

CONSEJO NACIONAL DE GOBIERNOS PARROQUIALES RURALES DEL ECUADOR



ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS



CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR



SECRETARIA TÉCNICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL



PLAN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Gobiernos Autónomos Descentralizados

En el marco de la transferencia de la competencia de
Gestión de la Cooperación Internacional

Quito, Abril de 2013

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
1. ANTECEDENTES	5
2. COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	7
2.1 Contexto Internacional – Arquitectura del sistema de gobernanza de la cooperación internacional	7
2.2 Contexto Nacional - Agenda soberana de la cooperación internacional	11
3. MARCO NORMATIVO	13
3.1 Constitución de la República del Ecuador	13
3.2 Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013	14
3.3 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	14
3.4 Código de Planificación y Finanzas Públicas	14
3.5 Decretos Ejecutivos	15
3.6 Resolución N° 0009-CNC-2011	16
4. DIAGNÓSTICO DE CAPACIDADES OPERATIVAS	16
4.1 Capacidades Operativas de los Gobiernos Autónomos Provinciales	17
4.2 Capacidades Operativas de los Gobiernos Autónomos Municipales	26
4.3 Capacidades Operativas de los Gobiernos Parroquiales	30
4.4 Conclusiones generales	32
5. MARCO CONCEPTUAL	33
6. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	35
6.1 Criterios aplicados y metodología de trabajo	38
6.2 Objetivos	38
6.3 Alcance	39
6.4 Programas	40
7. FUENTES DE FINANCIAMIENTO	50
8. PLAN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	51
BIBLIOGRAFÍA	54

SIGLAS

AME	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CINR	Cooperación Internacional No Reembolsable
CNC	Consejo Nacional de Competencias
COCI	Comité de Cooperación Internacional
CONAGOPARE	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador
CONGOPE	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GAP	Gobierno Autónomo Provincial
NA	Nueva Arquitectura
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PD y OT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PFI	Plan de Fortalecimiento Institucional
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SECI	Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional
SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional

INTRODUCCIÓN

En septiembre de 2011, el Consejo Nacional de Competencias del Ecuador (CNC) emite la Resolución 0009-CNC-2011, mediante cual otorga a cada nivel de gobierno nacional y territorial, facultades específicas para la implementación de la competencia de gestión de la cooperación internacional.

Para llevar a cabo esta competencia, la Resolución establece que la entidad técnica nacional de cooperación internacional y las respectivas entidades asociativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), en coordinación con el Consejo Nacional de Competencias, deberán formular un Plan de Fortalecimiento Institucional (PFI) que permita la adecuada implementación de la competencia de gestión de la cooperación internacional por parte de los GAD, mediante asistencia técnica, capacitación y formación permanente y bajo los principios de eficiencia, eficacia, participación, articulación intergubernamental y transparencia (Resolución 0009, Art. 17).

En función de ello, las entidades asociativas de los GAD: el Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), y el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE) y la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), presentan el Plan de Fortalecimiento Institucional, construido con base en los informes de capacidades operativas emitidos por cada nivel de gobierno y la normativa nacional vigente.

El mismo busca impulsar un proceso integral de desarrollo de capacidades dirigido a fortalecer la gestión de la cooperación internacional de los GAD, así como la articulación a nivel nacional y territorial. Así mismo, ofrece insumos para un mayor posicionamiento de los GAD y sus territorios en la agenda de cooperación internacional y finalmente, contribuir al desarrollo local.

1. ANTECEDENTES

La Constitución de la República del Ecuador, vigente desde el año 2008, introduce importantes elementos en cuanto a la concepción del Estado, su forma de gobierno y modelo de desarrollo; el cual, busca profundizar un modelo de autonomías y descentralización. A partir de ella, el Ecuador se replantea como "(...) un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada (...)" (Artículo 1). De allí que, para el país, el Buen Vivir es imperativo en la construcción de un Estado democrático, incluyente, plurinacional e intercultural.

A través de este paradigma articulador, se recupera la capacidad de planificación y regulación del Estado, en procura de asegurar la redistribución y el desarrollo territorial equilibrado. Contrario a la agenda neoliberal, el Plan Nacional para el Buen Vivir reconoce en el Estado el principal agente de desarrollo, al igual que los demás actores públicos y privados¹. El Estado es un cuerpo compuesto por los gobiernos territoriales, los cuales tienen un rol fundamental en la consecución de los objetivos de desarrollo. En este contexto, la cooperación internacional viene a ser un complemento a la planificación nacional y local.

El Estado, a más de recuperar sus facultades de rectoría, planificación y regulación, precisa de una gobernabilidad descentralizada; es decir, como una forma de redistribución del poder y ejercicio corresponsable en la obligación de satisfacer las demandas de la ciudadanía.

En esta línea, el Plan Nacional de Descentralización, plantea las políticas nacionales respecto al proceso de descentralización, define objetivos y metas, diseña las estrategias ejecutivas para un período cuatrienal y establece los programas de acción que se desarrollarán para optimizar la sinergia y la combinación de esfuerzos de los actores institucionales y sociales que se involucran.

El elemento esencial para romper la inequidad, reducir las brechas de inequidad y conseguir el Buen Vivir, es la adecuada construcción del Estado en el territorio, y para ello se toma como base los siguientes principios fundamentales: subsidiariedad, articulación, complementariedad y corresponsabilidad e igualdad.

Con base en estos principios, la Constitución de la República del Ecuador reconoce que los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen la competencia exclusiva para gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el año 2010, durante el proceso de promulgación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, las reflexiones en cuanto a la gestión descentralizada de la cooperación internacional adquieren mayor relevancia para las entidades asociativas de los GAD.

En concordancia, la Ley del Régimen de Gobiernos Autónomos Descentralizados establece un sistema nacional de competencias, cuyo organismo técnico, el Consejo Nacional de Competencias (CNC), será el encargado de determinar las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales. Es así que, en septiembre de 2011, el Consejo Nacional de Competencias emitió la Resolución N° 0009-CNC-2011, por medio de la cual se otorga a cada nivel de gobierno facultades específicas para la implementación de la

¹ SETECI, Informe de Cooperación Internacional 2011

competencia de la gestión de la cooperación internacional para la obtención de recursos no reembolsables y asistencia técnica.

Paralelamente al proceso de construcción de la normativa nacional para el ejercicio de la competencia, desde abril del año 2008, las entidades asociativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador: CONGOPE, que representa a las 23 provincias²; AME, que representa a los 221 municipios; y CONAGOPARE, con sus 819 parroquias rurales; vienen trabajando conjuntamente y en coordinación con las instituciones del gobierno central ecuatoriano y organismos internacionales de cooperación, con la finalidad de generar insumos que aporten en la reflexión sobre la gestión descentralizada de la cooperación internacional, y al ejercicio coherente, soberano y eficaz de la cooperación internacional en los territorios.

En ese orden, con la participación de las direcciones y encargados de cooperación de los gremios, y el apoyo de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) y la Cooperación Alemana-GIZ, se construye en el 2010 la propuesta preliminar para el Subsistema de Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional.

Posteriormente, entre los meses de septiembre y diciembre de 2011 se construye la “Estrategia para la Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional en el Ecuador”, proceso que contó con el apoyo de ART PNUD y la AECID. El objetivo de dicha estrategia es promover el desarrollo de la Cooperación Internacional gestionada por los propios Gobiernos Autónomos Descentralizados para potenciar su relación con los diversos actores de la cooperación y articular esfuerzos que perfeccionen y fortalezcan sus capacidades técnicas e impulsen un mejor aprovechamiento de la cooperación con miras a alcanzar procesos de desarrollo sostenible a nivel local y nacional.

Se busca además “superar el enfoque administrativista de la cooperación internacional -centrado en la gestión puntual de proyectos- para tender hacia un enfoque más integral, que potencie la reciprocidad de intereses y beneficios mutuos, que promueva procesos de descentralización y autonomía local, así como el fortalecimiento de capacidades de los GAD para asumir la nueva competencia de gestión de la cooperación hacia sus territorios, mejorando su capacidad de respuesta internacional” (CONGOPE, AME, CONAGOPARE, 2011).

Como parte de la transferencia de esta competencia, la Resolución establece que la entidad técnica nacional de cooperación internacional; es decir, la SETECI y las respectivas entidades asociativas de los GAD: CONGOPE, AME y CONAGOPARE, en coordinación con el CNC, formularán un Plan de Fortalecimiento Institucional para la gestión de la cooperación internacional, que incluirá temas de asistencia técnica, capacitación y formación permanente relacionados a la competencia, con el objetivo de generar condiciones necesarias para su ejercicio, bajo los principios de eficiencia, eficacia, participación, articulación intergubernamental y transparencia, de conformidad con el Artículo 153 del COOTAD.

² El Artículo 258 de la Constitución de la República del 2008, establece que la provincia de Galápagos tendrá un gobierno de régimen especial. Su administración estará a cargo de un Consejo de Gobierno presidido por el representante de la Presidencia de la República e integrado por las alcaldesas y alcaldes de los municipios de la provincia de Galápagos, representante de las Juntas parroquiales y los representantes de los organismos que determine la ley. Sin embargo, en la disposición general de la Resolución 0009-CNC-2011, se establece que las disposiciones contenidas en la misma son aplicables al Consejo de Gobierno de Galápagos, como a los Gobiernos Regionales cuando esto se constituyan.

En el tema específico de la gestión de la cooperación internacional, el Artículo 131 del COOTAD 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.

2. COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

2.1 Contexto Internacional – Arquitectura del sistema de gobernanza de la cooperación internacional

La situación política, económica y social que fue establecida luego de la Segunda Guerra, en la que se inserta la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID), se ha transformado sustancialmente desde entonces.

A principio de los noventa se empieza a configurar lo que, en ocasiones, se ha denominado la Nueva Arquitectura de la Ayuda (NA). Dicha Arquitectura se define por el establecimiento de unos objetivos universales en materia de desarrollo y por el nacimiento de nuevos instrumentos que pretenden alcanzar los logros con una mayor eficacia (Olivie: 2004:6).

La NA está definida por los siguientes momentos:

- Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM (2000).
- Cumbre sobre el Financiamiento del Desarrollo (2002).
- Agenda de la Eficacia de la Ayuda.
- Declaración de Roma (2003).
- Declaración de París (2005), en donde se fortalecen los principios de: apropiación; alineación, armonización, gestión por resultados, responsabilidad mutua.
- Declaración de Accra (2008).
- Foro de Busán (2011), en noviembre 2011, como mecanismo de seguimiento de los acuerdos de París y Accra. en la toma de decisiones.

En la nueva arquitectura de la cooperación internacional que se plantea a partir del año 2000, se empieza a reconocer a los gobiernos subnacionales y a la sociedad civil, entre otros actores, como agentes clave en el cambio hacia un modelo de desarrollo sostenible. Esta visión se ve influenciada por la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000), en donde se establecen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con el compromiso de 191 países que plantean la meta de cumplirlos hasta el año 2015.

Esta Arquitectura, ha determinado avances pero también importantes retrocesos debido a la reticencia de realizar modificaciones profundas que permitan adaptarse a los cambios en el sistema internacional, corrigiendo las asimetrías en la distribución del poder. Primero, en líneas generales, la CID se ha movido del paradigma del desarrollo al del combate a la pobreza, lo cual determinó que la discusión por nuevos modelos económicos que cuestionen el sistema y la estructura de la gobernanza de la cooperación queden fuera de los debates. La incorporación de los ODM como eje de la agenda de la cooperación al desarrollo ha comportado la transformación de los objetivos de la cooperación en mínimos, contradiciendo la idea misma

de desarrollo que se enfoca hacia objetivos máximos. A pesar de esto, los primeros siete objetivos a cumplirse hasta el 2015 no serán alcanzados.

Más adelante, en el año 2002 se estableció el **Consenso de Monterrey**, documento que resultó de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo, y se convirtió en punto de referencia para la cooperación internacional en la discusión posterior sobre la eficacia de la cooperación. El documento final se enfoca en 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; y la deuda externa.

De la mano de los compromisos de otorgar mayores recursos, se evidenció la necesidad de avanzar en una agenda de la eficacia de la ayuda impulsada en los Foros de Alto Nivel, en los cuales se busca establecer acuerdos y compromisos de los países y organizaciones donantes así como de los beneficiarios o “socios” en la consecución eficaz del desarrollo. En los cuatro foros que se han celebrado hasta el momento ha primado la posición estatal respecto a la arquitectura de la Cooperación Internacional; sin embargo, en los dos últimos han sido incluidos y han podido incidir actores de la sociedad civil y redes internacionales de gobiernos subnacionales, relevando su importancia como actores clave en el desarrollo.

En el año 2003, se celebra en Roma el I Foro de Alto Nivel sobre Armonización. Su principal alcance es el acuerdo de los países socios, instituciones bilaterales y multilaterales, e instituciones financieras multilaterales para coordinar sus actividades y reducir los costos de transacción para los países receptores de la ayuda.

Más adelante en el año 2005, se expide la Declaración de París en el II Foro de Alto Nivel, que reafirma los compromisos de la Declaración de Roma de armonizar y alinear el suministro de la ayuda al desarrollo y define principios que incidan sobre una ayuda al desarrollo eficaz. La Declaración de París constituye así un compromiso a nivel internacional por el cual se pretende optimizar el apoyo de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a los países en vías de desarrollo (Declaración de París, 2005 y Programa de Acción de Accra, 2008).

Los principios orientados a su racionalización y eficiencia son:

- **Apropiación:** Son los países, con la participación de todos los actores de desarrollo (gobierno central y local, parlamentos, sector privado, sociedad civil, etc.) quienes ejercen su liderazgo y autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo, generando e implementando sus propias estrategias de desarrollo nacional. Por su parte los donantes se comprometen a respetar el liderazgo de los países socios y ayudarlos a reforzar su capacidad para ejercerlo.
- **Alineación:** Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. Para ello, los países socios y los donantes se comprometen a trabajar conjuntamente para establecer marcos comúnmente convenidos que aporten evaluaciones fiables del desempeño, transparencia y responsabilidad de los sistemas nacionales, integrar análisis de diagnóstico y marcos de evaluación del desempeño dentro de las estrategias lideradas por los países para el desarrollo de capacidad.
- **Armonización:** Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces, para lo cual los donantes se comprometen a simplificar procedimientos y complementar esfuerzos, así como a generar y promover incentivos que motiven una conducta alineada de la cooperación.

- **Gestión por resultados:** administrar los recursos de la cooperación internacional en pro de los resultados deseados, utilizando la información para mejorar la toma de decisión.
- **Responsabilidad Mutua:** Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo y, por tanto, una de las prioridades para países socios y donantes es ampliar la responsabilidad y la transparencia en la utilización de los recursos del desarrollo. Para ello se debe reforzar el papel del parlamento en las estrategias de desarrollo nacional y/o los presupuestos, fomentar enfoques participativos involucrando sistemáticamente a los actores del desarrollo en el momento de formular y evaluar el progreso en la implementación de las estrategias de desarrollo nacional. Los donantes se comprometen a proporcionar información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de ayuda.

