



**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 3: Guía de implementación 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.

## *Guía de implementación de la cooperación internacional.*

### Contenido

<b>Subproducto 3: Guía de implementación de la cooperación internacional.</b>	1
<b>1. Sobre los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT)</b>	3
a. Base normativa de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT)	3
b. Funciones y competencias	4
c. Guía para la formulación/actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	7
d. Incorporación de la cooperación internacional en la planificación local del desarrollo	8
<b>2. Análisis de la planificación de desarrollo de las prefecturas en el marco de la cooperación internacional</b>	9
a. Matriz resumen de los GAD y sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	9
b. Registro de mancomunidades y/o consorcios	10
c. Institucionalidad: Análisis en cifras.	12
<b>3. Guía de implementación de la CI en la planificación local</b>	14
a. Diagnóstico	16
b. Propuesta	19
c. Modelo de Gestión	26
Hallazgos	30
Recomendaciones	32
Bibliografía	32



## GRÁFICOS

Gráfico 1. Resumen de funciones y competencias de los GAD Provinciales .....	6
Gráfico 2. Componentes de la guía de actualización de los PDOT Provincial.....	7
Gráfico 3. Instrumentos de planificación y alineación de la cooperación internacional .....	8
Gráfico 4. Personal en la competencia de cooperación internacional 2021 .....	13
Gráfico 5. Personal por tipo de modalidad para la competencia de cooperación internacional en los GAD Provinciales 2021.....	13
Gráfico 6. Componentes transversales en los PDOT .....	17
Gráfico 7. Participación ciudadana en la planificación local .....	21
Gráfico 8. Marco de Acuerdos Internacionales .....	23
Gráfico 9. Ratificaciones de Compromisos Internacionales.....	24
Gráfico 10. Prioridades en Instrumentos Internacionales y Gobiernos Provinciales.....	25
Gráfico 11. Criterios que motivan la toma de decisiones.....	26
Gráfico 12. Elementos principales para el monitoreo/seguimiento y evaluación de los PDOT.....	29
Gráfico 13. Grandes elementos que se vinculan al monitoreo/seguimiento y evaluación de los PDOT.....	29
Gráfico 14. Modelo de seguimiento y evaluación en los PDOT .....	30

## TABLAS

Tabla 1. Detalle del análisis de los PDOT provinciales en el marco de la cooperación internacional .....	10
Tabla 2. Registro de mancomunidades y/o consorcios .....	10
Tabla 3. . <i>Personal destinado para la competencia de cooperación internacional en los GAD Provinciales 2021</i> .....	13
Tabla 4. Esquema sobre los mecanismos para la incorporación y fortalecimiento en el diseño de los PDOT .....	16
Tabla 5. Contenidos del diagnóstico en el marco de la cooperación internacional.....	17
Tabla 6. Sobre la rectoría en la competencia de cooperación internacional.....	19
Tabla 7. Esquema sobre los mecanismos para la incorporación y fortalecimiento en el diseño de los PDOT – Fase propuesta .....	19
Tabla 8. Facultades y atribuciones de los GAD en la cooperación internacional .....	21
Tabla 9. Esquema sobre los mecanismos para la incorporación y fortalecimiento en el diseño de los PDOT .....	26
Tabla 10. Sobre los mecanismos de negociación y gestión .....	27



## 1. Sobre los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT)

### a. Base normativa de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT)

La planificación nacional y local es el elemento sustancial del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, donde cada nivel de gobierno puede emitir diferentes instrumentos de planificación en el marco de sus competencias normativas, convirtiendo a la planificación a una determinante herramienta a través de la cual la política pública permea su visión anual, plurianual y de largo plazo en una circunscripción territorial. Como se describirá a continuación, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial se encuentran regulados en diferentes cuerpos normativos.

La Constitución de la República del Ecuador, establece que el régimen de desarrollo tiene como objetivos el promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, así como el contribuir a la unidad del Estado. De su parte, el Plan Nacional de Desarrollo se presenta como el máximo instrumento de planificación nacional y al cual deben sujetarse las políticas, programas y proyectos públicos, así como también su programación y ejecución del presupuesto del Estado, la inversión y la asignación de los recursos públicos, todo esto en el marco y coordinación de las competencias exclusivas. Se señala, además, que la planificación de los diferentes niveles de gobierno y su observancia es de carácter obligatoria para el sector público e indicativo para otros sectores (CRE, 2008).

La misma Constitución prevé en sus artículos 263, 264 y 267, que todos los niveles de gobierno deben planificar el ordenamiento territorial de forma articulada entre sí, constituyendo uno de los objetivos del régimen de desarrollo la promoción del ordenamiento territorial equilibrado y equitativo, que involucra tanto actividades socioculturales y administrativas, como económicas y ambientales.

Por su parte, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) define que la Estrategia Territorial Nacional determina los procedimientos de coordinación y armonización entre el gobierno central y los GAD para permitir la articulación de los procesos de planificación territorial, en concordancia con las diferentes competencias. Este código indica que la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los GAD en sus territorios, y para este fin deben desarrollar y ejecutar sus propios planes y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno. De esta manera, el plan de desarrollo y ordenamiento territorial formula las políticas locales para la gestión del territorio en el marco de sus competencias. Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son:

*“los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los GAD respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio. Tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización*

*del modelo territorial deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo" (CORFE, 2010).*

Este mismo instrumento legal determina que los componentes mínimos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial son: diagnóstico, propuesta y modelo de gestión.

Otra norma que regula la planificación es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Según esta normativa uno de los fines que deben buscar los GAD es su desarrollo planificado y participativo para transformar la realidad e impulsar la economía popular y solidaria con el fin de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar un mejor nivel de vida de la población. Algo medular de este cuerpo legal es la determinación de la organización del Estado ecuatoriano a nivel territorial y, para ello, lo categoriza en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Toda vez que de momento aún las regiones no se han logrado consolidar como gobiernos autónomos, se podría afirmar que en muchos casos los GAD Provinciales pueden ocupar un rol de gobierno intermedio. Los GAD tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y alcanzar un mejor nivel de vida de la población y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas. (COOTAD, 2010)

Con el propósito de formular y/o actualizar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, el reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS); indica que esto podría suceder: al (i) inicio de gestión de las autoridades locales, (ii) cuando un proyecto Nacional de Carácter Estratégico se implanta en la jurisdicción; y, (iii) por fuerza mayor, como la ocurrencia de un desastre. El reglamento establece, también, que estos podrán ser actualizados cuando el GAD lo considere necesario y esté debidamente justificado (LOOTUGS, 2019). Con igual propósito, el Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo es la instancia para expedir la Norma técnica que detalla el proceso de formulación o actualización de los PDOT de los GAD.

Finalmente, y de particular interés en materia de cooperación internacional, es la Resolución No. 0009-CNC-2011 de 29 de septiembre de 2011 con la cual el Consejo Nacional de Competencias transfirió la competencia de gestión de la cooperación internacional para la obtención de recursos no reembolsables y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias. El Decreto Ejecutivo 1202 de 8 de noviembre de 2016, suprimió la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) y designó al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana como el ente encargado para ejercer la rectoría, planificación, regulación, control y gestión del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, el mismo que está conformado por las entidades relacionadas con cooperación internacional no reembolsable, así como por los GAD, en el ámbito de sus competencias (Consejo Nacional de Competencias, 2020).

## **b. Funciones y competencias**

Los GAD son instituciones descentralizadas que gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y están regidos por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, interterritorialidad, integración y participación ciudadana. La descentralización consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los talentos humanos y recursos financieros, desde el gobierno central hacia los GAD; mientras que, las competencias son las capacidades de acción de un nivel de gobierno en un determinado sector, y estas se ejercen a través de las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión. Las

competencias son asignadas por la Constitución, la ley y el Consejo Nacional de Competencias (COOTAD, 2010).

Existen áreas de intervención categorizadas en: sectores privados, estratégicos y comunes. El régimen de competencias, a su vez, se clasifican en:

- Competencias exclusivas: aquellas cuya titularidad le corresponde a un solo nivel de gobierno.
- Competencias concurrentes: cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno, por ende, obligatoriamente se gestionarán de manera concurrente.
- Competencias adicionales: aquellas que forman parte de los sectores comunes y que, al no estar asignadas por la Constitución o la ley a los GAD deberán ser transferidas por el Consejo Nacional de Competencias, en cumplimiento de sus funciones y atribuciones como organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias.
- Competencias residuales: este tipo de competencias no fueron asignadas por la Constitución o la ley a los GAD y no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privadas o exclusivas del gobierno central; de tal forma que será responsabilidad del Consejo Nacional de Competencias asignar estas competencias a los GAD cumpliendo el procedimiento legal establecido y siempre que las mismas sean susceptibles de transferencia.

Mientras que las funciones de los GAD se realizarán a través de:

- a) De legislación, normatividad y fiscalización;
- b) De ejecución y administración; y,
- c) De participación ciudadana y control social.

Con la finalidad de facilitar la comprensión de las competencias y funciones asignadas a los GAD provinciales, en el siguiente gráfico se detallan el ámbito de las mismas:

## Funciones

- a) Desarrollo sustentable
- b) Políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión
- c) Sistema de participación ciudadana
- d) Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, realizar el seguimiento y rendición de cuentas.
- e) Fomentar las actividades productivas y agropecuarias.
- f) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria
- g) Planes y programas de vivienda de interés social
- h) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas
- i) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana
- j) Prevención integral del fenómeno socioeconómico de las drogas
- k) Gestión ambiental provincial.



