



**CONGOPE
2022**

MECANISMOS DE GOBERNANZA TERRITORIAL E INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON EL DETALLE DE SUS COMPONENTES, ACTORES, MODELO DE GOBERNANZA, DETALLE DE HERRAMIENTAS A SER UTILIZADAS

Documento 2: Análisis de elementos habilitadores para la gestión de la cooperación internacional

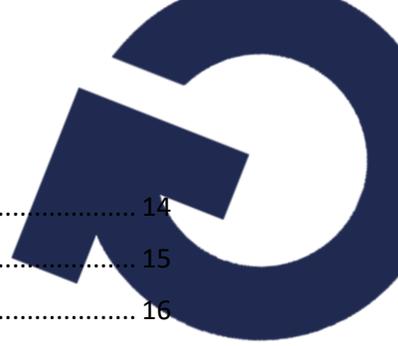


LOS MECANISMOS DE GOBERNANZA TERRITORIAL E INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON EL DETALLE DE SUS COMPONENTES, ACTORES, MODELO DE GOBERNANZA, DETALLE DE HERRAMIENTAS A SER UTILIZADAS.

ANÁLISIS DE ELEMENTOS HABILITADORES PARA LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

Contenido

LOS MECANISMOS DE GOBERNANZA TERRITORIAL E INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON EL DETALLE DE SUS COMPONENTES, ACTORES, MODELO DE GOBERNANZA, DETALLE DE HERRAMIENTAS A SER UTILIZADAS.....	1
ANÁLISIS DE ELEMENTOS HABILITADORES PARA LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	1
INTRODUCCIÓN	3
I. LA PLANIFICACIÓN LOCAL COMO ELEMENTO HABILITADOR PARA ALCANZAR EL DESARROLLO TERRITORIAL	3
A) ANÁLISIS DE BRECHAS	3
B) POLÍTICA PÚBLICA	6
C) MODELO DE GESTIÓN	7
II. ARMONIZACIÓN DE AGENDAS PARA LA ARTICULACIÓN	8
A) ALINEACIÓN Y ARTICULACIÓN CON LA AGENDA NACIONAL	8
B) ALINEACIÓN Y ARTICULACIÓN LOCAL	9
C) ENFOQUES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	10
III. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA	11
A) REQUISITOS MÍNIMOS PARA LA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE EN ECUADOR	12
ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN	12
CONVENIO BÁSICO DE FUNCIONAMIENTO	13
B) REQUISITOS DE LOS GAD	14



ACUERDOS DE HERMANAMIENTOS	14
CONVENIOS ESPECÍFICOS DE COOPERACIÓN	15
NORMATIVA INTERNA EXPEDIDA	16
PROYECTO/NOTA CONCEPTUAL DE DESARROLLO	17
V. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	18
VI. BIBLIOGRAFÍA	19

INTRODUCCIÓN



El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas fue expedido en el año 2010, este cuerpo normativo establece o regula los diferentes mecanismos de planificación y como estos se vinculan con las finanzas públicas (diferentes mecanismos de financiamiento: reembolsables y no reembolsables), tanto del gobierno central como de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Este cuerpo legal determina en el ámbito de la cooperación internacional y de la planificación que es deber de los Consejos de Planificación de los GAD, velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial respectivos.

Así mismo conceptualiza la planificación en los ámbitos de desarrollo y local:

“Art. 9.- Planificación del desarrollo.- La planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad” (COPLAFIP, 2010)

“Art. 12.- Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.- La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa” (COPLAFIP, 2010)

La planificación trata de resolver las preguntas del qué, cómo y cuándo ejecutar las acciones públicas, a fin de llegar a cumplir con los objetivos planteados en los regímenes de desarrollo. Los desafíos actuales para su realización y logros no solo se agrupan en cada una de las etapas del ciclo de la política pública, sino en la interacción y gestión integral considerando el corto, mediano y largo plazo, y la articulación multinivel (nacional, provincial, cantonal y parroquial) e intersectorial (sectorial e institucional). Así como en diferentes mecanismos de financiamiento y gestión del desarrollo, siendo la cooperación internacional un elemento que coadyuva alcanzar lo que planificación busca.

I. LA PLANIFICACIÓN LOCAL COMO ELEMENTO HABILITADOR PARA ALCANZAR EL DESARROLLO TERRITORIAL

A) ANÁLISIS DE BRECHAS

“Desde la década de 1970 América Latina y el Caribe, al igual que otras regiones de renta media, ha perdido participación en los flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD). De manera más precisa, la proporción relativa de la AOD recibida ha mostrado un claro declive tanto en términos comparativos en relación con la participación de otras regiones en desarrollo como en términos de su ingreso nacional bruto (INB) medio. (...) El uso del ingreso per cápita



como indicador para asignar recursos se sustenta esencialmente en dos consideraciones. En primer lugar, se supone que se trata de un fiel reflejo del nivel de desarrollo económico y social de los países. Sin embargo, la evidencia indica que países que comparten niveles de ingresos similares se caracterizan por realidades muy distintas en su desarrollo económico y social” (CEPAL, 2016)

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el producto interno bruto (PIB) o ingreso nacional bruto no necesariamente mide la realidades sociales y económicas de un país, esto se da principalmente a las heterogeneidades al interior de cada país y entre países de la región, por lo que el acceso a recursos externos o de cooperación internacional debería depender de varios factores (condiciones externas y condiciones internas) que van más allá del análisis del PIB o del PIB per cápita. Entonces el PIB no es una medida que realmente refleja las necesidades de financiamiento del desarrollo de un país.