La Agenda de Eficacia, materializada en la Declaración de París, fue construida, impulsada y orientada por los miembros del CAD, pero lamentablemente sin la participación de un número representativo de los llamados países “beneficiarios”.

Por otro lado, el acuerdo de los países del CAD ha encontrado escaso cumplimiento, principalmente entre sus países miembros. La Agenda de Eficacia no ha incluido los profundos cambios del sistema internacional, principalmente, el fortalecimiento de la Cooperación Sur - Sur (CSS), como una nueva forma de cooperar, bajo nuevos principios, objetivos e instrumentos. La CSS ha sido incorporada en la Agenda de la Eficacia como apéndice de la Cooperación Norte - Sur, invisibilizando sus peculiaridades y, principalmente, el componente político reivindicativo que denuncia las asimetrías del poder internacional y cómo éste se expresa en la lógica tradicional de la cooperación internacional para el desarrollo.

En el año 2008, se celebra el **III Foro de Alto Nivel en Accra**, Ghana, que permite la revisión de medio plazo sobre los avances en la implementación de los principios e indicadores de progreso de la Declaración de París, contribuyendo a una mejor definición de algunos de sus puntos. El Programa de Acción de Accra apuesta por 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 “emergentes”: la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular). Así mismo reconoce el rol de los parlamentos y las autoridades locales en el desarrollo nacional. De este modo el parágrafo 13 en sus literales a y b refiere que:

*“[Los donantes y países socios] Estableceremos un diálogo abierto e inclusivo sobre políticas para el desarrollo. Reconocemos la función fundamental y la responsabilidad de los parlamentos en relación con la identificación del país con los procesos de desarrollo. Para profundizar este objetivo, tomaremos las siguientes medidas: a) Los gobiernos de los países en desarrollo colaborarán en forma más estrecha con los parlamentos y las **autoridades locales** para preparar, implementar y realizar seguimiento de las políticas y planes nacionales de desarrollo. También trabajarán con las organizaciones de la sociedad civil”; b) Los donantes respaldarán las iniciativas para aumentar la capacidad de todos los actores involucrados en el desarrollo – parlamentos, **gobiernos centrales y locales**, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación, medios y el sector privado – para asumir una función activa en el diálogo sobre políticas de desarrollo y sobre el papel de la asistencia como contribución a los objetivos de desarrollo nacionales”.*

El Programa de Acción de Accra toma medidas adicionales para que la Declaración de París se concrete y acelerar el progreso de los compromisos para la eficacia de la ayuda, principalmente para: (i) El fortalecimiento de la identificación de los países en desarrollo respecto a sus políticas de desarrollo; (ii) La

construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo; y (iii) El logro del resultado en términos de desarrollo y su rendición de cuentas.

Finalmente, en noviembre de 2011 se celebra en Busán –Corea del Sur– el **IV Foro del Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda -Alianza de Busán para la Cooperación al Desarrollo Eficaz-**, en el cual se establece por primera vez un acuerdo marco para el desarrollo de la cooperación que acoge a los donantes tradicionales, los cooperantes Sur-Sur, las Organizaciones de la Sociedad Civil y cooperantes privados; destacando la necesidad de reforzar las instituciones del Estado, para facilitar el apalancamiento y la gestión de recursos de la cooperación, considerando las realidades locales y las fases del desarrollo. Se establece como compromiso el apoyo para fortalecer las capacidades en el ámbito local y nacional, para participar de forma efectiva en la cooperación Sur-Sur y triangular (Declaración de Busán; Párrafos 29, 30 y 31d).

Respecto al rol de los gobiernos locales, el párrafo 21 del documento de Busán menciona su importancia en la vinculación a los ciudadanos con el gobierno y en asegurar una apropiación de base amplia y democrática de las agendas nacionales de desarrollo. Para ello se establece como compromiso el apoyar a los gobiernos locales para que asuman plenamente sus roles más allá de la provisión de servicios, promoviendo la participación y rendición de cuentas a nivel sub nacional (Párrafo 21 a).

La Declaración de Busán también hace énfasis en las potencialidades que tienen los actores privados en “los avances en la innovación, creando riqueza, ingresos y empleos, movilizando recursos internos y, a su vez, contribuir a la reducción de la pobreza” (Parágrafo 32), lo que incorpora un nuevo reto a la gestión de la cooperación internacional a nivel local. La cooperación privada presenta una serie de ventajas para el apalancamiento de recursos necesarios en la gestión local, que requieren la generación de herramientas jurídicas y administrativas, tanto locales como nacionales, que respalden la gestión de cooperación, con respeto a la soberanía e intereses nacionales y aportando al desarrollo local.

La Declaración de Busán marca así un punto de inflexión para la cooperación en los próximos años por la importancia y compromisos que se establecen para que los gobiernos locales asuman un mayor rol en la gestión de la cooperación internacional para el desarrollo y por la incorporación de nuevos actores en el financiamiento de la cooperación.

Para algunos analistas, el mensaje más importante de Busán es la promesa de modificar el pensamiento desde el enfoque de la efectividad de la Ayuda (la entrega *-delivery-* de ayuda) a la apuesta por la efectividad del Desarrollo, lo que significa centrarse en verdaderos beneficios sostenibles para los grupos objetivo – para las personas. Sin embargo, para alcanzar éxitos será necesaria una verdadera alianza entre los actores involucrados, una apropiación democrática y enfoques basados en los derechos presentes en la legislación y la práctica y una serie de compromisos para incrementar la efectividad del desarrollo, cumplidos por todos los actores. Otras críticas apuntan a que la Declaración carece de un enfoque de derechos en lo relativo a género. No obstante, se reconoce que se ha reforzado la importancia de la apropiación y de los sistemas nacionales.³

Al mismo tiempo, se ha criticado que temas como las normas mínimas de un entorno propicio para las Organizaciones de la Sociedad Civil están ausentes, mientras que hay algunos compromisos concretos para mejorar el ambiente para el sector privado, que sin embargo no incorporan las preocupaciones de

³ SETECI, Ponencia Uruguay, 11 de abril de 2012, pág 6.

organizaciones de la sociedad civil sobre los riesgos de una ausencia de medidas sociales y ambientales en la intervención de las empresas privadas.

De allí que, la Arquitectura Internacional, hasta el presente debate de Busán, constituyen un referente para la gestión de la cooperación internacional a nivel global; no obstante, el Ecuador busca posicionar las agendas nacionales y territoriales propias, de manera que realmente aporten para complementar las iniciativas de desarrollo definidas en el Plan Nacional del Buen Vivir y los Planes de Ordenamiento Territorial de los GAD.

2.2 Contexto Nacional - Agenda soberana de la cooperación internacional

Las políticas para la cooperación internacional del Ecuador se insertan en la estrategia y agenda soberana del país, y buscan priorizar, orientar y racionalizar las iniciativas de la cooperación internacional no reembolsable, en el mediano y largo plazo. Concretamente, nos referimos a la política pública orientada a implementar la Gobernanza territorial de la cooperación, que surge de la exigencia de una mayor participación y horizontalidad a nivel global, que se refleja en una gestión descentralizada de la cooperación internacional, que vela por el cumplimiento de las políticas nacionales en los territorios, en el respeto al principio de subsidiariedad.

La agenda soberana de la cooperación internacional se apoya sobre principios y fundamentos incorporados en la Constitución, la planificación y los acuerdos internacionales del Ecuador con el mundo, como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico No. 1: Pilares fundamentales de la Agenda Soberana de Cooperación Internacional



El primer gran pilar conceptual es la Constitución de la República del Ecuador, que recoge las expectativas de cambio del pueblo ecuatoriano y se propone una profunda transformación de las estructuras políticas, económicas y sociales, mismas que en décadas pasadas han permitido que la desigualdad y la inequidad se

institucionalicen en el país. El texto constitucional consagra los principios de soberanía y no injerencia en los asuntos internos del Estado, así como el respeto irrestricto a los derechos humanos, reconocidos como interdependientes y de igual jerarquía⁴.

El segundo pilar fundamental es el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y, consecutivamente, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 y la actual estructuración del nuevo Plan Nacional del Buen Vivir; instrumentos de planificación que plasman el objetivo de construcción “de una sociedad que profundice la democracia y amplíe su incidencia en condiciones de radical igualdad social y material”⁵ y los retos nacionales sobre innovación, ciencia, tecnología y talento humano. Estos instrumentos operativizan la necesidad de reconstruir las estructuras políticas, sociales y económicas en función de los objetivos de desarrollo nacional: salir de un modelo de desarrollo basado en las industrias extractivas hacia la construcción de un modelo post-extractivista, en el marco del proceso de integración latinoamericano y de una Estrategia de Desarrollo Endógeno de largo plazo (2025). En este proceso, es fundamental el fortalecimiento de la capacidad de planificación y regulación del Estado, la redistribución y el desarrollo territorial equilibrado. Contrario a la agenda neoliberal, el Plan Nacional para el Buen Vivir reconoce en el Estado el principal agente de desarrollo, al igual que los demás actores públicos y privados. En este contexto, la cooperación internacional viene a ser un complemento a los planes de desarrollo del país.

El tercer pilar, se ubica en el plano de las declaraciones internacionales. Cabe recalcar que con la adopción de la Declaración de París en 2009, el Ecuador fortalece lo dispuesto en el objetivo 5.4 del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, donde se señala la necesidad de “alinearse la cooperación con los objetivos nacionales institucionalizando los mecanismos de rendición de cuentas y los sistemas de evaluación permanente de su impacto”. La Declaración de París se convierte así en una herramienta para exigir a nuestros socios del desarrollo la implementación de los principios de Apropiación, Armonización, Alineación, Gestión Orientada a Resultados y Mutua Responsabilidad, que permiten racionalizar la cooperación y promover un diálogo basado en la soberanía y mutuo respeto. En efecto, estos principios buscan que los países cooperantes se alineen a las prioridades y necesidades definidas por cada país en su estrategia de desarrollo, mediante el diálogo, y que exista un trabajo conjunto para definir una agenda nacional de eficacia de la cooperación.

Finalmente, sobre la base del marco conceptual señalado y el quiebre que introduce en el modelo de desarrollo neoliberal y las lógicas de acumulación capitalista, inequitativas y excluyentes, que han caracterizado la trayectoria histórica del desarrollo y de la democracia ecuatoriana, se incorpora al Sistema Internacional de Derechos Humanos como otro importante pilar conceptual de la estrategia y agenda de cooperación en el Ecuador. La cooperación internacional no reembolsable debe contribuir a un proceso de desarrollo que tenga como ejes la sustentabilidad ambiental y las equidades de género, generacional, intercultural y territorial, y que permita avanzar hacia una realización integral de los derechos humanos, reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador y en los tratados y convenios internacionales de los que el Ecuador es parte, como un paso fundamental en el proceso de realización de la justicia en todas sus dimensiones⁶.

⁴ Constitución Política del Ecuador (2008), Art. 11, numeral 6.

⁵ SENPLADES. Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013, pp. 19.

⁶ Justicia social y económica; justicia democrática y participativa; justicia intergeneracional e interpersonal, justicia transnacional, justicia como imparcialidad. Constitución de la República del Ecuador (2008).

Sobre la base de estos cuatro pilares se fundamentan las políticas de cooperación que se orientan a alcanzar los siguientes objetivos:

1. Contribuir a los objetivos de política exterior, complementando la política comercial y la estrategia de inserción soberana en el sistema mundo.
2. Coordinar la demanda de cooperación y posicionar la oferta nacional, impulsando plataformas y acciones de cooperación Sur - Sur que proyecten las capacidades técnicas e institucionales del país y fortalezcan el proceso de integración regional.
3. Posicionar la cooperación internacional como instrumento eficaz y complementario al desarrollo nacional y territorial.
4. Consolidar la institucionalidad de la cooperación hacia una gestión soberana, eficaz y transparente.
5. Garantizar que los principios de justicia, equidad social y territorial orienten la distribución de los recursos financieros y técnicos de la cooperación internacional.

3. MARCO NORMATIVO

En el marco jurídico constitucional se establecen objetivos, principios y mecanismos para la transferencia y ejercicio de la competencia de cooperación internacional. Planteamos una breve revisión de los aspectos más importantes.

3.1 Constitución de la República del Ecuador

En la vigente Constitución del país, se establece que el Estado Ecuatoriano se gobierna de manera descentralizada (Art. 1), con lo que el nuevo modelo de organización territorial reconoce como Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) a “las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales” (Art. 238).

La Constitución establece que “el régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo” (Art. 239).

Con ello, se asignan obligatoriamente competencias a los GAD en régimen exclusivo a través de una transferencia progresiva de las mismas. Cabe señalar que el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno (Art. 260).

Los artículos 262 numeral 9; 263 numeral 8; 264 numeral 14 y 267 numeral 7, establecen como una de las nuevas competencias exclusivas de los GAD Regionales, Provinciales, Municipales y Parroquiales, la gestión de la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

El texto constitucional consagra los principios de soberanía y no injerencia en los asuntos internos del Estado, así como el respeto irrestricto a los derechos humanos, reconocidos como interdependientes y de igual jerarquía (Art. 11 numeral 6).

3.2 Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013

El Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) es la mayor directriz para el diseño y aplicación de la política pública. Resulta de observancia obligatoria para el sector público y articula la acción pública a corto y mediano plazo en el marco del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir previstos en la Constitución.

En el Objetivo 5 del PNBV, la política 5.4 relacionada con *“Promover el diálogo político y la negociación soberana de la cooperación internacional y de los instrumentos económicos”*, destaca el literal f, en el que se define como lineamiento el *“alinear la cooperación internacional con los objetivos nacionales del Buen Vivir, así como la institucionalización de mecanismos de rendición de cuentas y evaluación de impacto de la cooperación”*. Por su parte, el literal g de dicha política establece como lineamiento *“fomentar las relaciones comerciales y de cooperación internacional con gobiernos autónomos descentralizados a lo largo del mundo”*. Estos aspectos confirman el carácter transversal de la cooperación internacional en todos los sectores de trabajo y objetivos de las instituciones que la gestionan; así como el rol creciente que tienen los gobiernos locales del mundo en la cooperación internacional con el Ecuador.

3.3 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) es la norma básica para el desarrollo del modelo de descentralización establecido en la Constitución. Determina un sistema nacional de competencias y define las competencias exclusivas que tendrán los GAD, así como las facultades para el ejercicio de dichas competencias (Artículos 108 y 116). Del mismo modo, dispone que la transferencia de competencias vaya acompañada de los recursos financieros, tecnológicos y humanos (Art. 107).