## Competencias

- a) Planificación y articulación
- b) Vialidad
- c) :Fomento productivo;
- d) Riego y drenaje;
- e) Gestión ambiental
- f) Políticas de investigación e innovación;
- g) Obras en cuencas y micro cuencas
- h) Cooperación internacional

*Gráfico 1. Resumen de funciones y competencias de los GAD Provinciales  
Fuente: Cootad*

c. Guía para la formulación/actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

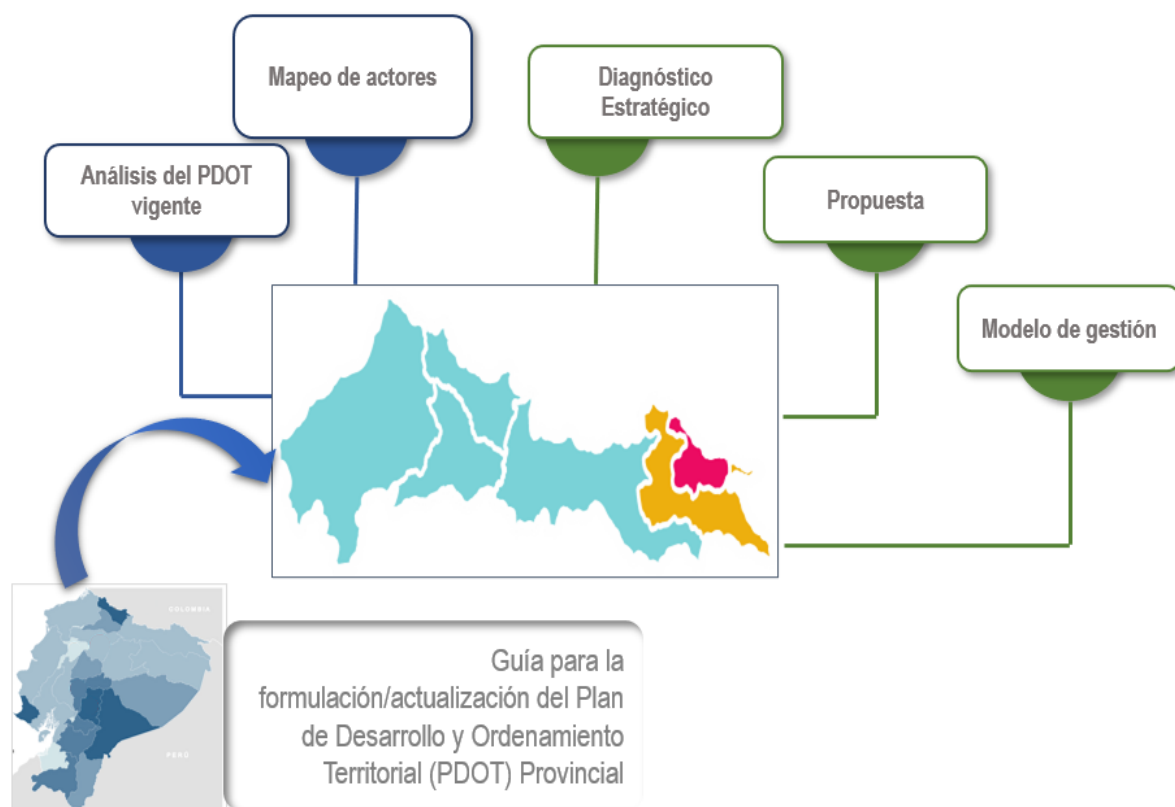


Gráfico 2. Componentes de la guía de actualización de los PDOT Provincial

Tal como refleja el gráfico anterior, de acuerdo con la última Guía para la formulación/actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Provincial emitida por la Secretaría Técnica de Planificación en el año 2019, se deben añadir dos componentes adicionales al contenido de los PDOT. Estos son: el análisis del plan vigente y el mapeo de actores. En consecuencia, las guías tendrán como contenidos mínimos de los PDOT:

1. Análisis del plan vigente
2. Mapeo de actores
3. Diagnóstico
4. Propuesta
5. Modelo de gestión

En esa misma línea, el ordenamiento territorial tiene como objetivos en el marco de los PDOT:

- La definición de estrategias territoriales en función de objetivos económicos, sociales y ambientales.
- La utilización racional y sostenible de los recursos del territorio.
- La protección del patrimonio natural y cultural del territorio.
- La regulación de las intervenciones en el territorio en el contexto de la aplicación de políticas públicas.
- Definición de programas y proyectos que concreten propósitos.

Ahora bien y explicado lo anterior, para este trabajo se tomará como punto de partida la guía y los contenidos mínimos que ésta tiene y, a partir de ahí, se buscará su integración con los elementos asociados a la cooperación internacional no reembolsable.



#### d. Incorporación de la cooperación internacional en la planificación local del desarrollo

Al igual que todas las competencias de los GAD, la de cooperación internacional no reembolsable no debe escapar de las prerrogativas de alineación contempladas en los instrumentos de planificación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP). Para ilustrar aquello, a continuación se detallan dos gráficos: el primero que muestra el funcionamiento del SNDPP y; un segundo que sugiere cómo los instrumentos de planificación deben alinear la cooperación.




Gráfico 3. Instrumentos de planificación y alineación de la cooperación internacional  
Fuente: Senplades 2017 y MREMH 2020

Se define entonces al SNDPP como un conjunto de “procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno” (COPF, 2010). En el SNDPP intervienen todos los niveles de gobierno que articulan acciones a través de los diferentes instrumentos de planificación: Plan Nacional de Desarrollo y Estrategia Territorial Nacional, Agendas de Igualdad, Agendas Zonales, Planes Sectoriales, Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Plan Anual de Inversiones, Planes Operativos Anuales, entre los principales. Este sistema conjuga a los diferentes actores en el marco de la participación ciudadana con la finalidad de alcanzar el desarrollo territorial y nacional.

Por otra parte, se prevé como elementos transversales en los diferentes instrumentos de planificación las agendas de igualdad -herramientas que buscan la garantía de derechos-; así como el acceso a información, definido como Gobierno Abierto o Sistemas de Información Local que deben aportar en la toma de decisiones, en la transparencia de la gestión pública y en los procesos de seguimiento y evaluación. Los programas y proyectos, a su vez, son los elementos a través de los cuáles se materializa la política pública de forma específica. De manera general, se puede indicar que los programas hacen posible la ejecución de un determinado plan mediante un conjunto de acciones orientadas a cumplir metas y objetivos. Los programas, de modo similar, están enfocados a un ámbito diverso y suelen estar compuestos por un conjunto de proyectos. Estos elementos son compartidos por las múltiples acciones que se ejecutan en el marco de la cooperación internacional.

No menos importante es el rol que ejercen los Consejos Nacionales para la Igualdad a través de sus Secretarías Técnicas, en el marco de cinco consejos: Género, Intergeneracional, Interculturalidad, Discapacidad, y Movilidad Humana. Estos organismos promueven mecanismos



de coordinación con el sistema nacional mediante agendas o políticas públicas emitidas por cada Consejo, que consideran lineamientos, a la par, de los Consejos Sectoriales. Al final, este ejercicio se decanta en la correspondiente aplicación institucional y en el ciclo de la política pública.

Agregando a lo anterior, el Decreto Presidencial N°622 del 20 de noviembre de 2021 crea siete gabinetes sectoriales: Económico, Productivo, Social, Educación, Seguridad, Banca Pública y Empresas Públicas Estratégicas; espacios que tienen como responsabilidad la revisión, actualización y coordinación de la política intersectorial, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo. Cada uno de estos gabinetes debe coordinar, análogamente, con el gabinete de la Presidencia y la Secretaría General de la Administración Pública.

Por añadidura, la cooperación internacional, al tiempo que se presenta como elemento que permite financiar el desarrollo, debe buscar armonía con aquellas necesidades prioritarias de la población, a través de la alineación de los diferentes instrumentos de planificación que desarrollen, en este caso, los GAD Provinciales. Esta necesidad ha sido reconocida en múltiples espacios de diálogo político multilateral y, para nombrar un ejemplo de aquello, se detallan a continuación los cinco principios establecidos en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo con su correspondiente programa de acción de Accra (2005):

- **“La apropiación de la implementación de la ayuda por parte de los países receptores:** los países en vías de desarrollo ejercerán un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, y coordinarán acciones para el desarrollo;
- **La alineación de los países donantes con las estrategias de los países receptores:** los países donantes basarán sus ayudas en las estrategias de desarrollo, las instituciones y los procedimientos de los países receptores;
- **La armonización del enfoque y las acciones entre los países donantes:** los países donantes se coordinarán entre sí, simplificarán sus procedimientos y compartirán información para evitar la duplicación y la descoordinación.
- **El enfoque en los resultados:** Los países donantes y receptores enfocarán la ayuda en los propios resultados, que se medirán mediante marcos de evaluación establecidos.
- **La rendición mutua de cuentas:** Los países donantes y los países en vías de desarrollo se comprometen a rendir cuentas mutuamente en torno a los resultados de las ayudas al desarrollo.” Declaración de París (2005)

## 2. Análisis de la planificación de desarrollo de las prefecturas en el marco de la cooperación internacional

### a. Matriz resumen de los GAD y sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Debido al tamaño del contenido, la matriz resumen se encuentra como anexo externo al presente documento, que contiene el análisis de los últimos PDOT encontrados en las páginas web de cada uno de los GAD<sup>1</sup>. El análisis se realiza de la fase de diagnóstico, propuesta y modelo

---

<sup>1</sup> A excepción del GAD “El Oro”, que su PDOT no fue encontrado en ningún portal público.



de gestión. Para realizar este ejercicio se identificó, inicialmente, el abordaje del estado actual de la cooperación internacional en cada plan, para luego, en un segundo momento, explorar aquellos en los que se han emitido ordenanzas, cuentan con análisis de brechas y si estas logran articularse con programas/proyectos para ser ejecutados con cooperación internacional. Finalmente, el análisis incluyó, en un tercer momento, la caracterización o identificación de estrategias y actores de la cooperación.

