

**CONGOPE**  
**2022**



**MARCO NORMATIVO, CONCEPTUAL, Y  
NUEVAS CORRIENTES METODOLÓGICAS  
PARA LA CANALIZACIÓN DE RECURSOS DE  
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON  
ENFOQUE EN LOS GOBIERNOS  
PROVINCIALES**

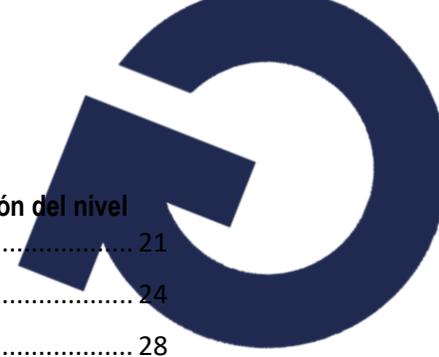
Documento 1: Análisis de marco regulatorio y políticas públicas de la cooperación internacional



# Análisis de marco regulatorio y políticas públicas de la cooperación internacional

## Contenido

<b>I INTRODUCCIÓN</b> .....	2
<b>II ANÁLISIS DE MARCO REGULATORIO: LIMITACIONES, POTENCIALIDADES E INCIDENCIA EN LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES</b> .....	2
<b>II.1 Normativa Vigente para la Gestión de la Cooperación Internacional en el País: Limitaciones y Potencialidades</b> .....	3
<b>II.1.1 Limitaciones y Potencialidades</b> .....	5
<b>II.2 Marco de Acuerdos Internacionales y Ratificaciones de Compromisos Internacionales</b> .....	7
<b>Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible Ecuador 2019-2022</b> .....	7
<b>ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible)</b> .....	8
<b>Principales Acuerdos y Agendas Internacionales</b> .....	10
<b>Declaración de París</b> .....	10
<b>Acuerdo de Escazú: Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe</b> .....	11
<b>Nueva Agenda Urbana (NAU)</b> .....	13
<b>Marco Sendai</b> .....	14
<b>II.2.1 Limitaciones y Potencialidades del Marco Regulatorio Internacional para la Gestión de los GADP</b> .....	15
<b>III. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	17
<b>III.1 Políticas Públicas de Cooperación Internacional enfocadas en la cooperación descentralizada de los Gobiernos Provinciales: Limitaciones y Potencialidades</b> .....	17
<b>Plan Nacional de Desarrollo Creando Oportunidades y Estrategia Territorial Nacional para las Oportunidades 2021- 2025</b> .....	18
<b>Estrategias para la Gestión de Actores de la Cooperación Internacional desde las Políticas de Cooperación Internacional No Reembolsable 2019 -2021 del Ministerio de Relaciones Exteriores</b> .....	19



III.2 Articulación de políticas públicas de cooperación internacional en la construcción del nivel intermedio .....	21
III.3 Incidencia de las políticas públicas en la gestión de los GADP .....	24
IV. BIBLIOGRAFÍA .....	28
V. ANEXOS .....	29

## Índice de Ilustraciones

Ilustración 1 Normativas Vigentes de Cooperación Internacional para los Gobiernos Provinciales del Ecuador .....	3
Ilustración 2 Síntesis de Atribuciones en la Gestión de la Cooperación Internacional .....	5
Ilustración 3 Limitaciones y Potencialidades en la Normativa para la Gestión de la Cooperación Internacional desde los GADP .....	6
Ilustración 4 Líneas Estratégicas de los Grupos Inter agenciales del MC Ecuador 2019-2022 .....	8
Ilustración 5 Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015) .....	8
Ilustración 6 Proceso de Ratificación de los ODS por la Asamblea Nacional del Ecuador .....	9
Ilustración 7. Acuerdos y Compromisos Internacionales .....	10
Ilustración 8. Artículos referentes a la coordinación local establecidos en el Acuerdo de Escazú .....	11
Ilustración 9 Acciones Addis Abbeba articuladas a los Gobiernos Provinciales .....	13
Ilustración 10 Relevancia sobre los Gobiernos Provinciales desde las Agendas Internacionales .....	15
Ilustración 11 Políticas de Cooperación Internacional en el Eje Institucional del PND .....	18
Ilustración 12. Lineamientos Territoriales de Cooperación Internacional en la ETN .....	19
Ilustración 13 Integrantes del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional .....	20
Ilustración 14 Mapa de Territorialización de ODS .....	22
Ilustración 15 Territorialización del PND en PDOT .....	23
Ilustración 16 Medición de la EAD en Provincias de Carchi y Esmeraldas .....	25



## I INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional en el Ecuador se establece como una competencia de los gobiernos provinciales para la gestión de las competencias exclusivas según se determina en la Constitución de Montecristi del 2008 que ordenó el caos institucional de la descentralización que había permanecido hasta ese entonces. Sin embargo, la competencia de cooperación internacional al ser establecida como competencia exclusiva de todos los niveles de gobierno y controlada desde la rectoría del gobierno nacional ha presentado limitaciones y potencialidades para la gestión descentralizada de la cooperación.

Este documento tiene como finalidad realizar un análisis de investigación exploratoria que permita reconocer esas oportunidades y limitaciones para los Gobiernos Locales, en particular los Gobiernos Provinciales a partir de la revisión de normativas nacionales como la Carta Magna de la Constitución (2008), el Código Orgánico de Finanzas (2010), el Código Orgánico de Autonomía y Organización Territorial (2010) y la Resolución 009 del CNC (2011). Así también, se realizará un estudio del marco regulatorio internacional como los tratados y acuerdos internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Agenda 2030, la Declaración de París, el Acuerdo de Escazú, y las ratificaciones de normativa internacional en cambio climático y derechos humanos.

Para finalizar este documento se plantea una revisión de la política pública de cooperación internacional, iniciando por el Plan Nacional de Desarrollo Creando Oportunidades, su Estrategia Territorial Nacional, las Estrategias de Actores de la Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y otros instrumentos de Cooperación Internacional como las guías y manuales de oferta de cooperación internacional y de procesos de seguimiento así como la evaluación de la cooperación en sus diversas modalidades.

La conclusión de este primer documento radica en el análisis de la incidencia del marco regulatorio nacional e internacional, así como las políticas públicas vigentes en la gestión descentralizada de la cooperación internacional para revisar las oportunidades y brechas a las que se enfrentan los gobiernos provinciales al momento de gestionar esta competencia exclusiva.

## II ANÁLISIS DE MARCO REGULATORIO: LIMITACIONES, POTENCIALIDADES E INCIDENCIA EN LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

Este subcapítulo plantea la descripción de la normativa vigente como es la Constitución de la República del Ecuador, COOTAD, Código Orgánico de Finanzas, y Resolución 009 del CNC. Posteriormente se incorpora una revisión de acuerdos y compromisos internacionales ratificados por el país y articulados a la gestión descentralizada de la cooperación internacional de los Gobiernos Provinciales. Finalmente, a partir de la investigación exploratoria y el análisis descriptivo se plantean las limitaciones y oportunidades del marco regulatorio nacional e internacional, así como posibles recomendaciones para solventar las limitaciones y aprovechar las oportunidades en la gestión de la

competencia por parte de los Gobiernos Provinciales a partir de la incidencia que han tenido estos marcos en su accionar y en la planificación territorial.



## II.1 Normativa Vigente para la Gestión de la Cooperación Internacional en el País: Limitaciones y Potencialidades



Ilustración 1 Normativas Vigentes de Cooperación Internacional para los Gobiernos Provinciales del Ecuador

La **Constitución de la República del Ecuador** (2008) aprobada en Montecristi, establece la rectoría y atribuciones de la cooperación internacional en sus artículos 263, 264 y 267, mismos que establecen dentro de las competencias exclusivas de los gobiernos provinciales la gestión de la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; así también se definen para los gobiernos municipales, y parroquiales rurales.

Seguidamente, en el 2010 se aprueba el **Código de Organización Territorial (COOTAD)** que en la actualidad se encuentra en un proceso de reformas en la Asamblea Nacional. En esta normativa se plantean las competencias de los gobiernos locales en los artículos 32 (regiones) 42 (gobiernos provinciales) 55 (municipios) 65 (parroquias rurales) donde se establece a la competencia de cooperación internacional como competencia exclusiva en todos los niveles para la gestión de las otras competencias exclusivas de cada nivel de gobierno. Adicionalmente, en el artículo 131 sobre la gestión de la cooperación internacional se establece que:

“Los gobiernos autónomos descentralizados podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de los objetivos nacionales, de sus planes de desarrollo y los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia. Se mantendrá un registro en el sistema nacional de cooperación internacional” (COOTAD, 2010, Art.131)

En el mismo año, se aprueba el **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas** (2010) que en la sección de Planificación de la Gestión de la Cooperación No Reembolsable establece en el artículo 68 que esta gestión estará ejercida por los gobiernos autónomos descentralizados en base a las políticas nacionales y a los respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) reconociendo también en el artículo siguiente (69) que la aprobación de proyectos de cooperación internacional no reembolsable (CINR) la pueden realizar las autoridades de cada gobierno provincial siempre que se encuentren los procedimientos de acuerdo con los lineamientos de la política nacional.

