cooperación no reembolsable y de asistencia técnica. Está integrado por las instituciones responsables de la rectoría, coordinación, financiamiento y ejecución de las actividades relacionadas con la Cooperación Internacional, incluyendo el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Ministerio de Finanzas, la AME, el CONGOPE, el CONAGOPARE, la SENPLADES, las fuentes de Cooperación Internacional bilateral y multilateral, las ONGD internacionales, las instituciones sectoriales nacionales, los GAD y demás actores que se relacionen con recursos de financiamiento externo no reembolsable. El SECI está liderado por el Comité de Cooperación Internacional (COCI).

⁶ LOPC, Registro Oficial 175 del 20 de abril de 2010.

4. Silla vacía en las sesiones de los GAD (Art. 77)

Estas sesiones son públicas y en ellas se encuentra siempre una silla vacía que debe ser ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones.

5. Observatorios (Art. 79)

Grupos de personas u organizaciones ciudadanas que no tengan conflicto de intereses con el objeto observado. Tienen como objetivo elaborar diagnósticos, informes y reportes con independencia y criterios técnicos, con el objeto de impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas.

6. Consejos consultivos (Art. 80)

Mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta. Las autoridades o las instancias mixtas o paritarias pueden convocar en cualquier momento a dichos consejos.

7. Veedurías ciudadanas (Art. 84)

Modalidades de control social de la gestión pública y de seguimiento de las actividades de autoridades electas y designadas por la ciudadanía y las organizaciones sociales, aquellas que les permiten conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas. No constituyen órganos ni dependencias del CPCCS, como tampoco de otras entidades del Estado. Tienen carácter cívico, voluntario y proactivo.

A pesar de existir esta amplia concepción sobre la participación ciudadana y de contar con tan importante instrumental disponible, el modelo para el ejercicio de esta competencia, propuesto desde el CNC, no contempla hasta el momento la posibilidad de incorporar mayores niveles participativos. Y es que el proceso de descentralización, en gran medida, aún sigue siendo visto principalmente como un tema de articulación, coordinación y delegación de funciones entre distintos niveles de gobierno, sin que la sociedad civil tenga un rol claro y específico asignado para cada caso.

Sin embargo, es desde la propia práctica de la gestión pública impulsada por los GAD y enmarcada en el enfoque de Gobierno por Resultados (GXR) donde se van generando y validando modelos participativos. El GXR, retomando la Gestión por Resultados (GpR) como componente técnico eje, incorpora los componentes constitutivos de la gobernanza con el objetivo de crear valor público. Y entre estos componentes de la gobernanza se encuentra el de participación ciudadana. Uno de los mejores ejemplos de esta práctica es la realizada por el gobierno provincial de Carchi, el mismo que considera como parte estratégica de su sistema de gestión pública al subsistema de participación ciudadana.

Dicho subsistema en Carchi está compuesto por tres elementos operativos: las instancias y mecanismos de control social, los presupuestos participativos junto con las instancias y mecanismos de participación ciudadana. Además, cuenta con los siguientes principios constitutivos: complementariedad, integralidad, autonomía organizativa, igualdad, deliberación pública, respeto a la diferencia, paridad de género, responsabilidad, corresponsabilidad, pluralismo, solidaridad, información y transparencia. El objetivo central de esta propuesta es construir progresivamente una cultura de participación ciudadana que posibilite la presencia efectiva en cada una de las instancias de la gestión pública (planificación, implementación y evaluación) más allá del ejercicio de determinada competencia.

V. Cooperación internacional como mecanismos de financiación para los GAD

A excepción de la gestión de la cooperación internacional, el resto de competencias transferidas trajeron consigo su respectivo presupuesto. Las razones por las cuales no se destinó una partida específica transferible para esta competencia estuvieron relacionadas a la (falsa) creencia que esta gestión no representaría mayores gastos, además de considerar acertadamente que dicha competencia, en sí misma, es una importante fuente de financiación si es gestionada adecuadamente.