Los principales hallazgos se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 1. Detalle del análisis de los PDOT provinciales en el marco de la cooperación internacional

Detalle	DIAGNÓSTICO			PROPUESTA	MODELO DE GESTIÓN
	Tiene unidad de CI	Tienen ordenanzas sobre CI	Tiene un análisis de brechas	Logran identificar programas/proyectos con CI	Identifican estrategias y actores para la CI
<b>SÍ</b>	73%	18%	100%	82%	55%
<b>NO</b>	27%	82%	0%	18%	45%

Fuente: PDOT GAD Provinciales

\*CI: Cooperación Internacional

Como se evidencia en la matriz anterior, el resultado de este ejercicio mostró que el 73% (16 GAD) cuentan con una unidad de cooperación internacional detallada en su PDOT; únicamente el 18% (4 GAD) reportaron que tienen algún tipo de ordenanza en materia de cooperación internacional; todos los GAD realizan análisis de brechas en su fase diagnóstica; el 82% (18 GAD) lograron identificar programas y/o proyectos con apoyo de la cooperación internacional. Finalmente, de la revisión de los planes se puede concluir que en sus respectivas fases de modelo de gestión el 55% (12 GAD), identificaron estrategias y actores de la cooperación.

## b. Registro de mancomunidades y/o consorcios


Similar ejercicio de análisis que el anterior, se realizó con la finalidad de conocer el registro de mancomunidades y consorcios y su relación con la cooperación internacional. Esta vez, entre los principales hallazgos se evidencia que en el Ecuador existen 8 mancomunidades/consorcios que trabajan de manera conjunta para ejercer la competencia de la cooperación internacional. De ellos, solo 3 gestionan esta competencia y 5 gestionan esta y otras competencias, tal como se muestra a continuación.

Tabla 2. Registro de mancomunidades y/o consorcios

Tipo	NOMBRE DE LA MANCOMUNIDAD/CONSORCIO	MIEMBROS	No. GAD MIEMBROS	COMPETENCIAS/ OBJETO DEL CONVENIO	Ordenanza
Mancomunidad	MANCOMUNIDAD DE GAD PROVINCIALES DEL NORTE DEL ECUADOR	<b>GAD Provinciales de:</b> Carchi, Sucumbios, Esmeraldas e Imbabura	4	* Cooperación Internacional * Fomento Productivo * Sistema Vial * Gestión Ambiental * Sistemas de Riego * Obras en Cuencas y Microcuencas	<b>Registro Oficial No. 142</b> <b>05/05/2011</b>



<b>Consortio</b>	CONSORCIOS DE GAD PROVINCIALES Y MUNICIPALES DEL NORTE DEL PAÍS CON-NOR	<p><b>GAD Provinciales de:</b> Esmeraldas, Napo y Sucumbíos;</p> <p><b>GAD Municipales de:</b> Pimampiro, Tulcán, San Pedro de Huaca, Montúfar, Esmeraldas, Quinindé, Atacames, Muisne, Río Verde, Eloy Alfaro, San Lorenzo, Quijos, Carlos Julio Arosemena Tola, Sucumbíos, Cascales, Loreto y Cayambe</p>	20	<p>* Gestionar planes, programas y proyectos comunes en las áreas de: desarrollo comunitario, turístico y social, desarrollo económico, servicios básicos: infraestructura y equipamiento, gestión ambiental y planificación territorial</p> <p>* Cooperación Internacional</p>	<b>Edición Especial No. 220</b> 22/12/2011
<b>Consortio</b>	CONSORCIO PÚBLICO DE LA CUENCA DEL RÍO JUBONES	<p><b>GAD Provinciales de:</b> Azuay, El Oro, Loja.</p> <p><b>GAD Municipales de:</b> Girón, Nabón, San Fernando, Zaruma, Camilo Ponce Enríquez, Oña, Pucará, Chilla, Saraguro, Pasaje, Machala, El Guabo.</p>	37	<p>* Cooperación Internacional</p> <p>* Prestación de servicios públicos (Agua)</p>	<b>Edición Especial No. 137</b> 28/04/2011
		<p><b>GAD Parroquiales Rurales de:</b> Selva Alegre, El Tablón, El Paraíso de Celén, San Antonio de Cumbe, San Pablo de Tenta, Urdaneta, Sumaypamba, Manú, Cochapata, Las Nieves, Chumblin, Susudel, Shaglli, El Progreso, San Rafael de Zharug, La Asunción, San Sebastián de Yuluc, Guanazán, Lluzhapa, Abañín, Carmen de Pijili, Abdón Calderón.</p>		<p>* Saneamiento ambiental</p>	
<b>Mancomunidad</b>	MANCOMUNIDAD DE GAD PROVINCIALES DE LA AMAZONIA ECUATORIANA  "CONGA"	<p><b>GAD Provincial de:</b> Orellana, Morona Santiago, Pastaza, Napo, Sucumbios y Zamora Chinchipe</p>	6	<p>* Cooperación Internacional</p> <p>* Gestión ambiental provincial</p> <p>* Fortalecer la gestión de los GAD provinciales</p>	<b>Registro Oficial No. 528</b> 6/09/2011
<b>Consortio</b>	CONSORCIO SAN LORENZO DEL PAILÓN	<p><b>GAD Provincial de:</b> Esmeraldas</p> <p><b>GAD Municipal de:</b> San Lorenzo del Pailón</p>	10	<p>* Cooperación Internacional</p>	<b>Registro Oficial No. 63</b> 23/08/2017



		<b>GAD Parroquiales Rurales de:</b> Alto Tambo, Ancón de Sardinas, Carondelet, Mataje, Tambillo, Tululbi/Ricaurte, Calderón y Pampanal de Bolívar			
<b>Consorcio</b>	CONSORCIO DE LOS RÍOS SANTIAGO-WIMBI-CACHAVI	<b>GAD Provincial de:</b> Esmeraldas <b>GAD Municipal de:</b> Eloy Alfaro <b>GAD Parroquiales Rurales de:</b> Maldonado, Colón Eloy de María, Timbire, Selva Alegre, Luis Vargas Torre/Playa de Oro, San Javier de Cachavi, Urbina, 5 de Junio/Wimbi y Concepción	11	* Cooperación Internacional	<b>Registro Oficial No. 109</b> <b>27/10/2017</b>
<b>Consorcio</b>	CONSORCIO CAYAPAS - ONZOLE	<b>GAD Provincial de:</b> Esmeraldas <b>GAD Municipal de:</b> Eloy Alfaro <b>GAD Parroquiales Rurales de:</b> Atahualpa/Camarones, San José del Cayapas, Santo Domingo de Onzole, San Francisco de Onzole, Anchayacu, Borbón, Santa Lucía de las Peñas y La Tola	10	* Cooperación Internacional	<b>Registro Oficial No. 111</b> <b>31/10/2017</b>
<b>Consorcio</b>	CONSORCIO VIAL AHUACA	<b>GAD Provincial de:</b> Loja <b>GAD Municipal de:</b> Calvas <b>GAD Parroquiales Rurales de:</b> Colaisaca, El Lucero, Sanguillín y Utuana	6	* Vialidad * Cooperación internacional	<b>Registro Oficial No. 192</b> <b>28/04/2020</b>

Fuente: Consejo Nacional de competencias 2022

Un ejemplo exitoso en la ejecución de proyectos con apoyo de la CI es el implementado por la Mancomunidad del Norte para el manejo integrado de recursos hídricos de las cuencas binacionales con fondos GEF-PNUD. En este proyecto, además, participan los municipios de Cumbal e Ipiales de Colombia. Otro ejemplo de gestión de cooperación en el marco de un mancomunamiento o consorcio, es el proyecto *“Fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades ante los efectos adversos del cambio climático con énfasis en seguridad alimentaria y consideraciones de género en la cuenca del río Jubones y la provincia de Pichincha”*- FORECCSA. Este proyecto empezó a implementarse en el año 2012 entre el Consorcio de la Cuenca del río Jubones (CCRJ), el Ministerio del Ambiente de Ecuador, el Programa Mundial de Alimentos, y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

### c. Institucionalidad: Análisis en cifras.

De acuerdo al Censo de Información Ambiental Económica en GAD Provinciales realizado por el INEC en el año 2021, el personal destinado para gestionar la competencia de cooperación internacional en los GAD Provinciales fue de 97 funcionarios en total. Al analizar la información también se identificó que todos los GAD contaron con al menos una persona en su institución para gestionar esta competencia. De manera específica, 7 GAD que representan el 7.22% del total, destinaron a un funcionario para la gestión de la

competencia; 12 GAD destinaron entre 2 a 6 funcionarios que equivale al 39.18%; 2 GAD contaron con 7 funcionarios con una participación de 14.43%; y 1 GAD destinó a 10 personas que representan el 10.31%. Los GAD que destinaron una mayor cantidad de personal para la gestión de la competencia son: Azuay con 11 funcionarios que representa el 11,34% y Pichincha con 17 funcionarios que en términos porcentuales equivale a 17.53%. Esta situación se contrasta con las de Bolívar, Cañar, Chimborazo, El Oro, Los Ríos y Orellana; provincias que reportaron 1 sola persona responsable en la gestión de la CI.