En esa misma línea Tomas Piketty¹, detalla que el crecimiento económico por sí solo puede, incluso, generar situaciones de gran inequidad en la distribución de la riqueza.

Bajo estas premisas, surge la necesidad de contar con análisis más profundos que no queden solo en el ámbito de la medición de la producción nacional o local, sino que también puedan medir y mostrar las desigualdades existentes en los países y en los territorios; de acuerdo con la Constitución de la República del Ecuador, “Art. 1.- *El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada (...).*” (CRE, 2008) Por lo que el Ecuador es un país diverso con interculturalidad y plurinacionalidad, lo que implica que al interior hay una heterogeneidad que debe ser analizada diferenciadamente y considerando las desigualdades existentes.

La CEPAL a partir de los años cincuenta plantea el concepto de heterogeneidad estructural y desigualdad, esto en el marco del modelo histórico-estructural de centro-periferia. “*El concepto de heterogeneidad estructural hace referencia, sobre todo, a los desequilibrios y disparidades internas típicos de los países en vías de desarrollo a nivel de sectores, factores productivos, modos de producción y distribución de los ingresos, con especial énfasis en los niveles de productividad*” (CEPAL, 2020)

Sobre las características de las brechas estructurales estas son:

¹ Thomas Piketty es un economista francés especialista en desigualdad económica y distribución de la renta. Desde el año 2000 es director de estudios en la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales. Una de sus obras más relevantes es “El Capital del Siglo XXI”.

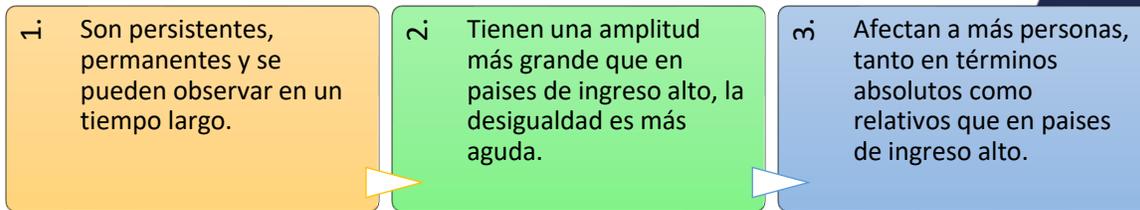


Gráfico 1. Características de las brechas estructurales

Fuente: CEPAL – Brechas estructurales en América Latina y el Caribe

Con base en lo expuesto es importante que los gobiernos provinciales en los diagnósticos territoriales de sus diferentes instrumentos de planificación, consideren el análisis de brechas como un eje orientador del desarrollo local, estos análisis buscan identificar los cuellos de botella más limitantes para el desarrollo local y nacional.

Entendiendo que la planificación territorial se debe conjugar al final del día con la planificación nacional, para esto es necesario el análisis de las diferentes dimensiones de cada brecha y de sus principales determinantes. Esto implica:

1. Reconocer la multidimensionalidad de las brechas y tratar de establecer cuáles se consideran más relevantes en el contexto específico de la provincia o circunscripción territorial.
2. Valorar la relevancia de esas dimensiones a través de indicadores de resultados o impacto, y las variables que componen a cada uno de estos indicadores.
3. Desarrollar un árbol de decisión, que permita un análisis estructurado y transparente de cada brecha. Este paso es recomendable realizarlos con expertos en las diferentes temáticas.

A continuación estas consideraciones generales son expuestas en una gráfica desarrollada por la CEPAL, en la que se detallan los contenidos que deben ser analizados y considerados en la fase de análisis de las brechas estructurales.

Fases de análisis de las brechas estructurales



Gráfico 2. Fases de análisis de las brechas estructurales

Fuente y elaboración: CEPAL – El enfoque de Brechas estructurales

En este sentido el primer paso para que la planificación local, pueda activarse como elemento habilitador para alcanzar el desarrollo territorial es el análisis de brechas, el mismo que también es sustancial para orientar, solicitar y acceder a diferentes mecanismos de cooperación internacional de forma descentralizada.

Posterior al análisis de brechas, se plantean los objetivos, los mismos que deben ser traducidos hacia una política pública.