En cuanto a la gestión de la cooperación internacional, el capítulo IV del COOTAD, en el Artículo 131 la reconoce como competencia constitucional exclusiva de los GAD para cada uno de los niveles de gobierno para el cumplimiento de sus competencias propias. La gestión de recursos y asistencia técnica se realizará, de acuerdo a lo establecido por el COOTAD, *“en el marco de los objetivos nacionales, los planes de desarrollo y los principios de equidad, solidaridad, subsidiariedad, interculturalidad, oportunidad y pertinencia”*. Finalmente, indica que se deberá mantener *“(...) un registro en el sistema nacional de información”*; de manera que se pueda contar con datos unívocos y de fácil acceso para los GAD y la sociedad civil en general.” (Art. 131).

Ahora bien, a fin de que los GAD puedan asumir sus competencias adecuadamente, el Art. 151 establece la necesidad de generar un proceso de fortalecimiento institucional que se desarrolle de manera paralela y permanente, el mismo que contará con recursos económicos del presupuesto general del Estado asignados al Consejo Nacional de Competencias y recursos de los GAD (Artículo 153). El CNC es la entidad encargada del diseño del proceso de fortalecimiento en coordinación con las entidades asociativas de los GAD (Art. 152).

3.4 Código de Planificación y Finanzas Públicas

Este Código tiene como objetivo organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector. En relación a la cooperación internacional, a través de los siguientes Artículos: 65, 66, 67, 68 y 69, establece la planificación de la cooperación internacional no reembolsable.

Para ello el Código, define a la cooperación internacional no reembolsable como el *“mecanismo por el cual la República del Ecuador otorga, recibe, transfiere o intercambia recursos, bienes, servicios, capitales, conocimientos y/o tecnología, con el objeto de contribuir o complementar las iniciativas nacionales para el logro de los objetivos de la planificación”*. Indica además, que este tipo de cooperación puede provenir de *“fuentes externas de carácter público y/o privado de entidades y organismos que realicen ese tipo de actividades”* (Art. 65).

Por otro lado, el Art. 29 numeral 4, dispone a los Consejos de Planificación de los GAD *“Velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial respectivos.”*

El Código establece también que los principios de la cooperación internacional con Ecuador son la soberanía, independencia, igualdad jurídica de los Estados, convivencia pacífica, autodeterminación de los pueblos, así como la integración, solidaridad, transparencia, equidad y el respeto a los derechos humanos (Art. 66), así como la necesidad de que la gestión de la CI no reembolsable que realicen los GAD se oriente por las políticas nacionales, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (Art. 68).

Además el Código establece la obligatoriedad de registrar en el organismo técnico competente -Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI)-, los programas y proyectos de las entidades del sector público que se ejecuten con recursos de cooperación internacional no reembolsable. Este organismo será responsable de *“realizar el seguimiento y evaluación de la cooperación internacional no reembolsable y de implementar el sistema de información correspondiente. En el caso de cooperación internacional no financiera, el cooperante deberá remitir información acorde a la normativa nacional, al menos semestralmente, al organismo técnico competente”* (Art. 69).

3.5 Decretos Ejecutivos

Con el objetivo de contribuir al logro de las prioridades de desarrollo del país, a través del fortalecimiento de capacidades de implementación de programas y proyectos, que cuenten con financiamiento externo no reembolsable, principalmente de la cooperación técnica y económica, el 30 de octubre de 2007 se crea el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI) mediante Decreto Presidencia No. 699.

El SECI es el conjunto de instrumentos y actores responsables de la rectoría, coordinación, financiamiento y ejecución de actividades relacionadas con la Cooperación Internacional no Reembolsable. Su accionar busca contribuir al logro de las prioridades del país y una adecuación de la cooperación técnica y financiera no reembolsable a los planes y políticas del Gobierno nacional.

Por otra parte, los Decretos Ejecutivos No. 699, 429 y 812 regulan el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI), que está integrado, entre otros actores, por los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales. Además, estos Decretos regulan el Comité de Cooperación Internacional (COCI) y la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), encargada de la implementación de las estrategias generales de CI, las políticas y reglamentos de gestión y el desarrollo y aplicación de instrumentos de gestión del SECI.

Gráfico No 2. Organismos que conforman el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional



3.6 Resolución N° 0009-CNC-2011

Mediante la resolución emitida por el Consejo Nacional de Competencias el 29 de septiembre de 2011, se definen los términos de la transferencia de la competencia de gestión de la cooperación internacional no reembolsable a los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador, estableciendo el ámbito de la transferencia, la vinculación con la planificación y los criterios a seguir para su ejercicio a nivel de los GAD.

La Resolución establece también los criterios y principios bajo los cuales se debe gestionar la competencia, y dispone un modelo de gestión de acuerdo a las facultades que dispone la Constitución y el COOTAD, tanto para el gobierno central como para los GAD: la rectoría, planificación, regulación, control y gestión de la Cooperación internacional no reembolsable que tienen tanto el gobierno central, a nivel nacional, como los GAD dentro de su circunscripción territorial y en el ámbito de sus competencias (Art. 11).

A fin de lograr una implementación eficaz de la competencia, la resolución establece la obligación de formular un plan de fortalecimiento institucional que incluya temas de asistencia técnica, capacitación y formación permanente en materia de cooperación internacional (Art.17).

4. DIAGNÓSTICO DE CAPACIDADES OPERATIVAS

En el marco de la Resolución 0006-CNC-2011, el Consejo Nacional de Competencias, solicita a los gobiernos autónomos descentralizados, representados por sus correspondientes gremios, la elaboración de informes de capacidad operativa que permitiera establecer sus condiciones, previa la asunción de la competencia. Estos informes permiten a las entidades asociativas de los GAD identificar facultades y niveles que requieren ser fortalecidos, así como las modalidades más adecuadas para lograr dicho objetivo.

Al no haberse establecido una metodología de levantamiento de diagnóstico de capacidades operativas, cada entidad asociativa elaboró y aplicó su propia metodología, en función de sus propias necesidades y realidades.

A partir del siguiente análisis de los informes de capacidad operativa de los GAD, identificaremos el problema central que debemos enfrentar en cuanto a fortalecimiento de capacidades y del cual se desprenden las debilidades y necesidades compartidas entre los GAD para la gestión de la cooperación internacional; tomando en cuenta las particularidades en cada nivel de gobierno.

4.1 Capacidades Operativas de los Gobiernos Autónomos Provinciales

El Informe de capacidad operativa elaborado por el CONGOPE, aborda aspectos como las estructuras de gestión de la cooperación internacional, la formación y experiencia del personal en materia de cooperación internacional, la planificación y articulación de la cooperación, el conocimiento de los actores y fuentes de información, así como la gestión misma de los proyectos y la identificación de oportunidades de financiamiento. Del análisis realizado se desprende:

Estructuras de gestión de la cooperación internacional

Al ser una competencia nueva, los Gobiernos Autónomos Provinciales -GAP- han abordado la generación de estructuras de manera distinta. El grado de institucionalización de la gestión de la cooperación presenta al momento del informe las siguientes variaciones: Direcciones, Unidades y Técnicos Responsables, como se refleja a continuación: **Cuadro No. 1**

ESTRUCTURA			
PROVINCIA	DIRECCIÓN TÉCNICA EXCLUSIVA / COORDINACIÓN	UNIDAD TÉCNICA	TÉCNICO RESPONSABLE
Azuay		X	
Bolívar			X
Cañar			X
Carchi		X	
Cotopaxi	X		
Chimborazo		X	
El Oro			X
Esmeraldas		X	
Guayas		X	
Imbabura			X
Loja	X		
Los Ríos		X	
Manabí			X
Morona Santiago	X		
Napo			X
Orellana			X
Pastaza			X
Pichincha	X		
Sto. Domingo			X
Sta. Elena			X
Sucumbios	X		
Tungurahua	X		
Zamora Ch.	X		
TOTAL	7	6	10

Las Direcciones/Coordinaciones Técnicas Exclusivas constituyen unidades independientes dentro del Gobierno Autónomo Provincial, y mantienen una gestión autónoma de la cooperación internacional, así como un vínculo directo tanto con los tomadores de decisiones institucionales, como con los actores de la cooperación internacional.

Las Unidades Técnicas, por su parte, guardan vinculación con una Dirección del Gobierno Autónomo Provincial, en la mayoría de casos con el Departamento de Planificación, lo que genera cercanía directa con las líneas de planificación institucional.

Respecto a la denominación Técnico Responsable, cabe mencionar que varios Gobiernos Autónomos Provinciales cuentan orgánicamente con estructuras establecidas (Direcciones, Unidades Técnicas); sin embargo, ya que su implementación se encuentra en proceso, con el fin de reflejar la conformación actual, los GAP que registran este tipo de avance en su estructuración orgánica se han ubicado dentro de esta categoría.

Cabe mencionar que, en cuanto a las funciones designadas para la dirección/coordiación y la unidad técnica respectivamente, existen similitudes esto es: establecer acercamientos, realizar convenios con organismos extranjeros y dar seguimiento al trabajo de estos actores en los territorios; sin embargo, también existen diferencias, y se relaciona con el nivel de experiencia de los Gobiernos Autónomos Provinciales en la gestión de la cooperación internacional. De ahí que, fortalecer las estructuras institucionales responsables de la gestión de la cooperación es un camino a recorrer para fortalecer el accionar territorial.

Aunque la forma de asumir la gestión de la cooperación varíe desde direcciones o coordinaciones hasta unidades técnicas, es importante señalar que, los GAP han ubicado, en su mayoría, a la gestión de la cooperación internacional en el nivel de asesoría en su estructura orgánica por procesos.

Formación y experiencia del personal en temas de cooperación internacional

En el mercado laboral ecuatoriano no resulta sencillo encontrar personas que puedan presentar una formación específica en cooperación internacional, más aún a nivel de provincias medianas y pequeñas. El personal que conforma las Direcciones o Unidades de Cooperación Internacional en los GAP reúne, sin embargo, experiencias y experticias prácticas en la gestión de proyectos, la negociación o la evaluación de programas de cooperación debido a experiencias previas con actores de la cooperación internacional.

La auto calificación del talento humano respecto a su experiencia indica una formación académica fuerte en las provincias de Carchi, El Oro, Esmeraldas, Morona, Chimborazo, Guayas, Pastaza, Imbabura, Azuay, Santa Elena, Loja, Cotopaxi, Los Ríos, Orellana, Pichincha y Zamora. Muestran un menor nivel de calificación provincias como Bolívar y Manabí.

Al momento de la presentación de este Plan, 22 de los 23 GAP han sido capacitados en gestión descentralizada de la cooperación internacional. En ese sentido, la totalidad de los GAP pasará a formar parte del grupo de profesionales que cuentan con formación específica en CI.

Cuadro No. 2

NIVEL DE FORMACIÓN DEL RECURSO HUMANO VINCULADO A LA CI (EL DE MAYOR FORMACIÓN ACADÉMICA)				
PROVINCIAS	DIPLOMADO CON ÉNFASIS EN CI	TERCER NIVEL CON EXPERIENCIA EN CI	TERCER NIVEL	PRE PROFESIONAL
Azuay	X			
Bolívar				X
Cañar			X	
Carchi	X			
Cotopaxi			X	
Chimborazo		X		
El Oro		X		
Esmeraldas		X		
Guayas		X		
Imbabura	X			
Loja		X		
Los Ríos		X		
Manabí				X
Morona Santiago			X	
Napo	X			
Orellana		X		
Pastaza		X		
Pichincha		X		
Sto. Domingo			X	
Sta. Elena	X			
Sucumbíos		X		
Tungurahua			X	
Zamora Ch.			X	
TOTAL	5	10	6	2

La formación de cuarto nivel así como la de tercer nivel con experticia en cooperación internacional, representan el mayor porcentaje a nivel de los encargados de las Unidades de Cooperación. Los datos evidencian la importancia de fortalecer al talento humano mediante procesos formales de capacitación y formación, de modo que la experiencia práctica pueda reforzarse mediante el dominio de herramientas claves para la gestión de la cooperación internacional.

Cuadro No. 3

EXPERIENCIA DEL RECURSO HUMANO VINCULADO A CI							
Provincia	Experiencia práctica en formulación de proyectos de CI	Experiencia práctica en gestión de recursos y asistencia técnica	Experiencia en negociación con actores de la CI	Experiencia en formulación de proyectos y gestión de recursos y asistencia técnica	Experiencia en formulación de proyectos y negociación con actores de la CI	Experiencia en gestión de recursos y asistencia técnica; y en negociación con actores de la CI	Todas las anteriores
Azuay	X						
Bolívar	X						
Cañar	X						
Carchi							X
Cotopaxi				X			
Chimborazo							X
El Oro							X
Esmeraldas				X			
Guayas						X	
Imbabura							X
Loja			X				
Los Ríos	X						
Manabí						X	
Morona Santiago	X						
Napo				X			
Orellana							X
Pastaza		X					
Pichincha							X
Sto Domingo	X						
Sta. Elena				X			
Sucumbíos					X		
Tungurahua							X
Zamora Ch.						X	
TOTAL	6	1	1	4	1	3	7

Además de reflejar la formación del nivel directivo, se considera importante analizar la formación profesional y la experiencia del conjunto del equipo responsable de la cooperación internacional en los GAP, así como el promedio de personal vinculado a la cooperación internacional.

Como se expresa en los recuadros que siguen, en la mayoría de GAP la formación del personal se corresponde con Tercer y Cuarto Nivel, con un promedio de 2-3 personas por cada Unidad. En general, la experiencia práctica en cooperación internacional complementa la formación académica, especialmente por las experticias adquiridas en formulación de proyectos, gestión de recursos y asistencia técnica, así como en negociación de cooperación internacional.

Ahora bien, la mayoría de los funcionarios de los GAP cuenta con mayores capacidades en la formulación de proyectos, mientras que existe una importante debilidad en temas relacionados a negociación. Cabe tener presente que, los GAP que se estructuran en la actualidad con un técnico responsable de la gestión de la cooperación internacional deben incursionar en la totalidad de áreas relacionadas a dicha gestión; en un equipo más amplio, al

contrario, las capacidades pueden redistribuirse, como se refleja en los cuadros que siguen.

La capacitación orientada a fortalecer de manera formal estas experticias y en general las facultades otorgadas por norma (COOTAD) a los Gobiernos Provinciales es un elemento relevante en función de una gestión más sólida, sobre todo si se considera que la vinculación de la profesionalización del personal en general, con áreas específicas de cooperación internacional es aún mínima, como lo muestra el cuadro a continuación.

Cuadro No. 4

NÚMERO DE PROFESIONALES VINCULADOS A LA CI Y FORMACIÓN (DE TODO EL PERSONAL)				
Provincia	Cuarto nivel relacionado a CI	Tercer Nivel	Pre- Profesional	TOTAL
Azuay	1	2		3
Chimborazo	2			2
El Oro	6	2	1	9
Esmeraldas	4	1		5
Guayas	1	4		5
Imbabura	1			1
Loja		3		3
Los Ríos	1			1
Morona Santiago	1		1	2
Napo	1			1
Orellana		1	1	2
Pastaza	1			1
Pichincha	4			4
Sto. Domingo		1		1
Sta. Elena	1			1
Tungurahua		3		3
Zamora Ch.		1		1

Finalmente, para dar una visión integral del personal relacionado a la gestión de la cooperación internacional, conviene referir la relación laboral del personal encargado de la cooperación internacional en los GAP, pues su situación fija (nombramiento), o temporal (servicios profesionales u ocasionales) es determinante tanto para un accionar presente como futuro, pues permite una sostenibilidad de los procesos internos y externos que se emprendan para la gestión de la competencia.