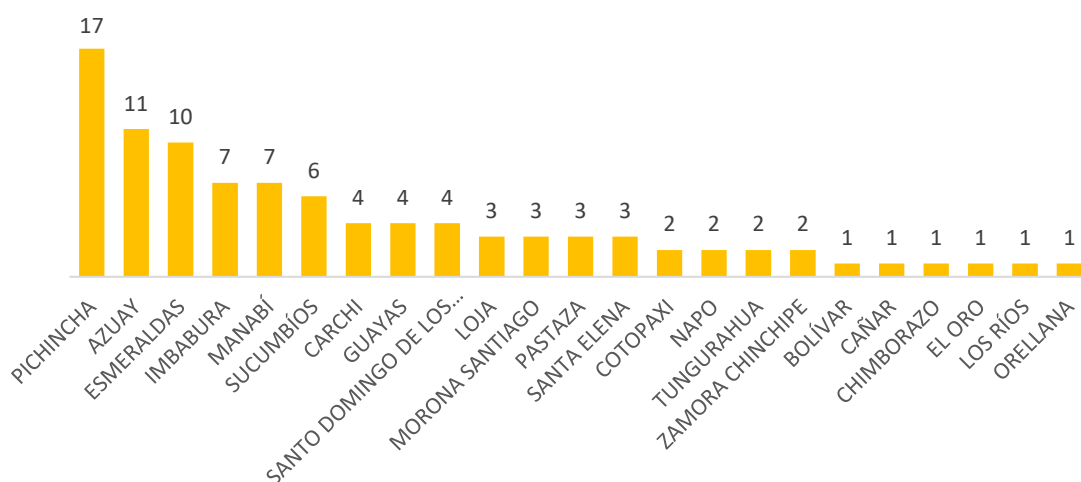


Gráfico 4. Personal en la competencia de cooperación internacional 2021

Fuente: INEC Censo de Información Ambiental Económica en GAD Provinciales, 2021

Por otro lado, el estudio mostró que al analizar el personal por tipo de modalidad de contratación, de los 97 funcionarios que laboran en los GAD Provinciales en la gestión de la cooperación internacional, el 40% contó con nombramientos permanentes y el 31% contratos ocasionales.

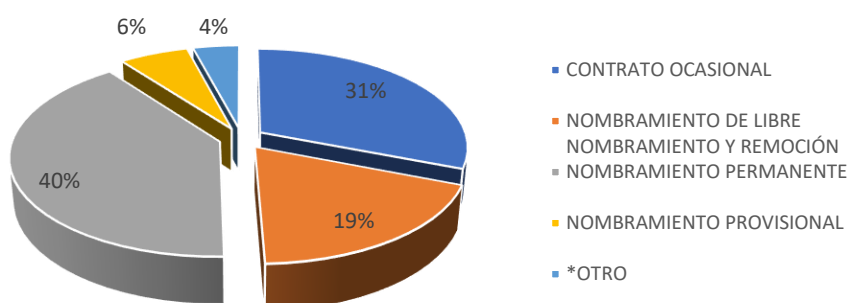


Gráfico 5. Personal por tipo de modalidad para la competencia de cooperación internacional en los GAD Provinciales 2021

Fuente: INEC Censo de Información Ambiental Económica en GAD Provinciales, 2021

En la siguiente tabla se detalla el número de personal destinado para la competencia de cooperación internacional.

Tabla 3. . Personal destinado para la competencia de cooperación internacional en los GAD Provinciales 2021

Provincia/ Modalidad	CONTRATO OCASIONAL	NOMBRIAMIENTO DE LIBRE REMOCIÓN	NOMBRIAMIENTO PERMANENTE	NOMBRIAMIENTO PROVISIONAL	*OTRO
AZUAY	8	2	.	.	1

BOLÍVAR	.	.	1	.	.
CAÑAR	.	1	.	.	.
CARCHI	.	1	3	.	.
CHIMBORAZO	1	.	.	.	.
COTOPAXI	1	.	1	.	.
EL ORO	1	.	.	.	.
ESMERALDAS	5	1	2	2	.
GUAYAS	.	3	.	1	.
IMBABURA	.	1	6	.	.
LOJA	.	.	2	.	1
LOS RÍOS	.	1	.	.	.
MANABÍ	5	2	.	.	.
MORONA SANTIAGO	1	1	1	.	.
NAPO	.	.	2	.	.
ORELLANA	.	.	1	.	.
PASTAZA	3	.	.	.	.
PICHINCHA	1	1	13	.	2
SANTA ELENA	1	1	.	1	.
SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS	.	1	1	2	.
SUCUMBÍOS	2	1	3	.	.
TUNGURAHUA	.	.	2	.	.
ZAMORA CHINCHIPE	1	.	1	.	.


**Fuente:** INEC Censo de Información Ambiental Económica en GAD Provinciales, 2021

Según la información presentada en la tabla anterior, se puede afirmar que el GAD Provincial de Azuay es el que tiene un mayor número de funcionarios al 2021 bajo contratación ocasional, llegando a 8 funcionarios, seguido de Esmeraldas y Manabí con 5 funcionarios cada GAD. Siete GAD Provinciales reportaron 1 funcionario destinado a la competencia de cooperación internacional por contrato.

El estudio reveló, además, que la modalidad de contrato ocasional fue utilizada por el 52% de los GAD Provinciales, lo que podría eventualmente repercutir negativamente en la sostenibilidad en los procesos de cooperación que se ejecutan en las provincias, pues si hay reducciones presupuestarias con frecuencia el primer rubro en afectarse es el gasto corriente y, de este, principalmente el de contratos ocasionales.

### 3. Guía de implementación de la CI en la planificación local

*Las libertades no son solamente los fines primarios del desarrollo; son también sus principales medios. Además de reconocer fundamentalmente la importancia evaluativa de la libertad, debemos entender también la notable*



*conexión empírica que enlaza a las libertades de diferentes tipos unas con otras. Las libertades políticas (en forma de libertad de expresión y elecciones) ayudan a promover la seguridad económica; las oportunidades sociales (en forma de educación y servicios de salud) facilitan la participación económica; los medios económicos (en forma de oportunidades para participar en el comercio y la producción) pueden ayudar a generar abundancia personal así como recursos públicos para servicios sociales. Las libertades de diferentes tipos pueden fortalecerse entre sí (Sen, 2000).*

Como fue presentado en los apartados anteriores de este documento, la Guía para la formulación/actualización de PDOT Provinciales deben contener, como mínimo, un diagnóstico, una propuesta y un modelo de gestión. En este orden, se presentarán a continuación líneas orientadoras para cada una de estas fases con su correspondiente relación con la cooperación internacional.



a. Diagnóstico

**Diagnóstico PDOT**

Es el análisis sistemático, ordenado e interconectado de la situación actual del territorio. Debe partir del análisis del PDOT vigente a través de una mirada crítica y estratégica.

**Cooperación Internacional**

Comprende todas las modalidades concesionales de ayuda que fluyen hacia los países de menor desarrollo. Se le conoce también como Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) y comprende diferentes modalidades como son: cooperación técnica, cooperación financiera; ayuda humanitaria, ayuda de emergencia y desastres; ayuda alimentaria; cooperación cultural; becas; pasantías; seminarios, cursos o talleres.

Tabla 4. Esquema sobre los mecanismos para la incorporación y fortalecimiento en el diseño de los PDOT

## ESQUEMA SOBRE LOS MECANISMOS PARA LA INCORPORACIÓN Y FORTALECIMIENTO EN EL DISEÑO DE LOS PDOT

### FASE DIAGNÓSTICO

Es importante tener presente los componentes que aborda el PDOT, los mismos que son transversales tanto en el diagnóstico, propuesta y modelo de gestión. A través de estos se pueden determinar las necesidades que tiene el territorio y que puede ser gestionada a través de los diferentes mecanismos de cooperación internacional. Sin embargo, no debe confundirse como solamente una fase de identificación de problemáticas, sino también de identificación de potencialidades que gestan los territorios; esto con la finalidad de ejercer de mejor forma la competencia de cooperación internacional desde la descentralización.

Es importante recordar que el diagnóstico contiene todo lo que sucede en el territorio, independientemente de las competencias de los diferentes niveles de gobierno.



### COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

En el año 2010 las entidades asociativas de los GAD, junto con la extinta SETECI y GIZ, entendieron a la cooperación descentralizada como el «conjunto de acciones y recursos que canalizan las diversas administraciones territoriales (regionales, locales) a través de una relación directa, indirecta (vía organizaciones de la sociedad civil) o mediante organismos multilaterales con actores territoriales públicos o privados en los países socios» CONGOPE 2013

Fuente: CONGOPE 2013

## COMPONENTES

En cada uno de los componentes se determina los problemas y potencialidades. Esta identificación es necesaria para establecer en las siguientes fases las estrategias para acceder a cooperación internacional.