B) POLÍTICA PÚBLICA

“La política pública constituye el conjunto de acciones de corto, mediano y largo plazo que busca aprovechar oportunidades de desarrollo o dar respuesta a problemas, enmarcado en la garantía de derechos constitucionales, sobre la base de acuerdos y consensos entre el Estado y la sociedad civil” (Asamblea Nacional, 2008)

De acuerdo con la guía de evaluación de políticas públicas emitida por la Secretaría Nacional de Planificación en el año 2021, la política pública debe cumplir con tres características básicas:

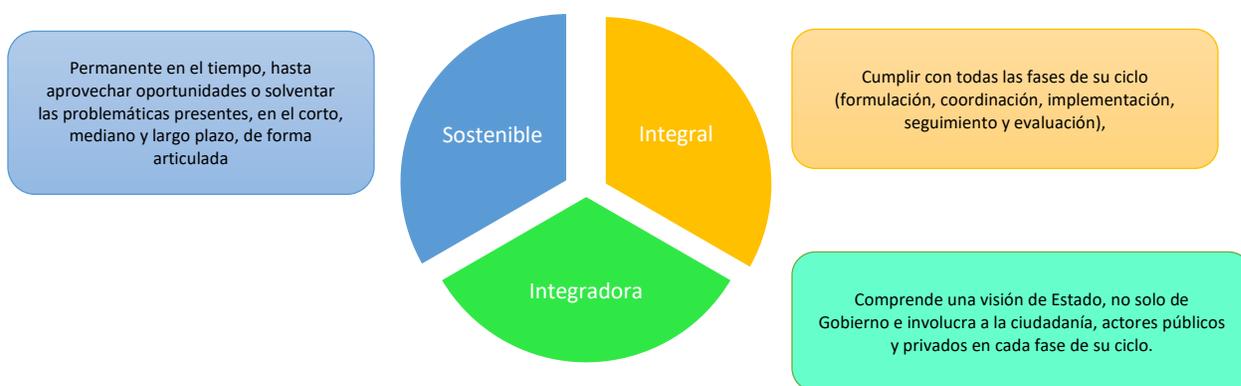


Gráfico 3. Características de la política pública

Fuente: SNP - guía de evaluación de políticas públicas

La política pública se instrumentaliza a través de la planificación, la misma que busca alcanzar objetivos, metas a nivel local y que coadyuven al desarrollo territorial, en este sentido la política pública en el caso de los gobiernos autónomos provinciales implica definir el horizonte en función del marco competencial que tienen los gobiernos provinciales y por otro lado definir los mecanismos de articulación con los otros niveles de gobierno que permitan concertar acciones en el territorio, la concertación en la política pública es importante y no solo viene dada por la articulación multinivel e interinstitucionalmente al interior del GAD (interdepartamentalmente incluidas las empresas públicas que las integren), sino también con un componente de participación ciudadana con actores claves en el territorio de acuerdo con la normativa vigente “Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control. Social” y con las dinámicas territoriales. Estas últimas pueden ser variadas y necesitan análisis propios, sino es así se puede incurrir en incluir a actores que no represente intereses colectivos.

La aplicación de las fases del ciclo de la política pública es secuencial y ordenada. El ciclo de la política pública comprende las fases de formulación, coordinación, implementación, seguimiento y evaluación.

Por lo que el diseño de una política pública, es el segundo paso para que la planificación local pueda activarse como elemento habilitador para alcanzar el desarrollo territorial. Finalmente el paso anteriormente descrito y este, deben trasladarse a un modelo de gestión que genere valor público.

C) MODELO DE GESTIÓN

El Modelo de gestión es el instrumento a través del cual se logran organizar y combinar los recursos disponibles con el propósito de cumplir las políticas públicas locales y competenciales. De acuerdo con la CEPAL la gestión pública para el desarrollo implica: *“planificar, movilizar, desplegar, organizar y transformar recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y metodológicos para proveer, asignar y distribuir bienes y servicios públicos tangibles e intangibles, solucionando problemas o satisfaciendo necesidades, originando resultados significativos para la sociedad y el país, consistentes con los objetivos gubernamentales, en forma eficiente, eficaz y equitativa, creando valor público para la sociedad como un colectivo”* (CEPAL, s.f.)

Un modelo de gestión tiene la finalidad de crear valor público, es decir que lo que estemos haciendo en la gestión pública contribuya en la dotación de bienes y servicios de la ciudadanía, dicha generación de valor público debe considerar dimensiones de desempeño en diferentes ámbitos de control, las dimensiones de desempeño están dadas por la:

Eficiencia: Esta hace referencia a la ejecución de las acciones, beneficios o prestaciones del servicio utilizando el mínimo de recursos posibles.

Eficacia: Es el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, considerando en qué medida las diferentes acciones están alcanzando los objetivos previamente diseñados, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.

Economía: Es la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros para alcanzar los objetivos planteados. Esto implica calidad en el gasto público y capacidad en la generación de ingresos.

Cada uno de estas dimensiones, se deben cruzar con diferentes ámbitos de control (procesos, producto, resultado):

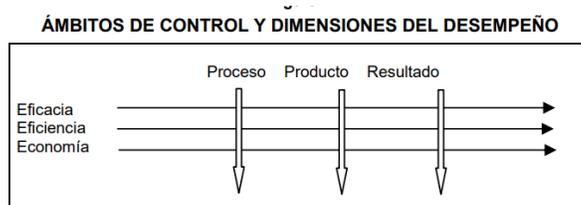


Gráfico 4. Ámbitos de control y dimensiones del desempeño en la gestión pública
Fuente y elaboración: ILPES Evaluación de programas



II. ARMONIZACIÓN DE AGENDAS PARA LA ARTICULACIÓN

A) ALINEACIÓN Y ARTICULACIÓN CON LA AGENDA NACIONAL

Los objetivos de Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, son:

- Normar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de las Finanzas Públicas, y establecer su vinculación.
- Articular y coordinar la planificación nacional con la planificación de los distintos niveles de gobierno y entre éstos.
- Regular la gestión integrada de las Finanzas Públicas para los distintos niveles de gobierno.

