

CURSO INTRODUCTORIO A LA GESTIÓN LOCAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

MÓDULO 3

LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE

- 1. La descentralización de la competencia de gestión de la cooperación internacional no reembolsable**
 - 1.1 La gestión descentralizada de la cooperación internacional
 - 1.2 Importancia de la Cooperación Internacional en territorio
 - 1.3 Facultades del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados en relación a la competencia de cooperación internacional no reembolsable
- 2. Orientaciones para la implementación de la competencia en los gobiernos locales**
 - 2.1 Ejes transversales
 - 2.2 Criterios para la gestión de la competencia de cooperación internacional
- 3. Procesos de la gestión de la cooperación internacional (en relación a las atribuciones de cada nivel de gobierno)**

1. La descentralización de la competencia de gestión de la cooperación internacional no reembolsable

1.1 La Gestión descentralizada de la cooperación internacional

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el marco de la normativa nacional vigente, deben asumir la competencia de gestión de la cooperación a partir del fortalecimiento de su institucionalidad para aportar adecuadamente al desarrollo territorial.

Aunque muchos gobiernos locales han gestionado cooperación internacional desde hace varios años, contar con esta competencia como mandato constitucional, da mayor relevancia a la cooperación internacional, lo que implica, por un lado, una gran oportunidad para mejorar la gestión municipal para el beneficio del territorio y, por otro lado, el reto de aplicar esta herramienta de manera eficaz, eficiente y en concordancia con el marco normativo y las políticas nacionales.

En este contexto, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, los Sistemas de Participación Ciudadana y Control Social para la equidad e inclusión social son los que definen las acciones y la inversión de los diferentes niveles de planificación y de gobierno. De esta forma, la

cooperación internacional que se gestiona a nivel territorial, también debe ser coordinada, planificada y estructurada, involucrando a todos los actores relacionados.

Los actores clave de la cooperación descentralizada son los gobiernos locales y las instituciones subnacionales contrapartes correspondientes a los diferentes niveles territoriales existentes. Sin embargo, existen actores adicionales que pueden intervenir en la cooperación descentralizada, además de los gobiernos locales que son los actores principales en esta cooperación; los mismos que pueden asociar y movilizar en su dinámica de cooperación a otros actores locales, fundamentalmente de la sociedad civil, como por ejemplo: Universidades, agentes sociales, empresas, organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), etc.

Por otro lado es importante mencionar que la presencia de dichos actores refuerza las capacidades de cooperación local y regional; evidentemente la Cooperación Descentralizada presenta importantes oportunidades para los gobiernos locales.

En Ecuador esta puede constituirse en una estrategia que conlleve al fortalecimiento institucional y al cumplimiento de los planes de desarrollo locales.

1.2 Importancia de la Cooperación Internacional en territorio

En los últimos años, se han producido grandes cambios en el escenario internacional, ya sea por la dinámica del proceso de globalización o la creciente descentralización política y administrativa de una gran parte de los países del mundo, lo que ha provocado que se alteren los roles tradicionales de numerosos actores en el sistema de cooperación internacional.

La cooperación internacional debe tomar en cuenta los principios de solidaridad, participación y cooperación entre los actores estatales, no estatales o subnacionales, como los gobiernos descentralizados o las organizaciones de la sociedad civil, que genere una comunidad más humana y comprometida frente a las desigualdades e injusticias que la sociedad enfrenta. Además, hoy por hoy se plantea transformar las prácticas y relaciones del sistema de ayuda. Por lo tanto, a partir del año 2000 en el nuevo modelo de la cooperación internacional que se plantea, 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.

La Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional se refiere al “conjunto de acciones de cooperación internacional que realizan o promueven los gobiernos locales y regionales.” (Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, 2006)

Es importante resaltar, que gestionar la cooperación internacional no sólo es sinónimo de búsqueda de recursos (asistencia técnica, financiera, equipamiento), sino también de un conjunto de acciones e

iniciativas que se refieren a otorgar, recibir, transferir y/o intercambiar recursos, bienes, servicios, capitales, conocimientos y/o tecnología entre los diferentes actores que intervienen en la cooperación.

El marco normativo nacional establece que todos los niveles de gobierno en el Ecuador tienen la responsabilidad de “gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias” respondiendo a los objetivos nacionales y a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, por lo tanto, la cooperación internacional debe entenderse como una de entre muchas herramientas que permite mejorar, fortalecer y cumplir con la planificación territorial y las metas de desarrollo.

La Cooperación Internacional debe gestionarse de tal manera que sea un verdadero complemento a los esfuerzos propios del Gobierno Autónomo Descentralizado, desechando las prácticas que llevan a que la cooperación reemplace al Estado en lo que es su deber y responsabilidad. En este sentido, la cooperación puede ser gestionada tanto para realizar programas, proyectos y acciones definidas en el PDyOT, así como para fortalecer la misma institucionalidad del GAD en cuanto a su estructura y capacidades de talento humano.

Con lo anteriormente descrito, podríamos determinar que el mayor beneficio que la gestión de la cooperación internacional, en sí misma, puede generar en el territorio:

- Su aporte a la construcción de condiciones que contribuyan a disminuir las brechas o inequidades de la población;
- El promover la creación de condiciones para enfrentar colectivamente los retos y oportunidades, es decir, construir la gobernabilidad dentro de un territorio.

En consecuencia, la cooperación internacional puede ser una herramienta que fortalezca la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados y un soporte importante para la sostenibilidad y consolidación del desarrollo endógeno del territorio.

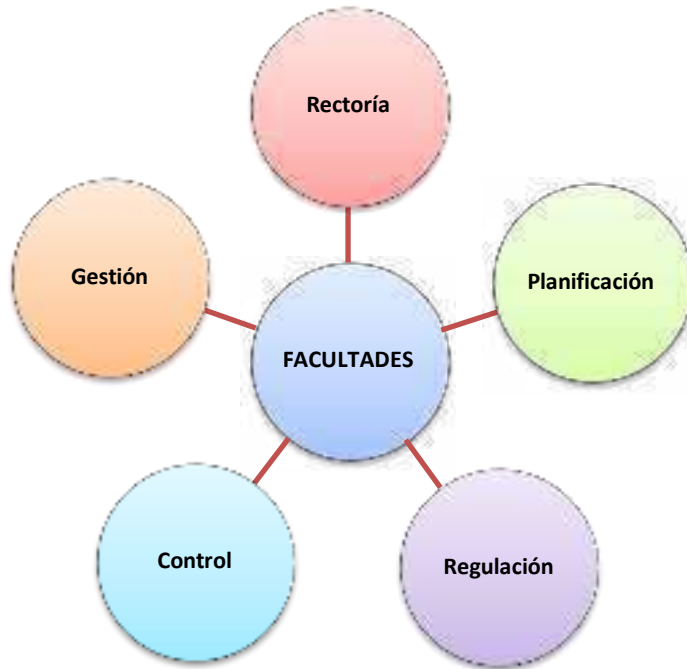
1.3 Facultades del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados en relación a la competencia de cooperación internacional

La gestión de la competencia se debe concebir como un sistema integral que articula los niveles de gobierno y por lo tanto son responsabilidades del Estado en su conjunto, entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, Municipales, Metropolitanos y Parroquiales rurales, con una adecuada coordinación interinstitucional.