Como ya hemos señalado, los GAD menos favorecidos y, al mismo tiempo, los que muestran mayores debilidades institucionales en temas de gestión para el desarrollo de las competencias transferidas y capacidad de autogeneración de ingresos (CONAGOPARE: 2011) son los gobiernos parroquiales. Consciente de esta situación, la SETECI ha iniciado a fines del año pasado un programa de fortalecimiento institucional para los GAD, con el apoyo de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA). Dicho programa está destinado a transferir las bases conceptuales y los instrumentos técnicos necesarios para que los propios GAD sean los que establezcan directamente convenios de cooperación e implementen sus propios programas y proyectos. De esta forma se busca que el nuevo modelo de gestión descentralizada de la cooperación internacional no reembolsable sea un mecanismo más de equidad y fortalecimiento de las capacidades de los GAD menos desarrollados.

El primer taller de capacitación ofrecido trabajó la Metodología del Manejo del Ciclo del Proyecto y contó entre sus participantes con representantes de los GAD provinciales de Sucumbíos, Chimborazo, Santo Domingo de los Tsáchilas, Guayas e Imbabura; de los municipios de Quito, Santa Ana y Cuenca; de delegados de los gremios de los gobiernos parroquiales rurales (CONAGOPARE), de gobiernos provinciales (CONGOPE); y de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME)⁷.

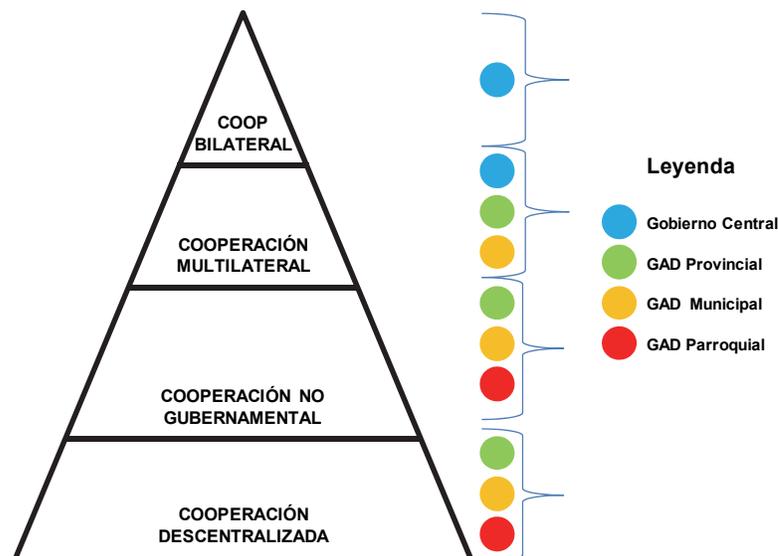
Para gestionar adecuadamente la cooperación internacional no reembolsable, los GAD deben generar una serie de instrumentos de regulación (normativa interna), así como acondicionar sus herramientas de planificación y gestión del desarrollo. Esta adaptación a la nueva lógica de interrelación con los actores externos también pasa por identificar cuáles son las fuentes de cooperación más accesibles de acuerdo a su nivel de gobierno, a sus capacidades de gestión y a sus necesidades específicas de desarrollo local. Dichas actividades deben ser realizadas con el

⁷ http://www.seteci.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=333:seteci-capacito-a-los-gad-en-herramientas-para-gestion-de-la-cooperacion-internacional&catid=21:noticias&Itemid=152.

acompañamiento técnico de la SETECI y la SENPLADES a través de la conformación de mesas técnicas de trabajo a nivel zonal.

El siguiente diagrama facilita la ubicación de las modalidades más factibles de cooperación de acuerdo a los correspondientes niveles de gobierno:

DIAGRAMA 1
RELACIÓN ENTRE LOS GAD Y LOS TIPOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de los GAD municipales y parroquiales, las modalidades más accesibles para la financiación de sus programas y proyectos son la cooperación no gubernamental y la descentralizada. Dichas modalidades, además de establecer relaciones más directas y menos burocratizadas, posibilitan el acceso a montos de financiación más acordes con el desempeño y los presupuestos de los mencionados niveles de gobierno. En tal sentido, estos GAD deben hacer diagnósticos más detallados y específicos⁸ con el objetivo de ubicar a las ONGD y gobiernos locales potenciales para establecer acuerdos de cooperación y hermanamiento.