Finalmente, en esta línea de normativa que empieza con la carta magna o Constitución del Ecuador, seguida por dos Códigos Orgánicos, se incorpora la **Resolución No. 0009-CNC-2011** emitida por la Consejo Nacional de Competencias, ente encargado de la regulación, planificación, coordinación, gestión y control de la asignación y transferencia de las competencias. En esta resolución se establece:

“Transferir e implementar la competencia de gestión de cooperación internacional para la obtención de recursos no reembolsables y asistencia técnica para el cumplimiento de

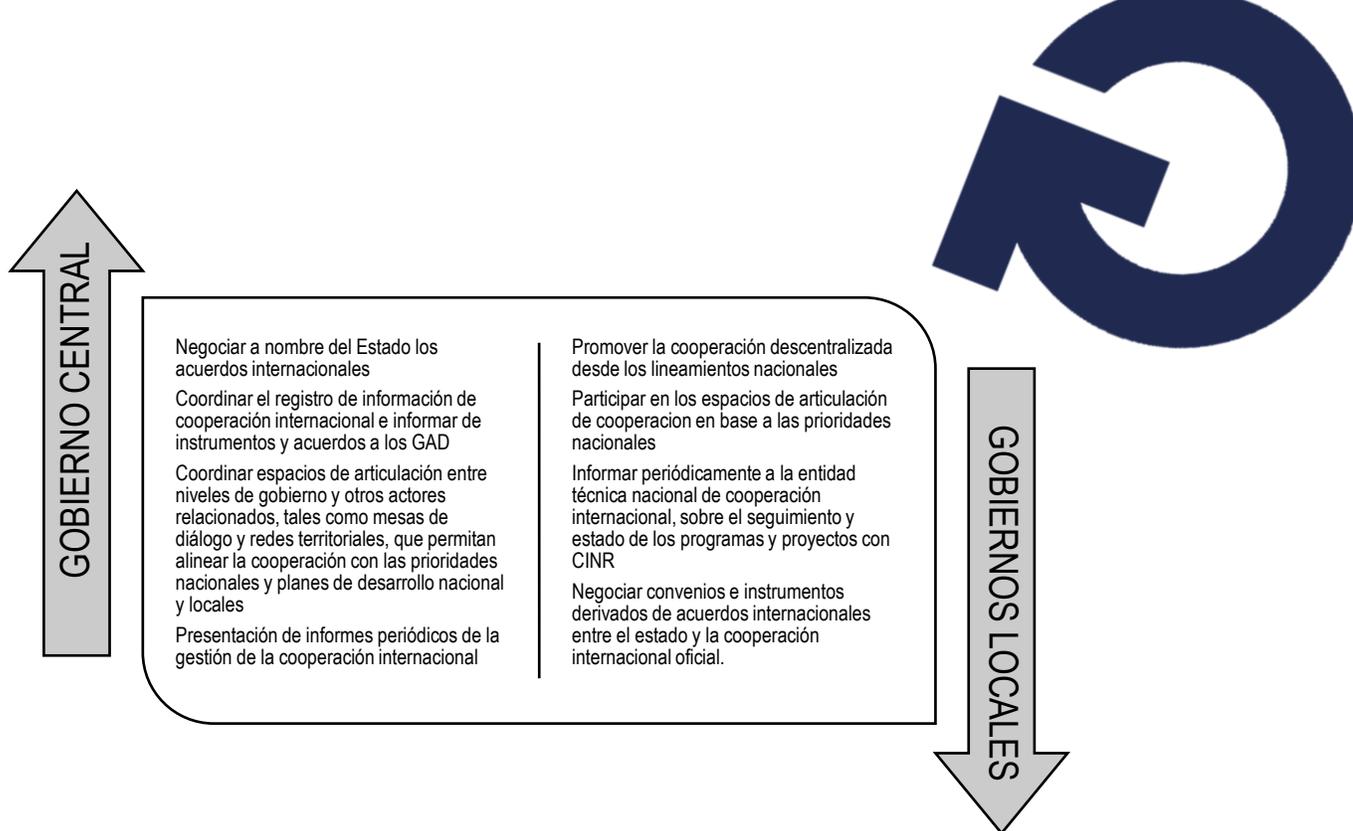
sus competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en los términos previstos en la misma resolución” (CNC, Resolución 009 , 2011)



En esta resolución se establece también que la gestión de esta competencia se realizará en base a la circunscripción territorial; se articulará con la planificación territorial y nacional; se orientará por los criterios de complementariedad, articulación territorial, transparencia, efectividad, impacto, autosuficiencia, no condicionalidad, especialización, armonización y gestión descentralizada; se reconoce la rectoría nacional en el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI); así como el control y gestión facilitando información de acuerdos y compromisos internacionales a los gobiernos descentralizados.

Esta resolución reconoce también las facultades de rectoría, control y gestión de la cooperación internacional siempre que correspondan a cada territorio y se articule con la planificación nacional. De esta manera se establece que los Gobiernos Descentralizados pueden establecer normativa propia para la gestión de las competencias, políticas públicas que faciliten la alineación de la oferta de cooperación internacional a las demandas territoriales; y, la definición de mecanismos de control como la rendición de cuentas, seguimiento, evaluación e informes anuales de la gestión de la cooperación en el territorio. En los documentos anexos, se presenta una matriz de servicios desarrollada por el Consejo Nacional de Competencias (CNC) en el que se puede validar las atribuciones que corresponden a cada nivel de gobierno a nivel de rectoría, planificación y control.

En base a la misma resolución, se establece la gestión de la cooperación internacional de manera diferenciada desde el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados. A continuación, se presenta un análisis comparativo de las atribuciones en cuanto a gestión determinadas para el gobierno central y para GAD.



*Ilustración 2 Síntesis de Atribuciones en la Gestión de la Cooperación Internacional<sup>1</sup>*

### II.1.1 Limitaciones y Potencialidades

La normativa ecuatoriana ha sido reconocida internacionalmente como una de las normativas más completas que llega a incorporar elementos fundamentales en la garantía de derechos como el mismo reconocimiento de un estado unitario descentralizado e intercultural. Sin embargo, el proceso de descentralización en el país no consideró algunas limitaciones en el ejercicio de competencias exclusivas como son las heterogeneidades de capacidades de los gobiernos locales para ejecutar dichas competencias y las heterogeneidades y dinámicas socio- territoriales que determinan a un país diverso como es Ecuador.

En el caso de la competencia exclusiva de cooperación internacional se la establece bajo los mismos parámetros en todos los niveles de gobierno sin comprender precisamente las brechas socio – territoriales. Así también se enfoca a la competencia de cooperación internacional como un espacio exclusivo de financiamiento por lo que el estado plantea que es una competencia que no requiere una asignación de costo hacia los gobiernos locales desconociendo de esta forma las necesidades técnicas y administrativas que implican la gestión de la cooperación internacional.

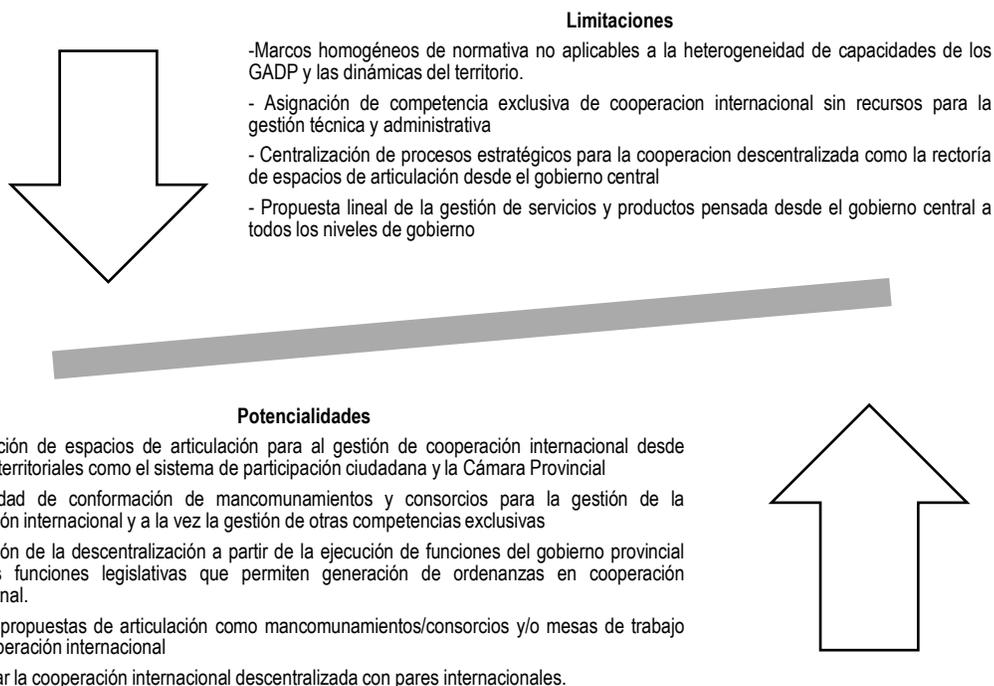
Entre las principales limitantes se encuentra también la transición del Ecuador a un país de renta media lo que determina que para cuando los gobiernos locales empiezan a gestionar cooperación internacional lo hacen en un tablero distinto al que se realizaba antes de la normativa del 2008. Este nuevo terreno implica que los proyectos de CINR empiezan a vincularse a ejes estratégicos territoriales como el cambio climático; mientras en el caso de las otras competencias como la misma planificación territorial se cuenta con nuevas formas de cooperación internacional como las

<sup>1</sup> Esta ilustración se basó en la gestión definida por CNC para la competencia de cooperación internacional a nivel central y de los gobiernos locales. Se adjunta a esta información una tabla comparativa basada en la matriz de productos y servicios de CNC

asistencias técnicas que han sido pensadas en el soporte para el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los gobiernos locales.

En las principales potencialidades de la normativa se encuentra la facultad de rectoría que se presenta a los gobiernos provinciales en el marco de las competencias lo que permite puedan liderar la política pública de cooperación internacional desde la gestión descentralizada creando instrumentos de gestión como ordenanzas de cooperación internacional, manuales, guías; espacios de articulación para la gestión de cooperación internacional como las mesas de trabajo, el sistema de participación ciudadana y la cooperación internacional; y, la intermediación con otros niveles de gobiernos con la generación de consorcios y mancomunamientos orientados a la gestión de una o más competencias desde la cooperación internacional.

Estos elementos serán desarrollados con mayor profundidad en un siguiente producto de abordaje de la situación de la cooperación internacional en el territorio y la propuesta de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial como mecanismos estratégicos de la gestión de la cooperación internacional descentralizada. Para fines de este primer producto, se presenta la siguiente ilustración con la lista de limitaciones y oportunidades que se presentan para los gobiernos locales en particular los gobiernos provinciales alrededor de la gestión de la competencia exclusiva de cooperación internacional:



*Ilustración 3 Limitaciones y Potencialidades en la Normativa para la Gestión de la Cooperación Internacional desde los GADP*

## II.2 Marco de Acuerdos Internacionales y Ratificaciones de Compromisos Internacionales

En este sub acápite se presenta el marco regulatorio internacional que ha incidido en la planificación nacional e internacional, sobre todo el marco de cooperación de las Naciones Unidas, la transición de los ODM y los ODS, la Agenda 2030 y acuerdos internacionales referentes a la gestión de la cooperación descentralizada y a su vez de otras competencias exclusivas del gobierno provincial como la Declaración de París, el Acuerdo de Escazú. En el mismo sentido de la normativa nacional, se finaliza este apartado con la identificación de limitaciones y potencialidades para la gestión descentralizada de cooperación internacional a partir de los acuerdos internacionales ratificados por el país.

### Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible Ecuador 2019-2022

El Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible Ecuador 2019-2022 es producto de un proceso de diálogo y trabajo conjunto entre el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) y el Gobierno de la República del Ecuador, a través del cual se definen las áreas de cooperación para el periodo 2019-2022. Este instrumento toma la posta de su predecesor, el Marco de Cooperación 2015-2018, y continúa la línea marcada por la Agenda Global para el desarrollo sostenible, en base a las experiencias, buenas prácticas y conocimientos adquiridos por ambas partes.

El documento define cuatro prioridades estratégicas de la ONU para el período 2022 -2026. Estas prioridades se enfocan en: la protección 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 una mayor cohesión social (Naciones Unidas, 2022).

Para la definición de este Marco de Cooperación que se ha ido actualizando con el paso de los años, uno de los elementos claves en los que se basa Naciones Unidas para el trabajo en el país ha sido la Evaluación del Marco de Cooperación de Desarrollo Sostenible que se realizó desde el 2019 hasta el 2022. Este proceso de evaluación define que se ha incidido en política para posicionar los temas ambientales en las agendas nacionales, agendas locales y en el proceso electoral; para la educación con enfoque ambiental; la implementación de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático con la participación de actores locales, pueblos y nacionalidades, mujeres; la gestión de las áreas protegidas, zonas de amortiguamiento y cuencas hidrográficas; la eficiencia energética y el uso eficiente de recursos en procesos productivos y el sector industrial. A continuación, se presenta las líneas estratégicas desarrolladas entre los grupos Inter agenciales de Marco de Cooperación Ecuador 2019-2022.



Tabla No. 4 Líneas estratégicas desarrolladas en los Grupos Inter agenciales del MC Ecuador 2019-2022			
Líneas Estratégicas del MC	Si	No	Total
1. Apoyo en la formulación de normativas	21	40	61
	34.4%	65.6%	100.0%
2. Fortalecimiento en la formulación de políticas públicas	29	32	61
	47.5%	52.5%	100.0%
3. Fortalecimiento de capacidades del sector público	29	32	61
	47.5%	52.5%	100.0%
4. Fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil	18	43	61
	29.5%	70.5%	100.0%
5. Mejorar la eficiencia y la calidad de la inversión social	6	55	61
	9.8%	90.2%	100.0%
6. Fortalecer la participación social	14	47	61
	23.0%	77.0%	100.0%
7. Abordaje y erradicación de patrones socio-culturales que favorecen la violencia y otros problemas sociales	15	46	61
	24.6%	75.4%	100.0%
8. Favorecer la cooperación y la generación de alianzas	29	32	61
	47.5%	52.5%	100.0%
9. Gestión y socialización de información y conocimiento (datos, información, seguimiento, monitoreo, etc.)	34	27	61
	55.7%	44.3%	100.0%
10. Coordinación de programas y proyectos	27	34	61
	44.3%	55.7%	100.0%
11. Entrega de servicios y suministros	7	54	61
	11.5%	88.5%	100.0%
12. Otras	11	50	61
	18.0%	82.0%	100.0%

Ilustración 4 Líneas Estratégicas de los Grupos Inter agenciales del MC Ecuador 2019-2022

Fuente: Evaluación realizada por Naciones Unidas (Chávez, 2022)

## ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible)

La construcción de los ODS contempló como criterios fundamentales al desarrollo social incluyente, sostenibilidad medioambiental, desarrollo económico incluyente, paz y seguridad; además de la lucha contra la pobreza y la provisión/preservación de los bienes públicos globales principalmente y la necesidad consiguiente de cooperación internacional. En este contexto, se han planteado 17 objetivos, los cuales fueron aprobados en la Cumbre Especial sobre Desarrollo Sostenible de septiembre de 2015 (AME, 2015)



Ilustración 5 Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015)

El Ecuador ratificó su compromiso con los ODS y declaró la Agenda 2030 como política pública del Gobierno Nacional (Decreto Ejecutivo 371, 19 de abril del 2018). Por su parte, la Asamblea Nacional (2017) adoptó una resolución en la que se compromete con la implementación de los ODS y los coloca como un referente obligatorio para su trabajo incluyendo en el proceso de seguimiento y evaluación una ficha de objetivos de desarrollo sostenible a los proyectos de ley para alinear dichos proyectos al plan nacional y la agenda global. A continuación, se expone una secuencia del proceso de ratificación desde el poder legislativo con la incorporación de los ODS en la normativa y planificación nacional.



Ilustración 6: Proceso de Ratificación de los ODS por la Asamblea Nacional del Ecuador.

Elaboración Propia

En el contexto nacional, adquieren particular relevancia el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como marcos orientadores para el desarrollo de leyes y políticas específicas de los pueblos y nacionalidades indígenas (ONU, Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible ONU - Ecuador 2019-2022, 2019)

De acuerdo con el Observatorio de la CEPAL (2020) a nivel de tratados internacionales se parte desde el año 1975 en el que se ratifica el tratado CITES que tenía como objetivo velar por el comercio internacional de animales y plantas sin afectar la supervivencia de estos; en 1990 el Convenio de Viena que determina promover la cooperación a favor de la capa de ozono; en 1990 el Protocolo de Montreal que limitaba la producción de productos químicos que afecten la capa de ozono; en 1993 la CMNUCC para combatir el cambio climático; la CDB que reconoce la participación de las mujeres en la conservación del medio ambiente; Convenio de Basilea para disminución de desechos peligrosos. En 1995 la UNCCD para la protección de ecosistemas vulnerables. En 2000, el

Protocolo de Kioto<sup>2</sup> para reducción de gases de efecto invernadero. Desde el 2004 hasta la actualidad se reconocen convenios importantes como el Convenio de Estocolmo enfocado en proteger la salud humana y el medio ambiente de Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs); el Acuerdo de París; y el Acuerdo de Escazú (2020).

## Principales Acuerdos y Agendas Internacionales

Los tratados internacionales anteriormente mencionados se enfocan sobre todo en las acciones para contrarrestar los efectos del cambio climático en el mundo. Sin embargo, existen acuerdos internacionales que tomaron como énfasis la articulación multinivel para la gestión de la cooperación internacional y la garantía del desarrollo sostenible. Uno de estos acuerdos fue el I III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, que establecieron compromisos en el **Programa de Acción de Accra en el 2008** donde una de las líneas de acción se refería a la eficacia de la cooperación a partir de actores como los gobiernos locales. De acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores (2019) este programa apuntó a dar un carácter más inclusivo a las asociaciones globales de desarrollo, especialmente respecto a los “nuevos” donantes (países de renta media, fondos globales y sector privado, así como a las modalidades que retomaban impulso, como la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular). A continuación, se presenta una cronología de los acuerdos y compromisos internacionales:



Ilustración 7. Acuerdos y Compromisos Internacionales.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores (2019)

## Declaración de París

En 2016 se aprueba la Declaración de París superando el Protocolo de Kioto. Para el Gobierno del Ecuador, el Acuerdo de París representa el punto de partida que busca un mundo con energía limpia, a partir de la implementación efectiva de estrategias firmes para la reducción de emisiones globales de gases de efecto invernadero. La Declaración de París estableció cinco principios, tanto para los donantes como para los receptores, los mismos que fueron ratificados por el Ecuador:

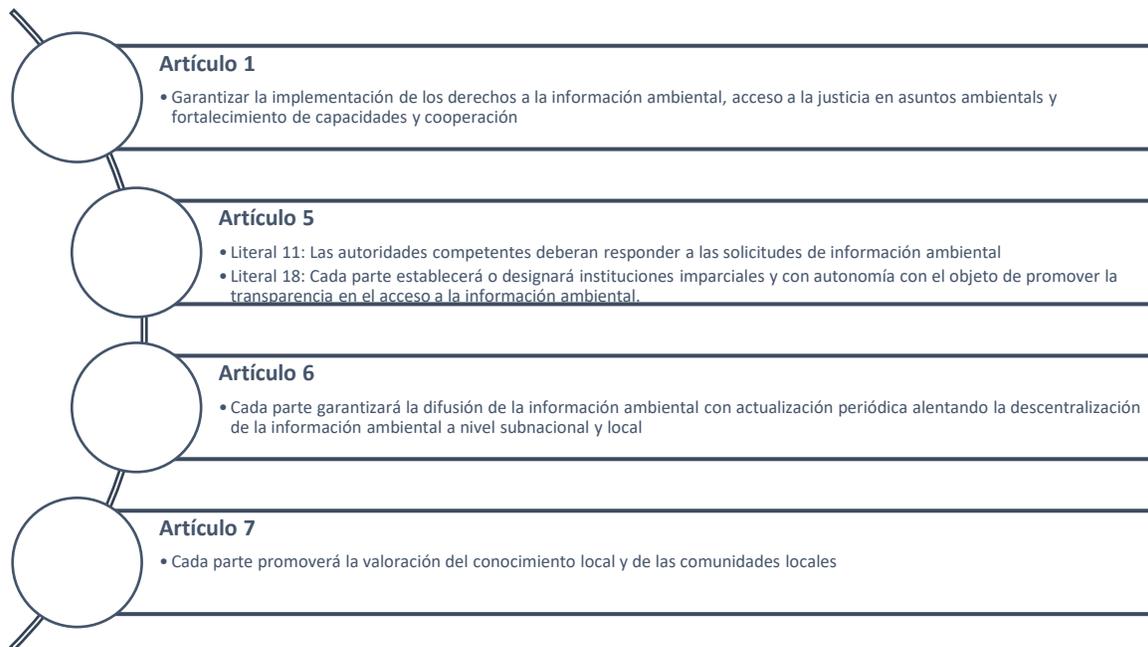
<sup>2</sup> Se adjunta en Anexos Tabla de Descripción de cada tratado con las fechas correspondientes.

