



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**

Resumen Ejecutivo



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

RESUMEN EJECUTIVO

INDICE

DOCUMENTO QUE CONTENGA 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
RESUMEN TÉCNICO	1
INTRODUCCIÓN	3
MECANISMOS DE GOBERNANZA TERRITORIAL E INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	3
La Gobernabilidad en los Gobiernos Autónomos Descentralizados para la gestión de la CI ...	3
Mecanismos de gobernanza territorial para la CI	5
Espacios de negociación de programas y proyectos de CI entre Gobiernos Intermedios/Autónomos.....	6
Mecanismos de gobernanza institucional para la CI.....	7
Marco institucional	7
Fortalecimiento de la estructura institucional para la gestión de la CI en las Prefecturas...	7
Hallazgos y Recomendaciones	8
ANÁLISIS DE ELEMENTOS HABILITADORES PARA LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	9
La planificación local como elemento habilitador para alcanzar el desarrollo territorial	9
Armonización de Agendas para la articulación	10
Planificación estratégica y operativa	10
GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	12
Sobre los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT)	12
Guía de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.....	1
Incorporación de la cooperación internacional en la planificación local del desarrollo.....	2



Análisis de la planificación de desarrollo de las prefecturas en el marco de la cooperación internacional	3
Matriz resumen de los GAD y sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	3
Registro de mancomunidades y/o consorcios	4
Institucionalidad: Análisis en cifras	6
Guía de implementación de la CI en la planificación local	8
Hallazgos y Recomendaciones	14
BIBLIOGRAFÍA	17

Tabla 1 Mesas Técnicas vinculadas a la Cooperación Internacional en Ecuador (vigentes)	5
Tabla 2 Modalidades, mecanismos e instrumentos de Cooperación Internacional	5
Tabla 3 Detalle del análisis de los PDOT provinciales en el marco de la cooperación internacional	3
Tabla 4 Registro de mancomunidades y/o consorcios	4
Tabla 5 Ejemplo de inclusión de proyecto de CI a partir de componente	9
Tabla 6. Sobre la rectoría en la competencia de cooperación internacional	9
Tabla 7. Esquema sobre los mecanismos para la incorporación y fortalecimiento en el diseño de los PDOT	14
Ilustración 1 Características de la política pública	9
Ilustración 2 Pasos para identificar la oferta de cooperación internacional	10
Ilustración 3 Resumen de funciones y competencias de los GAD Provinciales	1
Ilustración 4 Instrumentos de planificación y alineación de la cooperación internacional	2
Ilustración 5. Personal en la competencia de cooperación internacional 2021	7
Ilustración 6. Esquema sobre los mecanismos para la incorporación y fortalecimiento en el diseño de los PDOT	8
Ilustración 7. Componentes transversales en los PDOT	9
Ilustración 8. Marco de Acuerdos Internacionales	11
Ilustración 9 Ejes temáticos Instrumentos Internacionales	12
Ilustración 10 Prioridades en Instrumentos Internacionales y Gobiernos Provinciales	13



INTRODUCCIÓN

Desde los albores del siglo XXI, la Cooperación Internacional ha sufrido modificaciones importantes, principalmente a partir de la irrupción de actores emergentes (privados, mixtos), nuevas agendas, esquemas (cooperación sur-sur, triangular), mecanismos de financiamiento (blending, fondos concursables), marcos de cooperación más englobantes que rebasan las definiciones clásicas de la cooperación y en términos generales la coyuntura internacional con sendas crisis económicas así como cambios en las tradicionales relaciones entre el norte y el sur global. Si a esto sumamos la disminución de los flujos de financiamiento debido a la categorización de varias naciones en América Latina y el Caribe como países de renta media alta, el panorama luce altamente complejo en pos de captar recursos de la cooperación internacional.

Este escenario en la compleja dinámica de la cooperación internacional pone de manifiesto la necesidad de un serio análisis en un momento en el cual se generaron nuevas oportunidades de mecanismos y fuentes de financiamiento de la cooperación en la era pos-Covid, y los desafíos como la globalización y la nueva arquitectura de esta. Para ello, este producto tiene como finalidad abordar a manera de síntesis el trabajo realizado en tres subproductos. Un primer documento de mecanismos de gobernanza territorial e institucional de la cooperación internacional; un segundo relacionado al análisis de los elementos habilitadores para la gestión de la cooperación internacional y, finalmente, una última denominada Guía de implementación de la cooperación internacional.