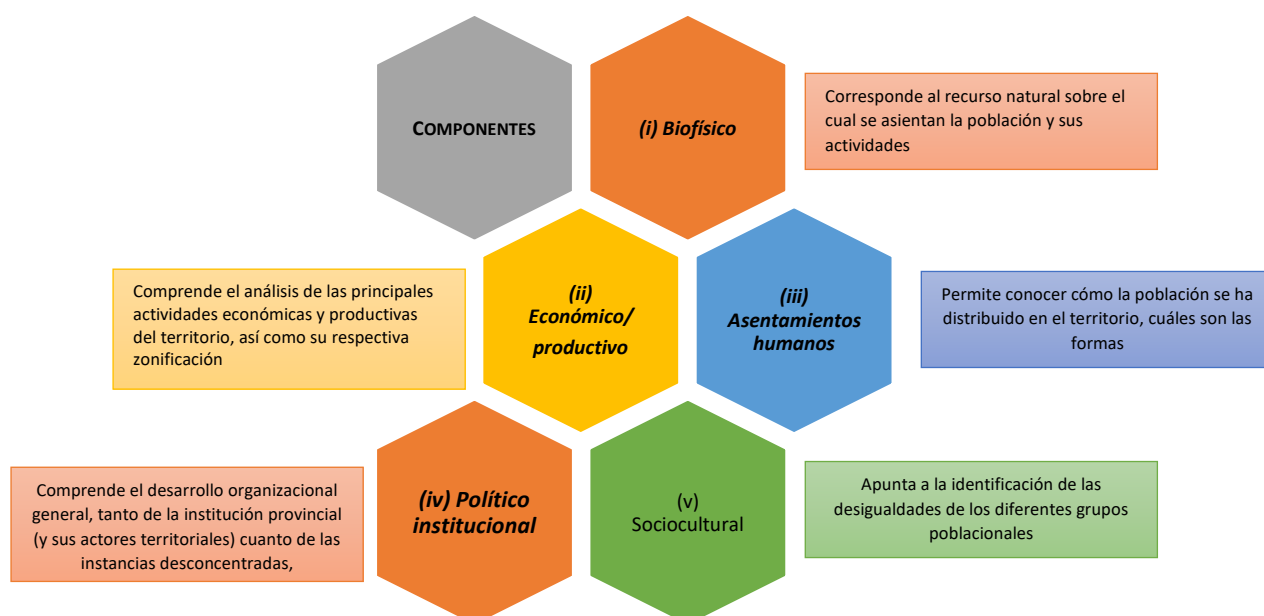


Gráfico 6. Componentes transversales en los PDOT

Fuente: Guía para la actualización de los PDOT, Planifica Ecuador

Cada componente presentará, entonces, un objetivo estratégico con su correspondiente intervención a través de programas y proyectos. A manera de ejemplo, se presenta una tabla con este objetivo con un hipotético proyecto de cooperación internacional.

Tabla 5 Ejemplo de inclusión de proyecto de CI a partir de componente

Componente	Objetivo Estratégico	Programa	Proyecto
Biofísico	OE 1 Disminuir los riesgos naturales y antrópicos	Control de inundaciones	Limpieza de desazolve de ríos y canales de la Cuenca del Río Jubones (GAD de la Cuenca del Río Jubones, GIZ, MAE, AECID).

Sumado a lo anterior, en el ámbito de la cooperación internacional el diagnóstico debería contener la siguiente información:

Tabla 6. Contenidos del diagnóstico en el marco de la cooperación internacional

## Contenidos del diagnóstico en el marco de la cooperación internacional

1	Mapeo de actores que reflejen los principales cooperantes que han aportado en la consecución del último PDOT												
2	<p>Modalidades de cooperación (cooperación financiera no reembolsable/ cooperación técnica)</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #008080; color: white;">COOPERACIÓN FINANCIERA NO REEMBOLSABLE</th> <th style="background-color: #008080; color: white;">COOPERACIÓN TÉCNICA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Apoyo Presupuestario</td> <td>Programas y Proyectos</td> </tr> <tr> <td>Programas y Proyectos</td> <td>Expertos</td> </tr> <tr> <td>Fondos de Estudios y Consultorías</td> <td>Voluntarios</td> </tr> <tr> <td>Ayudas Económicas Específicas</td> <td>Donaciones en especie</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Cooperación Sur-Sur</td> </tr> </tbody> </table>	COOPERACIÓN FINANCIERA NO REEMBOLSABLE	COOPERACIÓN TÉCNICA	Apoyo Presupuestario	Programas y Proyectos	Programas y Proyectos	Expertos	Fondos de Estudios y Consultorías	Voluntarios	Ayudas Económicas Específicas	Donaciones en especie		Cooperación Sur-Sur
COOPERACIÓN FINANCIERA NO REEMBOLSABLE	COOPERACIÓN TÉCNICA												
Apoyo Presupuestario	Programas y Proyectos												
Programas y Proyectos	Expertos												
Fondos de Estudios y Consultorías	Voluntarios												
Ayudas Económicas Específicas	Donaciones en especie												
	Cooperación Sur-Sur												
3	Diagnóstico financiero con el monto y programas/proyectos invertidos por los cooperantes en el territorio.												
4	Detalle de convenios o hermanamientos vigentes.												
5	<p>Determinar si se han ejecutado los convenios firmados. Se sugiere contar con un indicador para conocer el estado de gestión de los convenios de cooperación internacional:</p> $CCI = \sum \frac{Cfe_t}{Cf_t}$ <p>Donde:  <b>CCI:</b> Convenios en cooperación Internacional ejecutados  <b>Cfe:</b> Convenios firmados y ejecutados  <b>Cf:</b> Total de convenios firmados  <b>t:</b> período de vigencia del PDOT</p> <p>Para saber si cada uno de los convenios ejecutados se han cumplido eficazmente se deben revisar en los informes operativos anuales, sobre el cumplimiento de objetivos y metas.</p>												
6	<p>De acuerdo con la guía PDOT emitida el 2019, por la ex Planifica Ecuador, el Diagnóstico debería considerar, al menos, los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <i>“La dinámica poblacional que existe en el territorio provincial evidenciando los principales núcleos o centralidades.</i></li> <li>● <i>Las necesidades y requerimientos, así como las potencialidades y oportunidades de la circunscripción territorial.</i></li> <li>● <i>Las formas actuales de ocupación y uso del suelo que definen los cantones que componen la provincia; sus impactos, efectos ambientales y socioeconómicos.</i></li> <li>● <i>Los recursos naturales existentes.</i></li> <li>● <i>Identificación de las zonas productivas de la provincia.</i></li> <li>● <i>Infraestructura de apoyo a la producción y accesibilidad de la provincia.</i></li> <li>● <i>La situación territorial frente a riesgos y desastres naturales, vulnerabilidad y amenazas.</i></li> <li>● <i>Las amenazas climáticas y los posibles impactos, actividades con potencial generación de gases de efecto invernadero.</i></li> <li>● <i>Los efectos positivos y negativos (impacto) de los macroproyectos (energéticos, movilidad y viales, industriales, telecomunicaciones, etc.) existentes o previstos.</i></li> <li>● <i>Las relaciones del territorio provincial con sus circunvecinos.</i></li> <li>● <i>Las posibilidades de articulación entre actores, alianzas, competitividad o complementariedad”. ( Planifica Ecuador, 2019)</i></li> </ul> <p><i>En cada uno de estos aspectos puede existir o generarse alianzas con cooperantes. En este caso, es vital identificar esas alianzas y su estado.</i></p>												

Tabla 7. Sobre la rectoría en la competencia de cooperación internacional

● <b>Gobierno Nacional</b>		● <b>GAD Provinciales</b>
(i) Aprobar la política nacional de cooperación internacional no reembolsable del Ecuador.	(ii) Definir directrices y lineamientos de cooperación internacional no reembolsable del Ecuador.	(i) Emitir políticas y lineamientos locales que reconozcan la realidad territorial (modelo territorial actual) para la cooperación internacional no reembolsable del Ecuador.

**Fuente:** Mapa competencias gestión CID no reembolsable Consejo Nacional de Competencias

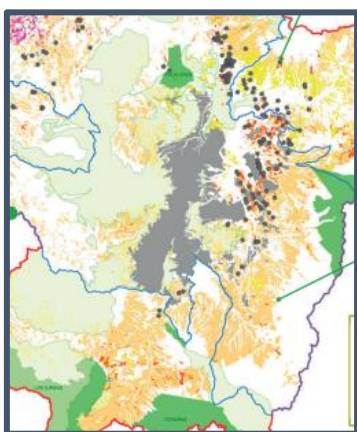
En esta primera fase es preciso recordar la rectoría, ya que sirve para identificar qué políticas y lineamientos fueron emitidos por los GAD provincial en el último PDOT, y determinar si existieron programas o proyectos de cooperación internacional que contribuyeron a una determinada política local y, de igual manera, si estos guardan armonía con la realidad local y su estado actual.

### MODELO TERRITORIAL ACTUAL - MDA

El MDA es la síntesis del diagnóstico. Es necesario que este contemple todos los problemas y potencialidades como sus posibles líneas de acción. Esta información debe contemplar las intervenciones realizadas en los diferentes componentes en el territorio, incluidas aquellas acciones de cooperación internacional.

**Elaboración:** Propia

### b. Propuesta



De particular importancia para este trabajo es la Cooperación Descentralizada que, por sus características e infinidad de diferencias entre niveles de gobierno, tiene la ventaja de abarcar un espectro más amplio de alternativas debido a la multiplicidad de sectores y áreas geográficas. De manera general, los factores que propiciaron el desarrollo de la cooperación descentralizada son: i) *descentralización*, entendida como el proceso ordenado y progresivo mediante el cual se transfieren funciones, recursos y poder de decisión desde el gobierno central otras instancias del estado, y ii) *globalización e internacionalización de los gobiernos locales*, referida a los procesos de integración regional y el nivel de acceso a la tecnología en los que participan los GAD. (ILLÁN, 2006)

Tabla 8. Esquema sobre los mecanismos para la incorporación y fortalecimiento en el diseño de los PDOT – Fase propuesta

## ESQUEMA SOBRE LOS MECANISMOS PARA LA INCORPORACIÓN Y FORTALECIMIENTO EN EL DISEÑO DE LOS PDOT

### FASE PROPUESTA

“Comprende el conjunto de decisiones concertadas y articuladas entre los actores territoriales, con el objeto de alcanzar una situación deseada para fomentar las potencialidades y resolver las problemáticas identificadas en el diagnóstico estratégico, a corto, mediano y largo plazo” (Planifica Ecuador, 2019).

La propuesta tiene como punto de partida el diagnóstico, específicamente el modelo territorial actual con la identificación de los problemas y potencialidades del territorio. Esta información servirá de base para proponer el modelo de desarrollo deseado de la provincia.