Esta ley contiene dos libros:

Libro I. Contiene las disposiciones sobre la planificación del desarrollo, el ordenamiento territorial, la política pública y el sistema nacional descentralizado de planificación participativa.

Libro II. Determina el ámbito de ejecución del Sistema Nacional de Finanzas Públicas -SINFIP-, sus componentes, la transparencia fiscal, las reglas fiscales, las responsabilidades y sanciones.

El sistema nacional descentralizado de planificación participativa, es un gran esquema que contempla tanto a los actores, como a los instrumentos de la planificación del desarrollo, siendo uno de los principales instrumentos de planificación el Plan Nacional de Desarrollo al cual deberán sujetarse las políticas, programas y proyectos.

Por lo que a través de este cuerpo legal se busca “organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas” (COPLAFIP, 2010)

El Art. 34 determina que:

“el Plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, dentro del ámbito definido en este código. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores. El Plan Nacional de Desarrollo articula la acción pública de corto y mediano plazo con una visión de largo plazo, en el marco del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir previstos en la Constitución de la República. Se sujetan al Plan Nacional de Desarrollo las acciones, programas y proyectos públicos, el endeudamiento público, la cooperación internacional, la programación, formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado y los presupuestos de la banca pública, las empresas públicas de nivel nacional y la seguridad social. Los presupuestos de los gobiernos autónomos



descentralizados y sus empresas públicas se sujetarán a sus propios planes, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y sin menoscabo de sus competencias y autonomías. El Plan Nacional de Desarrollo articula el ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno” (COPLAFIP, 2010)

Mientras que el Art. 68, establece que:

“La gestión de la cooperación internacional no reembolsable, ejercida por los gobiernos autónomos descentralizados, se orientarán por las políticas nacionales y a los respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial” (COPLAFIP, 2010)

Por lo antes señalado la cooperación internacional no reembolsable debe alinearse a los instrumentos de la planificación nacional: Plan Nacional de Desarrollo y su estrategia territorial; Agendas de Igualdad y finalmente a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, los cuales deben guardar relación y armonía entre sí.

B) ALINEACIÓN Y ARTICULACIÓN LOCAL

En este punto se resumirá dos grandes elementos sobre la vinculación de la cooperación internacional a la planificación local, como mecanismos y elementos habilitadores de alineación y articulación:

- Identificación de la demanda. Para vincular la planificación local se requiere de una identificación de la demanda, esto quiere decir que no se trata solamente de identificar programas o proyectos aislados, sino más bien verlos a estos en el conjunto de la planificación del desarrollo local, la misma que se plasma en el PDOT, por lo que la demanda estará determinada por la visión de desarrollo y los programas y/o proyectos que determine el GAD Provincial en función del análisis de su territorio; ya habíamos mencionado previamente sobre las brechas estructurales, el análisis de estas se convierten en insumos a través de una programación que permiten establecer la demanda en cooperación internacional que requiere ese territorio.

La vinculación de la cooperación internacional a la planificación territorial es esencial que esté explícitamente en el PDOT, este instrumento de planificación deber contar con componentes de concertación y participación ciudadana, articulaciones con los diferentes niveles de gobierno y una visión de desarrollo . De esta forma se puede evitar que se produzcan acciones dispersas, y fomenta una cooperación eficaz, la generación de confianza y la consolidación de relaciones con los actores internacionales. Fortaleciendo de esta forma la gestión descentralizada de la cooperación internacional exitosa.

- Identificación de la oferta. Para la identificación de la oferta es necesario tener presente el siguiente flujo:



Gráfico 5. Pasos para identificar la oferta de cooperación internacional

Fuente: CONGOPE - GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

C) ENFOQUES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL



Gráfico 6. Relación de tipos y fuentes de cooperación internacional



Este gráfico busca relacionar y resumir los tipos de cooperación internacional y las fuentes con las cuales se pueden financiar estos tipos.