Cuadro No. 5

CURSOS REALIZADOS EN CI DEL TOTAL DE LOS PROFESIONALES VINCULADOS A LA CI			
Provincia	Total de personal	Cursos	Cargo
Azuay	3	2	Coordinador
Chimborazo	2	0	
El Oro	9	8	Directores (as) / técnicos (as)
Esmeraldas	5	0	
Guayas	5	2	Asesora de CI y el coordinador de agencia de CI
Imbabura	1	1	Subdirector de CI
Loja	3	3	Coordinadora y Técnicos
Los Ríos	1	1	Responsables de la unidad
Morona Santiago	2	1	Director
Napo	1	1	Asesor
Orellana	2	1	Técnico responsable y asistente técnico
Pastaza	1	0	
Sto. Domingo	1	1	Técnica de CI
Sta. Elena	1	1	Jefe de CI
Tungurahua	1	0	Asesor
Zamora Ch.	1	1	Director

Cuadro No. 6

RELACIÓN LABORAL CON EL GP DEL TOTAL DE LOS PROFESIONALES VINCULADOS A LA CI				
Provincia	Total de personal	Contrato de servicios ocasionales (del total del personal)	Contrato de servicios profesionales (del total del personal)	Nombramiento (del total del personal)
Chimborazo	2	1		1
El Oro	9	2	4	3
Esmeraldas	5	1	2	1
Guayas	5	5		
Imbabura	1			1
Loja	3	1		2
Los Ríos	1			3
Morona Santiago	2			2
Napo	1	1		
Orellana	2	1		1
Pastaza	1			1
Sto. Domingo	1			1
Sta. Elena	1			1
Tungurahua	3			2
Zamora Ch.	1		1	

Planificación y articulación de la cooperación

Todos los GAP han formulado sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Estos planes son las directrices principales de los GAD respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. La planificación del desarrollo se convierte en el instrumento de los GAP para el cambio social, en el mecanismo para ser gobierno, para la gestión por resultados y para contribuir a la gobernabilidad.

De los datos señalados, al menos el 50% de Gobiernos Autónomos Provinciales han realizado esfuerzos para que el planteamiento de proyectos y programas de cooperación internacional guarde alineación con la planificación territorial.

A nivel general, se evidencia la importancia de articular la cooperación internacional a la planificación territorial, sin embargo constituye aún un proceso a impulsar, asumiendo cada GAP el rol de articulador local en función de su dimensión territorial.

En cuanto a las estrategias para acceder a la cooperación internacional, en un primer momento éstas han partido desde las autoridades; posteriormente, en la medida del nivel de relacionamiento con entidades nacionales o externas, se han articulado a la oferta de cooperación. Sin embargo, se ha avanzado en la definición de políticas y estrategias de mediano y largo plazo, con base en las necesidades de desarrollo y planificación de los GAP. T Los lineamientos para la gestión de cooperación internacional, entendidos en general como directrices de acción, se plantean desde el mayor porcentaje de Gobiernos Autónomos Descentralizados como el mecanismo que orienta la relación con la cooperación internacional.

La búsqueda de relaciones como espacio de cooperación

Conocimiento de los actores

El análisis de los datos muestra que la mayoría de Gobiernos Autónomos Provinciales, conoce un número importante de actores de la cooperación internacional presentes en su territorio a través de mecanismos varios, como la asistencia a eventos y el intercambio de información con otros niveles de gobierno. Un 50% de Gobiernos Autónomos Provinciales identifica a los actores de su territorio a través del sistema de información de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional. Ampliar dichos mecanismos es determinante.

Fuentes de información sobre cooperación

Los datos arrojados expresan que 44% de los Gobiernos Autónomos Provinciales hacen uso de las tres fuentes especificadas de acceso a oferta y actores de la cooperación, lo que evidencia que no hay apego por una fuente específica, sino que los GAP hacen uso de un abanico de posibilidades, en función incluso de los resultados que éstos les signifiquen. Con ello, no se implica que el hecho de que una forma de acceso no resulte, no vuelva a ser utilizada en el futuro.

Modalidades de acercamiento

Existen varias modalidades de acercamiento a los posibles cooperantes. Encontramos entre otros la participación en eventos generados por la cooperación, así como la participación en concursos de cooperación.

Una modalidad proactiva de acercamiento es la organización de iniciativas para presentación de propuestas, como son las mesas de negociación, reuniones de presentación de proyectos, talleres de construcción conjunta de proyectos.

Sobresalen como provincias activas en este aspecto: Carchi, seguida de El Oro e Imbabura, y muy de cerca Guayas, Azuay, Esmeraldas, entre otras.

El resto de provincias, se consideraría que todavía no han emprendido un relacionamiento más intenso con los actores y cooperantes internacionales, pero se podría calificar como bueno, pues están siendo activos en los aspectos de acercamiento y apertura de vínculos interinstitucionales, lo que evidencia que existe mucho interés por avanzar y apuntar con mayor firmeza y predisposición a los beneficios de la cooperación internacional.

Manejo de proyectos o programas financiados por cooperación internacional.

La relación de los GAP con la cooperación gira en torno a proyectos en ejecución relacionados con el fomento productivo (agrícola, pecuario, pesca, artesanía), los recursos naturales y el medio ambiente, la infraestructura, la salud y saneamiento ambiental, la capacitación (general y temática), jóvenes y adolescentes.

También es importante la cooperación para capacitar a los mandos directivos y a los funcionarios de los GAP con instituciones de gestión del conocimiento.

Las instituciones más presentes son la cooperación belga, española, japonesa, alemana, italiana, organizaciones del sistema de Naciones Unidas, USAID, entre otras. Todas estas cooperaciones no se especializan en determinado tema, sino que abarcan varias especialidades.

Los GAP informan que la mayoría de proyectos en ejecución corresponde a fondos no reembolsables; sin embargo, algunos GAP incursionan también en la obtención de préstamos de Bancos estatales y multilaterales.

En los GAP que reciben cooperación para implementar en los proyectos, una parte importante de la gestión va dirigida a implementar actividades para el seguimiento y evaluación.

Captación de recursos financieros y técnicos

De la información proporcionada por algunos Gobiernos Autónomos⁷, en conjunto están

⁷ Se contó con información de respaldo en este tema de los gobiernos de Esmeraldas, El Oro, Guayas, Imbabura, Azuay, Loja, Chimborazo, Pichincha, Tungurahua, Santo Domingo, Los Ríos, Morona, Pastaza y Napo, Carchi.

ejecutando más de 180 proyectos de la cooperación (reembolsable y no reembolsable). Los montos obtenidos para la ejecución de proyectos están en relación directa con el tema concreto de la cooperación.

En los montos que obtienen los GAP de la cooperación, se incluyen recursos relacionados con la asistencia técnica y los equipamientos para la gestión.

Para lograr recursos de la cooperación, los GAP han determinado recursos propios de sus presupuestos, así como también han logrado captar recursos de las instituciones locales con las cuales han logrado establecer alianzas para desarrollar posiblemente redes articuladas a los temas motivo de la cooperación.

Articulación del trabajo

La mayoría de GAP están desarrollando capacidades o tienen experiencia en prácticas de concertación con actores locales para identificar, priorizar y gestionar proyectos; otros GAP, en cambio, están superando la estrategia de acceso individual y sectorial a los beneficios de la cooperación.

Los GAP de Azuay, Pichincha, Carchi y Guayas han desarrollado acuerdos con instituciones y gobiernos locales e internacionales para implementar múltiples actividades para mejorar las capacidades de gestión interna.

Se muestra en la auto calificación realizada por los GAP la existencia de experiencias de coordinación para la gestión de la cooperación nacional entre Gobiernos Autónomos Provinciales y consorcios, a partir del formato de mancomunidades.

Señalan contar con experiencias de articulación hacia afuera del territorio las provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha, Loja y Guayas. En el caso de las provincias fronterizas (incluyendo Imbabura), las relaciones establecidas con gobiernos locales de los países de frontera han permitido la generación de programas de cooperación binacional.

Concluyendo, el informe permite distinguir al menos dos niveles de capacidad en los Gobiernos Autónomos Provinciales para la gestión de la competencia de Cooperación Internacional: unos que tienen una conformación de unidades y experiencia en la gestión, otros gobiernos que no han definido su marco institucional, pero que realizan gestión de cooperación con algunos resultados apreciables. Habrá que apoyar especialmente a los Gobiernos Provinciales de Zamora, Orellana, Cañar, Napo, Santo Domingo, Santa Elena, Pastaza y Bolívar, que muestran un menor desarrollo de su institucionalidad para la gestión de la competencia, para avanzar con pasos más firmes y lograr mayor sinergia entre actores públicos y privados, y se apunte al impulso de un capital social que coadyuve al fortalecimiento de los espacios de concertación y formulación de proyectos de desarrollo en el territorio.

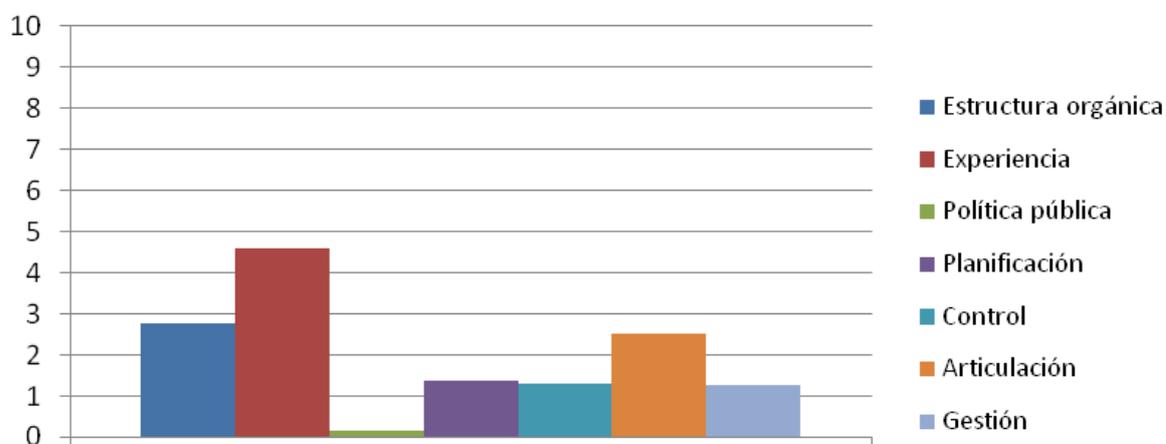
4.2 Capacidades Operativas de los Gobiernos Autónomos Municipales

En el año 2011, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) realiza un informe de capacidades operativas, cuya información se actualiza en el segundo semestre del año 2012. Para este fin se ha levantado información de 171 cantones, evaluando los siguientes aspectos:

- Existencia o no de una estructura orgánica
- Experiencia en cooperación
- Ejercicio de las facultades de rectoría y regulación local (política pública)
- Planificación de la cooperación
- Control
- Articulación territorial para la gestión de la cooperación
- Gestión

A partir de esta evaluación se identifican necesidades puntuales de fortalecimiento institucional para la competencia de la gestión descentralizada de la cooperación internacional que están consideradas para la construcción del Plan de Fortalecimiento, como se desprende del siguiente gráfico:

Gráfico No. 3.- Capacidad operativa de los GADM en la Competencia de Gestión de la Cooperación Internacional

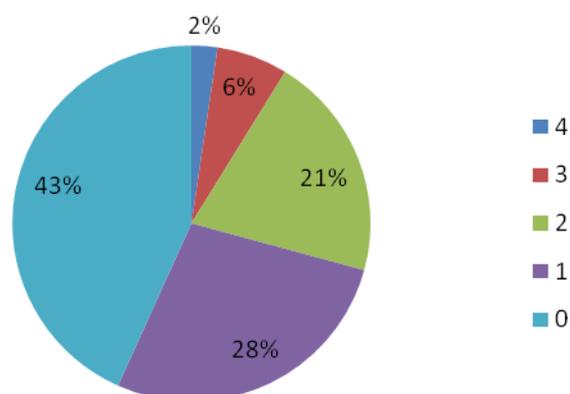


Fuente: AME, 2013⁸

En cuanto a la estructura orgánica se desprende de los datos que casi la mitad de los GADM de GAD (43%) no cuenta con una persona encargada específicamente del tema de cooperación internacional.

⁸ El análisis fue realizado en base de índices para cada categoría, con un puntaje máximo de 10 por categoría.

Gráfico No. 4.- Número de personas que trabajan el tema de Cooperación internacional en el GADM



Fuente: AME, 2013

En cuanto a la experiencia en temas de cooperación, si bien la mayoría de GAD municipales que fueron parte de la muestra tiene algún tipo de experiencia de trabajo con cooperación internacional, aún es necesario reforzar este aspecto.

La experiencia en emisión de políticas públicas, lineamientos locales o normativas locales vinculadas con el tema de cooperación internacional, es también un aspecto muy débil, en 92 de los 97 Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM) encuestados no existe ningún tipo de experiencia en este aspecto.

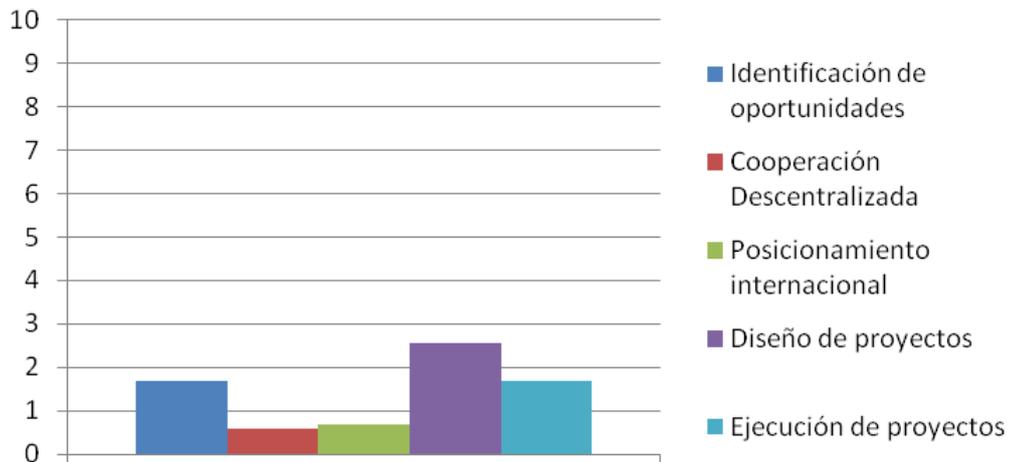
Otro elemento evaluado se relaciona con la planificación de la cooperación internacional, ello implica el establecimiento de planes, estrategias y/o agendas para la gestión de la cooperación internacional, así como la gestión de la cooperación internacional no reembolsable a partir de la identificación de actores, recursos, oferta y demanda de cooperación. En relación a estos aspectos, se concluye en el informe que el índice de planificación de la gestión de la cooperación es muy bajo en la mayoría de GAD encuestados.