Alineación, Apropiación, Armonización, Gestión por Resultados y Mutua Responsabilidad (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019)

Las partes en este acuerdo que se establece en el marco de las Naciones Unidas acuerdan contribuir en la respuesta mundial al cambio climático. En el artículo 7, literal segundo de este documento, las partes acuerdan que la adaptación es un desafío mundial que incumbe a todos, con dimensiones locales, subnacionales, nacionales, regionales e internacionales y que es un componente fundamental de la respuesta mundial al cambio climático teniendo en cuenta “la urgencia sobre todo en los países en vías de desarrollo” (ONU, Acuerdo de París , 2016) vulnerables a efectos adversos del cambio climático

### **Acuerdo de Escazú: Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe**

Este acuerdo se basa en la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río, formulada por países de América Latina y el Caribe en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 2012, en la que se reafirma el compromiso con los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales. A continuación, se presenta en la siguiente ilustración los principales contenidos de los artículos de este acuerdo vinculados a la gestión ambiental y de información de los gobiernos provinciales.



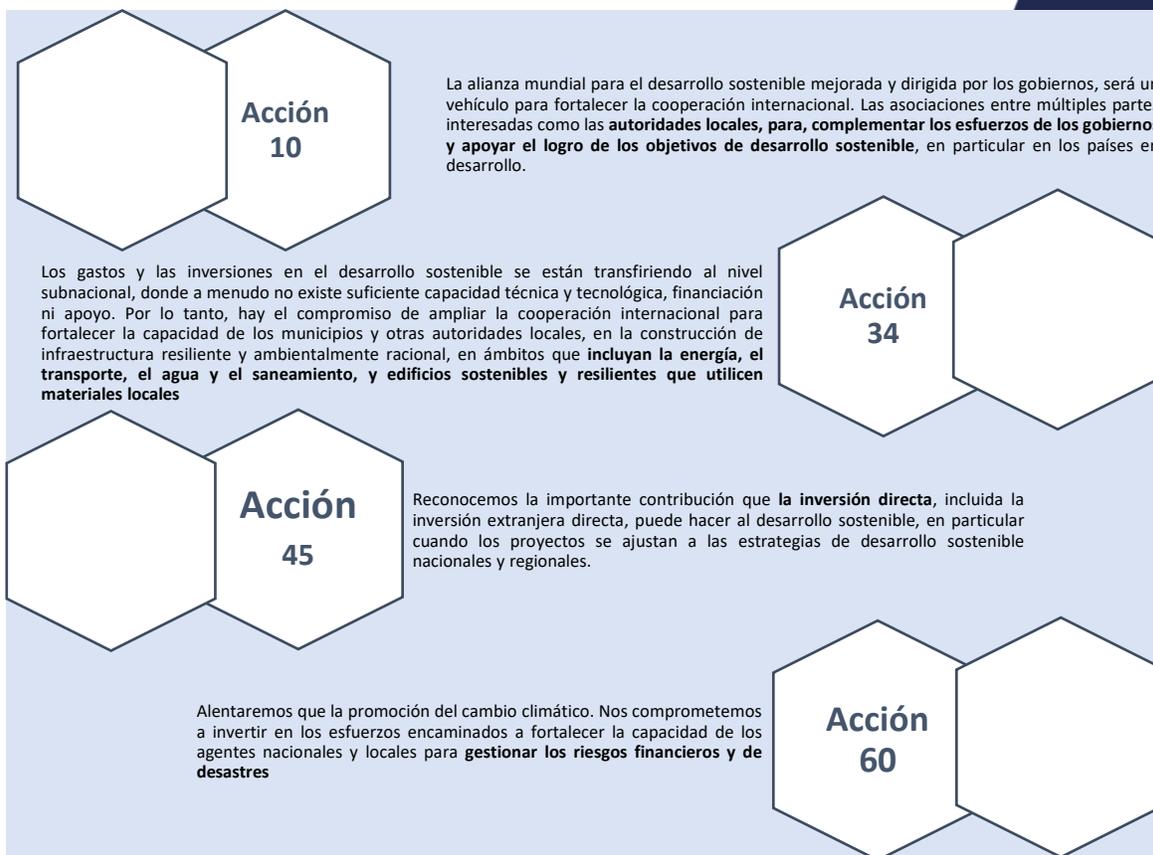
*Ilustración 8. Artículos referentes a la coordinación local establecidos en el Acuerdo de Escazú*

Elaboración Propia en base al Documento Oficial del Acuerdo de Escazú

En el caso del **Acuerdo de París de Eficacia de la Ayuda. Addis Abeba** un marco mundial para financiar el desarrollo después del 2015 se establece como prioridad el trabajo por fortalecer la agencia nacional y local para alcanzar el desarrollo sostenible, eso implica generar líneas de



financiamiento internacional, así como herramientas técnicas a favor de la gestión ambiental, la gestión de riesgos de desastres locales, las finanzas y todo elemento que contribuya al desarrollo territorial desde el enfoque de sostenibilidad social, ambiental y económica. En ese sentido, se puede observar en la siguiente ilustración los parámetros de este acuerdo en los que se hace referencia al trabajo articulado con los gobiernos nacionales y locales para favorecer la agencia local por el desarrollo sostenible:



*Ilustración 9 Acciones Addis Abeba articuladas a los Gobiernos Provinciales*

Elaboración Propia en base a (ONU, Acuerdo de París de Eficacia de la Ayuda. Addis Abbeba: Un marco mundial para financiar el desarrollo después del 2015 )

## Nueva Agenda Urbana (NAU)

La Nueva Agenda Urbana fue declarada en el 2016 después de las Conferencias de Hábitat III como un acuerdo internacional de gobiernos locales y regionales por garantizar un desarrollo territorial sostenible. En ese sentido la NAU reafirma el compromiso mundial con el desarrollo urbano sostenible como un paso decisivo para el logro del desarrollo sostenible de manera integrada y coordinada a nivel mundial, regional, nacional, subnacional y local, con la participación de todos los actores pertinentes.

Uno de los lineamientos de esta agenda establece prestar apoyo a los sistemas territoriales que integran las funciones urbanas y rurales en los marcos espaciales nacionales y subnacionales y los sistemas de ciudades y asentamientos humanos, promoviendo con ello la ordenación y el uso sostenibles de los recursos naturales y la tierra, garantizando el suministro fiable y las cadenas de valor que conectan la oferta y la demanda en las zonas urbanas y rurales para fomentar el desarrollo regional equitativo en todo el proceso continuo de las zonas urbanas y rurales y colmar las brechas sociales, económicas y territoriales.



Esta agenda también promueve la aplicación de políticas de planificación urbana y territorial, incluidos planes metropolitanos y entre ciudades y regiones, a fin de promover las sinergias e interacciones entre las zonas urbanas de todos los tamaños y su entorno periurbano y rural, incluidas las que abarquen ambos lados de una frontera, promoviendo los mecanismos de cooperación intermunicipal y las alianzas entre las zonas rurales y urbanas sobre la base de los territorios funcionales y las zonas urbanas como instrumentos eficaces para realizar tareas administrativas municipales y metropolitanas, prestar servicios públicos y promover el desarrollo local y regional (ONU, Nueva Agenda Urbana , 2016).

En los debates de la consolidación de esta agenda participaron los gremios de los gobiernos locales del Ecuador como el Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador promoviendo la idea no solo del derecho a la ciudad sino el derecho al territorio desde la propuesta de romper con la tradicional concepción dicotómica urbano-rural para comprender los flujos territoriales que implican pensar el desarrollo sostenible desde el desarrollo territorial integral, esto incluye ruralidades, periferias y centros urbanos.

### **Marco Sendai**

El Marco Sendai que proviene de la revisión y análisis del Marco de Hyogo establece líneas estratégicas para la gestión descentralizada de los gobiernos provinciales de manera articulada con la gestión de la cooperación internacional como se desarrollará en las limitaciones y potencialidades de este apartado. El Marco Sendai empieza reconociendo desde la primera estrategia denominada comprender el riesgo de desastres la importancia de la acción local en el análisis y recopilación de datos, el fortalecimiento de capacidades, la promoción de espacios de articulación entre actores y niveles, y el fomento de la innovación y desarrollo tecnológico local para la gestión de riesgos de desastres locales (ONU, Marco Sendai , 2015).

En la segunda prioridad sobre el fortalecimiento de la gobernanza de riesgos de desastres, se establece que los niveles locales son los llamados a incorporar normativa local que beneficie servicios e infraestructura de la gestión de riesgos de desastres locales (GDRDL) aplicar estrategias y planes locales de reducción de riesgos de desastres locales; y, establecer mecanismos de seguimiento y evaluación a las acciones locales y nacionales que puedan determinar la gobernanza para les GDRDL.

En la tercera prioridad, sobre la inversión en riesgos de desastres locales para la resiliencia, se establece la promoción de mecanismos de prevención financiera local en casos de riesgos de desastres, la promoción de la resiliencia mediante medidas estructurales y no estructurales, fortalecer las políticas sociales vinculadas a la GDRDL y reforzar la protección de los medios de vida en el territorio.

La cuarta prioridad de esta agenda establece aumentar la preparación para los ámbitos de reconstrucción, recuperación y rehabilitación donde los gobiernos locales tienen la disposición en articulación con el gobierno nacional del fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana, la promoción de la resiliencia y asistencia; y, la cooperación entre diversas instituciones para los procesos de reconstrucción.