El ejercicio de la competencia se realiza a través de las facultades, dispuestas desde el COOTAD y la Resolución No. 0009-CNC-2011.

¿Qué son las facultades?

Son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, y son establecidas por la Constitución o la ley. Su ejercicio, a excepción de la rectoría, puede ser concurrente.



Rectoría

La rectoría es la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. Será nacional y corresponderá al gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privativos y estratégicos. Los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esta facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios bajo el principio de unidad nacional.

En el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, pueden emitir políticas y lineamientos locales en función de su especificidad territorial, que estén articulados y en concordancia con las políticas y lineamientos nacionales (Art. 12 de la Resolución No. 0009-CNC-2011).

Planificación

Es la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación. Esta facultad corresponde a todos los niveles de gobierno dentro del ámbito de sus competencias y de su territorio, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación.

Desde la gestión descentralizada de la cooperación internacional no reembolsable, cada Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) en el ámbito de sus competencias y de su respectivo territorio, establecerá planes, estrategias, agendas locales y proyectos, que guarden coherencia y tomen en cuenta las políticas públicas locales. Han de mantener correspondencia asimismo, con las políticas y directrices nacionales (Art. 13, Resolución No. 0009-CNC-2011).

A los GAD les compete, adicionalmente, organizar la demanda y la oferta territorial de cooperación internacional no reembolsable.

Regulación

Se define como la capacidad de emitir las normas jurídicas necesarias para el adecuado cumplimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios. Estas normas tienen la finalidad de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados. Los GAD, en el ámbito de sus competencias y de su respectivo territorio, podrán emitir la normativa local de acuerdo con las facultades que les otorga la Constitución y la ley, para regular la gestión de la cooperación internacional no reembolsable, con la finalidad de asegurar su correspondencia con las demandas territoriales definidas y priorizadas en sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial (Art. 14, Resolución No. 0009-CNC-2011).

Control

Es la capacidad de establecer mecanismos que aseguren el cumplimiento de las políticas y normas definidas para la gestión de la cooperación internacional, así como de velar por mantener los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de la competencia. Los GAD, en el ámbito de sus competencias y de su respectivo territorio, deberán establecer mecanismos de seguimiento, control y rendición de cuentas para asegurar el cumplimiento de la normativa jurídica y de los compromisos asumidos para una adecuada gestión de la cooperación internacional no reembolsable, en

articulación con los mecanismos de control establecidos por el gobierno central (Art. 15, Resolución No. 0009- CNC-2011).

Gestión

De manera general, la gestión es la capacidad para ejecutar programas y proyectos de cooperación internacional no reembolsable de conformidad con sus competencias y dentro de sus circunscripciones territoriales de manera individual o asociativa.

Para ello, se deben asegurar espacios de diálogo con representantes de la cooperación internacional, que inciden en el territorio o en el país, a fin de lograr acuerdos para una gestión coordinada, conjunta y complementaria en función de las demandas y necesidades identificadas en los PDyOT y que incidan en la construcción del desarrollo territorial integral (Art. 16, Resolución No. 0009- CNC-2011).

La Resolución No. 0009-CNC-2011 define una serie de actividades que deben realizar los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el marco de la facultad de gestión, entre ellos la identificación de actores, recursos y la oferta de cooperación internacional en el territorio; negociar y suscribir convenios e instrumentos de ejecución de cooperación con cooperantes oficiales, descentralizados y no gubernamentales; formular, diseñar y ejecutar proyectos de cooperación internacional; y promover y participar en espacios de articulación con diferentes actores en el ámbito de la cooperación internacional.

2. Orientaciones para la implementación de la competencia en los gobiernos locales

Con el objetivo de proveer un marco guía para la ejecución de la competencia de cooperación internacional en los GAD, adaptable a los requerimientos específicos de cada uno de ellos, se presentan las siguientes orientaciones basadas en los siguientes factores:

- Ejes transversales de la cooperación internacional determinados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) como ente rector de la política de cooperación en consonancia con las Agendas Internacionales de Desarrollo.
- Propuesta de gestión por procesos, la cual distingue procesos estratégicos, operativos y de apoyo.

Es importante mencionar que la competencia de gestión de la cooperación internacional está vinculada de forma transversal con el ejercicio de las demás competencias de los GAD.

Este carácter transversal de la competencia se refleja no sólo en las temáticas que se pueden abarcar con la cooperación internacional, sino también en el rol que cumplen las personas responsables del tema de cooperación en el GAD. En este sentido, el proceso de la gestión descentralizada de la cooperación está entrelazado con los demás procesos que el GAD lleva a cabo.

2.1 Ejes transversales.

De conformidad con lo establecido Agenda de Política Exterior 2017-2021 y recordando que la cooperación internacional es parte de dicha política nacional, así como con las prioridades establecidas por los distintos cooperantes para la transversalización de temáticas en los proyectos, se establecen como ejes transversales los siguientes:

- **Enfoque de igualdad**

La Constitución reconoce el derecho a la igualdad formal, a la igualdad material y a la no discriminación, lo cual implica no solamente la generación de normativa sino también el desarrollo e implementación de políticas públicas para garantizar efectivamente este derecho (MREMH, 2017).

En la gestión de la cooperación internacional a nivel local, es importante transversalizar este enfoque en el diseño de programas y proyectos de cooperación internacional enfocados hacia el respeto a la igualdad, con énfasis en los grupos de atención prioritaria – los adultos mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, gente privada de su libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad- de conformidad con lo establecido en el Art. 35 de la Constitución de 2008.

- **Igualdad de género**

Ecuador ha suscrito varios instrumentos internacionales, como lo es la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), orientados a la aplicación de políticas públicas e iniciativas que promuevan la igualdad de género y contribuyan a la eliminación de toda forma de discriminación y desigualdad entre hombres y mujeres.