*Fuente: Guía para la actualización de los PDOT, Planifica Ecuador*

A continuación, se detallan los aspectos recopilados de la guía PDOT y de la normativa vigente que debe contener la fase de propuesta, y su relación con la cooperación internacional:

#### Alineación directa con diagnóstico y plan de trabajo de la autoridad

- Alineación del plan de trabajo de la autoridad entrante con las acciones propuestas, en el diagnóstico, para resolver los problemas y fortalecer potencialidades del territorio.
- Identificar si el plan de la autoridad entrante contempla actores relevantes en el territorio y que puedan servir para completar el mapeo de actores.
- Detallar los actores y modalidades de cooperación que se aplicaron de forma exitosa en el PDOT anterior y que pueden ser estratégicos de retomar.

#### Participación ciudadana

- La participación ciudadana se constituye en todos los procesos de planificación y ordenamiento territorial, como un elemento esencial, pues brinda soporte en la aproximación a las diversas dinámicas y relaciones entre actores que ocurren en un territorio determinado, con el propósito de descifrar y definir acciones adecuadas que se vinculen de manera sistémica y contribuyan directamente a la consecución de la cohesión territorial. A través de los procesos participativos se pueden conocer los distintos intereses sociales para resolver los problemas de acción colectiva de las políticas.
- En el ámbito de la cooperación internacional, la ciudadanía aporta con la identificación de actores y/o procesos exitosos de los que pudieron ser parte y que pueden ser retomados y articulados con la CI.
- Se sugiere contar con actores de la cooperación internacional, quienes eventualmente podrán compartir experiencias exitosas que sirvieron para mitigar problemas similares a los que se analizan.



Gráfico 7. Participación ciudadana en la planificación local

## Facultades y atribuciones

- Considerar las facultades y atribuciones que tiene el GAD y que inciden en esta fase de propuesta, así como sus competencias:

Tabla 9. Facultades y atribuciones de los GAD en la cooperación internacional

FACULTADES Y ATRIBUCIONES			
Planificación			
Establecer planes, estrategias y agendas locales, para organizar la gestión de la CINR.	Organizar la demanda y la oferta territorial de CINR.	Planificar la gestión de programas y proyectos de cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.	
Regulación			
Emitir la normativa local, que le faculte la Constitución y la ley, para regular la gestión de la CINR.			
Control			
Establecer mecanismos de control para asegurar el cumplimiento de la normativa local y la adecuada gestión de la CINR.		Registrar en sus respectivas circunscripciones territoriales acuerdos, programas y proyectos financiados con recursos de CINR y emitir un informe anual de registro.	
Gestión			
Negociar y suscribir convenios e instrumentos de ejecución de cooperación descentralizada con cooperantes descentralizados que se	Promover la cooperación descentralizada.	Ejecutar programas y proyectos de CINR.	Identificar actores, recursos y oferta de la CINR existentes

generen en la gestión directa.			
Establecer, promover y participar en espacios de articulación a nivel local y con otros niveles de gobierno para la formulación de propuestas de estrategias, planes y orientaciones para la gestión de la CINR.	Promover y participar en espacios de articulación para incorporar necesidades territoriales y aportes para el funcionamiento del sistema de información de la CI.	Promover y participar en espacios de participación entre niveles de gobierno, cooperantes internacionales, sociedad civil y otros actores para articular las líneas de intervención de la cooperación internacional con la planificación territorial.	Promover y participar en espacios de articulación con otros niveles de gobierno para identificar temas prioritizados en los PDOT que deban ser considerados para la negociación de acuerdos internacionales suscritos por el Ecuador.
Identificar, coordinar y procesar las demandas de CINR.	Programar la gestión de la CINR.	Establecer, promover y participar en espacios de articulación a nivel local y con distintos niveles de gobierno que permitan alinear la CINR con los planes de desarrollo local y nacional.	Formular, diseñar y preparar proyectos de CINR para el cumplimiento de las competencias, atendiendo las prioridades definidas en el PDOT.

Fuente: Resolución No. 0009-CNC-2011

Para ampliar información sobre las funciones y atribuciones, se sugiere revisar el Gráfico 1.

### Decisiones estratégicas

- Las decisiones estratégicas contemplan la visión de desarrollo a mediano y largo plazo, los diferentes objetivos estratégicos, políticas, programas y proyectos que deben ser ejecutados por los diferentes actores, siendo estos entes desconcentrados con facultades que son de rectoría del Gobierno Nacional y también acciones que deberán ser ejecutadas por otros niveles de Gobierno. A partir de allí, los programas y proyectos que sean identificados y que recaigan sobre el accionar del GAD, se plasmarán en la última fase del PDOT -el Modelo de Gestión-. Cada uno de los objetivos estratégicos con sus programas y proyectos deben estar alineados con la planificación nacional y, es altamente recomendable, que guarde armonía con los intereses de la agenda internacional. Sobre este último punto, a continuación se detallan los acuerdos e instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador que persiguen similares objetivos a los nacionales y, por tanto, son susceptibles de articularse respecto a la planificación territorial y nacional.

## Marco de Acuerdos Internacionales

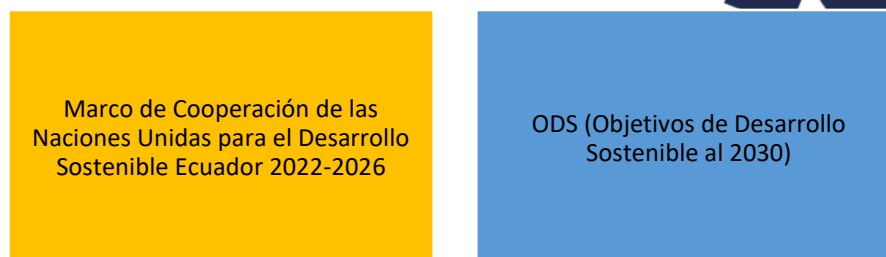


Gráfico 8. Marco de Acuerdos Internacionales

El Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible es la herramienta más importante que orienta la planificación y ejecución de las actividades que desarrollan las distintas oficinas de las Naciones Unidas a nivel nacional. El documento define cuatro prioridades estratégicas de la ONU para el periodo 2022-2026, a saber: la protección social y servicios sociales de calidad; la gestión ambiental y acción climática; la contribución a la igualdad socioeconómica y la transformación productiva sostenible y; la contribución al fortalecimiento del Estado de derechos, a través de instituciones sólidas y mayor cohesión social. Esta herramienta contribuye, al mismo tiempo, al compromiso del Ecuador para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

## Ratificaciones de Compromisos Internacionales

El siguiente gráfico resume las líneas de cooperación internacional priorizadas considerando los principales instrumentos de cooperación internacional refrendados por países donantes y que, al mismo tiempo, guardan directa relación con las competencias de los gobiernos provinciales. De esta forma, se espera guiar a los GAD en la toma de decisión en el marco de su planificación, en el que se incluya un análisis que los ejes de trabajo de la cooperación internacional. El contenido de este gráfico fue analizado en el producto uno del presente estudio, información base para reseñar su importancia en los PDOT.





Gráfico 9. Ejes temáticos Instrumentos Internacionales

### Prioridades en instrumentos Internacionales

- De su parte, y continuando con este ejercicio de articulación de agendas, el siguiente gráfico tiene como finalidad explorar puntos o ejes temáticos comunes en la identificación de prioridades tanto en los instrumentos internacionales como aquellas identificadas por los gobiernos provinciales.



Gráfico 10. Prioridades en Instrumentos Internacionales y Gobiernos Provinciales

Elaboración: En base a Revisión de Proyectos de Cooperación Internacional de los Gobiernos Provinciales y Marco Regulatorio de la Cooperación Internacional.

### Seguimiento y evaluación

- Es necesario contar con mecanismos de seguimiento y evaluación de prioridades y recursos financieros disponibles. Cada uno de los proyectos identificados debe disponer de indicadores y metas, así como presupuestos referenciales que alineen la planificación con el presupuesto. Estos elementos servirán para la fase de seguimiento y evaluación y, para aquellos que se ejecuten con fondos de cooperación internacional, permitirán identificar aquellos proyectos que se pretenden gestionar con apoyo externo y cuál será su forma de medición.
- La propuesta culmina con el diseño del modelo territorial deseado (MTD), el cual “proyecta la imagen ideal de la provincia a través de una representación gráfica del territorio, para llevar a cabo -de manera sostenible, segura, adecuada, equitativa y eficiente- la ocupación y actividades de la población en su territorio” (Planifica Ecuador, 2019).
- Cada uno de los PDOT detalla el modelo territorial actual, cómo funciona, qué problemas le afectan, qué recursos y potencialidades tiene y qué limitaciones o condiciones operan sobre él; información valiosa para poder identificar los programas y proyectos que se enmarquen dentro de las prioridades locales, en la fase de propuesta.
- Al igual que el cooperante priorizará aquellos programas y proyectos que articulen los objetivos, existen criterios técnicos que motivan a tomar decisiones para solicitar CI. En este sentido, a continuación se describen algunos de estos criterios relevantes:



Gráfico 11. Criterios que motivan la toma de decisiones

c. Modelo de Gestión

Tabla 10. Esquema sobre los mecanismos para la incorporación y fortalecimiento en el diseño de los PDOT

ESQUEMA SOBRE LOS MECANISMOS PARA LA INCORPORACIÓN Y FORTALECIMIENTO EN EL DISEÑO DE LOS PDOT
FASE MODELO DE GESTIÓN
<p>“Es el conjunto de procedimientos y acciones que encaminan a la implementación de la Propuesta del PDOT; requiere de estructura organizacional del GAD acorde a sus necesidades y la articulación entre actores territoriales para solventar problemas y fomentar potencialidades identificadas en el Diagnóstico Estratégico.” (Planifica Ecuador, 2019).</p>

En esta fase y de acuerdo con las recomendaciones del ente de planificación se debe considerar, al menos, estas cuatro estrategias:

- Articulación y coordinación para la implementación del PDOT.
- Reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación.
- Seguimiento y evaluación del PDOT.
- Promoción y difusión del PDOT

El Modelo de Gestión es el instrumento en el que se establecen las estrategias que coadyuvan a ejecutar/llevar a la práctica su PDOT.