En relación al establecimiento de mecanismos de control, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, así como a mecanismos de seguimiento y evaluación de impacto de proyectos y procesos, se observan debilidades en casi todos los GADM.

Otro aspecto relevante para un mayor impacto de la cooperación internacional es la articulación territorial. Del informe se desprende que, si bien existen ciertos niveles de articulación territorial a través de mancomunidades, consorcios o hermanamientos, la articulación territorial a nivel local con los distintos niveles de gobierno, la sociedad civil y otros actores para la gestión de la cooperación internacional no reembolsable es muy baja.

Otro elemento clave es la capacidad de gestión de los GADM en temas de cooperación internacional. Existen actividades de gestión de la cooperación en casi todos los GADM de la muestra, especialmente el diseño y ejecución de proyectos. El índice de cooperación descentralizada y el posicionamiento internacional del territorio es muy baja (Ver Gráfico 5).

Gráfico No. 5.- Actividades específicas de gestión

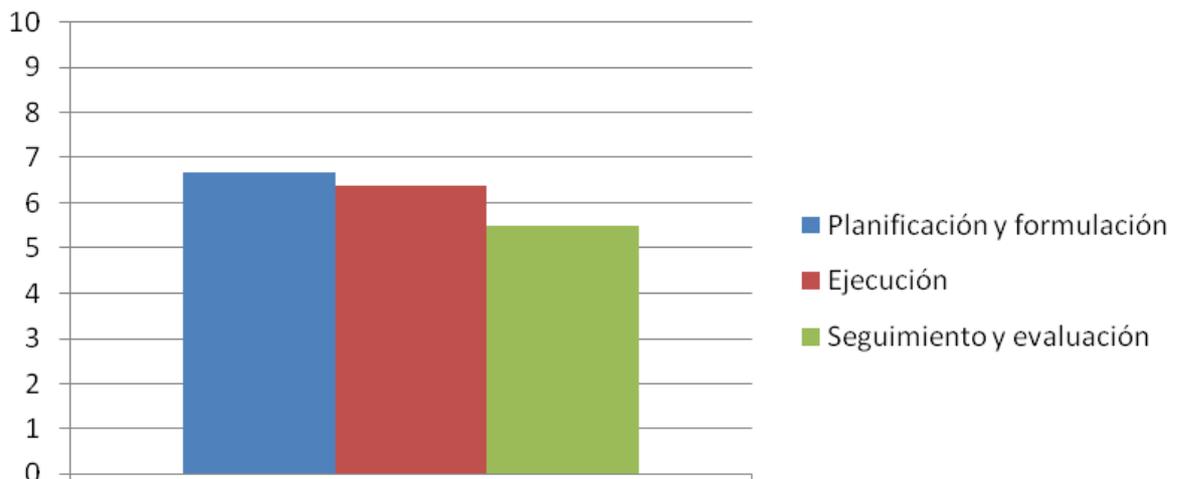


Fuente: AME, 2013

Revisando las actividades específicas que componen el índice de gestión (como los plantea la Resolución 0009-CNC-2011), se puede observar que en general hay una baja ejecución de las mismas. Respecto a la promoción de la Cooperación Descentralizada y el posicionamiento de los territorios a nivel internacional, los GADM casi no realizan estas actividades. En lo que sí se nota cierta actividad, aunque en un nivel bajo, es en el diseño de proyectos, sin embargo, esto no se ve reflejado completamente en la ejecución de los mismos.

En cuanto a las actividades de gestión, como se observa en el Gráfico No. 6, existe un rol un poco más fuerte de los GADM en la planificación, formulación y ejecución de proyectos que en el seguimiento y la evaluación, aunque las diferencias no son grandes.

Gráfico No. 6.- Rol del GADM en la gestión de la cooperación internacional

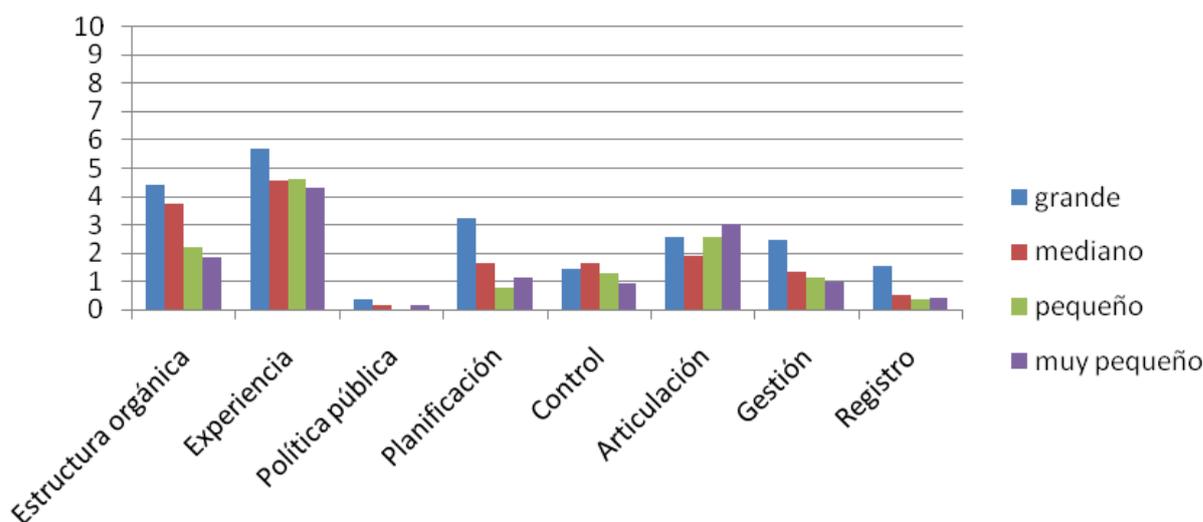


Fuente: AME, 2013

El Informe presentado por la AME hace también un análisis de las capacidades vinculadas con el tamaño de la población de los cantones. De ahí que se evidencia que en los cantones de mayor población (grandes y medianos) existen mayores capacidades de estructura orgánica,

experiencia, planificación, gestión y registro. Mientras que los cantones de menor población (pequeños y muy pequeños) presentan mayor fortaleza que los grandes y medianos en aspectos de articulación, aunque ninguna de las categorías, las diferencias son muy grandes. Finalmente, todos los cantones comparten debilidades en cuanto a temas de emisión de política pública, control y registro (Ver Gráfico 7).

Gráfico No. 7.- Capacidad operativa por tamaño del GADM



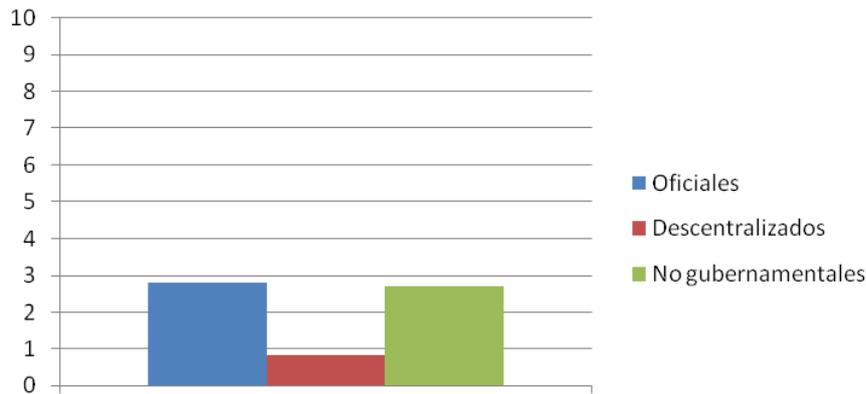
Fuente: AME, 2013⁹

- GADM más grandes dedican más personal al tema de la cooperación internacional, y también tienen más experiencia en la planificación, el control y registro
- En ningún nivel, se pueden observar experiencias en la emisión de política pública
- El índice de articulación es más alto en los GADM muy pequeños, posiblemente porque éstos tienen mayor necesidad de realizar trabajos conjuntos (se reporta sobre todo una articulación horizontal a través de mancomunidades y consorcios).
- En general, no se notan diferencias considerables entre los diferentes grupos, por lo cual no parece recomendable diferenciar a los GADM por su tamaño al momento de elaborar el PFI.

Respecto a las contrapartes para la cooperación, como se observa en el Gráfico 8, se observa muy poca actividad en la cooperación descentralizada, mientras el trabajo con cooperantes oficiales (bi- y multilaterales) y no gubernamentales se encuentra casi en el mismo nivel.

⁹ Categorías: Grande: > 100.000 habitantes (29 GADM; Guayaquil no es parte de la muestra)
Mediano 30.000 – 99.999 habitantes (44 GADM)
Pequeño: 15.000 – 29.999 habitantes (43 GADM)
Muy pequeño: < 15.000 habitantes (55 GADM)

Gráfico No. 8.- Contrapartes



Fuente: AME, 2013

4.3 Capacidades Operativas de los Gobiernos Parroquiales

En el caso de la capacidad operativa de las juntas parroquiales, el informe se elaboró a través del desarrollo de encuestas a los presidentes y técnicos de las Asociaciones Provinciales de los Gobiernos Parroquiales, quienes tienen un conocimiento general del estado de la situación en cada uno de los Gobiernos Parroquiales de su provincia y sobre el modelo de gestión de las asociaciones.

En vista de que los 3 niveles del CONAGOPARE: la oficina principal, las asociaciones provinciales y los gobiernos parroquiales están interrelacionados, se apoyan y actúan mancomunadamente, se hizo un análisis de la capacidad operativa de los 3 niveles.

A nivel nacional, la oficina del CONAGOPARE ha tenido siempre un responsable para la cooperación y desde su existencia gestiona la cooperación internacional, así como también apoya y capacita a los gobiernos parroquiales en la elaboración y gestión de proyectos.

La oficina nacional cuenta actualmente con un asesor institucional que es el encargado de las relaciones de cooperación internacional y el departamento de proyectos que cuenta con 5 personas para la elaboración y presentación de proyectos y la asistencia técnica a las asociaciones provinciales y gobiernos parroquiales.

Se evidencia así, que hay una capacidad instalada de diez años para la gestión de la cooperación internacional, en la oficina nacional se gestiona proyectos en beneficio de los GAD parroquiales y se brinda asistencia técnica permanente a los gobiernos parroquiales y sus asociaciones en la materia, sin embargo se requiere aún mayor fortalezas para temas de negociación e identificación de demandas.

En cuanto a las asociaciones provinciales, el CONAGOPARE cuenta con 24 asociaciones de los gobiernos parroquiales, una en cada provincia. Al momento estas cuentan con técnicos generales, que tienen la gestión de la cooperación internacional como una de sus tareas. Otras mediante su propia gestión cuentan con pasantes internacionales específicamente para colaborar en temas de cooperación internacional.

En cuanto a la ejecución de proyectos provenientes de recursos de la cooperación internacional, en la actualidad menos de la mitad de las asociaciones provinciales está ejecutando en este momento un proyecto de cooperación internacional. En general hay una gran diversidad en su capacidad operativa, algunos tienen mucha experiencia y otros casi nada.

Finalmente, a nivel de los gobiernos parroquiales rurales existe una enorme diversidad de capacidad de gestión de la cooperación internacional; esto, según el informe, se relaciona con la cantidad de recursos que reciben y su capacidad de gestión en general.

Los resultados del informe elaborado por CONAGOPARE sobre la capacidad operativa de los gobiernos parroquiales arrojan los siguientes resultados:

- La gran mayoría de los gobiernos parroquiales (85%), no cuentan con una estructura orgánica específica para la gestión de la cooperación internacional.
- Los gobiernos parroquiales en su gran mayoría (75%) si identifican demandas de la cooperación internacional en sus territorios.
- En más de la mitad de los gobiernos parroquiales la demanda de cooperación internacional está alineada con la planificación territorial. Estas demandas se alinean principalmente con planes de desarrollo (60%) y proyectos (60%).
- Los Gobiernos Parroquiales identifican las oportunidades de cooperación a través de
 1. Consulta de bases de datos de SETECI, AME (25%),
 2. Otros bases de datos (20%),
 3. Participación en mesas de diálogo sobre CI (20%),
 4. Otros (45%)
- Los gobiernos parroquiales califican tener las siguientes capacidades por si solos o través de la asociación provincial:
 1. Planificación de la gestión de la C.I. (20%)
 2. Formulación de proyectos (50%)
 3. Ejecución de proyectos de C.I. (25%)
 4. Seguimiento y evaluación (35%)
- Los gobiernos parroquiales presentan sus proyectos por sí solos o a través de otros:
 1. Desde el gobierno parroquial directamente (25%)
 2. A través de la Asociación provincial (45%)
 3. A través de CONAGOPARE (15%)
 4. A través de SETECI (15%)
- En algunos casos existe experiencia de articulación con otros niveles de gobierno para la gestión de cooperación internacional, sin embargo en la mayoría aún hace falta fortalecer los procesos de articulación territorial.
- El 50% de los gobiernos parroquiales han firmado un convenio o acuerdo de cooperación internacional. Principalmente con ONG o fundaciones internacionales, (20%), y en menor medida con cooperación bilateral oficial (10%), multilateral (15%) o

con la cooperación descentralizada (5%). De ahí que es necesario fortalecer los aspectos de negociación con la cooperación no reembolsable.

En conclusión, la capacidad de gestión de los gobiernos parroquiales rurales es muy diversa. Por los pocos recursos económicos que perciben y el límite a los gastos administrativos, por el momento es muy difícil que todos los gobiernos parroquiales puedan contratar técnicos para la gestión de la cooperación internacional. Existe una gran necesidad de fortalecimiento institucional de los Gobiernos Parroquiales directamente en la gestión de la cooperación internacional.

4.4 Conclusiones generales

Los informes de capacidades presentados al CNC por las entidades asociativas, si bien manejan metodologías diferentes, permiten identificar aspectos compartidos de fortalecimiento. De los tres informes se desprende la necesidad de fortalecer de forma prioritaria los siguientes temas: (i) Planificación para la gestión de la cooperación internacional; (ii) rectoría y regulación de la cooperación internacional a nivel local; (iii) gestión de la cooperación internacional; (iv) mecanismos de control, rendición de cuentas y evaluación de los procesos y proyectos; y (v) fortalecimiento y/o creación de estructuras orgánicas que permita institucionalizar la gestión de la cooperación internacional en sus estructuras orgánico funcionales.