Por otro lado, a través de la conformación de mancomunidades y consorcios, de acuerdo a lo estipulado por el COOTAD, los GAD, especialmente los municipales y parroquiales, multiplican sus posibilidades de acceso a esta financiación, en la medida que sus propuestas pueden garantizar mayores niveles de logro e impacto de sus objetivos propuestos. Este potencial en la disponibilidad de fondos desde la cooperación internacional debe ser contrastado con las nuevas responsabilidades que están asumiendo progresivamente los GAD a través del proceso de transferencia de competencias desde el gobierno central. De esta forma, será posible detectar cuáles son las competencias que tienen mayor probabilidad de recibir apoyo externo así como también contar con un conjunto de enfoques e instrumentos desde los cuales abordar la gestión de las mismas.

⁸ Los diagnósticos existentes al respecto (SETECI, ALOP, Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador) son de carácter genérico y se encuentran relativamente desactualizados.

CUADRO 2
COMPETENCIAS CON MAYOR POTENCIAL DE SER APOYADAS
DESDE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Sectores más apoyados por la Cooperación Internacional (2007 – 2009)	Competencias a transferir a los GAD hasta el 2015						
	Vialidad	Fomento productivo	Gestión de Riesgos	Infraestructura Social	Cuencas Hidrográficas	Gestión ambiental y patrimonio natural	Patrimonio Cultural
Medio Ambiente					X	X	
Desarrollo Social				X			
Educación							
Salud							
Desarrollo Agropecuario		X					
Apoyo a la Producción		X					
Gestión Administrativa							
Desarrollo Urbano	X		X	X			

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a la información del cuadro 2, las competencias que tienen mayor potencial para recibir una mayor cantidad de recursos desde la cooperación internacional, tomando como base los sectores que han sido más apoyados durante los años 2007 y 2009, son la promoción del fomento productivo y la gestión de la infraestructura social. Esta información, sumada a la de los países y organizaciones internacionales que mayor inversión en cooperación han presentado en el país, posibilita a los GAD el diseño de una estrategia consistente de movilización de recursos provenientes de la cooperación internacional no reembolsable.

Por último, como parte del fortalecimiento institucional de todos los actores centrales directamente vinculados a la gestión de la cooperación internacional no reembolsable, se debe continuar desde la SETECI con la consolidación del Sistema Nacional de Información de la Cooperación Internacional, el mismo que actualmente se encuentra en etapa de prueba. La transparencia y retroalimentación de la información debe ser transversal, pasando por todo los niveles de gobierno, en torno a las fuentes de financiación, los montos solicitados y aprobados, las zonas de intervención, los sectores trabajados así como los efectos e impactos alcanzados. Dichos mecanismos de transparencia reforzarán la labor desarrollada hasta el momento por los instrumentos para la rendición de cuentas y acceso a la información con los que cuenta el SECI.

VI. Conclusiones y recomendaciones

En el marco del proceso de descentralización impulsado por el gobierno ecuatoriano en los últimos cuatro años, la competencia de gestión de la cooperación internacional tiene un gran potencial de desarrollo y fortalecimiento institucional para los GAD, además de ser una factible fuente de recaudación de recursos en el corto y mediano plazo, especialmente para las parroquias rurales. En este sentido, las asociaciones de GAD existentes en los tres principales niveles de gobierno están en condiciones de propiciar el surgimiento de dinámicas organizativas y sinérgicas que faciliten la optimización de la gestión y el máximo aprovechamiento del potencial existente.