En ese marco y alineados a las prioridades de las agendas internacionales de cooperación, el enfoque de género debe ser incorporado en los distintos programas y proyectos de cooperación internacional que lleven a cabo los GAD.

- **Sostenibilidad Ambiental**

La Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, hacen énfasis en la importancia de incorporar principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas a nivel nacional y subnacional, que contribuyan a disminuir los efectos negativos del cambio climático y la escases de recursos.

En ese sentido y considerando que varias de las competencias y servicios que brindan los GAD se enmarcan en acciones que requieren de la incorporación de metas e indicadores orientadas hacia la sostenibilidad ambiental y que el sistema de cooperación internacional coloca como sector prioritario de intervención, los programas y proyectos realizados en este ámbito, es fundamental que se determine como eje transversal a la SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL.

- **Interculturalidad**

La Constitución de la República del Ecuador, determina en su Art. 1, la interculturalidad y plurinacionalidad del país. Por tanto y considerando dichos factores, así como la participación ciudadana como elementos fundamentales para el desarrollo territorial, es necesario incorporar los mismos en las políticas y la planificación local; promoviendo la inclusión social y participación ciudadana dentro de los distintos procesos de gobernanza que lleven a cabo los GAD.

- **Derechos Humanos**

La inclusión del enfoque de derechos humanos en las iniciativas de cooperación, debe ser un valor básico de referencia en cada actuación en y del Ecuador (SETECI, 2015), en cumplimiento de la Constitución de la República del Ecuador y de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. La Constitución reconoce en su artículo 11, que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

La incorporación transversal de este enfoque en la gestión de los GAD y de la cooperación internacional es necesaria en todos los programas y proyectos que se desarrollen en territorio.

2.2 Criterios para la gestión de la cooperación internacional.

Las orientaciones para la implementación de la competencia de gestión de la cooperación internacional que se expone a continuación tienen el objetivo de guiar al GAD en la implementación de la competencia.

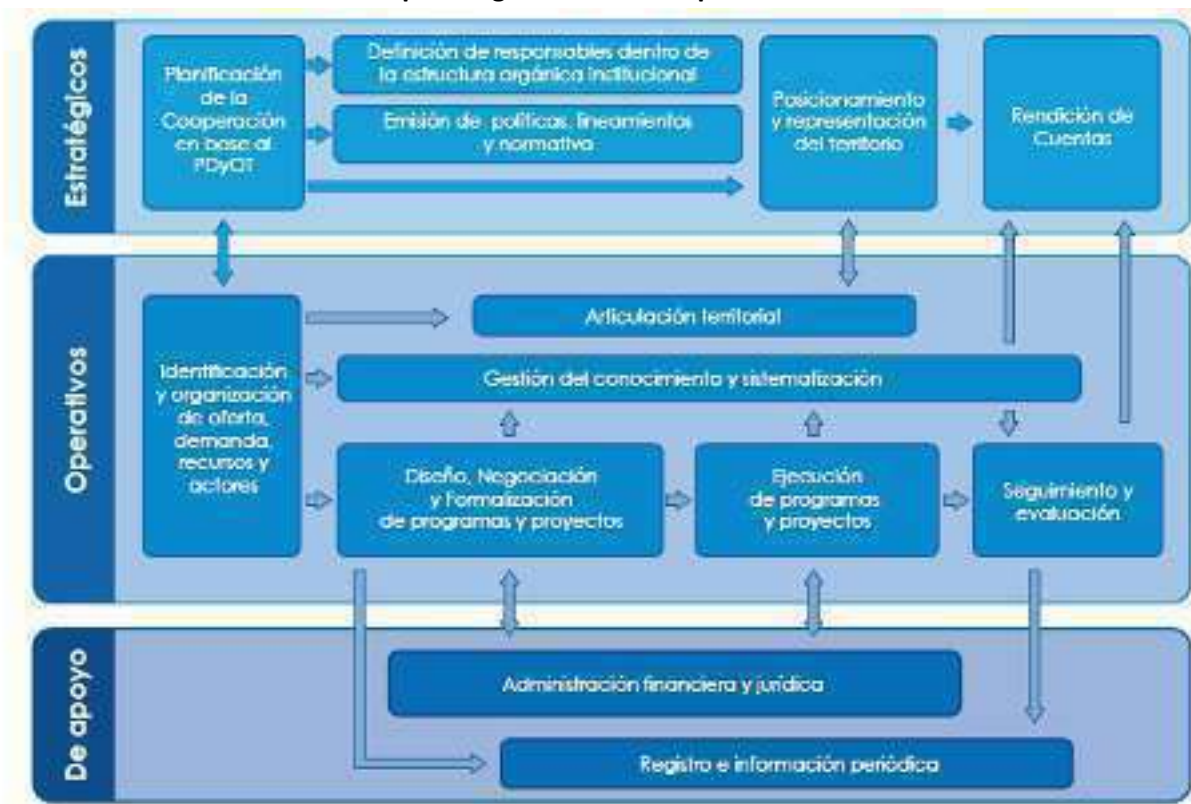
Se presenta una propuesta de gestión por procesos, la cual distingue procesos estratégicos, operativos y de apoyo.

Esta propuesta pretende proveer un esquema, en el cual cada GAD puede orientarse y adoptar según los requerimientos institucionales y las necesidades de su territorio. La base es la Resolución No. 0009-CNC-2011 que establece una serie de atribuciones como ejercicio de las cinco facultades de rectoría local, planificación, regulación, control y gestión de la cooperación internacional no reembolsable.

Para este fin, se han identificado subprocesos, los cuales en su conjunto permiten el ejercicio pleno de esta competencia, en concordancia con el marco normativo vigente.

El modelo permite a los GAD una implementación paulatina de la competencia y un ajuste a las especificidades de cada gobierno local. El esquema plantea 13 subprocesos, así como su secuencia e interrelaciones.

Cuadro 1: Procesos para la gestión de la cooperación internacional



Fuente: AME, 2015

A continuación, la descripción de cada subproceso, los mismos que corresponden a los procesos descritos en el Cuadro 1 (Estratégicos, Operativos y De apoyo):

1. La planificación de la cooperación

El marco normativo del Ecuador establece la vinculación obligatoria de la cooperación internacional a los procesos de planificación nacional y territorial (PDyOT). Además, la Resolución 009-CNC-2011 exige una programación anual de las acciones, programas y proyectos de cooperación internacional no reembolsable. En el GAD, estarían encargados de realizar este proceso, las autoridades.