Tabla 11. Sobre los mecanismos de negociación y gestión

Gobernanza <sup>2</sup>
“Son arreglos institucionales que plantean como el ejercicio de la autoridad administrativa, política y social con un fuerte componente de participación a través de redes mixtas, integradas tanto por actores gubernamentales como no gubernamentales; se define como la manera de gobernar que posibilita el logro de objetivos y metas mediante la apertura, tolerancia y respeto para alcanzar consenso, la coordinación, la articulación de políticas, normas y procedimientos, así como la rendición de cuentas de forma efectiva y transparentes” (Ortuste, 2010)
Espacios de negociación de programas y proyectos de la cooperación internacional oficial entre gobiernos nacionales.  Se destacan: <ul style="list-style-type: none"><li>- Comisiones mixtas</li><li>- Fondos concursables</li></ul>
Espacios de negociación de programas y proyectos de la cooperación internacional oficial entre gobiernos intermedios <ul style="list-style-type: none"><li>- Cooperación GAD con otros pares</li><li>- Redes de trabajo y cooperación internacional</li><li>- Fortalecer o crear mancomunamientos y/o consorcios</li></ul>
El fortalecimiento de la estructura institucional para la gestión de la cooperación internacional en los GAD provinciales aporta en la gobernanza, en el sentido que generan insumos que pueden ser debatidos y expuestos ante el concejo provincial y en espacios de participación de cooperantes. Estas acciones permiten dar legitimidad y formalidad a las acciones, así como sostenibilidad y cumplimiento a los compromisos locales asumidos en el marco de las agendas internacionales.

<sup>2</sup> Este punto puede ser revisados a mayor detalle en el subproducto: “MECANISMOS DE GOBERNANZA TERRITORIAL E INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (COMPONENTES, ACTORES, MODELO DE GOBERNANZA, HERRAMIENTAS)” de la presente consultoría.

### Gobernabilidad<sup>3</sup>

“La Gobernabilidad, entendida como el equilibrio dinámico entre el nivel de demandas sociales y la capacidad del sistema político para responder de forma legítima, oportuna y eficaz, propone redefinir las políticas públicas procurando alcanzar los objetivos en términos de sostenibilidad financiera, reduciendo en la manera de lo posible el conflicto y buscando la justicia social” (Ortuste, 2010)

#### ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LOS GAD PROVINCIALES

En el ámbito de la gobernabilidad, es necesario tener en cuenta que es el fortalecimiento a nivel interno que se debe reflejar en la estructura organizacional y los mecanismos de interconexión interdepartamental. Para esto se deben hacer énfasis en las estrategias de:

- Fortalecimiento de capacidades institucionales: Aquí se refiere a un cúmulo de acciones desde lo legal, pasando por el impulso al talento humano, la gestión por procesos y, no menos importante, el financiamiento.
- Estrategia de acción internacional: A partir de las definiciones emitidas en el documento del CNC (Consejo Nacional de Competencias, 2016) se vuelve necesario construir una estrategia de acción internacional en un determinado GAD, la cual corresponde a un proceso de investigación previo en pos de conocer potenciales gobiernos subnacionales con quienes entablar una relación cooperativa en base a intereses mutuos.
- Adecuación institucional y de procesos: Esta acción tiene que ver con la armonización normativa, administrativa y de procesos para apuntalar los mecanismos, instrumentos y actores que van a participar en el diseño de la estrategia provincial de CI.
- Asignación de recursos para manejo de competencia: Esto es parte del fortalecimiento de capacidades y tiene que ver con el establecimiento de un presupuesto adecuado para dar cumplimiento al asumir la competencia de CI. También es factible explorar otras opciones como los denominados Presupuestos participativos, los cuales se orienten a la cooperación.
- Misión de la unidad de CI dentro del GAD: Implica la orientación que tiene una determinada unidad que maneja la CI en el tiempo.
- Diseño de procesos de registro y metodologías de seguimiento: Uno de los temas más complejos al momento de abordar la gestión de la CI tiene que ver con el seguimiento y monitoreo al cumplimiento de los acuerdos y metas establecidas. Usualmente, los GAD incluyen los hitos de cooperación en los instrumentos de planificación institucional, pero también en instrumentos de ordenamiento territorial como los PDOT.
- Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la información.
- Contar con gobierno abierto o sistemas de información local.

<sup>3</sup> Este punto puede ser revisados a mayor detalle en el subproducto: “MECANISMOS DE GOBERNANZA TERRITORIAL E INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (COMPONENTES, ACTORES, MODELO DE GOBERNANZA, HERRAMIENTAS)” de la presente consultoría.

- Sobre los mecanismos de monitoreo/seguimiento y evaluación de prioridades

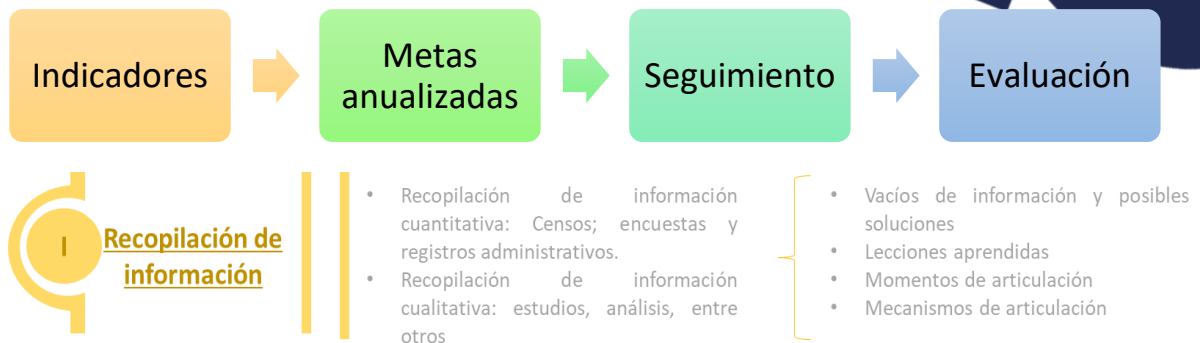


Gráfico 12. Elementos principales para el monitoreo/seguimiento y evaluación de los PDOT

Para el seguimiento y evaluación es necesario contar con indicadores que sean de resultado e impacto y que respondan a brechas estructurales. Cada indicador debe guardar una relación directa con un proyecto que fue identificado en la fase de la propuesta. En el caso de los proyectos identificados para ser gestionados con cooperación internacional, se recomienda establecer indicadores y metas que puedan medir el avance que se espera en el mediano plazo. En este ejercicio, la información ordenada al interior del GAD es fundamental y transversal, teniendo una mayor fuerza la información estadística y geográfica producida al interior de la entidad.

Es así como la gobernanza y gobernabilidad en el marco de la cooperación internacional será fortalecida con la información producida y gestionada por departamentos y equipos en cooperación internacional, que aporten el reporte del cumplimiento de los objetivos en el marco de esta competencia, la que siempre debe estar en consonancia con la política pública, agenda internacional y ejecución de convenios. Al finalizar este proceso, esta rigurosidad de trabajo aportará en conocer la información que se reportará, definir la planificación anual y rendición de cuentas.

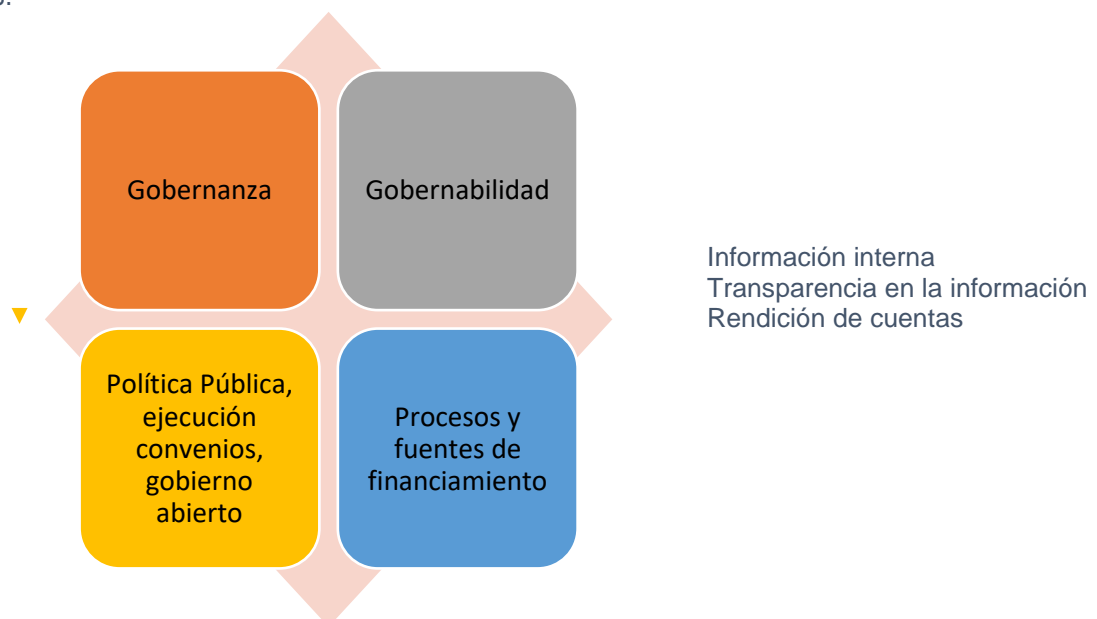


Gráfico 13. Grandes elementos que se vinculan al monitoreo/seguimiento y evaluación de los PDOT

A continuación se describe el modelo de Seguimiento y Evaluación, en el marco del PDOT, como una estrategia macro de seguimiento y evaluación. De acuerdo con el ente de

planificación nacional “los GAD desarrollarán una estrategia que les permita verificar la implementación, avance y resultados de su planificación, a fin de identificar las causas y consecuencias del incumplimiento de las metas o la demora en el cronograma de ejecución de las intervenciones” (Planifica Ecuador, 2019). En este ámbito, es necesario que los GAD consideren la Resolución Nro. 001-2016-CNP del Consejo Nacional de Planificación, en la que se aprobó los “Lineamientos metodológicos para el Seguimiento y Evaluación a los PDOT de los GAD”.