Toda esta información era parte del Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación de la Cooperación Internacional (SISECI), el mismo que contaba con información de fuentes, actores, programas y proyectos de cooperación internacional, actualmente el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos a partir del año 2021, determina como uno de los registros administrativos a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) el Registro de la información de cooperación internacional cargada en el Sistema de Gestión de Cooperación (SIGECI), este registro detalla los programas y proyectos de cooperación internacional no reembolsable que reportan las instituciones de la Función Ejecutiva, organismos y agencias de cooperación, gobiernos autónomos descentralizados y organismos no gubernamentales extranjeros (ONGE) en el Ecuador con un nivel de desagregación:

a. Nacional b. Provincial c. Cantonal d. Parroquial. Las principales variables que contiene este registro son: a. Código SIGECI b. Sector de intervención c. Tipo de cooperante e. Tipo de canalizador f. Tipo de instituciones ejecutoras g. Fuente de cooperación h. Modalidad de cooperación i. Programa o proyecto destino de la cooperación j. Monto desembolsado k. nombre del proyecto l. Estado del Proyecto m. Fecha de inicio del proyecto n. Fecha fin del proyecto o. Tipo de beneficiario. Y la información está disponible desde el 2007. Por lo que esta data puede ser requerida por los Gobiernos Provinciales para determinar los enfoques específicos de trabajo de la cooperación internacional no reembolsable. Sin embargo, como ya se mencionó en el párrafo anterior parte de los actores que alimentan este registro administrativo son los GAD Provinciales, por lo que la actualización de este registro se encuentra supeditado a la carga oportuna por parte de los actores fuentes de la información.

III. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA

En la presente subsección se plantea de manera detallada el proceso que siguen los cooperantes internacionales al momento de entablar relaciones formales tanto al nivel nacional cuanto al nivel local, bien sea con el gobierno central o con los gobiernos autónomos descentralizados respectivamente.

En otras palabras, el presente apartado tiene como objetivo establecer de manera simple el proceso (planificación operativa) que llevan a cabo las organizaciones para trabajar en el país como cooperación internacional, esto sin importar la envergadura de la institución, siendo el mismo proceso para una agencia de Naciones Unidas cuanto una organización no gubernamental (ONG). Esto con la finalidad de implementar los diversos proyectos que cada entidad maneja y propone en el territorio, y que además responden a la lógica de alineación establecida en las secciones previas.

Con estos antecedentes, los temas a desarrollar en esta sección son los siguientes: en un primer momento se exponen los requisitos mínimos a nivel nacional que son requeridos por la autoridad nacional competente en materia de cooperación internacional (léase Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana MREMH), los cuales, según su naturaleza jurídica: si son actores intergubernamentales se materializan a través de los denominados “Convenios Marco de Cooperación”, y por medio de los ejes de trabajo que se establecen en las Comisiones Mixtas; mientras que, si es una organización de carácter no gubernamental se firman los “Convenios Básicos de Funcionamiento”.



Luego, ya en el abordaje de lo local, en el documento se desarrolla la implementación y operatividad de las relaciones entre los cooperantes y los gobiernos locales a partir de la suscripción de los “Hermanamientos” como el requisito fundamental para formalizar las relaciones entre los prenombrados actores. A esto se suma el hecho de cómo los GAD utilizan la normativa vigente con la finalidad de estrechar y afianzar la relación con los cooperantes (como se expuso en el producto 2.1 mediante las ordenanzas provinciales) y fundamentalmente como esto incide o se registra en términos de la planificación de los gobiernos subnacionales (en conexión con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial –PDOT- y su implementación vía Plan Operativo Anual –POA).

A) REQUISITOS MÍNIMOS PARA LA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE EN ECUADOR

A nivel nacional, en el marco de la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR) el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana tiene la competencia para la negociación así como el seguimiento y evaluación de los diversos instrumentos que se firman con los cooperantes según su naturaleza jurídica.

ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN

En términos generales, los acuerdos marco de cooperación son instrumentos que recogen las voluntades por crear espacios de colaboración mutua. En el nivel nacional, la rectoría para la suscripción de los mismos está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH).

En este sentido, los Acuerdos Marco también pasan por fases de seguimiento y evaluación, en la cual, la CINR en la cual también se contempla el monitoreo en términos de la implementación y desembolso de los recursos financieros comprometidos (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2019)

Regulaciones y Estructura del Acuerdo Marco de Cooperación²

- Establecimiento de considerandos
- Definición de objetivos
- Delimitación de los campos de cooperación que norma el Acuerdo-Convenio
- Contenido general de los programas e intercambios
- Procedimientos. Es decir, los mecanismos a través de los cuales se implementan o materializan dicho Acuerdo (establecimiento de las Comisiones Mixtas)
- Implementación del programa bianual de cooperación
- Modalidades de financiamiento
- Duración, denuncia y vigencia

Sobre las Comisiones Mixtas

- Funciones
- Conformación

² Basado en los contenidos del Acuerdo Marco de Cooperación Bilateral entre la República del Ecuador y la República de Costa Rica (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2003)

- Plazos



CONVENIO BÁSICO DE FUNCIONAMIENTO

Antes de entrar en los detalles que permiten la planificación estratégica y operativa de un Convenio Básico de Funcionamiento es preciso señalar su definición. Según el MREMH, este es un instrumento legal suscrito entre el Gobierno de República del Ecuador y una organización no gubernamental extranjera, a través del cual “se autoriza oficialmente a la entidad para realizar actividades de cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2019b) A esto se suma el hecho que, toda vez firmado, este documento puede sufrir modificaciones de mutuo acuerdo entre las partes en términos de prórroga, renovación y terminación del mismo.