En este sentido, este documento abordará a manera de resumen ejecutivo la información mencionada con los hallazgos y recomendaciones para fortalecer la gestión de la cooperación internacional en los gobiernos provinciales a partir de la síntesis de la principal información de los subproductos prenombrados.

Para la elaboración de estos documentos se recurrieron a distintas fuentes bibliográficas, que incluye tanto a normativa primaria y secundaria; documentos especializados en planificación y política pública; análisis de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la totalidad de GAD provinciales; documentos académicos y de revistas; así como información recolectada a través de entrevistas a actores calificados.

MECANISMOS DE GOBERNANZA TERRITORIAL E INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La Gobernabilidad en los Gobiernos Autónomos Descentralizados para la gestión de la CI

Se identifican como los principales mecanismos de gobernanza en el territorio que permitirán fomentar y fortalecer la gestión de la CI a: a) Ordenanzas Provinciales, b) Consejo Provincial y, c) Mesas técnicas de cooperación internacional.



El COOTAD establece que es facultad del Prefecto/a presentar proyectos de ordenanza relativos a las competencias que tiene este tipo de GAD. A diferencia de otros instrumentos jurídicos, la ordenanza tiene un carácter jerárquico superior comparada con otros instrumentos (ver Artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador sobre el orden jerárquico de aplicación de las normas). En este sentido, el argumento central de las ordenanzas como instrumentos para normar la Cooperación Internacional a nivel provincial (GAD Provincial Cañar, 2015) se sustenta en la idea que permite dichos mecanismos permite establecer lineamientos con la finalidad de:

- 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 GAD P
- regir iniciativas de CI propuestas por otros actores y que tienen un alcance provincial, juntamente con el GAD P, 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

Cabe señalar que el uso de las ordenanzas provinciales como mecanismos de regulación de la CI no es nuevo. De hecho, varios GAD Provinciales han recurrido a las mismas, como ejemplo los gobiernos provinciales de Cañar, Loja y Napo implementaron ordenanzas exclusivas a la gestión de la CI en el año 2015. Adicionalmente, en las ordenanzas provinciales se puede establecer el alcance de la unidad a cargo de la CI dentro de la estructura institucional, así como otros espacios ad-hoc (como por ejemplo Comisiones Especiales de CI).

De otro lado, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) se establece el Consejo Provincial, el cual:

“...es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado provincial. Estará integrado por el prefecto o prefecta quien lo presidirá con voto dirimente, el vice prefecto o vice prefecta; por alcaldes y alcaldesas o concejales y concejalas en representación de los cantones; y, por representantes elegidos de entre quienes presidan los gobiernos parroquiales rurales, que se designarán observando las reglas previstas en este Código” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010)

La anterior definición pone en manifiesto a los Consejos Provinciales como el principal espacio de debate de asuntos provinciales en el que participan los principales actores. Se pondera, en tal sentido, a este seno como el de más alto nivel en la provincia en el que podría regularse la gestión de la CI, toda vez que es el espacio para la emisión de políticas y lineamientos locales (CONGOPE, 2013, p. 63) en relación al diseño, manejo e implementación, en este caso, de la cooperación internacional. En última instancia, además, los GADs provinciales fungen como gobiernos intermedios e principales impulsores de la estrategia de desarrollo.

Otro espacio de debate es la Mesa Técnica de Cooperación Internacional, lugar de diálogo político y coordinación sobre la Cooperación Internacional entre los diversos actores del poder ejecutivo que tienen la rectoría (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana) así como otras instituciones que directa e indirectamente tienen que ver con la CI (Planifica Ecuador, Consejo

Nacional de Competencias) con los representantes de las organizaciones que agrupan a los diversos niveles de gobierno. Esto emana a partir de la Resolución 009 del CNC dictada en 2011. Las Mesas Técnicas relativas a la cooperación internacional que se encuentran vigentes y son relevantes para este documento se muestran a continuación:

Tabla 1 Mesas Técnicas vinculadas a la Cooperación Internacional en Ecuador (vigentes)

Mesa Técnica de Cooperación Internacional No Reembolsable Descentralizada	Mesa Técnica de Cooperación Internacional para la Frontera Norte
MREMH, CNC CONGOPE, AME, CONAGOPARE Busca el fortalecimiento de capacidades y facilitación de información	MREMH, MDG, MIDENA, Planifica Ecuador UE, GIZ, AECID, ONU Enfocada en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos e Imbabura

Fuente: (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2020)

Mecanismos de gobernanza territorial para la CI

Para conocer las dinámicas más comunes del trabajo que realizan los socios cooperantes en el Ecuador, la siguiente tabla será de utilidad para ejemplificar los espacios de negociación de programas, proyectos y acciones directas.