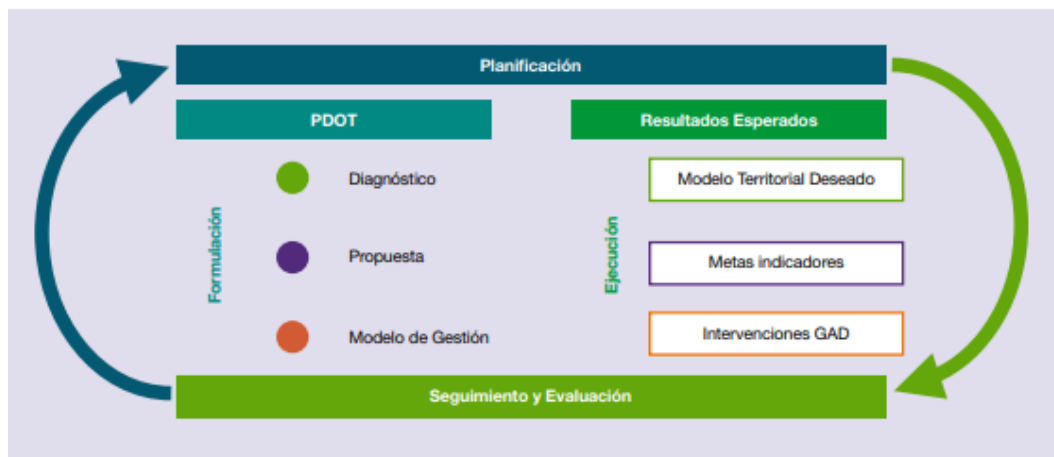



Gráfico 14. Modelo de seguimiento y evaluación en los PDOT  
Fuente: Planifica Ecuador 2019

## Hallazgos

Al analizar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y la cooperación internacional, los principales hallazgos son:

- En el PDOT de Azuay se establecen estrategias mancomunadas para generar Cooperación Internacional, generalmente enfocadas al tema productivo y de riego; así como la definición de proyectos financiados con CI.
- En el PDOT de Bolívar no se definen estrategias para la generación de CI; asimismo dentro de su organigrama no se identifica un área encargada a CI. Sin embargo se establece como fuente de financiamiento de varios proyectos a la cooperación, enfocados en temas productivos y de seguridad alimentaria.
- El PDOT de Cañar establece estrategias para generar CI, con el involucramiento de otros actores y generalmente enfocadas a proyectos de carácter social.
- En el PDOT de Carchi se definen objetivos enmarcados en garantizar una cooperación estratégica destinados principalmente a proyectos que contribuyan a la mitigación de riesgos, con la participación de varios actores entre ellos la Mancomunidad del Norte.
- El PDOT de Cotopaxi dentro del modelo de gestión no se establece estrategias específicas para la CI; asimismo, no se define un área encargada de CI.
- El PDOT de Chimborazo dentro del modelo de gestión establece estrategias el CI en temas de fortalecimiento productivo, de turismo, vialidad y protección social; asimismo, no se define un área encargada de CI.
- En el PDOT de Esmeraldas se analizó como parte del diagnóstico la apertura permanente de la CI para el apoyo y promoción de la articulación de los actores, además de identificar un objetivo específico enfocado a promover el desarrollo territorial a través de la CI. Sin embargo, en el modelo de gestión no se definen estrategias.

- 
- El PDOT del Guayas, a pesar que el GAD tienen una dirección específica para CI, no se establecen en la propuesta objetivos ni proyectos financiados con CI; no obstante, se tiene mapeado actores de CI.
  - El PDOT de Imbabura tiene definido objetivos y el detalle de proyectos que requieren el financiamiento de CI, enfocados al sector productivo, turismo, desarrollo social, riego, participación ciudadana, mitigación de riesgos, cambio climático y reactivación post COVID.
  - El PDOT de Los Ríos, a pesar que el GAD tiene un área específica para la gestión del CI, no se establecen en la propuesta objetivos ni proyectos financiados con CI; no obstante, se tiene mapeado actores de CI.
  - El PDOT de Manabí, la elaboración del PDOT no corresponde a los componentes establecidos en las guías. Sin embargo, se definieron objetivos y metas relacionado con CI; así como proyectos que requieren el financiamiento de CI.
  - El PDOT de Morona Santiago a pesar que el GAD tiene un área específica para la gestión del CI, no se establecen en el modelo de gestión estrategias que fortalezcan la CI; no obstante, se tiene mapeado actores de CI.
  - El PDOT de Napo, se desarrolló un acápite en el desarrollo de la provincia con Cooperación internacional. No se define en el mapeo de actores entidades de CI de manera específica.
  - El PDOT de Pastaza el desarrollo del componente político institucional se menciona el CI, sin embargo, este realiza únicamente a nivel normativo.
  - El PDOT de Pichincha, no corresponde a los componentes establecidos en las guías. A pesar que el GAD tienen un área específica para la gestión del CI, no se establecen en el modelo de gestión estrategias que fortalezcan la CI.
  - El PDOT Tungurahua, a pesar que el GAD dentro de su estructura tiene un área encargada de la cooperación; dentro del PDOT no se analiza la CI; no se identifica actores ni estrategias.
  - El PDOT de Zamora Chinchipe no dispone de un área específica de CI; sin embargo, dentro de la propuesta se evidencia la necesidad de la creación de la Dirección de CI; no se identifican las entidades de articulación ni la fuente de financiamiento de las intervenciones.
  - En el PDOT de Sucumbíos se estableció estrategias de articulación con organismos de CI; así como la definición de proyectos a ejecutarse con fondos de CI. Analizan la importancia de la Cooperación internacional como un mecanismo para el desarrollo del territorio.
  - El PDOT de Orellana no dispone de un área específica de CI; asimismo, las estrategias del Modelo de Gestión se detallan de manera general; no se definen fuentes de financiamiento de CI para la ejecución de las intervenciones.
  - El PDOT de Santo Domingo, dentro de la propuesta se establecieron actividades para garantizar la ejecución de las intervenciones que tienen como responsable la Dirección de CI del GAD; sin embargo, no se detallan las fuentes de financiamiento de los proyectos.
  - El PDOT de Santa Elena, a pesar que el GAD dentro de su estructura tiene un área encargada de la cooperación, dentro del PDOT no se identifica estrategias para el fortalecimiento del CI; sin embargo, se identifican intervenciones que para su ejecución se requieren fondos de CI.
  - El PDOT de Loja, a pesar que el GAD dentro de su estructura tiene un área encargada de la cooperación; dentro del PDOT no se identifica estrategias para el fortalecimiento del CI; no se identifica las fuentes de financiamiento de las intervenciones y el mapeo de actores se realiza de manera general.





## Recomendaciones

- Es importante que los GAD Provinciales alineen su PDOT hacia las agendas nacionales y principalmente al Plan Nacional de Desarrollo y a su Estrategia Territorial, así como a las agendas internacionales, esto aporta en el acceso hacia la CI, pues la planificación cuenta con un proceso de análisis y gestión de posibles estrategias para alcanzar su visión de desarrollo.
- Es necesario fortalecer las fases de propuesta y modelo de gestión de los PDOT en los GAD Provinciales, así como crear y fortalecer las direcciones y equipos de cooperación internacional, buscando sostenibilidad en su modalidad de contratación y capacitaciones para que puedan trabajar de la mano con las áreas de planificación. El fortalecimiento de las instituciones, aporta en la construcción y ejecución de bases para explorar nuevas fuentes de financiamiento y gestionar la visión de desarrollo territorial con apoyo de la cooperación internacional.
- Se recomienda considerar los lineamientos que se detallan en el presente documento para relacionar los PDOT con la cooperación internacional.

## Bibliografía

- APC. (2006). *Manual de Acceso de la Cooperación Internacional*. Bogotá: Nacional.
- Consejo Nacional de Competencias. (2020). *Informe anual de la Descentralización*. Ecuador.
- COOTAD. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. ECUADOR.
- COPF. (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. ECUADOR.
- CRE. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Ecuador.
- Ecuador. (2008). *Constitución de la República*. Ecuador.
- Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005).  
[https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/FCAS/Generales/Declaracion\\_de\\_Paris\\_y\\_el\\_Programa\\_de\\_Accion\\_de\\_Accra.pdf](https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/FCAS/Generales/Declaracion_de_Paris_y_el_Programa_de_Accion_de_Accra.pdf)
- ILLÁN, J. (2006). *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*.
- INEC. (s.f.). Obtenido de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos Ecuador:  
<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza-por-necesidades-basicas-insatisfechas/>
- LOOTUGS. (2019). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo*. Ecuador.
- Ortuste, F. R. (2010). *Gobernabilidad y Gobernanza de la teoría a la práctica*.
- Planifica Ecuador. (2019). *Guía para formulación/actualización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial Provincial*. Ecuador.
- Sen, A. (2000). El desarrollo como libertad. . *Gaceta Ecológica.*, 19-20.
- SNP. (2022). *Guía Metodológica para la formulación de Política Pública*. Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación.

**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](http://www.congope.gob.ec)**