La Dirección de Planificación, u otra dependencia responsable de los procesos de planificación, cumple un rol de asesoramiento general y otras direcciones en su calidad de asesoras en temas técnicos.

2. La identificación y organización de oferta, demanda, recursos y actores

Esto se realizará con el fin de conocer a los actores de cooperación presentes en el territorio y su oferta, y empatar ésta con las prioridades locales de cooperación (demanda). En el GAD, estarían cumpliendo este proceso las direcciones operativas según su rol y el tema específico del programa o proyecto que esté gestionando la Cooperación.

3. La definición de responsables dentro de la estructura orgánica institucional

Se refiere a la asignación de responsabilidades a los funcionarios de los GAD en sus distintos niveles (autoridades, técnicos y administrativos), para el ejercicio de la competencia de gestión de la cooperación internacional.

4. La emisión de políticas, lineamientos y normativas locales

5. El diseño, la negociación y formalización de programas y proyectos

6. La gestión del conocimiento y la sistematización

Se recomienda efectuarla a través de la documentación completa de las actividades de cooperación realizadas por el gobierno autónomo descentralizado, que facilite el seguimiento y la evaluación; la sistematización y la rendición de cuentas.

7. La ejecución de programas y proyectos

Se debe considerar los términos, actividades y cronograma establecidos en el acuerdo o convenio de cooperación para el logro de los objetivos y resultados planteados.

8. La administración financiera y jurídica ágil y competente,

Esta debe asegurar una gestión eficaz y eficiente de proyectos y programas de cooperación.

9. El seguimiento y la evaluación de proyectos y programas

10. El registro y la información periódica en concordancia con la normativa vigente.

11. La rendición de cuentas sobre las actividades de cooperación

La rendición de cuentas debe efectuarse a todos los actores involucrados en el programa o proyecto, considerando fundamentalmente a los beneficiarios del mismo.

12. La articulación territorial

13. El posicionamiento y la representación del territorio

Se recomienda efectuarlo a través de la participación en eventos nacionales e internacionales y redes territoriales para la articulación y ejecución de actividades en materia de cooperación internacional.

El objetivo de esta propuesta de modelo de gestión, es otorgar instrumentos concretos que se pueden aplicar para cada uno de los procesos planteados anteriormente. Constituyen sugerencias o ejemplos que pueden ser utilizados para operativizar la competencia en el territorio de cada GAD. Sin embargo, cada gobierno tiene la libertad de usar y ajustar las herramientas presentadas según sus necesidades o usar otros instrumentos que considere pertinentes.

Es así, que cada GAD que implemente esta propuesta tendrá que adaptarla a su realidad, sus requerimientos y su contexto específico.

Cada subproceso presentará las siguientes orientaciones:

- Base normativa para cada subproceso.
- Objetivo del subproceso.
- Insumos: Documentos u otros recursos que se requieren para desarrollar el paso descrito.
- Pasos: Los momentos que se deben desarrollar para alcanzar el objetivo planteado.
- Resultado: Los productos del proceso, usualmente documentos.
- Responsable(s): Aunque la GDCl debe ser el trabajo de un equipo, siempre debe haber un responsable para cada proceso a desarrollarse¹.

¹ En el capítulo 3.3, se plantea una propuesta cómo asignar las responsabilidades para la GDCl dentro del gobierno autónomo descentralizado municipal.

2.3 Planificación de la Cooperación

Resolución 0009-CNC-2011

Artículo 13.- Planificación.- *Cada Gobierno Autónomo Descentralizado, en el ámbito de sus competencias y de su respectiva circunscripción territorial, establecerán planes, estrategias y agendas locales, para organizar la gestión de la cooperación internacional no reembolsable, para lo cual considerarán las políticas locales, su ámbito competencial, así como sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las políticas y directrices nacionales sobre el ejercicio de la gestión de la cooperación internacional no reembolsable.*

De igual manera, les corresponderá [...] planificar la gestión de programas y proyectos de cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias, considerando las prioridades definidas en su plan de desarrollo y ordenamiento territorial.”

2.3.1 Proceso de Planificación

Objetivo:

Contar con un plan estratégico y una programación anual para la gestión de la cooperación internacional en el territorio, que estén basados en la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial y que tomen en cuenta las necesidades de cooperación en el territorio.

Pasos:

La Planificación de la Cooperación es un proceso que se realiza con base a la Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial, como herramienta para el cumplimiento de las competencias de los GAD; es transversal, es decir, que cruza por todas las áreas que conforman el GAD.

La Planificación de la Cooperación se divide en dos fases:

1. La planificación estratégica; y,
2. La programación de las actividades de cooperación internacional.

Fase 1.- Elaboración de un plan estratégico para la gestión descentralizada de la cooperación.

Lo ideal es que la estrategia de cooperación internacional sea parte transversal del PDyOT, que además se elabore en el marco del mismo y no como un documento separado. Esto implica que se considere el tema de cooperación en todas las fases de elaboración del PDyOT.

Sin embargo, si el GAD ya cuenta con un PDyOT aprobado, debe hacer un plan estratégico para la cooperación internacional sobre la base de la planificación local.

Se recomienda que el plan estratégico de cooperación internacional abarque el mismo horizonte temporal que el PDyOT. Asimismo, es importante que exista una adecuada articulación entre los diferentes niveles de gobierno para coordinar procesos, proyectos o actividades establecidos en los PDyOT.

Los pasos siguientes describen brevemente el proceso de elaboración de un plan estratégico para la cooperación internacional con base en un PDyOT aprobado.

Insumo: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Paso I: Realizar un análisis FODA en el ámbito de la Cooperación

El análisis FODA nos permite visualizar en donde estamos al momento de iniciar una planificación para la gestión de la cooperación internacional.

Ayuda a identificar el contexto interno y externo del GAD respecto a la Gestión Descentralizada de la Cooperación.

A través de este análisis, se identifican las fortalezas y debilidades (análisis interno), así como las oportunidades y amenazas (análisis externo) que influyen en la gestión del GAD:

RECUERDA:

Este FODA es específico para el tema de cooperación. Aunque esta metodología no se usa para los PDyOT, se la considera útil como un primer paso para la planificación de la cooperación.

- Las fortalezas son todos aquellos elementos internos y positivos que pueden aportar de manera positiva a la Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional (GDCl).
- Las oportunidades son aquellos factores positivos, que se generan en el entorno y que, una vez identificados, pueden ser aprovechados.
- Las debilidades son problemas internos, que, una vez identificados y desarrollando una adecuada estrategia, pueden eliminarse.
- Las amenazas son situaciones negativas, externas al ámbito de la GDCl, que pueden atentar contra éste, por lo que puede ser necesario diseñar estrategias adecuadas para poder evitarlas.