Tabla 2 Modalidades, mecanismos e instrumentos de Cooperación Internacional

MODALIDAD	MECANISMO	INSTRUMENTO
Programable	Apoyo Presupuestario Directo	Comisión Mixta
	Fondos Comunes o Cestas de Donantes	Grupos de Trabajo
	Cooperación Delegada	Negociaciones Intergubernamentales
	Cooperación Triangular o Sur-Sur	Comité de formulación
	Proyectos y Programas	
	Cooperación Técnica	
	Programas de Formación Técnica Especializada (andino, iberoamericano)	
	Subvenciones a ONG	
	Fondos para el desarrollo	



	Alianzas Público-Privadas	
	Fondo de Concesión de Microcréditos	
	Gestión de la Deuda Externa	
	Contribuciones Generales a Fuentes Multilaterales	
	Aportaciones a Fondos Globales Multidonantes	
	Programas Multilaterales	
	Aportaciones a Instituciones Financieras Internacionales	
	Proyectos y Convenios para Estudios sobre el Desarrollo	
	Programas de Cooperación Interuniversitaria, Cooperación Científico-Técnica y Cultural	
	Becas	
No Programable	Donaciones en especie y compras locales para respuesta a emergencias	
	Activación de convenios de respuesta a emergencias con ONG y Organismos Internacionales	
	Proyectos a través de Convocatoria Abierta y/o Permanente	


Fuente: Elaboración propia con base al "Informe de Cooperación No Reembolsable en el Ecuador" (Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, 2011)

Las modalidades de cooperación pueden ser programables o no dependiendo de la existencia de un acuerdo intergubernamental suscrito, que a su vez otorga una periodicidad para el establecimiento de encuentros formales de cooperación.

Espacios de negociación de programas y proyectos de CI entre Gobiernos Intermedios/Autónomos

Existen dos espacios fundamentales para operativizar la CI desde el ámbito sub-nacional: la cooperación internacional descentralizada entre pares, es decir de un gobierno autónomo a otro y, las redes de trabajo de la CI.

- Los hermanamientos o alianzas entre gobiernos del mismo nivel o del nivel subnacional son mecanismos importantes y con potencial por explorar e implementar en términos de cooperación



descentralizada. Estos lazos tienen motivaciones diversas, desde intereses específicos y comunes. Además, este modelo de cooperación no está condicionado al financiamiento no reembolsable, y puede ser de carácter técnico.

La ventaja en este tipo de cooperación es su implementación directa desde los gobiernos locales o regionales. Además, abarca un espectro más amplio de alternativas debido a la gran diferenciación existente entre los lineamientos de política, sectores y áreas geográficas priorizadas por los gobiernos locales del mundo.

Adicional a lo anterior, otro elemento positivo que podríamos afirmar como recurrente en este tipo de hermanamientos, es que la lógica de selección de socios no responde a la disponibilidad de recursos ni estar ligada a la evolución de comercio o inversiones, como suele suceder en la cooperación bilateral vertical. En este caso, el criterio es similar al que busca la Cooperación Sur-Sur -que en principio se aparta de estas premisas-. Para este tipo de alianzas se precisa un fuerte componente político que les da vida, y sus resultados dependen de una coyuntura determinada.

- En torno al establecimiento de redes de cooperación, se presentan como espacios de sinergia que buscan posicionar el trabajo mancomunado en niveles de gobierno de carácter subnacional. En este sentido, se revelan como principales los siguientes:
 - Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)
 - Oru Fogar
 - Regions4
 - Cities Alliance
 - Agencias de las Naciones Unidas
 - Red Iberoamericana de Ciudades para la Cultura
 - Mercociudades
 - Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones
 - Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios
 - Red Andina de Ciudades

Mecanismos de gobernanza institucional para la CI

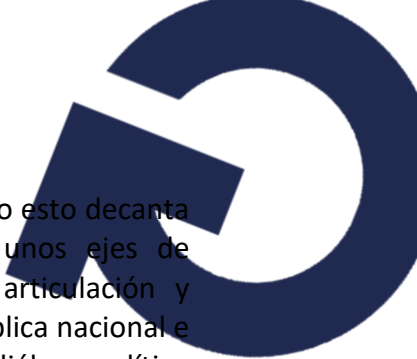
Marco institucional

La Mesa Técnica de Cooperación Internacional No Reembolsable (MTCINR) en Ecuador ha sido un espacio que reúne no sólo a las instituciones del gobierno central con los diversos niveles de gobierno subnacional, sino que convoca a otros actores para la consecución de sus objetivos. Este espacio de diálogo político establecido desde 2016, es fundamental para activar de manera efectiva el rol de los gobiernos locales en la gestión de la cooperación. A partir de esto, el análisis sobre la actuación de la MTCINR Ecuador tiene dos momentos: el primero entre su creación al inicio de la pandemia (2016-2020) y un segundo momento que se podría denominar pos pandémico entre 2020 y 2022.