En relación al marco jurídico que ampara el diseño, planificación, firma, monitoreo y evaluación de estos instrumentos se encuentra el Decreto Ejecutivo 193 emitido en 2017, con el correspondiente “Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales”. Adicionalmente, se cuenta

Regulaciones y Estructura del Convenio Básico de Funcionamiento (CBF)³

- Solicitud por parte del representante legal de la ONG para la firma de un Convenio Básico de Funcionamiento (a través del representante legal)
- Resolución por parte del MREMH aceptando la suscripción de este instrumento
- Establecimiento del objeto de la organización
- Definición de programas, proyectos y actividades de la organización (es decir CINR en áreas temáticas, por ejemplo: “fomento de la producción agroecológica”) así como las modalidades a través de las cuales se implementarán dichos programas
- Obligaciones de la organización (en cumplimiento del Convenio y alineación con ODS, Plan Nacional de Desarrollo, Agendas Sectoriales y Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial)
- Remisión de informes anuales sobre la implementación de la CINR a la institución rectora de la cooperación internacional en el país
- Implementación de un Plan Operativo Plurianual conforme los establecido en el CBF
- Establecer domicilio en el país
- Promover continuidad y sostenibilidad de las acciones a implementar
- Obligaciones, prohibiciones relativas al personal y a la ONG
- Autorización de actividades (ej. abrir cuentas bancarias, celebrar contratos y otras actividades permitidas por la ley)
- Alineación al régimen tributario vigente (solicitud de Registro Único de Contribuyentes –RUC)
- Solución de controversias
- Vigencia del CBF

³ Información tomada a manera de ejemplo del Convenio Básico de Funcionamiento establecido entre el Gobierno de la República del Ecuador y la Organización No Gubernamental “Ayuda Popular Noruega” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2020)



En este sentido, toda ONG que buscar operar a partir de la implementación de CINR en el país, requiere firmar un CBF con el Gobierno Central, con lo cual, obtiene la personería jurídica necesaria.

Requisitos para la firma de la Convenio Básico de Funcionamiento

Según el Diccionario de Cooperación Internacional (Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, 2015) se establecieron algunos requisitos para la firma de este instrumento, sin embargo, estos han cambiado, y bajo los parámetros establecidos en la Guía de Normas y Prácticas para el Funcionamiento de las Organizaciones No Gubernamentales ONG extranjeras en Ecuador (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2019b) son:

1. Solicitud motivada de interés
2. Copia certificada del Acta de Constitución y Estatuto vigente de la organización
3. Copia certificada del nombramiento del representante legal
4. Documento de presentación de la organización
5. Plan Operativo Anual a 4 años
6. Original de licitud de recursos
7. Documento de no objeción a las intervenciones de la organización
8. Propuesta de seguimiento, evaluación, auditoría y sostenibilidad
9. Nómina del personal nacional y extranjero
10. Idioma a utilizar

B) REQUISITOS DE LOS GAD

La implementación de la CINR en el espacio subnacional difiere relativamente de los modos previamente señalados a nivel nacional. En lo local, cuando existe la voluntad para cooperar entre pares (lo que se denominó en el producto anterior relación GAD-GAD) se registra a través de los denominados hermanamientos. En tanto que, en la relación entre actores no gubernamentales y los gobiernos autónomos descentralizados se mantiene el establecimiento de un instrumento (bien sea acuerdo o convenio) de cooperación, general o específico, que permita registrar los flujos de cooperación entre ambos actores.

Por lo expuesto, a continuación se analizan los elementos habilitantes para la cooperación entre GAD-GAD como son los hermanamientos, así como los acuerdos de cooperación que involucran a actores gubernamentales y no gubernamentales con los GAD. Finalmente, también se aborda como estos niveles de gobierno (en este caso los gobiernos provinciales) expiden normativa vinculante como elementos habilitantes y cómo registran en términos de planificación estratégica y operativa estas relaciones de cooperación.

ACUERDOS DE HERMANAMIENTOS

Los hermanamientos son herramientas para el acercamiento entre pares GAD-GAD. El objetivo de estos instrumentos usualmente tiende a fortalecer la relación y el entendimiento entre los territorios, a partir de líneas de trabajo, intercambio de experiencias, asistencia técnica y capacitación. Además, el soporte jurídico para este tipo de mecanismos de cooperación a nivel subnacional se encuentra recogido en el COOTAD (Art. 293).



Regulaciones y Estructura de los hermanamientos⁴

- Antecedentes
- Objetivo (general, específico y establecimiento de áreas de cooperación)
- Obligaciones de las partes
- Financiamiento
- Plazo
- Administración/supervisión
- Domicilio para comunicaciones
- Solución de controversias
- Aceptación

Uno de los temas relevantes es que no se establece montos o financiamiento alguno para este tipo de instrumentos, esto debido a la “naturaleza de las obligaciones” (GAD Provincial Pichincha, 2022). Finalmente, los ámbitos de acción son diversos, pero siempre se enmarcan en las competencias que tienen los GAD Provinciales.