Al realizar el análisis FODA, es importante distinguir bien qué se considera ámbito “interno” y qué ámbito “externo”.

Dado que la Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial se hace en función de todo el territorio, también se debería considerar todo el territorio y sus actores para realizar el FODA. En este sentido, cuando se analice las fortalezas y las debilidades, se debe preguntar:

¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del GAD para la Gestión Descentralizada de la Cooperación?, pero también ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades que presenta el GAD para la Gestión Descentralizada de la Cooperación?

De la misma manera hay que formular las preguntas respecto a las debilidades. En este sentido, se consideran como parte del ámbito interno a las situaciones y hechos que pueden ser influidos por el GAD.

Respecto a las oportunidades y amenazas, éstas constituyen hechos y eventos que pueden afectar a la GDCl en el territorio, pero se encuentran afuera de la influencia del GAD. Pueden ser de carácter político, legal, social o tecnológico², entre otros.

RECUERDA:

Para realizar una planificación adecuada de la Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional, es importante contar con información completa sobre la situación de la cooperación internacional en el territorio, por lo cual se recomienda realizar el proceso de identificación de la demanda de cooperación a la par con la planificación.

² http://es.wikipedia.org/wiki/Análisis_DAFO.

A continuación se presenta un ejemplo de la matriz FODA:

Cuadro 2: FODA

	Fortalezas	Debilidades
Interno	<i>Del GAD</i> <i>Experiencia en el manejo de fondos de cooperación no reembolsable.</i>	<i>Del GAD</i> <i>No cuenta con un/a técnico/o de Cooperación</i> ...
	<i>Del territorio</i> <i>Población proactiva</i> ...	<i>Del territorio</i> <i>Alto escepticismo de la población, debido a malas experiencias en el pasado</i>
Externo	Oportunidades	Amenazas
	<i>La presencia de cooperantes en cantones vecinos.</i> ...	<i>Una política nacional que favorece a otros territorios.</i> ...

Este FODA es específico para la GDCl y busca identificar fortalezas, debilidades, oportunidades, amenazas y estrategias para su gestión.

Paso II: Formular estrategias para la gestión de la cooperación.

Una vez elaborada la matriz FODA, se procede a la formulación de estrategias preliminares que atiendan a las debilidades y amenazas identificadas y potencien las fortalezas y oportunidades.

Como guía para la elaboración de las estrategias para la gestión de la cooperación, se puede usar las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se puede destacar cada fortaleza?
- ¿Cómo se puede aprovechar cada oportunidad?
- ¿Cómo se debe superar cada debilidad?
- ¿Cómo se puede detener cada amenaza?

Las posibles estrategias para atender la debilidad identificada en el ejemplo, pueden ser:

- Mejorar la comunicación hacia la población para nuevos proyectos y programas de cooperación.
- Implementar mecanismos de participación ciudadana.
- Establecer mecanismos de control a lo largo del proceso de CI.

Paso III: Identificar las prioridades locales y los requerimientos de cooperación

La identificación de los requerimientos de cooperación se realiza con base en las prioridades locales definidas en el PDyOT, así como en el FODA realizado. Es importante que las prioridades de temas a trabajar con la cooperación internacional sean coherentes con la Planificación de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Sin embargo, al momento de definir prioridades para la GDCI deben tomarse en consideración la factibilidad de que un proyecto se ejecute con el apoyo de la Cooperación Internacional. En este sentido, es importante considerar los siguientes criterios y preguntas:

- Escasos recursos propios – tanto técnicos como financieros – para ejecutar un programa o proyecto.
- La oferta disponible a nivel nacional y territorial (para algunos temas puede ser más fácil conseguir cooperación que para otros).
- Considerar todos los tipos de cooperación (puede ser más factible proponerse conseguir apoyo para la capacitación de las y los técnicos del GAD que conseguir financiamiento para una obra grande).
- Sostenibilidad: ¿El GAD puede sostener el proyecto una vez que se termine la cooperación? ¿Cómo lo hará?

RECUERDA:

El proceso de elaboración del PDyOT debe realizarse de manera participativa. En caso de que la estrategia para la GDCI se elabore en el marco del PDyOT, se deben definir también las prioridades para la cooperación dentro de un proceso participativo.

Sin embargo, si el plan estratégico para la GDCI se elabora posteriormente al PDyOT, se recomienda la aplicación de criterios técnicos con la participación puntual de actores clave para la priorización de los requerimientos de cooperación, para asegurar la vinculación y coherencia con el PDyOT. En este caso es importante que se incluyan procesos participativos al momento de definir programas y proyectos concretos con la Cooperación Internacional.

Paso IV: Definición de Visión, Misión y Objetivos de la Estrategia de cooperación internacional

Con base en el PDyOT y los resultados obtenidos en los pasos anteriores, se responden las siguientes preguntas:

- Visión: ¿Cómo se mira el GAD, en un punto determinado en el tiempo, en torno a la cooperación internacional?
- Misión: ¿Cuál es la razón fundamental por la que el GAD requiere implementar acciones de cooperación internacional?
- Objetivo general: ¿Cuáles son los resultados globales que quiere alcanzar el GAD con su accionar internacional?

La visión, misión y los objetivos del Plan Estratégico deben ser complementarios a los que se han definido en el PDyOT y deben desprenderse de los mismos. Si se desarrolla el Plan Estratégico para la GDCI conjuntamente con el PDyOT, entonces estos elementos deben elaborarse como parte de la visión y misión general del GAD.

Este paso es importante cuando se aspira a elaborar un plan estratégico formal con el objetivo de difundirlo. Cuando se realiza la planificación estratégica de la GDCI de manera menos formal, apuntando a un documento trabajo más práctico, se puede limitar este paso a la definición del objetivo general.

Paso V: Instrumentar la estrategia

En este paso, se concretan los siguientes elementos de la estrategia, tomando en cuenta tanto las estrategias elaboradas en el marco del análisis FODA, como las prioridades identificadas como demanda local de cooperación internacional:

- Objetivo específico: ¿Cuáles son los resultados específicos que se quiere alcanzar en el ámbito de la GDCI en torno a las estrategias y prioridades locales identificadas anteriormente?
- Líneas estratégicas / plan de acción: ¿Cómo (a través de qué mecanismos) se pretende alcanzar los objetivos?
- Indicadores: ¿Cómo se puede medir el cumplimiento de los objetivos específicos?
- Cronograma: ¿Cuáles son los hitos en el cumplimiento del plan y cuándo se pretende alcanzar cada uno?