Finalmente, en base a la revisión de los acuerdos internacionales que se encuentran vinculados con las competencias y estructuras de los gobiernos provinciales, se presenta a continuación una ilustración en la que se incorporan brevemente las implicaciones de cada agenda para los gobiernos provinciales. Estas agendas se abordarán con mayor detalle de articulación provincial en el último producto de la consultoría definido como “*Documento de Análisis de incidencia del marco regulatorio de los GADP en los mecanismos e instrumentos de cooperación*”

<b>ACCRA 2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La eficacia del financiamiento empieza a reconocer la relevancia de los gobiernos locales en la esfera internacional y enfoques de cooperación como la cooperación descentralizada y la cooperación Sur - Sur.</li> </ul>
<b>Marco de Cooperación de Naciones Unidas con Ecuador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las líneas estratégicas de cooperación internacional se articulan a la planificación nacional y territorial, en el caso de los gobiernos provinciales a las competencias de fomento productivo, gestión ambiental, riego, innovación y la gestión social y de derechos humanos</li> </ul>
<b>Agenda 2030 - ODS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los ODS determinan a nivel provincial la planificación territorial sostenible, vinculando las estrategias con los ODS. En el caso de los gobiernos provinciales, se ha priorizado la gestión ambiental con la acción por el clima, instituciones sólidas desde las alianzas estratégicas y cooperación internacional, ciudadanos sostenibles desde el derecho al territorio, hambre cero desde la articulación con fomento productivo y soberanía alimentaria y el trabajo por los derechos humanos.</li> </ul>
<b>Marco Sendai</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este marco de cooperación reconoce en cada meta para la gestión de riesgos de desastres locales el papel de los gobiernos locales para una gestión preventiva y prospectiva</li> </ul>
<b>Acuerdo de Escazú</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promueve la generación y procesamiento de la información ambiental desde los gobiernos locales, en el caso de los gobiernos provinciales reconoce las capacidades de gestión ambiental e innovación</li> </ul>
<b>Nueva Agenda Urbana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impacta en la planificación territorial reconociendo la necesidad de superar la división urbano - rural y la necesidad del derecho al territorio para un desarrollo territorial sostenible</li> </ul>
<b>Addis Abbeba</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconoce la necesidad de financiamiento en los gobiernos subnacionales para facilitar recursos que permitan alcanzar el desarrollo sostenible , sobre todo en las líneas de agua, ambiente y gestión de riesgos de desastres locales.</li> </ul>

*Ilustración 10 Relevancia sobre los Gobiernos Provinciales desde las Agendas Internacionales*

## **II.2.1 Limitaciones y Potencialidades del Marco Regulatorio Internacional para la Gestión de los GADP**

En la normativa nacional tanto a nivel de agendas como acuerdos internacionales y tratados reconoce desde los principios la necesidad de un trabajo articulado a nivel nacional, subnacional, local, regional para garantizar el desarrollo sostenible frente a fenómenos globales como el cambio climático y las brechas estructurales que mantienen la pobreza, la desnutrición, entre otras problemáticas sociales.



En ese contexto, el marco regulatorio internacional es un mecanismo estratégico para los gobiernos locales en la gestión de competencias porque facilitan lineamientos para el trabajo integral en la planificación territorial. El marco regulatorio internacional actualmente centra los esfuerzos en el cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en los cuales los gobiernos provinciales tienen incidencia alrededor de los 17 ODS en el marco de las funciones y competencias exclusivas atribuidas en la Constitución del Ecuador del 2008 y COOTAD.

Las principales potencialidades se encuentran primero en la alineación de la planificación territorial a la planificación nacional e internacional. Otras potencialidades identificadas en la revisión de las agendas internacionales es la posibilidad que, a partir de los gobiernos provinciales se generen nudos de articulación sea a partir de espacios como la participación ciudadana o a partir de acciones como la promoción de mesas de cooperación en temáticas referentes a las competencias exclusivas.

Las potencialidades identificadas en los ODS es que el cumplimiento de estos objetivos depende de la territorialización de estos, sino se articula hasta los niveles de las juntas parroquiales rurales no podrán cumplirse las metas establecidas. En ese sentido, algunos organismos no gubernamentales han trabajado por la territorialización de los ODS, en articulación con instituciones del sector público para dar seguimiento al proceso de cumplimiento e incorporación de los ODS en mecanismos como los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

El marco regulatorio presenta más potencialidades que limitaciones. Este marco promueve temas como el acceso a la información, el trabajo conjunto por el cambio climático, el desarrollo territorial y la generación de cultura de riesgos a partir de las capacidades y fortalezas con las que cuentan los gobiernos locales como la aproximación al territorio, la accesibilidad a fuentes primarias de datos, la gestión de competencias concurrentes, la articulación por medio de la cooperación para su transversalidad en las competencias exclusivas y la apuesta en la creación de modalidades de cooperación descentralizada que respondan a esas mismas competencias.

Entre las limitaciones que se pueden observar está la interconexión que existe a las agendas internacionales por medio del aparato central estatal al ser el ente encargado de las negociaciones, acuerdos y ratificación de estos instrumentos, lo que implica primero un acuerdo nacional para el trabajo territorial de los instrumentos internacionales. Por otra parte, los lineamientos internacionales si bien establecen recursos para los objetivos de cada acuerdo, no se determinan recursos para la gestión de la cooperación internacional en el marco de esos acuerdos, eso implica que desde el ámbito internacional no se considere la necesidad de recursos para la gestión de la cooperación internacional en los gobiernos locales.

Otras limitaciones surgen con los períodos en los cuales son actualizadas las agendas internacionales, ya que toman como tiempo de revisión, seguimiento y evaluación alrededor de quince años, en los cuales las dinámicas territoriales llegan a variar los resultados finales con los escenarios que se evidenció recientemente con la pandemia desde el 2020 y las repercusiones hasta la actualidad. En agendas internacionales específicas, como las correspondientes a la gestión de información, gestión de riesgos de desastres locales y desarrollo sostenible, se requieren procesos de actualización más ágiles para que puedan articularse a las dinámicas de la planificación territorial que en el caso ecuatoriano al contrario de los períodos internacionales, en los últimos años ha tendido a estar marcado por una acelerada construcción y actualización de planes de desarrollo y ordenamiento territorial.



### III. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En este apartado se desarrollarán las políticas públicas nacionales articuladas a la gestión de la cooperación internacional desde las competencias de los gobiernos locales. En principio se presenta el abordaje planteado en el Plan Nacional de Ecuador Creando Oportunidades, así también las estrategias de cooperación internacional y actores desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, la Estrategia Territorial Nacional, y lo que fue la propuesta de creación de un sistema de cooperación internacional y articulación de actores en el sistema.

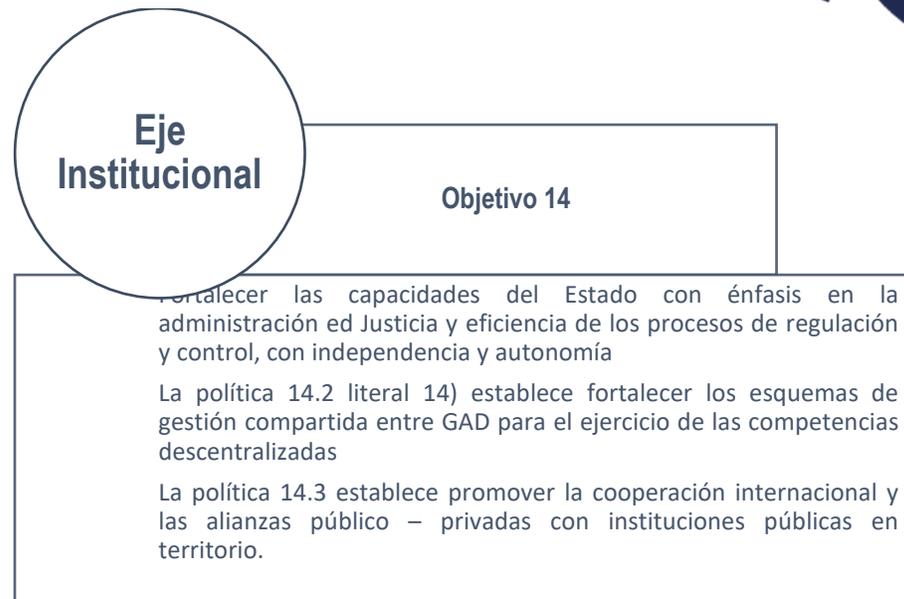
Al finalizar este apartado, al igual que en los anteriores se incorpora un análisis de potencialidades y limitaciones pensadas en los gobiernos locales para la gestión de la cooperación internacional y lineamientos que permitiría la generación de política pública local en el marco de las funciones y competencias establecidas igualmente en el COOTAD y la Constitución.

#### III.1 Políticas Públicas de Cooperación Internacional enfocadas en la cooperación descentralizada de los Gobiernos Provinciales: Limitaciones y Potencialidades

##### *Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador “Creando Oportunidades” (2021-2025):*

El Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador “Creando Oportunidades” 2021-2025 se enfoca en el escenario 2030 como un año en el cual el mundo va a medir el impacto de las políticas generadas para la erradicación de la pobreza, la protección del medio ambiente, la resolución de las brechas de género, entre otros elementos contenidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible como las alianzas estratégicas a las que se articula la cooperación internacional pensada sobre todo en los gobiernos autónomos descentralizados.

Desde esa mirada se puede recoger el trabajo planteado en el Plan Nacional sobre el Modelo Territorial que establece en su tercer eje la articulación del Territorio para el aprovechamiento de las potencialidades locales, se busca de manera particular mediante las capacidades locales tener inserción en el mercado internacional por lo que se establece como lineamientos la articulación, la descentralización, desconcentración y la gobernanza colaborativa. Algunos de los objetivos planteados en este Plan Nacional de Desarrollo se articulan a la promoción de la gestión descentralizada y en esa línea la gestión de la cooperación descentralizada como se plantea en el siguiente gráfico:



*Ilustración 11 Políticas de Cooperación Internacional en el Eje Institucional del PND*

Adicionalmente, el PND ha vinculado las metas planteadas con el cumplimiento de la Agenda 2030 en alrededor de 123 de las 129 metas, un abordaje del 36% de la agenda global que se espera cumplir con los actores vinculados a la planificación nacional y territorial como son los Gobiernos Provinciales, quienes a su vez han articulado de acuerdo con los lineamientos nacionales, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.

### **Estrategia Territorial Nacional para las Oportunidades 2021- 2025**

La Estrategia Territorial Nacional para las Oportunidades se establece en tres líneas de acción. Primero, el Soporte Territorial para la Garantía de Derechos; Segundo, Gestión del Territorio para la Transición Ecológica; y, Tercero, Articulación del Territorio para el aprovechamiento de las potencialidades locales. En esta última directriz se establece dentro del lineamiento de Gobernanza Colaborativa, los siguientes lineamientos territoriales



13. Promover la cooperación internacional y alianzas público-privadas en el territorio



16. Fomentar la gestión integral de recursos naturales transfronterizos en coordinación con los países involucrados, con especial énfasis en las zonas amazónicas y los ecosistemas marino – costeros.