Otro aspecto fundamental a ser fortalecido es la necesidad de articulación territorial y también a nivel interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno. Una adecuada articulación territorial implica no solo un mayor impacto en las actividades, proyectos y procesos que generen los GAD en territorio, sino también el fortalecer la capacidad de diálogo, participación y construcción conjunta de la política pública para el desarrollo del país.

Dado que las capacidades de gestión y las competencias de los GAD provinciales, municipales y parroquiales es muy diversa, es fundamental que el proceso de fortalecimiento institucional considere estas diferencias, aún cuando los mecanismos y temas para el fortalecimiento coincidan.

5. MARCO CONCEPTUAL

El presente Plan de Fortalecimiento Institucional se desarrolla bajo un marco conceptual que parte de una visión integral de la gestión de la cooperación internacional, que considera tanto los principios establecidos en los convenios internacionales ratificados por el Ecuador como la base jurídica y de políticas públicas nacionales. De igual manera, se fundamenta en la visión y en las prácticas de los GAD en la gestión de la competencia, ya que las acciones de la cooperación en los territorios ecuatorianos son de larga data.

Se entiende entonces a la gestión de la cooperación internacional como el ejercicio pleno de las facultades de los GAD (rectoría, planificación, regulación, control y gestión) en el ámbito de esta competencia; tanto para la obtención de recursos financieros¹⁰ y asistencia técnica de la cooperación internacional, cuanto para la proyección internacional de los GAD y su incidencia en la agenda de la cooperación internacional cuyas acciones se reflejan en el territorio. Igualmente, la cooperación internacional es un instrumento clave para la conformación y participación de los GAD en redes nacionales e internacionales, tanto con sus pares, como con otros actores que influyen en lo territorial. La cooperación internacional se considera también como una herramienta de promoción de los territorios y de atracción de inversión extranjera.

La implementación de la competencia de gestión de la cooperación internacional requiere de un proceso de fortalecimiento institucional multidimensional, dirigido a reforzar el ejercicio de la competencia en todas las facultades conferidas a los GAD. Esto implica el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades del conjunto de actores de los GAD, tanto a nivel técnico como político; y actuando en el plano de los *individuos (servidores públicos de los GAD)*, las *instituciones (GAD)* y los *sistemas (SECI, COCI)*, mediante la aplicación de diferentes modalidades para el desarrollo de capacidades.

Para propósitos de la propuesta del Plan y considerando la diversidad de actores que están inmersos en el proceso, se comprenderá al fortalecimiento de capacidades en el marco de la noción de *desarrollo de capacidades* planteada por Peter Morgan. El autor afirma que el desarrollo de capacidades es, *“la habilidad que tienen los individuos, grupos y sistemas en general para identificar y solucionar sus problemas, para desarrollar e implementar estrategias que les permita conseguir sus objetivos de desarrollo de una manera sostenible”* (Lusthaus et al 1995, Peter Morgan 1996). También lo considera como *“el proceso mediante el cual las personas, grupos y organizaciones mejoran sus habilidades para llevar a cabo sus funciones y para alcanzar los resultados deseados a través del tiempo”* (Morgan, 1997).

Siguiendo con esta definición, las capacidades a fortalecer en el plan se dirigen a los **niveles** político y técnico, ya que, a nivel político es imprescindible el involucramiento y sensibilización de los tomadores de decisión en el GAD respecto de la importancia de la gestión de la cooperación internacional para el desarrollo local, así como la necesidad de incorporar en la

¹⁰ Dado que la experiencia de los GAD en la gestión de Cooperación Internacional es amplia y diversa, es importante recalcar que en la práctica de algunos GAD, la gestión de la CI incluye también la obtención de cooperación reembolsable (créditos), aunque se comprende que el ámbito de la competencia transferida es la cooperación no reembolsable. Sin embargo, se considera que en el contexto actual se hace necesaria una mayor reflexión de los GAD y del nivel nacional sobre este tema.

planificación estratégica e institucional mecanismos para la gestión de dicha competencia. En el nivel técnico, el desarrollo de capacidades implica el fortalecer a los individuos y a grupos de servidores públicos/técnicos, lo cual a su vez repercute en el fortalecimiento a nivel institucional.

Por otra parte, y siguiendo a Douglas Horton (2008), se comprende también que el desarrollo de capacidades puede plasmarse tanto en el individuo y los equipos de proyectos, como en las organizaciones y hasta en una dimensión superior, como en las instituciones económicas y jurídicas de los países.

Para el fortalecimiento de capacidades en la gestión descentralizada de la cooperación internacional se recoge la propuesta de Horton, aplicándola a tres dimensiones: talento humano, institución y sistema.

- **Talento humano:** tanto a nivel individual como a nivel de equipo, es necesario comprender que la persona posee habilidades y características que dan vida, movimiento y acción a toda la organización, si es que se encuentra en un ambiente adecuado y óptimo para su desenvolvimiento. El fortalecimiento del talento humano implica desarrollar y potenciar capacidades específicas en personas individuales, de forma sostenida y articulada con otros técnicos y áreas de trabajo, a fin de cumplir las metas planteadas.
- **Fortalecimiento institucional:** implica desarrollar y/o fortalecer la capacidad de los GAD para la gestión de la cooperación. Ello incluye la planificación estratégica, administrativa y financiera, la capacidad de gestión de programas, proyectos y recursos financieros, de establecer políticas y marcos normativos, entre otros.
- **Fortalecimiento del sistema:** un elemento fundamental que permite generar procesos sostenidos y eficaces para la gestión de la cooperación internacional es el funcionamiento del Sistema de Cooperación Internacional (SECI) y la capacidad de comunicación, articulación y coordinación entre las entidades que lo conforman, así como entre ellas y los territorios. De ahí la necesidad de generar acciones dirigidas a fortalecer la articulación y coordinación de los diferentes actores del sistema.

El plan establece también que el fortalecimiento institucional para la gestión de la cooperación internacional por parte de los GAD pasa por explorar diferentes **modalidades** que permitan fortalecer de forma sostenida y consistente las debilidades técnicas e institucionales presentes.

Se propone entonces fortalecer capacidades bajo las modalidades de formación, capacitación y asistencia técnica tal como lo estipula la Resolución N° 0009-CNC-2011 en su artículo 17. Para propósitos del plan, dichas modalidades se comprenden de la siguiente manera:

- **Formación:** implica la profundización de un tema específico a nivel académico para enriquecimiento personal de un individuo, lo que repercute en su desempeño institucional.
- **Capacitación:** el desarrollo de capacidades es un proceso orgánico de crecimiento y desarrollo que requiere cultivarse y gestionarse en el tiempo (Morgan, 1997), y en varios niveles y dimensiones a fin de generar un proceso integral de largo alcance.

Implica el desarrollo de conocimientos, destrezas y actitudes del servidor público para el mejoramiento de su desempeño y de la gestión institucional. La capacitación puede ser dirigida al individuo o a un equipo.

- **Asistencia Técnica:** Acompañamiento en la aplicación de conocimientos, destrezas y actitudes en concordancia con las capacidades instaladas en el GAD.

En función de lo expuesto, el presente plan se enmarca en los criterios que establece la Resolución 0009-CNC-2011 para el ejercicio de la competencia:

- **Complementariedad y corresponsabilidad:** la cooperación internacional debe complementar los esfuerzos de desarrollo del Estado ecuatoriano. Su aporte principal debe ser el fortalecimiento de capacidades institucionales y de talento humano, la transferencia de tecnologías y de conocimientos para el logro del buen Vivir.
- **Articulación territorial:** los gobiernos autónomos descentralizados deberán establecer mecanismos de articulación territorial para optimizar la cooperación internacional evitando la duplicación de esfuerzos y fomentando la sinergia entre actores.
- **Transparencia, efectividad e impacto:** la cooperación internacional debe asegurar que su intervención sea transparente y que contribuya efectivamente al logro de los objetivos nacionales definidos en los diferentes instrumentos de planificación local y nacional.
- **Autosuficiencia y No Condicionalidad:** la cooperación como instrumento de solidaridad entre los pueblos debe promover la autosuficiencia económica, social, ambiental y la generación de capacidades propias. La cooperación que resalta los recursos técnicos e institucionales del país socio, debe contribuir a su fortalecimiento sin condiciones.
- **Especialización y Armonización:** la cooperación internacional deberá disminuir su fragmentación y dispersión a través de la definición de ventajas comparativas entre cooperantes así como modalidades de intervención complementarias entre cooperantes.
- **Gestión descentralizada:** la cooperación internacional deberá propender a disminuir los desequilibrios en la asignación de recursos y fortalecer la capacidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para gestionar dicha cooperación.

6. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La transferencia de la gestión de la cooperación internacional, tal como lo establece la Resolución 0009- CNC-2011, considera al fortalecimiento institucional como un mecanismo clave para que los GAD asuman la competencia de manera efectiva y determina las facultades para cada nivel de gobierno:

Cuadro 7.- Matriz explicativa de la Resolución 0009

FACULTADES DEL GOBIERNO CENTRAL		FACULTADES DE LOS GAD		EJES TRANSVERSALES ¹¹
Rectoría Nacional (Art. 6)	<ul style="list-style-type: none"> Ejercer la rectoría del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional 	Rectoría local (Art. 13)	<ul style="list-style-type: none"> Ejercer la rectoría local, para lo que podrán emitir políticas y lineamientos locales en el marco de los instrumentos nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> Orientación de la CINR a la agenda de Talento Humano Articulación de la CINR a los PDyOT Enfoque de Género Enfoque de DDHH Enfoque territorial (con énfasis en la construcción de redes locales, regionales y nacionales) Participación Ciudadana
Planificación Nacional (Art. 7)	<ul style="list-style-type: none"> Definir planes, estrategias o agendas nacionales, para organizar la gestión de la cooperación internacional no reembolsable. 	Planificación (Art. 14)	<ul style="list-style-type: none"> Establecer planes, estrategias y agendas locales para organizar la gestión de la cooperación internacional no reembolsable Organizar la oferta y demanda territorial de CINR Planificar la gestión de programas y proyectos de CINR 	
Regulación Nacional (Art. 8)	<ul style="list-style-type: none"> Establecer la normativa nacional para la gestión adecuada de la CINR 	Regulación (Art. 15)	<ul style="list-style-type: none"> Emitir normativa local con la finalidad de asegurar alineación de la oferta de la CI a la demanda territorial 	
Control (Art. 9)	<ul style="list-style-type: none"> 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 	Control (Art. 16)	<ul style="list-style-type: none"> Establecer mecanismos de control para asegurar el cumplimiento de la normativa local y la adecuada gestión de la CINR 	
Gestión (Art. 10)	<ul style="list-style-type: none"> Negociar y suscribir a nombre del Estado ecuatoriano, los acuerdos de CINR. 	Gestión (Art. 17)	<ul style="list-style-type: none"> Identificar actores, recursos y oferta de la CINR existentes Identificar, coordinar y procesar las demandas de CINR Programar la gestión de la CINR Negociar y suscribir convenios e instrumentos de ejecución de programas y proyectos que deriven de acuerdos internacionales suscritos entre el Ecuador y cooperante oficial 	

¹¹ Los Ejes transversales presentados no constan en la Resolución 0009-CNC-2011. Sin embargo, para los gremios y SETECI existe un consenso de considerarlos en el marco de la competencia de gestión de la cooperación internacional.

			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Negociar y suscribir convenios e instrumentos de ejecución de cooperación descentralizada con cooperantes descentralizados que se generen de la gestión directa ▪ Negociar y suscribir convenios e instrumentos de ejecución de programas y proyectos que se generen de la gestión directa con cooperantes no gubernamentales ▪ Promover la cooperación descentralizada ▪ Promover el posicionamiento y representación del territorio en el contexto internacional ▪ Formular, preparar y diseñar proyectos de CINR ▪ Ejecutar programas y proyectos de CINR ▪ Informar periódicamente a la entidad técnica nacional de CI, sobre los resultados de las evaluaciones efectuadas ▪ Establecer, promover y participar de espacios de articulación a nivel local y con los distintos niveles de gobierno, que permitan alinear la CINR a los Planes de Desarrollo local y nacional ▪ Promover y participar espacios de articulación con otros niveles de gobierno, para identificar temas priorizados en los PD y OT que deban ser considerados para la negociación de tratados y acuerdos internacionales suscritos por el Ecuador ▪ Establecer, promover y participar espacios de articulación con otros niveles de gobierno, para la formulación de propuestas de estrategias, planes y orientaciones de la gestión de la CINR ▪ Articulación Territorial <ul style="list-style-type: none"> ○ Promover y participar en espacios de articulación para incorporar necesidades territoriales y aportes para el funcionamiento del sistema de información ○ 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 	
--	--	--	---	--

El artículo 17 de la Resolución establece que la entidad técnica nacional de cooperación internacional y las respectivas entidades asociativas de los GAD, en coordinación con el CNC deberán formular un plan de fortalecimiento institucional para la gestión de la cooperación internacional, el cual deberá incluir temas de asistencia técnica, capacitación y formación permanente.

El presente Plan se enfoca hacia objetivos estratégicos cuyo alcance está determinado para un período de siete años, hasta el 2019, considerando los tiempos que técnicamente se requerirán para fortalecer la competencia.

Inicialmente se propone que las actividades planteadas en el presente documento, se ejecuten en un plazo de dos años, posterior a lo cual se realizará una evaluación intermedia para marcar y reorientar (en caso de ser necesario) las líneas estratégicas y actividades del Plan. Para la evaluación del Plan se plantea un conjunto de criterios que permiten realizar el monitoreo y evaluación de las acciones propuestas y resultados esperados de forma periódica.

6.1 Criterios aplicados y metodología de trabajo

Para la formulación de la presente propuesta de Plan de Fortalecimiento Institucional (PFI) se aplicó una metodología de trabajo basada en criterios de participación, concertación, integridad, transparencia, oportunidad y sostenibilidad.

Las entidades asociativas de los GAD han desarrollado la construcción del PFI en dos momentos:

Un primer momento de análisis y reflexiones en torno a la descentralización de las competencias, el rol de la cooperación internacional en el desarrollo local y criterios conceptuales y estratégicos para la construcción del Plan.

En un segundo momento se buscó definir los contenidos, estructura, objetivos, programas y actividades de fortalecimiento que requieren los GAD para el ejercicio de la competencia.

Una vez construida, la propuesta preliminar del Plan fue socializada con la SETECI, quienes también socializaron su propuesta de Plan con los gremios, llegando conjuntamente luego de un trabajo coordinado a la consolidación de este documento.

6.2 Objetivos

Objetivo general

Promover el desarrollo de capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para el ejercicio eficaz de la competencia de gestión de la cooperación internacional, contribuyendo al fortalecimiento de su rol como actores clave del desarrollo territorial.

Objetivos específicos

1. Fortalecer la articulación para la gestión concurrente de la competencia en tres niveles: GAD, Instituciones responsables del fortalecimiento (CNC, SETECI, Gremios, academia) y el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, con un enfoque coherente con el marco normativo nacional y local.