CONVENIOS ESPECÍFICOS DE COOPERACIÓN

Una vez señalado en la sección A sobre los acuerdos marco, en este apartado se vuelve pertinente mencionar lo que implica la signatura de un convenio o acuerdo específico de cooperación. Este es un instrumento en el cual un organismo bilateral o multilateral suscribe con un organismo oficial de un país (para este caso, con los gobiernos provinciales) con el visto bueno del beneficiario del convenio, para la ejecución de un proyecto en un área o eje particular (Guzmán, 2009).

Para ejemplificar el uso de los convenios específicos de cooperación, a continuación se detalla el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Fundación Heifer y el GAD Provincial de Esmeraldas (GAD Provincial Esmeraldas, 2021) y las luces que provee en términos de los contenidos y fundamentalmente de los elementos habilitantes que se establecen en el mismo para la CINR y su relación con este GAD Provincial

Regulaciones y Estructura del Convenio Específico

- Antecedentes
- Objeto
- Compromisos de las partes
- Administración del convenio
- Exclusión de responsabilidades
- Tiempo de duración
- Terminación del convenio
- Resolución de controversias
- Notificaciones y Direcciones
- Aceptación de las partes

⁴ Información elaborada en base a 3 acuerdos de hermanamientos suscritos por el GAD Provincial de Pichincha



Para los fines del presente análisis, se pone en relieve dos apartados trascendentales: a) el objeto del convenio específico, b) los compromisos de las partes y, c) la administración de este instrumento.

En lo relativo al objeto ya se establecen los ámbitos sobre los cuales versará el acuerdo (en este caso soberanía alimentaria). Luego, en los compromisos se establece la elaboración de propuestas y líneas de acción, un equipo de seguimiento conjunto, el intercambio de información así como los resultados obtenidos. Finalmente, se establece un administrador del convenio desde el GAD. Esto hace parte de la planificación estratégica, al vincular la experiencia de la ONG con la competencia del GAD Provincial (fomento productivo) y operativa (acuerdo marco y administrador del convenio).

NORMATIVA INTERNA EXPEDIDA

Dentro de este apartado, el elemento habilitador para la gestión de la cooperación internacional son principalmente las ordenanzas y también las resoluciones, aunque estas últimas tienen un grado jerárquico inferior a las primeras en términos jurídicos.

Por una parte, las ordenanzas se encuentran amparadas jurídicamente a la luz de la Constitución de la República (Arts. 263 y 425) así como del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en su artículo 50. En este contexto, las ordenanzas y su vinculación tanto con la cooperación internacional (en este caso la CINR) así como con los instrumentos subnacionales de planificación (Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial –PDOT) permite a los GAD emitir lineamientos en relación a:

- alinear y complementar la CI a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT)
- garantizar mayor eficacia en la gestión de la CI descentralizada
- regir las iniciativas de cooperación a nivel descentralizada en la provincia en relación con las funciones y competencias de los GADP
- regir iniciativas de CI propuestas por otros actores y que tienen un alcance provincial, conjuntamente con el GADP, en el marco de competencias exclusivas y concurrentes (desarrollo productivo, medio ambiente, riego y drenaje, viabilidad, planificación)
- regir iniciativas de CI a nivel provincial establecidas en el COOTAD (Artículo 41)
- establecer mecanismos de registro de las iniciativas (planes, programas, proyectos) de la CI
- exponer mecanismos de seguimiento y evaluación de la CI a nivel provincial, así como su metodología

Por su parte, las resoluciones permiten ejecutar temas de diversa índole que se vinculen tanto a la planificación estratégica cuanto a la cooperación internacional. Usualmente, este tipo de instrumentos normativos internos tienen un carácter administrativo, por lo cual se permite delegar funciones, adquiriendo facultad normativa (Art- 7 COOTAD), la regulación de temas institucionales específicos (Art- 34 COOTAD). Esto último es el eje fundamental de la razón de ser de las resoluciones. Por ejemplo, el Gobierno Provincial de Manabí, mediante resolución Nro. PREM-RE-034-P-GPM-2020 establece la designación de la Directora de Cooperación Internacional del Gobierno Provincial (GAD Provincial Manabí, 2020) Y no sólo esto, en una resolución previa del mismo GAD tomado como ejemplo, se creó de manera previa, la Dirección de Cooperación Internacional. Como se nota, este instrumento aborda un tema específico de carácter institucional.

Así también, existen otros instrumentos normativos internos (aunque de menor carácter jurídico) para emisión de los GAD Provinciales y que se pueden vincular a temas inherentes a la CINR como: actas de sesiones, licitaciones, órdenes del día, rendición de cuentas y sistemas de información local.

Finalmente, como parte de un proceso de gestión y negociación de la CINR desde los GAD Provinciales, es conveniente mencionar la articulación necesaria entre la Unidad encargada del manejo de la cooperación internacional con otras áreas como el área jurídica y de planificación con el objeto de generar lineamientos provinciales en esta materia.

PROYECTO/NOTA CONCEPTUAL DE DESARROLLO

En esta última sección de la planificación estratégica y operativa de la CINR se presenta la sugerencia de cómo llevar a cabo un proyecto de desarrollo o nota conceptual como un elemento habilitador clave previo a la firma de un convenio específico de cooperación para los GAD provinciales. De ahí que, un producto de esta naturaleza visualiza la provincia en materia de ordenamiento territorial y cómo apoya la cooperación internacional.