Desde su creación, la Mesa Técnica de CINR mantuvo el I Encuentro de alto nivel con todas las autoridades multinivel de gobierno –provincial, municipal, parroquial (2019).

Fortalecimiento de la estructura institucional para la gestión de la CI en las Prefecturas

El desarrollo de capacidades- recursos humanos- conocimiento apto- sumado al liderazgo de la autoridad (ALLAS, 2014) son elementos clave para avanzar no sólo en modelos de participación y gobernanza, sino también en la consolidación de la estructura institucional necesaria para afrontar de manera adecuada y con solvencia la competencia de cooperación internacional. A esto se suma la gestión transversal e



intersectorial con los diferentes actores que operan en el territorio. Todo esto decanta en la elaboración de una estrategia conjunta, la cual contempla unos ejes de internacionalización: 1) estructura institucional (con énfasis en la articulación y alineación interna), 2) voluntad política, 3) concordancia con política pública nacional e instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, 4) espacios de diálogo político como un proceso de construcción permanente.

Para la gestión técnica de la cooperación internacional al tiempo de asumir de manera idónea la competencia, se hace imprescindible el establecimiento de una unidad técnica que se encargue de la cooperación. A nivel global, existen casos de éxito en los cuales, estas unidades incluso llegaron a ser organismos con personería jurídica propia más allá del gobierno local al que pertenecen (ej. Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín), y también existen casos en los cuales, dichas unidades no prevalecen a lo largo del tiempo y son usualmente modificadas en su estructura y alcance, tanto externa como internamente.

Hallazgos y Recomendaciones

Existen varios mecanismos nacionales y locales que permiten una participación multi-actor en la gestión de la cooperación internacional: desde la mesa técnica de CINR, las comisiones mixtas y los fondos concursables en lo nacional, hasta el Consejo Provincial, las ordenanzas, las relaciones entre pares (GAD-GAD) y las redes de trabajo en torno a la CI. Además, se han propuesto otros mecanismos complementarios (como la noción de buen gobierno) reconocidos en instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, con lo cual se puede reforzar esos espacios de diálogo político y toma de decisiones para apuntalar la cooperación internacional en el marco de los gobiernos intermedios.

En preciso potenciar los espacios de cooperación con otros niveles de gobierno desde lo subnacional. Por sus particularidades, los GAD Provinciales tiene la capacidad de ser catalizadores de la cooperación internacional para GAD municipales y parroquiales que no tienen si quiera una estructura institucional que apoye en el objetivo de fomentar la CI.

Se recomienda emitir a través de ordenanzas provinciales, la relevancia de la cooperación internacional para la provincia con énfasis en su rol dentro de la estructura institucional y territorial, su alcance, su gobernanza y el papel de cada uno de los actores. A esto se suma una mejor dotación de recursos económicos para el funcionamiento adecuado de estas unidades.

Es necesario potenciar el trabajo de la Mesa Técnica de Cooperación Internacional No Reembolsable con la finalidad que sea un espacio que fomente de manera práctica la adopción por parte de los GAD de esta competencia. En este sentido, no sólo la capacitación permanente, sino el intercambio de información y la promoción conjunta son mecanismos que pueden mejorar de manera inmediata la articulación entre las autoridades del gobierno central con los diversos niveles de gobierno.

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



La planificación local como elemento habilitador para alcanzar el desarrollo territorial

Los gobiernos provinciales en los diagnósticos territoriales de sus diferentes instrumentos de planificación deben considerar el análisis de brechas como un eje orientador del desarrollo local. 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.