Resultados:

- Se desarrollan e institucionalizan espacios y mecanismos de articulación multinivel de los GAD.
- Las instituciones que tienen responsabilidades para el fortalecimiento articulan sus acciones para la gestión descentralizada de la cooperación internacional.
- Los actores del sistema de cooperación conocen sus roles y funciones para la gestión concurrente de la competencia.
- Se ha conformado la Red de Fortalecimiento Institucional integrada por los gremios, centros académicos, organizaciones no gubernamentales y cooperación internacional para el fortalecimiento de la gestión de la competencia
- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados cuentan con destrezas para desarrollar estrategias territoriales conjuntas frente a la cooperación internacional.

2. Desarrollar conocimientos, destrezas y actitudes en las y los servidores públicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para el ejercicio adecuado de la competencia de gestión de la cooperación internacional, con un enfoque coherente con el marco normativo y conceptual respectivo y adecuado a las particularidades de cada nivel de gobierno.

Resultados:

- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tanto en el nivel técnico cuanto en el político, han desarrollado conocimientos y destrezas en el conjunto de sus facultades, que les permite promover cabalmente la gestión de la competencia de cooperación internacional.
- Las y los servidores públicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se profesionalizan en temáticas específicas de cooperación internacional.
- Las y los servidores públicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados conocen las bases para construir un modelo de gestión de la cooperación y adaptarlo a su realidad institucional.

6.3 Alcance

El presente Plan contiene objetivos estratégicos cuyo alcance está determinado para un período de siete años (hasta el 2019), año en el que se esperaría mayor consolidación de la competencia dentro de los GAD.

Las actividades planteadas en el presente documento tienen un alcance de dos años, tiempo en el cual se ejecutarán acciones de corto y mediano plazo que permitirán abordar las necesidades de fortalecimiento urgentes de los GAD, así como la preparación de acciones de largo plazo dirigidas a generar un proceso sostenido del desarrollo y fortalecimiento de

capacidades de los GAD para el ejercicio adecuado de la competencia.

A los dos años de ejecución del Plan está prevista una evaluación intermedia para marcar y reorientar, en caso de ser necesario, las líneas estratégicas y actividades del Plan.

6.4 Programas

El presente Plan desarrolla modalidades de fortalecimiento que, como se indica en el marco conceptual, están dirigidas a fortalecer todas las facultades de los GAD (rectoría, planificación, regulación, control y gestión), a los niveles técnico y político, y en tres dimensiones: talento humano, institucional y el sistema.

Para responder adecuadamente al fortalecimiento de capacidades según las facultades, niveles y dimensiones se proponen seis programas: (i) Programa de formación académica, (ii) Cursos prácticos; (iii) Seminarios y congresos de alto nivel; (iv) Espacios de articulación territorial; (v) Espacios de articulación interinstitucional; y (vi) Asistencia técnica. Cada programa contempla una serie de actividades, mecanismos de implementación y la priorización temporal para su ejecución. Cada uno de los programas ha sido identificado como acción prioritaria a cumplirse en los próximos dos años.

En cuanto a la priorización temporal, ésta ha sido realizada con base en las necesidades de fortalecimiento de los GAD, el contexto político nacional y los recursos económicos disponibles. La lógica de los programas es establecer los temas y las acciones que son requeridas por los GAD para la gestión de la competencia. Esta propuesta considera las particularidades de cada nivel de gobierno de acuerdo a sus actuales capacidades, si bien es importante la propuesta de líneas de trabajo que pueden ejecutarse conjuntamente entre los tres niveles GAD.

De este modo, con los programas de “formación académica”, “cursos prácticos” y de “asistencia técnica” se pretende fortalecer capacidades tanto de los servidores públicos como de la institución, de forma que los conocimientos, habilidades y las destrezas se vayan anclando a los procesos del GAD. Por su parte, el programa que contempla “seminarios y congresos de alto nivel” busca sensibilizar a las máximas autoridades de la importancia de gestionar la competencia en todas sus facultades, sobre todo en la rectoría y la regulación. Finalmente, los programas de “espacios de articulación territorial e interinstitucional” proponen iniciativas para el fortalecimiento del trabajo en red, con miras a potenciar tanto las estrategias territoriales para la cooperación internacional, como el SECI y la entidad que lo lidera que es el COCI.

A medida que se realicen las evaluaciones pertinentes a la ejecución de los programas éstos se irán modificando, y para ello también se tendrá en cuenta el interés, la necesidad y el grado de avance en cada nivel de GAD; considerando adicionalmente la coyuntura nacional e internacional en materia de cooperación internacional que pueda incidir de manera significativa en los territorios.

6.4.1 Programa 1: Formación Académica

En el marco de este programa, se pretende incidir en programas de formación existentes en las universidades del país, con el objetivo de incluir contenidos específicos relacionados al tema de la gestión descentralizada de la cooperación, inicialmente en las temáticas abajo referidas. Además, se buscará establecer modalidades de formación que faciliten el acceso de servidores públicos en el territorio, por ejemplo a través de becas, cursos semi-presenciales y en línea, el establecimiento de compromisos institucionales, etc. Para este fin, se debe establecer una red de proveedores, que incorpore tanto a actores nacionales como internacionales.

- Cooperación internacional (Enfoque territorial).
- Planificación estratégica (Enfoque en cooperación).
- Gestión de proyectos (Enfoque en cooperación).
- Política pública

Mecanismos de implementación:

- a. Identificar la oferta de formación de cuarto nivel en los cuatro temas.
- b. Establecer alianzas estratégicas con universidades nacionales e internacionales para incluir en la malla curricular de sus cursos el enfoque territorial y el enfoque de cooperación.
- c. Desarrollar un foro en el que participe la academia y los actores de la cooperación para sensibilizar a las universidades sobre la importancia de formación en estos temas.
- d. Identificar y difundir programas de becas de estudio en cooperación.

Inicio de ejecución: 4to semestre

6.4.2 Programa 2: Cursos Prácticos

El objetivo de los cursos prácticos es proveer a las y los técnicos de los GAD con conocimientos y herramientas concretos para la gestión descentralizada de la cooperación. Si bien estos cursos también tienen elementos teóricos, su enfoque es en la adquisición de capacidades praxitivas que pueden ser aplicadas directamente en sus respectivos territorios. En su mayoría, estos cursos están dirigidos a servidores que trabajan directamente el tema de cooperación, si bien se han incluido también capacitaciones a administrativo-financieros y jurídicos para alcanzar un fortalecimiento integral de la institución para la implementación de la competencia.

- Curso de capacitación sobre Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional (GDCI) dirigido a técnicos de cooperación. Aborda, entre otros:
 - Legislación nacional e internacional,
 - Estructura de la cooperación, actores, tipología, modalidades (reembolsable y no reembolsable),
 - Ciclo de la cooperación
 - Planificación de la cooperación
 - Identificación de la oferta y demanda en base de los PDyOT
 - Convenios marco del Ecuador y de otros países
 - Herramientas de información de la cooperación.

- Curso práctico para gestión de proyectos dirigido a técnicos responsables de CI. Aborda, entre otros:
 - Negociación y manejo de conflictos
 - Ciclo de proyecto: Diseño, ejecución, seguimiento y evaluación
 - Gestión de la información y del conocimiento.
 - Sistema de información y registro
- Curso de Planificación Estratégica basada en el PDyOT y el PNBV y modelos de gestión de la cooperación.
- Curso práctico sobre formulación de la política pública local, lineamientos, emisión de la normativa local: rectoría local, regulación y control en el ámbito de la GDC dirigido a técnicos jurídicos.
- Curso sobre administración de fondos no reembolsables dirigido a técnicos financieros.

Mecanismos de implementación:

- a. Identificar la oferta nacional e internacional que pueda apoyar en la realización de los temas propuestos.
- b. Identificar la demanda de capacitación en territorio.
- c. Identificar entre gremios y SETECI qué acciones se pueden ejecutar conjuntamente.
- d. Conformar la Red de capacitadores y alianzas estratégicas con universidades, cooperación, técnicos expertos, gremios, ONG, Gobierno Central-SETECI.
- e. Construir conjuntamente contenidos de los cursos (gremios-SETECI / capacitadores).

Inicio de ejecución: 1er semestre.

6.4.3 Programa 3: Seminarios y Congresos de Alto Nivel

Este programa propone iniciativas cuyo nivel objetivo son las máximas autoridades de los GAD – prefectos, alcaldes/as, presidentes/as de juntas parroquiales –. El propósito es la generación de espacios de encuentro donde las autoridades puedan conocer buenas prácticas de otros gobiernos locales, así como los desafíos comunes que enfrentan los territorios en materia de Cooperación Internacional. Se espera entonces que los seminarios y congresos de alto nivel permitan debatir, reflexionar y generar propuestas desde las máximas autoridades que impacten en la gestión eficaz de la competencia.

Para la realización de este programa es clave establecer alianzas con actores nacionales e internacionales.

Se proponen las siguientes actividades:

- Congreso: Importancia de la planificación estratégica para la gestión de la cooperación internacional dirigido a autoridades locales.
- Foro sobre negociación y cooperación internacional dirigido a autoridades.
- Seminario enfocado en la importancia de la transparencia y rendición de cuentas sobre acciones de cooperación internacional en los territorios dirigido a autoridades.
- Conferencia sobre las políticas públicas y lineamientos nacionales de cooperación internacional dirigida a técnicos y autoridades.

Mecanismos de implementación:

- a. Planificar conjuntamente los eventos (agenda, insumos, objetivos, resultados esperados)
- b. Establecer alianzas para el desarrollo de los seminarios y conferencias
- c. Establecer alianzas con actores e instituciones de alto nivel que motiven la presencia de las autoridades locales y nacionales, entre otras acciones.
- d. Definir mecanismos de seguimiento de los resultados.

Inicio de ejecución: 1er semestre.

6.4.4 Programa 4: Espacios de Articulación Territorial

Este programa propone iniciativas que fortalezcan la articulación entre GAD para la gestión concurrente de la competencia. El objetivo es promover el trabajo en red para el intercambio de información, experiencias, buenas prácticas y herramientas; así como para la construcción colectiva de estrategias y agendas territoriales comunes en materia de cooperación internacional.

Las actividades propuestas son:

- Mesas de diálogo para la construcción de agendas territoriales de cooperación internacional.
- Espacios de reflexión de la cooperación internacional desde la mirada territorial multinivel (zonas de planificación, mancomunidades, provincias).
- Talleres para conformación y fortalecimiento de redes de cooperación
- Eventos de intercambio de experiencias sobre cooperación internacional.

Mecanismos de implementación:

- a. Impulsar el pilotaje de una experiencia de construcción de agenda territorial multinivel para ser replicada en otros territorios.
- b. Apoyar a los GAD que se encuentran en procesos de articulación territorial y fortalecer su gestión a través de la planificación de mesas de diálogo con actores de la cooperación internacional.
- c. Articular y consolidar redes existentes de cooperación.
- d. Identificar experiencias relevantes a nivel nacional e internacional y generar alianzas estratégicas para compartirlas.

Inicio de ejecución: 3er semestre.

6.4.5 Programa 5: Espacios de Articulación Interinstitucional

Este programa está dirigido al sistema ecuatoriano de cooperación internacional en su conjunto a través de una mejor articulación entre sus actores. Si bien el objetivo del Plan es fortalecer a los GAD para la gestión de la cooperación internacional, para ello es fundamental que todo el Sistema se fortalezca y se encuentre adecuadamente articulado, especialmente las instituciones responsables del fortalecimiento a los GAD. Por ello, con este programa se busca mantener una constante articulación entre las instituciones del sistema, a fin de manejar la

misma información y alinear las acciones territoriales y nacionales en torno a la cooperación internacional.

- Reuniones de trabajo entre Gremios y SETECI para la construcción del sistema de registro de cooperación internacional y fortalecimiento del sistema de información.
- Reuniones para activar el COCI.
- Talleres para definir mecanismos y espacios de participación de los GAD en procesos de negociación nacional con la cooperación internacional.
- Espacios con actores nacionales e internacionales para socializar el proceso de descentralización de la cooperación internacional y su implicación en la gestión local de los GAD.

Inicio de ejecución: 1er semestre

6.4.6 Programa 6: Actividades de Asistencia Técnica

A través de la ejecución de este programa, la asistencia técnica a los GAD será permanente y oportuna, estará encaminada a la creación y fortalecimiento de las estructuras para la gestión de la cooperación internacional. Tanto las entidades asociativas de los gobiernos autónomos descentralizados CONGOPE, AME y CONAGOPARE así como la SETECI serán las encargadas de realizar esta actividad en coordinación, bajo el requerimiento del Gobierno Autónomo Descentralizado.

De acuerdo a la demanda de los GAD se han identificado los siguientes temas como prioritarios:

- Introducción a la Cooperación Internacional y la Gestión Descentralizada de la Cooperación según demanda, dirigida a autoridades y técnicos.
- Asistencia técnica para la planificación estratégica de la cooperación.
- Asistencia técnica para la gestión de proyectos.
- Acompañamiento para la construcción de agendas territoriales.
- Fomentar la participación en espacios intersectoriales e internacionales para posicionar los territorios a nivel nacional e internacional.
- Provisión de propuestas de ordenanzas/normativa modelo para regular la gestión de la cooperación.
- Asistencia técnica para la construcción de modelos de gestión y provisión de propuestas de modelos de gestión.
- Asistencia técnica a los GAD para un manejo adecuado de recursos financieros de la cooperación.
- Asistencia técnica en procesos de negociación/ desarrollo de protocolo de negociación.
- Asistencia técnica para el seguimiento y evaluación de actividades de la GDCl (manuales).
- Asistencia técnica para el registro de información.
- Provisión de información sobre oferta y demanda de cooperación internacional.

Ejecución: Permanente

Es importante mencionar que en el caso de los programas 5 y 6 no se definieron mecanismos de implementación debido a que la naturaleza de estos dos programas difiere con la de los cuatro primeros. En el caso de estos últimos se trata más bien de programas que podrían considerarse transversales. En el caso del Programa 5 se trata más de un tema de relacionamiento que, si bien es específico, es importante considerarlo de forma independiente por la relevancia que tiene para el fortalecimiento de los GAD; y en el Programa 6 se trata de una actividad constante en los Gremios y la SETECI que sirve para reforzar o fortalecer los otros mecanismos.

Como se observa en la siguiente matriz, los programas se han dirigido a fortalecer todas las facultades de los GAD en el ámbito de la competencia transferida y abarcan las diferentes modalidades, niveles, así como los tres niveles de GAD. En el caso de los gobiernos parroquiales, se tomarán en cuenta para la capacitación y formación también a sus asociaciones provinciales.