Paso VI: Validación de la estrategia

Una vez elaborada la propuesta técnica del plan, ésta debe ser validada por la máxima autoridad de los GAD y otros actores relevantes.

Paso VI: Aprobación de la estrategia por parte de las autoridades

Dado que la gestión descentralizada de la cooperación es transversal, y afecta a varias unidades dentro del GAD, es importante la aprobación formal del plan estratégico de GDCI, que demuestre la voluntad política de ejercer esta competencia, al mismo tiempo que respalde las actividades del equipo responsable en esta área.

Resultado: Estrategia o plan estratégico para la Gestión Descentralizada de la Cooperación

Responsables:

- **Elaboración técnica del Plan Estratégico:** Planificación, Cooperación (si ya está definido/a)
- **Validación y aprobación:** Autoridades

RECUERDA:

“Responsable” no implica que sea la única persona involucrada. Siempre es importante que el trabajo sea coordinado con todas las unidades relevantes. Sin embargo, es importante asignar responsabilidades concretas para que una actividad se realice.

Fase 2.- Programación de las actividades de Cooperación Internacional

Una vez aprobado el plan estratégico de GDCI (o, de ser el caso, un PDyOT que incluya el tema de cooperación), se procede a la programación de las actividades de Cooperación Internacional. La programación de la cooperación debe realizarse anualmente en el marco de la Planificación Operativa Anual.

Insumos: Plan estratégico para la GDCI, PDyOT

Paso I: Elaboración de un plan de actividades de cooperación internacional

Se sugiere tomar en consideración los siguientes parámetros para elaborar un plan de actividades:

- **Resultados de corto plazo:** Definir resultados específicos en cooperación que se pretenden

alcanzar durante el año.

- **Indicadores específicos:** ¿Cómo podemos medir el cumplimiento de los resultados específicos?
- **Actividades:** ¿A través de qué actividades concretas pretendemos llegar a los resultados propuestos? (Pueden ser varias actividades para la obtención de un mismo resultado)
- **Responsables:** ¿Quién es responsable de cada actividad en el GAD?
- **Recursos:** ¿Qué recursos necesitamos? ¿De qué recursos disponemos?
- **Cronograma:** ¿Cuándo se realiza cada actividad?

RECUERDA:

Por su naturaleza, la gestión de la cooperación internacional implica el involucramiento de actores diversos. La definición de actividades, recursos y cronogramas de actividades de cooperación internacional siempre será resultado de procesos de coordinación y negociación; por lo tanto, el cumplimiento de la programación de las actividades de cooperación depende de factores ajenos a la influencia del GAD y su implementación requiere de cierto nivel de flexibilidad. Sin embargo, es importante realizar esta programación para asegurar un accionar internacional coherente y eficaz, basado en la planificación local, que contribuya al desarrollo del territorio en beneficio de la comunidad.

La definición del detalle de actividades se puede realizar al momento de efectuar la programación anual o en el marco de una planificación cuatrimestral.

Paso II: Aprobación de la programación por las autoridades

Dado que la programación de la GDCI debe formar parte integral de la planificación anual del GAD, debe ser validada y aprobada conjuntamente con la misma por las autoridades correspondientes.

Resultado: Programación de actividades de cooperación

Responsable:

- **Programación:** Áreas de Planificación y Cooperación (si ya está definido/a)

- **Aprobación:** Autoridades

2.3.2 Identificación de la oferta y demanda

Resolución 0009-CNC-2011

Artículo 13.- Planificación.- [...]

De igual manera, les corresponderá [a cada GAD] organizar la demanda y la oferta territorial de cooperación internacional no reembolsable [...]

Artículo 16.- Gestión.- *Cada Gobierno Autónomo Descentralizado, en el ámbito de sus competencias y de su respectiva circunscripción territorial deberá:*

- 1. Identificar actores, recursos y oferta de la cooperación internacional existente, para el cumplimiento de sus competencias, en atención a prioridades definidas en su plan de desarrollo y ordenamiento territorial. [...]*

Objetivo:

Conocer y organizar a los actores de cooperación presentes en el territorio y su oferta, y emparar ésta con las prioridades locales (demanda).

Insumos: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Paso I: Realizar un mapeo de actores

El mapeo de actores ayuda a identificar a los actores relevantes para el GAD en el ámbito de la cooperación en el territorio. Para este fin, se analiza el diagnóstico realizado en el marco del PDyOT. Se recomienda adicionalmente realizar una o varias reuniones con personas conocedoras del territorio, tanto internos como externos al GAD.

RECUERDA:

Es recomendable realizar este paso conjuntamente con la planificación estratégica, dado que el mapeo de actores puede generar información importante para el FODA y para la priorización de los temas para la cooperación (demanda).

El objetivo es identificar a los actores que ya han trabajado con el GAD, pero también actores nuevos de cooperación que pueden aportar a los proyectos y actividades en las líneas prioritarias identificadas por el GAD.

Muchos actores de la cooperación hacen un importante trabajo en los territorios, articulados con organizaciones de la sociedad civil y el sector privado y es importante que el GAD los conozca e identifique las oportunidades de articulación y coordinación para fortalecer la gestión municipal.

Según su relevancia para la temática, se clasifica a los actores como (Zimmermann, 2015):

Actores clave: Personas o instituciones que pueden influir significativamente en el éxito de una estrategia de cooperación, debido a sus capacidades, sus conocimientos y su posición de poder.

Son aquellos cuyo apoyo o participación suele resultar indispensable para que un proyecto o programa alcance los resultados esperados, o que pueden bloquear el proyecto o programa (actor con capacidad de veto).

- **Actores primarios:** Los actores directamente afectados por el proyecto o programa, ya sea como beneficiarios del mismo, o como aquellos que aspiran a incrementar su poder y sus privilegios, o los verán reducidos, o bien los que podrían resultar perjudicados de alguna manera.
- **Actores secundarios:** Son aquellos actores que sólo participan en forma indirecta o temporal en un proyecto o programa, por ejemplo como organizaciones intermediarias prestadoras de servicios.”