Sin embargo, existe aún un desarrollo insuficiente de condiciones adecuadas para el ejercicio equitativo de esta competencia. Muchos de los GAD ecuatorianos, especialmente los municipales y parroquiales, necesitan contar con un mayor número de instrumentos, instancias especializadas al interior de sus estructuras orgánicas y personal capacitado que pueda asumir a plenitud esta responsabilidad. Corresponde al gobierno central, a través principalmente de la SETECI, aplicar mecanismos de compensación y equidad territorial, de modo que se incrementen significativamente las capacidades de los GAD que muestran déficit. Los programas de capacitación y asistencia técnica directa forman parte de los mencionados mecanismos de compensación.

Además de las falencias presentadas por algunos GAD, existen deficiencias en diversos componentes estructurales del modelo de gestión propuesto por el CNC. Dichas limitaciones están referidas principalmente a los niveles de participación de la ciudadanía en la gestión de la competencia. Por tal motivo, se plantea que, además de participar en los diálogos y consultas, también formen parte de la planificación, implementación y seguimiento a través de figuras de democracia directa como los consejos ciudadanos sectoriales.

La mejora en los niveles de participación ciudadana en la gestión de esta competencia no sólo aportará elementos de mayor democratización sino que también promoverá el desarrollo de mecanismos internos de sostenibilidad social e institucional, legitimando al modelo en su conjunto. Para ello, se puede recurrir a las lecciones aprendidas de experiencias pioneras como la implementada por el Gobierno Provincial de Carchi.

Es necesario fortalecer no sólo a los GAD sino al SECI en su conjunto, en particular las capacidades de coordinación y gestión del COCI, por ser el espacio en el que los GAD tienen la facultad de proponer y aprobar la política de cooperación internacional. Dicho fortalecimiento también implica la implementación de programas de capacitación y asesoría técnica específica a las instancias

organizadas de la sociedad civil que intervengan en la gestión de esta competencia en su demarcación territorial correspondiente.

Se debe establecer mecanismos de interrelación y retroalimentación entre la competencia de gestión de la cooperación internacional y el resto de competencias ya que existen posibilidades de apoyar financiera y técnicamente la puesta en marcha de estas otras competencias desde la cooperación internacional.

Bibliografía

- AME (Asociación de Municipalidades Ecuatorianas) (2011), *Informe ejecutivo sobre capacidades operativas de los municipios para gestionar la competencia de cooperación internacional*, Quito, Ecuador.
- ALOP (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo) (2011), *Mito y realidad de la ayuda externa. América Latina al 2010. Una evaluación independiente de la cooperación internacional al desarrollo*, México D.F.
- Cernea, Michael (1995). *Primero la Gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- CNC (Consejo Nacional de Competencias) (2012), *Informe anual de labores 2011*, Quito, Ecuador.
- CONGOPE (Consortio de Gobiernos Provinciales del Ecuador) (2011). “Informe de capacidades de los gobiernos provinciales para asumir la gestión de cooperación internacional”, Quito, Ecuador.
- CONAGOPARE (Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador) (2011), *Informe de Capacidad Operativa de los Gobiernos Parroquiales para gestionar la cooperación internacional*, Quito, Ecuador.
- Llistar, David (2009), *Anticooperación. Interferencias Norte-Sur. Los problemas del Sur Global no se resuelven con más ayuda internacional*, Icaria Editorial, Barcelona, España.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010), *El programa marco ART/PNUD, Ecuador. Reflexiones metodológicas y avances 2008 – 2009*. Gobierno Nacional de la República del Ecuador.
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2011), *Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamerica 2011*, Madrid, España.
- Sogge, David (1998), *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*, Icaria Editorial, Barcelona.
- _____ (2004), *Dar y tomar ¿Qué sucede con la ayuda internacional?*. Icaria Editorial. Barcelona.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2011). *Guía de Participación Ciudadana en la Planificación de los GAD*, Quito.
- SETECI, PNUD Ecuador y Gobierno Nacional de la República del Ecuador (Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2011). *Medición de la eficacia de la ayuda al desarrollo a nivel local. Un estudio de caso en las provincias de Carchi y Esmeraldas – Ecuador*. ART PNUD. Quito.
- Secretaría Técnica de Cooperación Internacional – SETECI (2011). *Informe de cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador 2010 – 2011*. SETECI. Quito.