Cuadro 8. Programas, facultades, modalidades, niveles y tipo de gobierno autónomo descentralizado

PROGRAMAS	Facultad					Modalidad			Nivel		Dimensiones			Tipo de GAD ¹²		
	Rect	Plan	Regul	Contr	Gest	Cap	Form	AT	Pol	Tec	Inst	TH	Sist	GProv	GM	GParr
1. FORMACIÓN ACADÉMICA:																
Cooperación internacional (Enfoque territorial)		X		X	X		X			X		X		X	X	X
Planificación estratégica (Enfoque en cooperación)		X		X	X		X			X		X		X	X	X
Gestión de proyectos (Enfoque en cooperación)		X		X	X		X			X		X		X	X	X
Política pública	X		X	X			X		X	X	X	X		X	X	
2. CURSOS PRÁCTICOS:																
Curso capacitación Gestión Descentralizada de la Cooperación	X	X	X	X	X	X				X	X	X		X	X	X
Curso práctico para gestión de proyectos		X		X	X	X				X	X	X		X	X	X
Curso de Planificación Estratégica basada en el PDOT y el PNBV y modelos de gestión de la cooperación		X			X	X				X	X	X		X	X	X
Curso práctico sobre formulación de la política pública local, lineamientos, emisión de la normativa local	X		X			X				X	X	X		X	X	
Curso sobre administración de fondos no reembolsables		X			X	X				X	X	X		X	X	X

¹² En esta columna, se distingue entre actividades que se realizan para todos los tipos de GAD conjuntamente (en negrita), y aquellas que se realizan de manera diferenciada para cada tipo de GAD, tomando en cuenta las necesidades específicas de cada uno. A nivel de los Gobiernos Parroquiales, se distinguirá además entre actividades dirigidas directamente a los Gobiernos Parroquiales y actividades que se dirigen a sus Asociaciones Provinciales.

PROGRAMAS	Facultad					Modalidad			Nivel		Dimensión			Tipo de GAD		
	Rect	Plan	Regul	Contr	Gest	Cap	Form	AT	Pol	Tec	Inst	TH	Sist	GProv	GM	GParr
3. SEMINARIOS Y CONGRESOS DE ALTO NIVEL:																
Congreso: Importancia de la planificación estratégica para la gestión de la CI		X			X	X			X		X			X	X	X
Foro sobre negociación y cooperación internacional					X	X			X		X			X	X	X
Seminario enfocado en la importancia de la transparencia y rendición de cuentas sobre acciones de cooperación internacional				X		X			X		X			X	X	X
Conferencia sobre las políticas públicas nacionales dirigido a técnicos y autoridades (SETECI)	X	X		X	X	X			X	X	X	X		X	X	X
4. ESPACIOS DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL:																
Mesas de diálogo para la Construcción de agendas territoriales de cooperación internacional		X			X	X		X	X	X			X	X	X	X
Talleres para conformación y fortalecimiento de redes		X			X	X		X		X			X	X/X	X/X	X/X
Eventos de intercambio de experiencias sobre cooperación					X	X		X		X			X	X	X	X

PROGRAMAS	Facultad					Modalidad			Nivel		Dimensión			Tipo de GAD		
	Rect	Plan	Regul	Contr	Gest	Cap	Form	AT	Pol	Tec	Inst	TH	Sist	GProv	GM	GParr
5. ESPACIOS DE ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL:																
Reuniones de trabajo entre entidades asociativas y SETECI para la construcción del sistema de registro de cooperación internacional y fortalecimiento del sistema de información				X				X	X	X	X		X	X	X	X
Reuniones para activar el COCI	X				X			X	X	X			X	X	X	X
Talleres para definir mecanismos y espacios de participación de los GAD en procesos de negociación nacional con la cooperación internacional					X			X	X	X	X		X	X	X	X
Espacios con actores nacionales e internacionales para socializar el proceso de descentralización de la cooperación internacional y su implicación en la gestión local de los GAD					X						X		X	X	X	X
6. ACTIVIDADES DE ASISTENCIA TÉCNICA																
Introducción a la Cooperación Internacional y la Gestión Descentralizada de la Cooperación según demanda		X			X			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Asistencia técnica para la planificación estratégica de la cooperación		X						X		X	X	X		X	X	X
Asistencia técnica para diseño de proyectos		X			X			X		X	X	X		X	X	X
Acompañamiento para la construcción de agendas territoriales		X			X			X		X	X		X	X	X	X

PROGRAMAS	Facultad					Modalidad			Nivel		Dimensión			Tipo de GAD		
	Rect.	Plan	Regul	Contr	Gest	Cap	Form	AT	Pol	Tec	Inst	TH	Sist	GProv	GM	GParr
Fomentar la participación en espacios intersectoriales e internacionales para posicionar los territorios a nivel nacional e internacional					X			X		X	X			X	X	X
Asistencia técnica para la construcción de modelos de gestión y provisión de propuestas de modelos de gestión	X	X	X	X	X			X		X	X	X		X	X	X
Asistencia técnica a los GAD para un manejo adecuado de cooperación financiera					X			X		X	X	X		X	X	X
Asistencia técnica en procesos de negociación/ desarrollo de protocolo de negociación					X			X		X	X	X		X	X	X
Asistencia técnica para el seguimiento y evaluación de actividades de la GDC (manuales)				X	X			X		X	X	X		X	X	X
Asistencia técnica para el registro de información				X	X			X		X	X	X		X	X	X
Provisión de información sobre oferta y demanda de cooperación internacional					X			X		X	X	X		X	X	X

7. FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Las entidades asociativas de los GAD y la SETECI han identificado tres tipos de fuentes de financiamiento para la ejecución de este plan. Esta identificación se basó en el análisis de la normativa ecuatoriana, el cumplimiento de la misión de las entidades asociativas, así como en las oportunidades que ofrece la cooperación internacional para temas de fortalecimiento institucional hacia los GAD.

En relación a la normativa ecuatoriana, la Constitución de la República del Ecuador, establece en el artículo 273 que las competencias que asuman los GAD serán transferidas con los correspondientes recursos. De igual forma, el COOTAD en el artículo 107 establece que la transferencia de las competencias a los GAD irá acompañada de los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios. Sin embargo, a Resolución 009 ha determinado que en el caso particular de la competencia de gestión de la cooperación internacional no se contempla la transferencia de recursos. Pese a ello, cabe mencionar que los GAD si requieren recursos para gestionar la cooperación internacional, ya sea para talento humano encargado o para insumos y generación de información necesaria para trabajar en el tema.

En el caso del plan de fortalecimiento institucional, el COOTAD establece, en el Artículo 153, que el proceso de fortalecimiento o institucional, contará con recursos económicos del presupuesto general del Estado asignados al Consejo Nacional de Competencias y recursos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Por lo tanto, resulta fundamental determinar la cantidad de recursos que, tanto el CNC como los GAD, destinarán al fortalecimiento de esta competencia y los mecanismos bajo los cuales serán utilizados para las actividades a desarrollarse.

Uno de los aspectos más relevantes de la misión de las entidades asociativas de los GAD es el apoyo a sus agremiados para su fortalecimiento, aportando al desarrollo territorial. En tal sentido, las entidades asociativas se comprometen a aportar al financiamiento del plan de fortalecimiento institucional incluyendo en sus planificaciones anuales actividades y recursos para apoyar la ejecución del PFI, así como a identificar mecanismos y coordinar esfuerzos interinstitucionales con entidades nacionales e internacionales para contribuir al proceso de fortalecimiento institucional.

En este mismo sentido, SETECI, incluirá dentro de su estrategia y planificación de trabajo en territorio, actividades que incluyan y/o aporten a la ejecución del Plan de Fortalecimiento; así como, realizará actividades conjuntas con las entidades asociativas para la optimización de recursos económicos en la implementación del mismo.

Una fuente de financiamiento identificada constituye la misma cooperación internacional, a través de sus líneas de acción, programas y proyectos que contribuyan a fortalecer a los GAD en los temas identificados en este plan, para ello se generarán acercamientos con la cooperación internacional y otros actores para vincular su apoyo en la ejecución de las actividades del Plan.

8. PLAN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El objetivo de esta herramienta es generar un mecanismo que permita hacer el seguimiento permanente de las actividades y programas planteados, evaluar los resultados alcanzados con respecto a los esperados y generar información que permita la toma de decisiones sobre las acciones y mecanismos para cumplir con el objetivo general propuesto.

El seguimiento es una herramienta que facilitará hacer el análisis y recopilación sistemáticos de la información a medida que avanza el plan y, por tanto, permitirá mejorar la efectividad del mismo. Permitirá además identificar si la gestión misma del proceso es adecuada y si se cuentan con los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios.

La evaluación, por su parte, ofrecerá la posibilidad de determinar los impactos reales del PFI con respecto a lo acordado o esperado y por tanto permitirá mejorar las estrategias y mecanismos de implementación y/o reorientar las acciones planteadas.

Para el seguimiento y evaluación se han identificado dos grandes aristas vinculadas con los objetivos específicos y los resultados esperados:

1. Se ha conseguido el objetivo de desarrollar conocimientos, destrezas y actitudes en las y los servidores públicos de los GAD para que ejerzan adecuadamente la competencia de gestión de la cooperación internacional; y,
2. Se ha logrado fortalecer la articulación para la gestión concurrente de la competencia en los tres niveles: GAD, Instituciones responsables del fortalecimiento y el sistema ecuatoriano de cooperación internacional. De igual forma se identifican los indicadores que permitirán evaluar el progreso, las fuentes de verificación, los responsables de llevar a cabo la acción de seguimiento y evaluación y el momento en el que se generará el reporte de evaluación.

A continuación se presenta una matriz para el seguimiento y evaluación de las acciones planteadas en el Plan de Fortalecimiento Institucional.

Cuadro 9.- Matriz de seguimiento y evaluación del Plan de Fortalecimiento Institucional

Evaluación	Seguimiento					
Pregunta de evaluación	¿Qué queremos saber? (Pregunta de seguimiento)	¿Cómo lo vamos a saber? (Indicador)	¿De dónde provendrán los datos? (Fuente de datos/Método)	¿Quién levantará los datos? (Responsabilidad)	¿Cuándo se levantarán los datos? (Marco temporal)	Costo estimado
Ha sido adecuado el diseño e implementación del PFI?	¿Los contenidos y mecanismos planteados motivaron la participación de los GAD?	# participantes inscritos en función de los cupos % de participantes inscritos que concluyeron los eventos % de participantes satisfechos con el curso	Lista de inscritos Listas de asistencia Evaluación final del evento (cara feliz)	Responsable del evento	Durante el evento	No tiene costo
	¿Los actores perciben la necesidad de profundizar contenidos específicos?	# de participantes que perciben la necesidad de profundizar temas específicos Encuestas a participantes		Entidades asociativas	Al terminar el tercer semestre de implementación	Por definir
	¿Qué temas requieren ser profundizados?	Lista de temas	Encuestas a participantes y otros actores involucrados	Entidades Asociativas	Al finalizar el proceso	Por definir
	¿El PFI contó con el financiamiento suficiente para su ejecución?	% de actividades planificadas que no lograron ejecutarse por falta de financiamiento Financiamiento para cada actividad	Informes de ejecución del PFI	Responsables de las actividades	Anualmente	Por definir
	¿El PFI pudo cumplir con el cronograma planteado?	% de actividades planificadas cumplidas	Informes	Responsables de cada actividad	Anualmente	Por definir
	¿Los miembros de la red de proveedores se ajustaron a las necesidades de fortalecimiento requeridas?	% de participantes que perciben como adecuadas las actividades de los proveedores	Encuesta de percepción a participantes	Entidades asociativas	Al finalizar	Por definir

¿El PFI influyó positivamente en el ejercicio de la competencia de gestión de la CI?	¿Los participantes perciben una mejora de sus conocimientos, destrezas y actitudes a partir de los procesos del PFI?	% de participantes que perciben una mejora de sus conocimientos, destrezas y actitudes a partir de los procesos del PFI	Encuesta de percepción a los participantes	Entidades asociativas	Al finalizar	Por definir
¿El PFI influyó positivamente en el ejercicio de la competencia de gestión de la CI?	¿Las y los servidores públicos de los GAD se han profesionalizado en temáticas específicas de CI?	# de participantes sobre meta planteada en las planificaciones anuales	Informes por evento de formación	Responsable actividad	Después de cada evento	No tiene costo
	¿Los GAD cuentan con herramientas para la gestión adecuada de la cooperación?	Percepción de los GAD sobre si cuentan con más herramientas y procesos definidos para la gestión descentralizada de la cooperación	Encuestas a los GAD	Entidades asociativas	Al final del proceso	Por definir
¿Hasta qué punto la implementación del PFI ha fortalecido la articulación para la gestión de la competencia?	¿Se han desarrollado e institucionalizado espacios y mecanismos de articulación multinivel de los GAD según la meta propuesta?	# de espacios y mecanismos de articulación generados sobre meta planteada en la planificación anual	Informes	Responsable de cada actividad	Anualmente	Por definir
¿Hasta qué punto la implementación del PFI ha fortalecido la articulación para la gestión de la competencia?	¿El diseño e implementación del PFI promovió el trabajo articulado entre los actores?	# actividades planificadas a ejecutarse articuladamente que funcionaron de esa forma	Informes	Responsable de de cada actividad	Anualmente	Por definir
Proceso de evaluación: Temas específicos que permitirá contar con una evaluación final de todo el proceso						
1. ¿Quién evaluará los datos?: Comité de seguimiento y evaluación (CNC, SETECI, Entidades Asociativas de los GAD)						
2. ¿Cómo se reportará?: Informe de evaluación que será presentado al CNC						
3. ¿Cuándo se realizará la evaluación? (Marco temporal): Al finalizar el período de implementación inicial (2 años)						

BIBLIOGRAFÍA

ALIANZA DE BUSAN PARA LA COOPERACIÓN EFICAZ AL DESARROLLO. Declaración de Busán. Busán. Corea, 2011.

AME, CONGOPE, CONAGOPARE. "Estrategia para la gestión descentralizada de la cooperación internacional en el Ecuador". Pp. 2. Quito, 2011.

Constitución de la República del Ecuador. Octubre 2008.

SETECI, Ponencia Uruguay, 11 de abril de 2012, pág 6.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). RO. 303. Octubre del 2010.

Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. París, 2005

Decreto Ejecutivo No. 699. RO Suplemento 206 del 7 de noviembre de 2007. Última Modificación 20 julio de 2011.

FMI. "La función del fortalecimiento de las capacidades en la lucha contra la Pobreza". Nota Técnica. Marzo 2002.

HORTON, Douglas. "Evaluación del desarrollo de capacidades: Experiencias de Organizaciones de Investigación alrededor del mundo". CIAT, Cali, Colombia. Septiembre, 2008.

MORGAN, Peter en Douglas Horton. "¿Cómo planificar, implementar y evaluar el desarrollo de capacidades?" Briefing Paper. Febrero 2004.

Programa de Acción de Accra, 2008.

Resolución No. 0009-CNC-2011, 29 de Septiembre de 2011.

Resolución No. 0001-CNC-2011, 31 de Enero de 2011.

SENPLADES. Plan Nacional del Buen Vivir. Quito 2009.