Es importante incluir actores territoriales relevantes **en el ámbito de la cooperación.**

Para ilustrar las relaciones entre estos actores, se recomienda graficar los resultados del mapeo de la siguiente manera:



	Las líneas continuas simbolizan vínculos estrechos relacionados con el intercambio de información, la frecuencia de los contactos, la coincidencia de intereses, la coordinación, la confianza mutua, etc.
	Las líneas punteadas simbolizan los vínculos débiles o informales. Se agrega un signo de interrogación cuando el vínculo no ha sido aclarado.
	Las líneas dobles representan alianzas y cooperaciones reguladas contractual o institucionalmente.
	Las flechas simbolizan la dirección de los vínculos dominantes.
	Las líneas interrumpidas por un relámpago representan las tensiones en la vinculación, la contraposición de intereses y las relaciones conflictivas.
	Las líneas transversales simbolizan los vínculos interrumpidos o destruidos.

Paso II: Identificar, para cada actor, su oferta y demanda específica de cooperación.

En este paso, se trata de conocer cuál es la oferta de cooperación por parte de los

cooperantes y, de ser el caso, de instituciones del sector público. Esta información se puede levantar a través de un acercamiento directo a los actores ofertantes de cooperación, sea de manera individual o a través de mesas de cooperación o reuniones multilaterales.

Respecto a la demanda de cooperación, como ya se ha mencionado en el capítulo anterior, ésta debe levantarse, en el caso ideal, de manera participativa en el marco de la planificación de desarrollo y ordenamiento territorial, o se debe determinar en el proceso de planificación estratégica de la GDCI.

Paso III: Organizar la oferta y demanda territorial

Para asegurar que la cooperación internacional en el territorio se realiza respetando los principios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a los resultados y responsabilidad mutua, es importante que tanto ofertantes como demandantes de la cooperación conozcan las temas prioritarios de los otros. En este sentido, es importante que se establezcan espacios de información y articulación. Éstos pueden ser – según los requerimientos de cada territorio y la cantidad de actores involucrados – reuniones bi- y multilaterales, mesas generales o sectoriales de cooperación u otros espacios de intercambio y (re-) conocimiento mutuo.

Resultados: Mapeo de actores- conocimiento mutuo sobre la oferta y demanda de cooperación en el territorio.

Responsable: Áreas de Planificación y/o Cooperación (si ya está definido/a).

2.3.3 Definición de responsables para la gestión de la cooperación internacional

La definición de responsables para la gestión de la cooperación internacional no está regulada a través de la Resolución 0009-CNC-2011. Sin embargo, se considera importante definir claramente la persona o el equipo responsable de esta tarea, para lo cual se plantea el siguiente procedimiento.

Objetivo:

Contar con una estructura institucional adecuada para el ejercicio de la competencia de gestión de la cooperación internacional, en conformidad con los requerimientos definidos en la estrategia de cooperación.

Pasos:

Como se ha mencionado con anterioridad, la Gestión Descentralizada de la Cooperación debe ser transversal, involucrando a diferentes actores dentro del GAD. También se ha indicado la importancia de vincular la gestión de la cooperación al proceso de planificación.

Por esta razón, la presente propuesta plantea la conformación de un equipo multidisciplinario de cooperación que involucre a varias áreas del GAD, incluyendo las áreas de apoyo – Área administrativa, financiera, jurídica- y áreas técnicas, como se propone a continuación:

Responsable de Cooperación

El núcleo del equipo multidisciplinario está conformado por el/la responsable de cooperación, quien en el organigrama institucional debe estar vinculado directamente a la Dirección de Planificación. Según las necesidades del GAD, puede ser una persona que se dedica exclusivamente a este tema, o este rol puede ser asumido por una persona del área de planificación que trabaje también en otros temas. En el caso de un GAD grande o con muchas actividades en el marco de cooperación, también se puede crear una unidad de cooperación conformada por varios técnicos con su respectivo Coordinador/a o Director/a.

En todo caso es importante que dentro del GAD haya un/a responsable definido/a para la gestión descentralizada de la cooperación, quien actúa como punto de contacto para cooperantes que quieren vincularse con la cooperación, y que desempeñe un rol coordinador y articulador dentro de la institución.

Responsable de Planificación

El marco normativo del Ecuador exige que la gestión de la cooperación internacional se vincule estrechamente con la planificación. Por esta razón, es muy importante el rol del/la responsable de planificación del GAD, quién debe asegurar esta vinculación tanto en la planificación estratégica como a nivel operativo.

Autoridades

Para asegurar una gestión exitosa de la cooperación internacional, es indispensable el involucramiento y apoyo político por parte de la máxima autoridad. Tiene un rol importante en la planificación estratégica de la cooperación, así como en la interacción con los cooperantes. Finalmente, es responsable de la rendición de cuentas hacia la sociedad civil, así como hacia los cooperantes.

Consejo de Planificación

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas da un rol importante al Consejo de Planificación, en cuanto a la planificación de la cooperación y la armonización de la cooperación internacional no reembolsable con los PDyOT.

Áreas técnicas

La coordinación de la gestión de la cooperación es responsabilidad del/la encargado/a de cooperación, sin embargo son las áreas técnicas quienes tienen un rol protagónico al momento de definir y realizar actividades concretas de cooperación, pues son ellos quienes deben tener el liderazgo de los proyectos a nivel técnico. Esto implica su involucramiento en la programación, formulación y negociación de programas y proyectos, en el ejercicio de las mismas, y por último en los procesos de seguimiento y evaluación. También tienen un rol importante en la gestión del conocimiento y la sistematización de experiencias, y para la articulación territorial de la cooperación.

Área administrativa-financiera

Como todo proceso de gestión de los GAD la gestión de la cooperación internacional requiere un alto nivel de integridad en el manejo de los recursos – tanto financieros como humanos – pues al terminar la gestión hay que rendir cuentas a la comunidad, pero también a los cooperantes. En este contexto, el equipo administrativo- financiero emplea un rol importante de apoyo a las actividades de cooperación.

Área Jurídica

En el marco del modelo propuesto, el responsable jurídico tiene un doble rol de apoyo. Por un lado es fundamental su asesoría en la regulación y rectoría de la competencia, y por el otro lado debe apoyar al equipo técnico en la formalización de actividades de cooperación a través de convenios y acuerdos de cooperación. Para esto es importante que esta persona tenga o adquiere también conocimientos sobre el marco normativo nacional e internacional de la cooperación internacional.

En función de esta propuesta, se plantea la realización de los siguientes pasos:

Insumos: Estrategia o plan estratégico para la GDC

Paso I: Definir la estructura institucional deseada para la gestión de la cooperación

Como ya se ha mencionado, es importante definir una persona o equipo responsable de la gestión de la cooperación.