*Ilustración 12. Lineamientos Territoriales de Cooperación Internacional en la ETN*

Fuente: Plan Nacional Creando Oportunidades 2021 – 2025

## **Estrategias para la Gestión de Actores de la Cooperación Internacional desde las Políticas de Cooperación Internacional No Reembolsable 2019 -2021 del Ministerio de Relaciones Exteriores**

**Estrategia 2: Generar mecanismos e instrumentos para el desarrollo de procesos eficientes y soberanos de negociación, fomentando asociaciones e intervenciones estratégicas y complementarias a los esfuerzos del Estado por el desarrollo.**

7. Los GAD negociarán y suscribirán instrumentos de cooperación internacional descentralizada con cooperantes descentralizados, que se generen de la gestión directa, de conformidad con sus competencias y prioridades definidas en sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

8. Las entidades ejecutoras del Gobierno Central y GAD, negociarán y suscribirán convenios e instrumentos para la ejecución de programas y proyectos:

**Estrategia 3: Fomentar la articulación entre los diferentes actores del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, para establecer procesos, plazos y roles, que permitan agilizar la ejecución de la CINR.**

3. Las instituciones nacionales, del Gobierno Central o Descentralizadas, deberán garantizar las condiciones institucionales necesarias, a nivel de estructura y de capacidades, para la adecuada ejecución de los programas y proyectos de CINR.

**Estrategia 4: Promover la evaluación estratégica y de resultados de programas, proyectos, marcos y políticas de CINR, de manera oportuna y eficiente.**

2. Las entidades ejecutoras, del Gobierno Central o GAD, serán responsables del monitoreo de los programas y proyectos realizados con CINR, de acuerdo con el ámbito de competencias

**Estrategia 5: Generar información oportuna y transparente sobre la CINR en Ecuador, que permita monitorear, actualizar y reportar información periódica sobre las intervenciones de CINR.**

4. Las instituciones ejecutoras y cooperantes deberán registrar de manera obligatoria información sobre beneficiarios de los programas y proyectos en el que consten variables demográficas, que permita visibilizar logros e impactos, en términos de bienestar de los beneficiarios

El 7 de noviembre del 2007, mediante Decreto Ejecutivo No.699, se creó el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI), la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI, antes AGECI) y el Comité de Cooperación Internacional (COCI, entonces CODCI). A continuación, un gráfico que define como se encontraban definidos los integrantes del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional:



*Ilustración 13* Integrantes del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional

En esa línea se creó también el Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación SETECI, que se estableció como un complemento a los procesos de negociación, planificación y gestión de la información de la cooperación internacional no reembolsable para el trabajo en el desarrollo de información sobre fuentes, actores, programas y proyectos de cooperación internacional, utilizando herramientas informáticas y un sistema de información que se denominó Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación de la Cooperación Internacional (SISECI) con dos subsistemas el primero, el Subsistema de Información de la Cooperación Internacional; y, el segundo el Subsistema de Información de la Cooperación Sur - Sur (SICSS) SETECI (2015)

Sin embargo, mediante decreto ejecutivo No. 1202 del 2016 se reorganiza el planteamiento de este sistema para lo cual se suprime la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional y se encomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana la rectoría, planificación, regulación, control y gestión del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional. A partir de ese momento y en el marco de las competencias, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana establece lineamientos para la cooperación internacional. A continuación, se listan algunas de las políticas públicas que se mantienen al momento en cuanto a cooperación internacional:

- Catálogo de Oferta – Cooperación Sur – Sur
- Manual de Evaluación de la Cooperación Sur – Sur
- Agenda de Política Exterior 2017-2021
- Plan de Movilidad Humana
- Políticas Públicas Migratorias



### **III.1.1 Limitaciones y Potencialidades**

Actualmente el Plan Nacional de Desarrollo presenta más potencialidades que limitaciones para los Gobiernos Provinciales considerando que no ha sido planteado en una lógica de centralizar el poder en el ejecutivo sino que plantea una propuesta de gobernanza colaborativa y considera la necesidad de fortalecer las capacidades locales con los gobiernos locales, esto se enfatiza en el Eje Institucional.

De igual manera, la estrategia nacional territorial es una oportunidad para los gobiernos provinciales porque plantea nuevamente la gobernanza colaborativa en la tercera línea de acción que se establece como la articulación del territorio. Así también dentro de las políticas se reconoce la necesidad de esa articulación entre niveles de gobierno, así como alianzas público – privadas pensadas desde la gestión de la cooperación internacional.

En los otros casos, las políticas planteadas desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana son también espacios de oportunidad para potencializar la agencia de los gobiernos provinciales como gestores de cooperación. Por ejemplo, en la generación de propuestas articuladas a la cooperación descentralizada y la cooperación sur-sur que permitiría además de responder a la gestión de la competencia a la vez entender la realidad socio-territorial encontrando pares similares para el trabajo por la equidad territorial.

Dentro de las limitaciones se podría plantear la lógica central de la política pública similar a la normativa nacional entendiendo precisamente que los lineamientos para hacer política pública están enfocados en el fortalecimiento del estado central. Otras limitantes, es la reducción de espacios de gestión para los gobiernos locales como implica la reducción del Estado en el caso de la supresión de instancias que pasan al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Finalmente, una limitante general encontrada en esta revisión de documentos está en la ausencia de políticas públicas enfocadas de manera específica no solo en la construcción sino en el sostenimiento de un Sistema de Cooperación Internacional; y, que este sistema cuente a la vez con una mirada territorial para el registro de oferta y demanda de la cooperación internacional. Así también los acuerdos que se establecen a nivel de estados deben mantener en las líneas prioritarias de cooperación las necesidades de los territorios reconociendo la heterogeneidad de estos.

Un punto pendiente a las políticas públicas del país enfocadas en los gobiernos provinciales es el proceso de evaluación con enfoque plural de estas políticas públicas que se debe realizar tanto a nivel nacional como a nivel local. El proceso de evaluación con enfoque plural implica los distintos criterios evaluativos en todos los niveles de gobierno y también por medio de todos los actores involucrados.

### **III.2 Articulación de políticas públicas de cooperación internacional en la construcción del nivel intermedio**

Según Thoening (1997) las políticas públicas son otra forma de hacer política, donde es necesario reconocer el mundo operacional de actores y estrategias, el mundo de las decisiones colectivas y el mundo de las reglas de constitucionalización. En ese sentido se han marcado estrategias

internacionales para la generación de la articulación territorial como es la Agenda 2030 y los ODS que están pensados en principios territoriales como la planificación nacional y territorial, principalmente en fiscalidad; presupuestos públicos; sistemas de inversión pública; enfoques integrados e intersectoriales.

Como temas complementarios a los que se incorporan los ODS se considera la movilización de recursos financieros nacionales e internacionales para el desarrollo; el comercio internacional como promotor del desarrollo; el aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo. En base a esto, los países de la región han definido mecanismos de territorialización como los documentos con lineamientos generales, institucionalidad para la incorporación, seguimiento y cumplimiento de la Agenda 2030 de los niveles subnacionales, socializaciones y capacitaciones, diagnósticos, herramientas para la incorporación en planes locales iniciativas de la sociedad civil y mecanismos de buenas prácticas. Des estos lineamientos, Ecuador cuenta con cinco elementos como se puede observar en el siguiente mapa:



Ilustración 14 Mapa de Territorialización de ODS

Fuente: CEPAL, 2020

En base al mapa se observa que en el caso país quedan pendiente procesos de institucionalización y mecanismos específicos orientados en los planes locales como son los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Esta es una limitante para la construcción del nivel intermedio de gobierno que además de intermediar como lo señala su definición, necesita tener el poder y capacidad de gestionar las agendas internacionales y nacionales a nivel territorial, si se mantienen las acciones rectoras en el centro no se puede dar esta acción clave de un gobierno intermedio.

En el caso del Plan Nacional de Desarrollo se ha definido desde el gobierno la forma de aterrizar la planificación nacional con la territorial. A continuación, se presenta un gráfico de territorialización del Plan Nacional de Desarrollo en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial por medio de la ETN y las Agendas y Planes Intersectoriales



Ilustración 15 Territorialización del PND en PDOT

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Creando Oportunidades

Para la construcción del nivel intermedio que quedó pendiente con el planteamiento de regiones que no llegaron a consolidarse hasta el momento, es fundamental como señala Ortiz que exista la decisión de entregar el poder a los gobiernos locales existentes.

El Ecuador no ha encontrado una solución al problema del gobierno intermedio. Históricamente han existido dos niveles de gobierno con poder en el territorio: el nivel central – que se consolidó a finales del siglo XIX- y el nivel municipal -que viene desde la colonia-, pero entre los dos no se ha logrado fortalecer un nivel de gobierno que sirva de enlace y organice el territorio. (Ortiz, 2017)

En este caso, los gobiernos provinciales son los más próximos a construir el gobierno intermedio. Considerando que la gestión de la cooperación internacional se da en todos los niveles de gobierno y es concurrente entre estos, el gobierno provincial desde la planificación territorial tiene la oportunidad de consolidar los planes territoriales con estrategias de cooperación internacional y alineación con las agendas globales, así como la articulación de gobiernos locales para propuestas y estrategias de financiamiento y asistencias al desarrollo que pueden darse desde la cooperación internacional al ver una red territorial sostenible.

La descentralización de la cooperación internacional nace de la crisis de un modelo que no logra traducir las necesidades locales hacia el accionar internacional. Así como la descentralización en general ha sufrido grandes cambios de enfoque, la cooperación descentralizada también lo ha hecho, adecuándose a las nuevas necesidades que los actores locales, las prioridades de la agenda internacional y las nuevas concepciones del desarrollo le sugieren.



Con el actual modelo de descentralización por primera vez se hace explícita esta competencia, como se hace obligatorio para los gobiernos subnacionales pensar en ella. La lucha inicial por este espacio de poder y accionar nace de la importancia de acceder a recursos económicos e intervenir en la ejecución que se haga con ellos en el territorio.

### **III.3 Incidencia de las políticas públicas en la gestión de los GADP**

Para determinar la incidencia de las políticas públicas y marco regulatorio en los gobiernos provinciales es importante partir de procesos de diagnóstico, por un lado; y, por otro de evaluación de la gestión de la competencia. En este primer producto no se abordará a detalle estos resultados sino en un siguiente producto. Sin embargo, se pueden presentar indicios de esos análisis enfocados en entender los beneficios y oportunidades o cambios que se han generado en los territorios a partir de la descentralización de la competencia de cooperación internacional y la normativa y políticas públicas vigentes en ese mismo sentido.