Antes de abordar la estructura sugerida para el insumo propuesto, se asume pertinente exponer el proceso que sigue usualmente los proyectos de CINR en el país:

Gráfico 7: Ciclo general de los proyectos/programas de Cooperación Internacional No Reembolsable



Fuente: (Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, 2014)

A partir de lo expuesto, el establecimiento de una nota conceptual debería incluirse como un producto resultado del proceso de formulación del programa-proyecto y que se presenta como previo a la fase de negociación del mismo. De este modo, el documento permitirá no sólo a los cooperantes, sino fundamentalmente a las autoridades, la toma de decisiones informada y una hoja de ruta que permita evaluar en el tiempo la ejecución del programa-proyecto.

Estructura mínima de una Nota conceptual

A continuación, se propone un esquema de contenidos básico que debe presentar un proyecto de desarrollo/nota conceptual que un determinado cooperante presente (convirtiéndolo en un elemento habilitante) al momento de suscribir un convenio marco o específico con un determinado gobierno autónomo descentralizado:



1. Reseña del programa/proyecto
2. Antecedentes y justificación
3. Objetivos (general, específicos)
4. Metodología a emplear
5. Resultados esperados del programa
6. Cronograma de ejecución
7. Seguimiento y evaluación

Un tema no menor es considerar dentro del desarrollo de la nota conceptual, la inclusión de la alineación de la iniciativa a ejecutar y como esta se vincula o se alinea con los instrumentos nacionales y locales de desarrollo y ordenamiento territorial (en este caso el PND 2021-2025 y el PDOT local). A partir de esto, los cooperantes no sólo demuestran una generación de destrezas, sino también el conocimiento y apego a la normativa y planificación vigente así como el entendimiento de las necesidades generadas en el territorio.

V. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

- Se encuentra un hilo conductor entre los elementos habilitadores de la planificación local, armonización con las agendas para la articulación territorial y la planificación estratégica operativa, es así que cada uno de estos elementos de manera secuencial se van articulando y se convierten en disparadores para el acceso a la cooperación internacional.
- El análisis de brechas, se convierte en un elemento de mediano y largo plazo que debe ser considerando en el desarrollo territorial, así mismo al ser multidimensional, incide en la participación de varios actores, estrategias y fuentes de financiamiento para poder sortearlos.
- Es necesario que la planificación local se encuentre alineada con las diferentes agendas de planificación nacional y agendas internacionales.
- La planificación operativa, al final del día es la que permite ir cumpliendo la visión de desarrollo y gestiona los recursos aportados por la cooperación internacional.
- Se recomienda considerar estos elementos para la gestión de la cooperación internacional, a través de transferencia de conocimientos a los GAD Provinciales, en su rol de gobiernos intermedios.

VI. BIBLIOGRAFÍA



- Asamblea Nacional. (2008). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. . Quito.
- CEPAL. (Noviembre de 2016). *Repositorio CEPAL*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40805/1/S1600998_es.pdf
- CEPAL. (2020). *Brechas estructurales en América Latina y el Caribe*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46435/1/S2000836_es.pdf
- CEPAL. (s.f.). *Repositorio CEPAL*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/temas/gestion-publica/acerca-gestion-publica>
- COPLAFIP. (2010).
- CRE. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Ecuador.
- GAD Provincial Esmeraldas. (2021). *Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional con Fundación Heifer*. Esmeraldas.
- GAD Provincial Manabí. (2020). *Resolución PREM-RE-034-P-GPM-2020*. Portoviejo: GAD P Manabí.
- GAD Provincial Pichincha. (2022). *Acuerdo de hermanamiento y cooperación entre el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha, República del Ecuador y la Región del Bio Bio*. Quito.
- Guzmán, A. (2009). *Glosario AGECI*. Quito: Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2003). *Acuerdo Marco de Cooperación Bilateral entre la República del Ecuador y la República de Costa Rica*. Quito: MRE.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2019). *Políticas y Estrategias de la Cooperación Internacional No Reembolsable 2017-2021*. Quito: MREMH.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2019b). *Guía de Normas y Prácticas para el Funcionamiento de las Organizaciones No Gubernamentales -ONG extranjeras en el Ecuador*. Quito: MREMH.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2020). *Convenio Básico de Funcionamiento con ONG "Ayuda Popular Noruega"*. Quito: MREMH.
- Secretaría Técnica de Cooperación Internacional. (2014). *Manual de Evaluación por resultados de los programas/proyectos de la cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador*. Quito: SETECI.
- Secretaria Técnica de Cooperación Internacional. (2015). *Diccionario de Cooperación Internacional*. Quito: MREMH.

**PABLO JURADO MORENO
PRESIDENTE**

**ISABEL PROAÑO CORNEJO
DIRECTORA EJECUTIVA**



Las Provincias somos el Ecuador

Síguenos en Redes Sociales:

 **@congopeecuador**

 **Congope**

 **CongopeEcuador**

Dirección: Pdte. Wilson E8-166 y

Av. 6 de Diciembre

Telef: 02 380 1750

www.congope.gob.ec