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

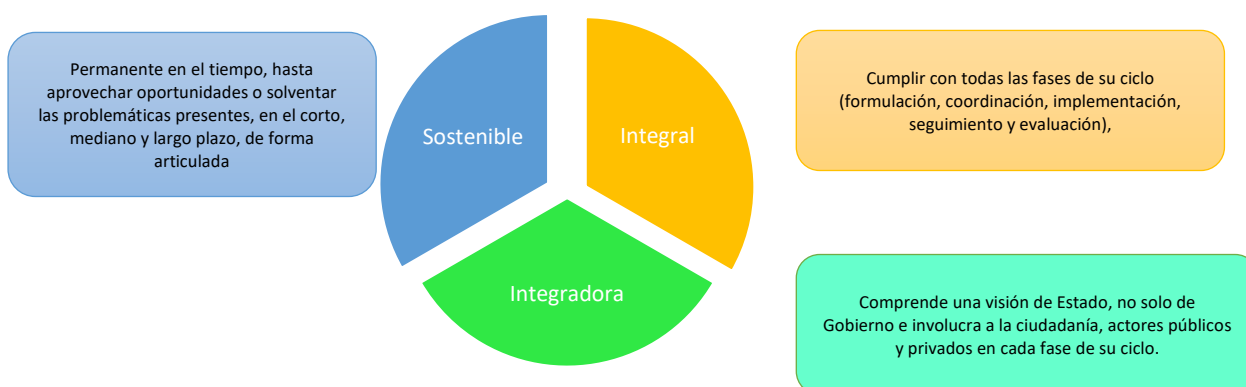


Ilustración 1 Características de la política pública

Fuente: SNP - guía de evaluación de políticas públicas

A su vez, una política pública debe trasladarse a un modelo de gestión que genere valor público. 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.)



Armonización de Agendas para la articulación

Hay dos grandes elementos sobre la vinculación de la cooperación internacional a la planificación local como mecanismos y elementos habilitadores de alineación y articulación, estos son:

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

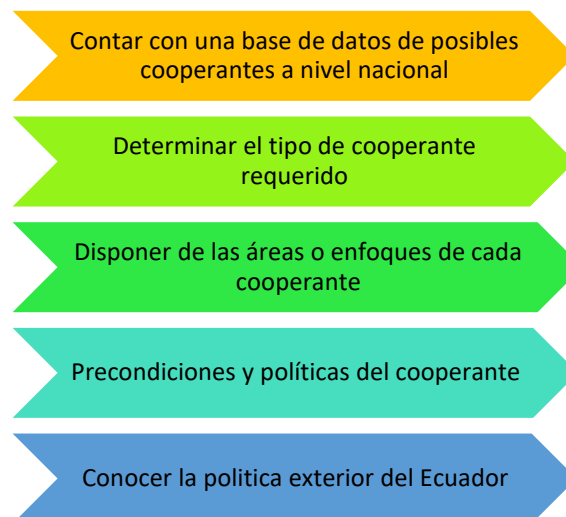



Ilustración 2 Pasos para identificar la oferta de cooperación internacional

Fuente: CONGOPE - GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Planificación estratégica y operativa

Requisitos mínimos para la ejecución de programas y proyectos de CI en el país (exigidos por Cancillería)

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). 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)

Otro instrumento que norma el funcionamiento de los cooperantes es el Convenio Básico de Funcionamiento. 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.

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

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.

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).

La signatura de un convenio o acuerdo específico de cooperación, por su parte, implica 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).

Finalmente, existe un tercer elemento habilitador para la gestión de la cooperación internacional - ordenanzas y resoluciones-, documentos que permiten ejecutar temas de diversa índole y que se vinculen tanto a la planificación estratégica cuanto a la cooperación internacional.

GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Sobre los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT)



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.

En esta misma línea es preciso indicar que existen áreas de intervención categorizadas en: sectores privativos, 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 privativas 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

Ilustración 3 Resumen de funciones y competencias de los GAD Provinciales

Fuente: Cootad

Guía de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial

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.

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.



Ilustración 4 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.

En este marco y 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)



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

Matriz resumen de los GAD y sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

La matriz resumen que se presenta a continuación contiene el análisis de los últimos PDOT encontrados en las páginas web de cada uno de los GAD¹. El análisis se realizó a la fase de diagnóstico, propuesta y modelo 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 3 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
SÍ	73%	18%	100%	82%	55%
NO	27%	82%	0%	18%	45%

Fuente: PDOT GAD Provinciales

Elaboración: Propia

*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.

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



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, 3 solo gestionan esta competencia y 5 gestionan esta y otras competencias, tal como se muestra a continuación.