En base a algunos estudios se puede señalar que no todos los gobiernos provinciales cuentan con una claridad de conocimiento sobre las implicaciones de la cooperación internacional pues fue planteada como una competencia para la gestión de recursos para el cumplimiento de las otras competencias, desconociendo las capacidades de acción y articulación a nivel nacional e internacional que se pueden dar con la gestión de estas competencias. Por ejemplo, la Declaración de París y la Agenda de Accra en la gestión de la respectiva competencia, el Programa ART del PNUD Ecuador durante los años 2010 y 2011, en colaboración con varias redes internacionales de actores descentralizados, implementó un “Proceso consultivo sobre la eficacia de la ayuda a nivel local”, diseñando una metodología específica de valoración temática y aplicándola inicialmente en dos importantes provincias del territorio: Carchi y Esmeraldas

En términos generales, de acuerdo con la información proporcionada por el programa ART PNUD (SETECI. Gobierno Nacional del Ecuador. PNUD Ecuador, 2011) se evidencia que la capacidad de conocimiento y gestión operativa para ejercer la competencia con la que cuentan estas dos provincias es entre mediana y baja, mientras que el interés por implementarla como mecanismos de captación de recursos es alto. Ecuador cuenta con diversas políticas sectoriales y un marco legal que favorece la gestión efectiva y la aplicación de los principios estipulados en París y Accra. Sin embargo, no todos los gobiernos provinciales han tenido el mismo interés y también acceso a espacios e información referente a la cooperación internacional en el país.

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

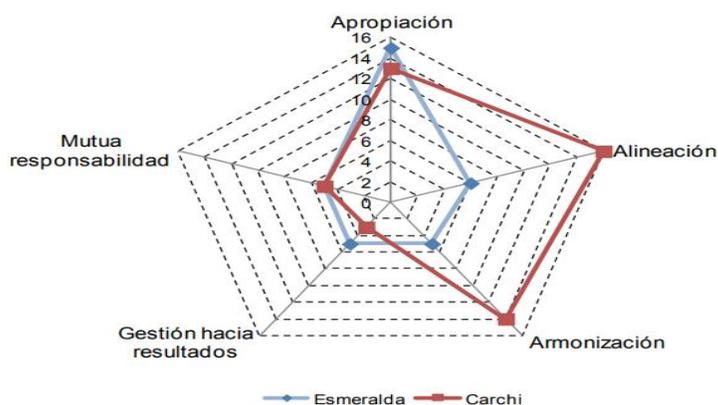


Ilustración 16 Medición de la EAD en Provincias de Carchi y Esmeraldas

Fuente: Monje, 2013

A excepción de la gestión de la cooperación internacional, el resto de las competencias transferidas trajeron consigo su respectivo presupuesto. Las razones por las cuales no se destinó una partida específica transferible para esta competencia bajo la creencia de que esta gestión no representaría mayores gastos, además de considerar acertadamente que dicha competencia en sí misma es una importante fuente de financiación, lo que implicó desde otros espacios como el Consorcio de Gobiernos Provinciales un trabajo constante por medio de socializaciones y diálogos para expresar que la cooperación internacional no solo representaba recursos y que gestionar la competencia implicaba financiamiento desde los GADP así como estrategias de articulación y aceptación de otras formas de cooperación como la asistencia técnica o el intercambio de buenas prácticas locales con pares internacionales.

La transferencia de la competencia de gestión de la cooperación internacional consiste en el ejercicio de la facultad para captar recursos provenientes de donaciones no reembolsables que no constituyen recursos fiscales, por lo que el Ministerio de Finanzas mediante el oficio No. MF-DM-2011-1365 del 26 de septiembre de 2011, informa que no procede el coste de la competencia y que puede por lo tanto directamente transferirse la competencia. (CNC, La acción internacional de los Gobiernos Territoriales, 2016)

Para que la cooperación internacional desde las políticas públicas tenga una plena incidencia en el territorio se necesita que los gobiernos locales lleguen a alinear planes, normativa y política pública a su planificación y también a la gestión de normativa interna como procesos de ordenanza que establezcan los lineamientos de la cooperación internacional descentralizada según cada caso, o a su vez instrumentos de regulación interna, planificación y gestión del desarrollo. Este proceso de cambios en la lógica de como se ha pensado e incorporado la gestión de la cooperación internacional implica también la identificación de fuentes de cooperación más cercanas a cada territorio, la articulación de necesidades territoriales con la alineación de prioridades internacionales, capacidades y fortalecimiento de equipos técnicos.

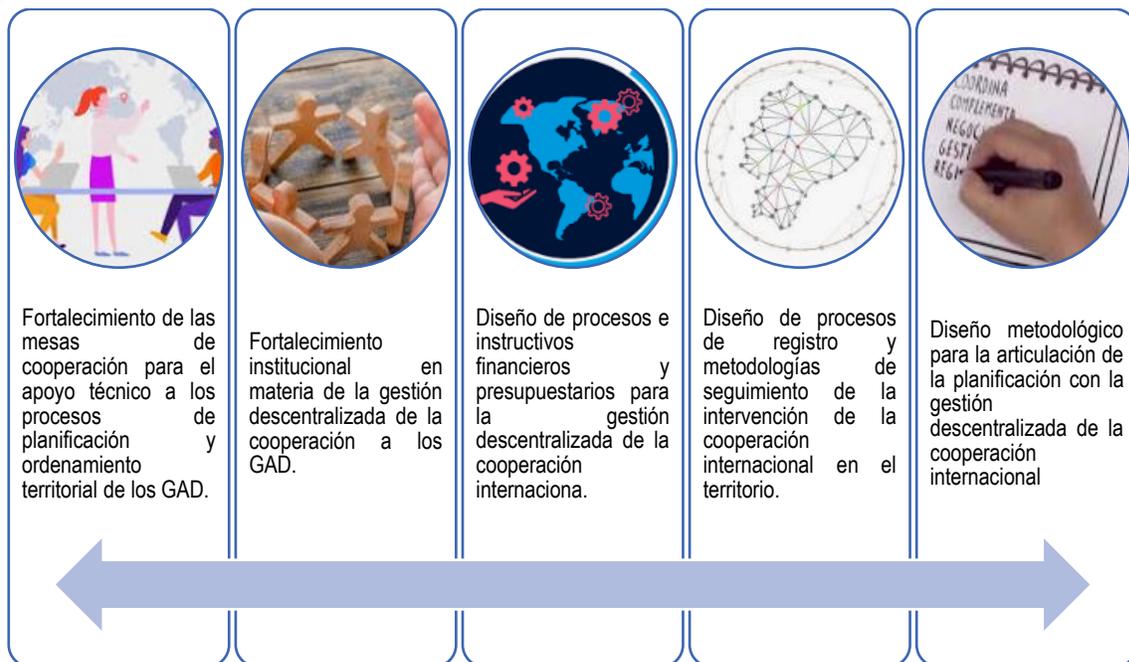
De acuerdo con el COOTAD, el Plan de Ordenamiento Territorial es el instrumento de la planificación del desarrollo que ordena, compatibiliza y armoniza las decisiones estratégicas de

desarrollo. Así también los gobiernos provinciales tienen entre sus facultades la rectoría en el marco de las competencias, como se establece en el Art.116:

COOTAD Art. 116.- Facultades. Las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. (...) La rectoría es la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. Será nacional y corresponderá al gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privativos y estratégicos. Los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esta facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios, bajo el principio de unidad nacional

La idea de territorialización supone considerar una complementariedad entre el Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, y una dinámica de relaciones entre estos niveles. En esa dinámica, hay situaciones de fragmentación y dispersión, de bloqueo, o de aprendizaje abierto, e incentivos para motivar cambios institucionales en las dos direcciones. La territorialización implica una estrategia que depende de la capacidad de colaboración, los intereses de los actores, y los rendimientos o resultados de cada institución (Larenas, 2019)

En el afán de promover la puesta en práctica de los lineamientos nacionales y su territorialización, la ex SENPLADES y los Gremios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (CONGOPE, AME y CONACOPARE) trabajaron cinco estrategias, una de las cuales es la de cooperación internacional. Para su desarrollo se establecieron los siguientes pasos (SENPLADES et al; 2010):



Elaboración propia en base a (CONGOPE, 2013)

Actualmente la gestión de la cooperación internacional a nivel provincial debe no solo incorporar estos elementos que han tenido incidencia en la gestión local sino también incorporar nuevas visiones que permitan innovar las formas en las que se han presentado las negociaciones alrededor de esta competencia. La nueva visión de la cooperación internacional, las tendencias actuales van

mucho más allá. Se observan formas más integrales de cooperación como los “hermanamientos, donde se intercambian mucho más que recursos financieros”. (Bonilla, 2014 )

El Gobierno Provincial es el más cercano al diseño, elaboración y ejecución de proyectos de cooperación internacional en ese sentido por medio de hermanamientos y procesos de articulación. Por ejemplo, UNASUR reconocía que los gobiernos subnacionales son agentes de un proceso de integración sudamericano más democrático, es decir pueden asociarse con otros actores a nivel de territorio ecuatoriano, pero también con otros actores de la región para defender sus intereses y promover la cohesión regional. (Albuja, 2019) Lo que permitiría a la vez una plena autonomía en la injerencia de cooperación internacional desde los gobiernos locales, para este caso los gobiernos provinciales como se desarrollará en los siguientes productos de esta investigación.



## IV. BIBLIOGRAFÍA



- Albuja, S. (2019). DESCENTRALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL: LA INCLUSIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN LA CONSTRUCCIÓN SUDAMERICANA. *Aldea Mundo* .
- AME. (2015). Marco Nacional e Internacional de la Cooperación Internacional. En AME, *Guía para la Gestión de la Competencia de Cooperación Internacional* .
- AsambleaNacional. (2008 ). *Constitución del Ecuador* .
- AsambleaNacional. (2010 ). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas* .
- AsambleaNacional. (2010). *COOTAD*.
- Bonilla, D. (2014 ). *LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA EN LOS GAD* .
- CEPAL. (s.f.). *Observatorio - Ratificación de Tratados Internacionales desde Ecuador* .
- Chávez, P. (2022). *Evaluación Final del Marco de Cooperación de Desarrollo Sostenible para el Ecuador* .
- CNC. (2011). *Resolución 009* .
- CNC. (2016). *La acción internacional de los Gobiernos Territoriales* .
- CONGOPE. (2013). *Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional* .
- Ecuador. (2021). : *Plan Nacional de Desarrollo Creando Oportunidades* .
- Larenas, R. (2019). Construcción de políticas territoriales, la arena de lucha de la autonomía. En CONGOPE, *Territorialización de la política pública* .
- MinisteriodeRelacionesExteriores. (2019). *Políticas y Estrategias de la Cooperación Internacional No Reembolsable 2017-2021*.
- Monje, J. (2013). *Cooperación Internacional, Descentralización y Participación Ciudadana* . CEPAL.
- ONU. (2015). *Marco Sendai* .
- ONU. (2016). *Acuerdo de París* .
- ONU. (2016). *Nueva Agenda Urbana* .
- ONU. (2019). *Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible ONU - Ecuador 2019-2022*.
- Ortiz, S. (2017). El vacío del Gobierno Intermedio . En GIZ, *Balance de la Descentralización en Ecuador* .