Tabla 4 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	GAD Provinciales de: Carchi, Sucumbíos, Esmeraldas e Imbabura	4	* Cooperación Internacional * Fomento Productivo * Sistema Vial * Gestión Ambiental * Sistemas de Riego * Obras en Cuencas y Microcuencas	Registro Oficial No. 142 05/05/2011
Consorcio	CONSORCIOS DE GAD PROVINCIALES Y MUNICIPALES DEL NORTE DEL PAÍS CON-NOR	GAD Provinciales de: Esmeraldas, Napo y Sucumbíos; GAD Municipales de: 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	20	* 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 * Cooperación Internacional	Edición Especial No. 220 22/12/2011
Consorcio	CONSORCIO PÚBLICO DE LA CUENCA DEL RÍO JUBONES	GAD Provinciales de: Azuay, El Oro, Loja. GAD Municipales de: Girón, Nabón, San Fernando, Zaruma, Camilo Ponce Enríquez, Oña, Pucará, Chilla, Saraguro, Pasaje, Machala, El Guabo.	37	* Cooperación Internacional * Prestación de servicios públicos (Agua)	Edición Especial No. 137 28/04/2011



		GAD Parroquiales Rurales de: 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.		* Saneamiento ambiental	
Mancomunidad	MANCOMUNIDAD DE GAD PROVINCIALES DE LA AMAZONIA ECUATORIANA "CONGA"	GAD Provincial de: Orellana, Morona Santiago, Pastaza, Napo, Sucumbios y Zamora Chinchipe	6	* Cooperación Internacional * Gestión ambiental provincial * Fortalecer la gestión de los GAD provinciales	Registro Oficial No. 528 6/09/2011
Consorcio	CONSORCIO SAN LORENZO DEL PAILÓN	GAD Provincial de: Esmeraldas GAD Municipal de: San Lorenzo del Pailón GAD Parroquiales Rurales de: Alto Tambo, Ancón de Sardinas, Carondelet, Mataje, Tambillo, Tululbi/Ricaurte, Calderón y Pampanal de Bolívar	10	* Cooperación Internacional	Registro Oficial No. 63 23/08/2017
Consorcio	CONSORCIO DE LOS RÍOS SANTIAGO-WIMBI-CACHAVI	GAD Provincial de: Esmeraldas GAD Municipal de: Eloy Alfaro GAD Parroquiales Rurales de: 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	Registro Oficial No. 109 27/10/2017
Consorcio	CONSORCIO CAYAPAS - ONZOLE	GAD Provincial de: Esmeraldas GAD Municipal de: Eloy Alfaro	10	* Cooperación Internacional	Registro Oficial No. 111 31/10/2017



		GAD Parroquiales Rurales de: Atahualpa/Camarones, San José del Cayapas, Santo Domingo de Onzole, San Francisco de Onzole, Anchayacu, Borbón, Santa Lucía de las Peñas y La Tola			
Consorcio	CONSORCIO VIAL AHUACA	GAD Provincial de: Loja GAD Municipal de: Calvas GAD Parroquiales Rurales de: Colaisaca, El Lucero, Sanguillín y Utuana	6	* Vialidad * Cooperación internacional	Registro Oficial Nro. 192 28/04/2020

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.

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.

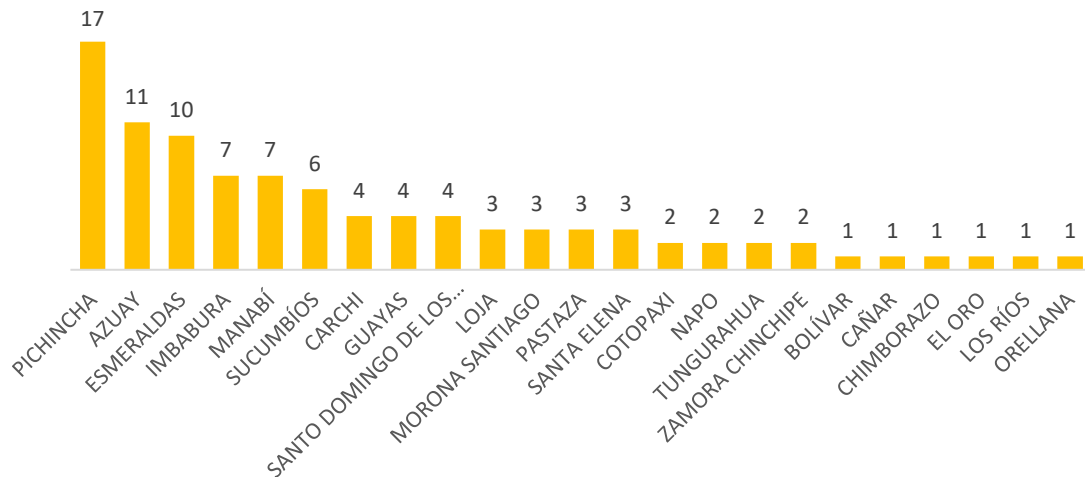


Ilustración 5. Personal en la competencia de cooperación internacional 2021

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. 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.