## V. ANEXOS

Tabla 1 Rectoría, Planificación y Control de la Gestión de la Cooperación Internacional

Facultad	Atribución	Nivel de Gobierno	
		Central	GAD
<b>RECTORIA</b>	Aprobar la política nacional de cooperación internacional no reembolsable del Ecuador.	X	
	Definir directrices y lineamientos nacionales de CINR.	X	
	Emitir políticas y lineamientos locales que reconozcan su especificidad territorial para la gestión de la CINR.		X
<b>PLANIFICACIÓN</b>	Definir planes, estrategias o agendas nacionales, para organizar la gestión de la CINR.	X	
	Establecer planes, estrategias y agendas locales, para organizar la gestión de la CINR.		X
	Organizar la demanda y la oferta territorial de CINR		X
	Planificar la gestión de programas y proyectos de cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.		X
<b>REGULACIÓN</b>	Establecer la normativa nacional para la gestión adecuada de la CINR	X	
	Emitir la normativa local, que le faculte la Constitución y la ley, para regular la gestión de la CINR.		X
<b>CONTROL</b>	Establecer mecanismos de control para asegurar el cumplimiento de la normativa nacional vigente y la articulación de la gestión de la CINR con los lineamientos y políticas nacionales.	X	
	Establecer mecanismos de control para asegurar el cumplimiento de la normativa local y la adecuada gestión de la CINR.		X
	Realizar el seguimiento de los programas y proyectos financiados con CINR.	X	X
	Realizar el seguimiento de los programas y proyectos financiados con CINR.		X
	Realizar evaluaciones de impacto sobre programas y proyectos realizados con CINR.		X
	Registrar en sus respectivas circunscripciones territoriales acuerdos, programas y proyectos financiados con recursos de CINR y emitir un informe anual de registro		X

Elaboración en base a Matriz de Productos y Servicios y Resolución 009 (CNC, 2011)



Tabla 2 Gestión de la Cooperación Internacional

<b>ATRIBUCIONES EN LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL</b>	
<b>ACTORES</b>	
<b>GOBIERNO NACIONAL</b>	<b>GAD</b>
<b>Negociar y suscribir a nombre del Estado ecuatoriano, los acuerdos de CINR.</b>	Negociar y suscribir convenios e instrumentos de ejecución de cooperación descentralizada con cooperantes descentralizados que se generen en la gestión directa.
<b>Administrar y mantener el sistema nacional de información de la CINR.</b>	Promover la cooperación descentralizada
<b>Proveer de manera oportuna a los GAD información acerca de acuerdos, convenios y demás instrumentos de cooperación, actores, líneas y oportunidades de cooperación, a través de eventos, publicaciones, bases de datos, medios informáticos, y otros instrumentos</b>	Promover el posicionamiento y representación del territorio en el contexto internacional, de conformidad con la normativa nacional.
<b>Organizar y articular el funcionamiento del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, con la participación de los GAD y demás actores</b>	Ejecutar Programas y Proyectos de CINR
<b>Sistematización las demandas y ofertas territoriales de CINR generadas por los GAD y proponer un plan anual de demanda de la CINR.</b>	Identificar actores, recursos y oferta de CINR
<b>Identificar las fuentes y oportunidades de ampliación de la cooperación internacional y establecer mecanismos de difusión para los GAD</b>	Informar periódicamente a la entidad técnica nacional de cooperación internacional, sobre el seguimiento y estado de los programas y proyectos con CINR
<b>Presentar informes periódicos sobre el funcionamiento de la gestión de la CINR.</b>	Informar periódicamente a la entidad técnica nacional de CINR sobre el resultado de las evaluaciones efectuadas.
<b>Coordinar espacios de articulación entre niveles de gobierno y otros actores relacionados, tales como mesas de diálogo y redes territoriales, que permitan alinear la cooperación con las prioridades nacionales y planes de desarrollo nacional y locales</b>	Informar periódicamente a la entidad técnica nacional de cooperación internacional, sobre el seguimiento y estado de los programas y proyectos con CINR.
<b>Administrar y mantener el registro nacional de acuerdos, programas y proyectos financiados con recursos de cooperación internacional no reembolsable.</b>	Identificar, coordinar y procesar las demandas de CINR.
	Negociar y suscribir convenios e instrumentos de ejecución de programas y proyectos que se deriven de acuerdos internacionales suscritos entre el Ecuador y cooperante oficial.
	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.
	Promover y participar en espacios de articulación con otros niveles de gobierno para identificar temas priorizados en los PDOT que deban ser considerados para la negociación de tratados y acuerdos internacionales suscritos por el Ecuador
	Establecer, promover y participar en espacios de articulación a nivel local y con otros niveles de



	<p>gobierno para la formulación de propuestas de estrategias, planes y orientaciones para la gestión de la CINR.</p> <p>Promover y participar en espacios de articulación para incorporar necesidades territoriales y aportes para el funcionamiento del sistema de información de la CI.</p> <p>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</p> <p>Formular, diseñar y preparar proyectos de CINR para el cumplimiento de las competencias, atendiendo las prioridades definidas en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial.</p>
--	---

*Elaboración en base a Matriz de Productos y Servicios y Resolución 009 (CNC, 2011)*

*Tabla 3 Tratados Ratificados por Ecuador*

<b>No.</b>	<b>Nombre del Tratado</b>	<b>Descripción</b>	<b>Fecha</b>
1	CITES	Tiene por objetivo velar por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para su supervivencia.	1975
2	Convenio de Viena	El Convenio tiene por objetivo alentar a las Partes a promover la cooperación a través de observaciones sistemáticas, investigaciones e intercambio de información sobre el impacto de las actividades humanas en la capa de ozono y para adoptar medidas legislativas o administrativas en contra de actividades que puedan producir efectos adversos en la capa de ozono.	1990
3	Protocolo de Montreal	Su objetivo es aplicar límites a la producción y el consumo de los principales productos químicos que destruyen la capa de ozono que protege a la Tierra. El Protocolo contribuye también a los esfuerzos mundiales contra el cambio climático, dado que la mayoría de las sustancias que agotan el ozono eliminadas en el Protocolo son también potentes gases de efecto invernadero.	1990
4	CMNUCC	La Convención establece un marco general para los esfuerzos intergubernamentales para hacer frente los desafíos provocados por el cambio climático	1993
5	CDB	En el Convenio se reconoce la función decisiva que desempeña la mujer en la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y se afirma la necesidad de la plena participación de la mujer en todos los niveles de la formulación y ejecución de políticas encaminadas a la conservación de la diversidad biológica.	1993



6	Convenio de Basilea	Las disposiciones del Convenio giran en torno a la disminución de la generación de desechos peligrosos y la promoción de la gestión ambientalmente racional de los desechos peligrosos, la restricción de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos, y la aplicación de un sistema regulatorio para los movimientos permisibles de desechos peligrosos.	1993
7	UNCCD	La convención se enfoca específicamente en zonas áridas, semiáridas y sub-húmedas y secas, donde se encuentran algunos de los ecosistemas más vulnerables	1995
8	Protocolo de Kioto	El Protocolo establece metas vinculantes de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para los países industrializados, reconociendo que son los principales responsables de los elevados niveles de emisiones que hay actualmente en la atmósfera y bajo el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas.	2000
9	Protocolo de Cartagena	El Protocolo busca proteger la diversidad biológica a través de la administración de los movimientos entre países de organismos vivos modificados (OVM) que resulten de la aplicación de la tecnología moderna y establece un procedimiento de acuerdo fundamentado previo para garantizar que los países cuenten con la información necesaria para tomar decisiones acerca de la importación de organismos vivos modificados a su territorio.	2003
10	CMS	La convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS), en vigor desde 1983, es la única convención global especializada en la conservación de las especies migratorias, sus hábitats y sus rutas de migración	2004
11	Convenio de Rotterdam	El convenio establece un procedimiento de consentimiento previo informado (CPI) para la importación de productos químicos peligrosos.	2004
12	Tratado sobre los Recursos Fitogenéticos	Tiene por objetivo la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización para lograr una agricultura sostenible y la seguridad alimentaria. El Tratado reconoce la significativa contribución de los agricultores a la diversidad de los cultivos que alimentan el mundo y busca proteger los conocimientos tradicionales y aumentar la participación en los procesos de adopción de decisiones de los mismos.	2004
13	Convenio de Estocolmo	Tiene como objetivo proteger la salud humana y el medio ambiente de Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs). El convenio requiere que las	2004



		Partes tomen medidas para eliminar o reducir la producción, utilización, importación, exportación y emisión al medio ambiente de COPs e incluye disposiciones en cuanto al acceso a la información, la sensibilización y formación del público y la participación en el desarrollo de planes de aplicación.	
14	Convenio de Minamata	El objetivo de este tratado global es proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenos de mercurio y compuestos de mercurio. Incluye disposiciones en materia de información pública, educación ambiental, fomento de la participación y fortalecimiento de capacidades.	2016
15	Acuerdo de Paris	La 21ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 21) celebrada en París en 2015, concluyó con la adopción de la Decisión y del Acuerdo de Paris. Dicho Acuerdo pretende mantener el aumento de la temperatura global muy por debajo de los 2°C, aumentando la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promoviendo la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de carbono.	2017
16	Protocolo de Nagoya	Acuerdo complementario al Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) que tiene como objetivo la participación justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos	2017
17	Acuerdo de Escazú	<b>Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales</b>	<b>2020</b>

Elaboración Propia en base a Observatorio de la CEPAL <sup>3</sup>

<sup>3</sup> Información Disponible en Observatorio de la CEPAL.  
<https://observatoriop10.cepal.org/es/countries/37/treaties>

**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)**