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.

Ilustración 6. 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.



Ilustración 7. 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).

Tabla 6. Sobre la rectoría en la competencia de cooperación internacional

● Gobierno Nacional		● GAD Provinciales
(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.

Propuesta

De acuerdo a la normativa vigente la fase de propuesta, y su relación con la cooperación internacional, podría sintetizarse en los siguientes aspectos:

- Sistematización de las acciones por la línea de problema y potencialidad alineada con plan de trabajo de la autoridad, políticas emitidas en el PDOT anterior, actores involucrados. En el marco de la cooperación internacional, se debe identificar si el plan de la autoridad contempla actores previamente identificados y para qué acciones. Así mismo, se deberán detallar los actores y modalidades de cooperación que se aplicaron de forma exitosa o que pueden ser estratégicas retomar.
- La participación ciudadana se constituye en todos los procesos de planificación y ordenamiento territorial en 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 a través de la identificación de actores y/o procesos exitosos de los que pudieron ser parte y que pueden ser retomados y articulados con la CI. Sobre este punto se puede sugerir lo positivo que podría ser que en estos espacios de participación ciudadana se cuente con actores de la cooperación internacional, quienes eventualmente podrán compartir experiencias exitosas que sirvieron para mitigar problemas similares a los que se analizan.
- Considerar las facultades y atribuciones que tiene el GAD y que inciden en esta fase de propuesta.

Marco de Acuerdos Internacionales

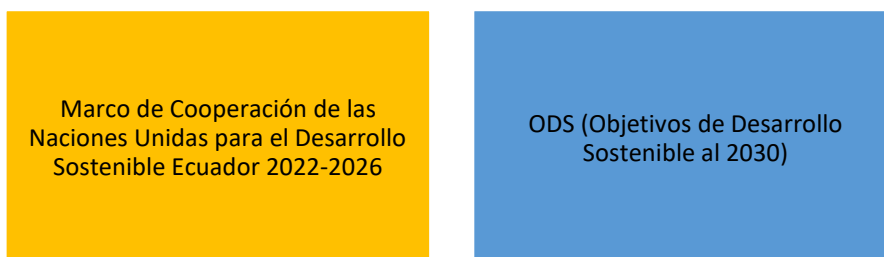


Ilustración 8. Marco de Acuerdos Internacionales

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.



Ilustración 9 Ejes temáticos Instrumentos Internacionales

Elaboración: Propia en base a revisión de los documentos oficiales.

- 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.



Ilustración 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.

- 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 refleja un esquema cómo es el sistema en el territorio, 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 proyectos y programas que se enmarquen dentro de las prioridades locales. De este modo, al igual que el cooperante priorizará aquellos programas y proyectos que articulen los objetivos, existen criterios técnicos que los motivan a tomar sus decisiones.




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> <p>En esta fase y de acuerdo con las recomendaciones del ente de planificación se debe considerar, al menos, estas cuatro estrategias:</p> <ul style="list-style-type: none">• 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 <p>El Modelo de Gestión es el instrumento en el que se establecen las estrategias que coadyuvan a ejecutar/llevar a la práctica su PDOT.</p>

Hallazgos y Recomendaciones

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 del Cañar establece estrategias para generar CI, con el involucramiento de otros actores y generalmente enfocadas a proyectos de carácter social.
- En el PDOT del 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 del 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 de 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 tienen 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 tienen 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.
 - 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.
 - 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 permitirá bases para explorar nuevas fuentes de financiamiento y gestión de su 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



- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2006). *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional*. Bogotá. DC: APC- Colombia.
- Alcaldía de Cuenca. (24 de 11 de 2022). *GAD de Cuenca, oferente de cooperación internacional*. Obtenido de <https://www.cuenca.gob.ec/content/gad-de-cuenca-oferente-de-cooperaci%C3%B3n-internacional>
- ALLAS. (2014). *Internacionalización del gobierno local. Una política pública en construcción*. CDMX: Gobierno del Distrito Federal.
- Carrión, A., López, M., & Montalvo, M. (2019). Hacia la construcción de un “espacio estatal”: el territorio en la planificación del desarrollo en Ecuador, 2007-2017. (F. Enríquez, Ed.) *Territorios en debate*(7), 35-67.
- CGLU Comisión. (08 de 06 de 2020). *Retos y respuestas a la COVID-19 desde los territorios: Entrevista con Paola Pabón, Prefecta del Gobierno Provincial de Pichincha (Ecuador)*. Obtenido de <https://uclg-cisdp.org/es/noticias/retos-y-respuestas-covid-19-desde-los-territorios-entrevista-con-paola-pabon-prefecta-del>
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. (2022). *La Agenda global de Gobiernos Locales y Regionales*. CGLU. Obtenido de <https://www.cglu.org/es/agenda/global-agenda-of-local-regional-governments>
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. (25 de 11 de 2022). *Territorios*. Obtenido de <https://www.cglu.org/es/agenda/regiones-y-ciudades-peque%C3%B1as>
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2010). Quito: Registro Oficial.
- CONGOPE. (2013). *Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional para los gobiernos autónomos provinciales del Ecuador*. Quito: CONGOPE.
- Consejo Nacional de Competencias. (2016). *La Acción Internacional de los Gobiernos Territoriales*. Quito: CNC.
- Consejo Nacional de Competencias. (2020). *Avances de la Mesa Técnica de Cooperación Internacional*. Quito: CNC.
- Consejo Nacional de Competencias. (07 de 11 de 2022). *Fortalecimiento Institucional a Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Obtenido de <http://www.competencias.gob.ec/fortalecimiento-institucional/>
- Consejo Nacional de Competencias; GIZ. (2021). *Competencia para la Gestión de la Cooperación Internacional No Reembolsable*. Quito: GFA Consulting Group.
- Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador. (2018). *Informe de rendición de cuentas 2017*. Quito: CONGOPE.
- (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial.

- 
- Ecuador Desarrollo. (27 de 11 de 2019). *La Cancillería crea la Mesa Técnica de Cooperación Internacional de la Frontera Norte*. Obtenido de <http://ecuadordesarrollo.com/la-cancilleria-crea-la-mesa-tecnica-de-cooperacion-internacional-de-la-frontera-norte/>
- Enríquez, F. (2019). Paradiplomacia: estrategia eficaz para el desarrollo territorial. *Territorios en debate*, 17--66.
- Farah, P., Granato, L., & Oddone, N. (2010). *El desafío de la regionalización. Una herramienta para el desarrollo*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- GAD Provincial Cañar. (2015). *Ordenanza para la Regulación de la Cooperación Internacional* . Azogues: GAD P Cañar.
- GAD Provincial Morona. (2021). *Estatuto Orgánico Funcional*. Macas: GAD P Morona.
- Gobierno Provincial de Loja. (s.f.). *Enfoque de articulación territorial desde el GPL*. Loja: ART.
- Gobierno Provincial de Tungurahua. (2019). *Agenda Tungurahua 2019-2021*. Ambato: GAD P Tungurahua.
- ILLÁN, J. (2006). *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*.
- 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. (2020). *La cooperación internacional en el marco de la emergencia sanitaria por Covid-19*. Quito: MRMH.
- Miño, E. (2019). Territorialización de la política pública. (F. Enríquez, Ed.) *Territorios en debate*(7), 171-183.
- Miño, E., & Haro, J. (2019). Paradiplomacia: Acciones de proyección internacional de los gobiernos intermedios como una alternativa complementaria para desarrollo territorial. *Territorios en debate*, 205-215.
- Morata, F. (2011). Gobernanza multi-nivel entre democracia y eficacia. En C. C. Stelios Stavridis, *Gobernanza multi-nivel y multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*. UZ.
- Oddone, N. (2019). Estudios sobre paradiplomacia: su encuadre teórico desde cinco perspectivas. *Territorios en debate*, 67-104.
- Planifica Ecuador. (2019). *Guía para formulación/actualización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial Provincial*. Ecuador.
- Secretaría Técnica de Cooperación Internacional. (2011). *Cooperación No Reembolsable en el Ecuador*. Quito: SETECI.
- Secretaría Técnica de Cooperación Internacional. (2014). *Catálogo de Actores de la Cooperación Descentralizada*. Quito: SETECI.
- Sekkal, A. (2019). Gobernanza multinivel. (F. Enríquez, Ed.) *Territorios en debate*(7), 27-35.
- 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.

Sistema de Naciones Unidas Ecuador. (2022). El Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en Ecuador. Quito: Naciones Unidas.



**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