La decisión de un GAD de conformar una unidad de cooperación o delegar las funciones a una persona dentro de una dirección existente, así como el número de servidores públicos que la integrarán debe fundamentarse en algunas de las siguientes condiciones:

Estrategia del GAD: ¿Qué objetivos o posicionamiento pretende lograr el gobierno autónomo descentralizado en su territorio y con proyección internacional? Es decir, una estrategia que prevé una fuerte actividad internacional requerirá de más personal que un municipio que sigue una estrategia de actividades internacionales limitadas.

Recursos:

- **Recursos humanos:** Se debe responder a preguntas como: ¿De qué personal técnico dispongo o puedo disponer?, ¿qué capacidades técnicas tiene ese personal? y ¿qué capacidades deben desarrollar?
- **Recursos económicos:** ¿Qué presupuesto se puede destinar a cooperación?, ¿existe una línea específica e institucionalizada para la cooperación?, ¿qué recursos puede destinar el GAD para formar capacidades del personal técnico?, ¿es posible negociar cooperación para contar con personal técnico especializado responsable de esta competencia?
- **Tamaño del GAD:** En un GAD, que no dispone de los recursos necesarios para crear su propia unidad de cooperación, este rol puede ser desempeñado por un/a servidor/ a del área de planificación. Lo que interesa es que se definan con claridad sus funciones.
- **Existencia de posibles socios locales:** Pueden ser universidades, empresas, organizaciones de la sociedad civil – que estén dispuestos a aportar recursos, experiencia y capacidad para participar conjuntamente con el gobierno municipal en el desarrollo de la competencia de cooperación.

RECUERDA:

En la Resolución 0009-CNC-2011 consta “Considerando [...] Que la transferencia de la competencia de gestión de la cooperación internacional consiste en el ejercicio de la facultad para captar recursos provenientes de donaciones no reembolsables que no constituyen recursos fiscales, por lo que no procede el costeo de la competencia,”

Sin embargo, la definición de un/a responsable o incluso una unidad de cooperación implica la asignación de recursos humanos y, por ende, financieros.

Será un análisis detallado de estos factores el que permitirá definir cuál es la estructura más adecuada para gestionar la cooperación internacional en el GAD. Independientemente de la elección de la estructura, es preciso asignar responsabilidades, tareas y autoridad para la toma de decisiones, así como los procedimientos que deberán seguirse para ello.

Paso II: Identificar responsables de la gestión de la cooperación en las diferentes áreas

Independientemente de si se opta por la creación de una unidad de cooperación, o se asigna la responsabilidad a una sola persona, debe crearse un equipo multidisciplinario, asignando responsabilidades concretas a personas de las siguientes áreas:

- Planificación.
- Áreas técnicas según los temas priorizados en la planificación de la GDCI.
- Administrativo-financiero.
- Jurídico.

Es importante que cada persona en el equipo conozca su rol en la gestión de la cooperación, con el fin de asegurar un ejercicio eficaz y eficiente de la misma. Sin embargo, es importante adecuar estos a los requerimientos específicos de la institución.

Paso IV: Coordinar y articular el equipo multidisciplinario de la gestión de la cooperación

Durante el ejercicio de la GDCI, es un rol fundamental del/la responsable de cooperación estar en comunicación continua con todos los miembros del equipo multidisciplinario, asegurando una gestión eficaz, eficiente y coherente. Para esto es importante también que todas las áreas de la institución – no sólo quienes conforman el equipo multidisciplinario – estén informados sobre las actividades de cooperación del GAD y conozcan la importancia de que el ejercicio de las mismas se realicen de manera articulada entre las diferentes unidades.

Resultados: Estructura institucional para la GDCI implementada.

Responsable: Autoridad del GAD, Planificación, Responsable de Cooperación (si ya está definido/a)

2.3.4 Emisión de políticas, lineamientos y normativa

Resolución 0009-CNC-2011

Artículo 12.- Rectoría local.- Cada Gobierno Autónomo Descentralizado, en el ámbito de sus competencias y de su respectiva circunscripción territorial podrá emitir las políticas y lineamientos locales que reconozcan su especificidad territorial para la gestión de la cooperación internacional no reembolsable, en el marco de las políticas y lineamientos nacionales.

Artículo 14.- Regulación.- Cada Gobierno Autónomo Descentralizado, en el ámbito de sus competencias y de su respectiva circunscripción territorial, podrá emitir la normativa local, que le faculta la Constitución y la ley, para regular la gestión de la cooperación internacional no reembolsable, con la finalidad de asegurar la alineación de la oferta de cooperación internacional no reembolsable a las demandas territoriales definidas y priorizadas en sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial, en observancia a la normativa y política nacional.

Objetivo:

Contar con políticas y lineamientos, así como una normativa local para la gestión de la cooperación internacional en el territorio.

Pasos:

Como se ha mencionado antes, la Resolución 0009-CNC-2011 otorga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados las facultades de rectoría local y de regulación, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial y en el marco de la normativa y política nacional.

Insumo: Estrategia o Plan estratégico para la GDC

Paso I: Definir la política pública para la gestión de la cooperación

Las políticas son “orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado”³.

Algunas características claves de las políticas públicas son: (Stein & Tommasi, 2006):

³ Según la Real Academia Española: www.rae.es [24-04-2013]

- **Estabilidad:** La medida en la que las políticas son estables en el tiempo, pero no se debe confundir estabilidad con rigidez. Contar con políticas estables no significa que las políticas no puedan cambiar en lo absoluto, sino más bien que los ajustes respondan a cambios de las condiciones económicas o a defectos de las políticas, más que a caprichos políticos.
- **Adaptabilidad:** La medida en la que es posible ajustar las políticas cuando éstas fallan o cuando las circunstancias cambian. Ésta es la otra cara de la moneda de la estabilidad. Las políticas deben ser lo bastante flexibles para responder a las sacudidas o cambiar con los tiempos, pero no tanto que sean susceptibles de manipulaciones políticas.
- **Coherencia y coordinación:** La medida en la que las políticas se corresponden con políticas afines y son producto de medidas bien coordinadas entre los personajes que participan en su diseño y aplicación. En vista de la cantidad de piezas dinámicas que integran el proceso de diseño de políticas y la diversidad de intereses e incentivos presentes, la falta de coordinación puede ser intencional o involuntaria.
- **La calidad de implementación y ejecución:** Más de una política bien concebida ha quedado abandonada en el camino a causa de una aplicación precaria. Cuán bien se aplique y se haga cumplir una política depende mucho de la existencia de una burocracia capaz e independiente y de un poder judicial poderoso.
- **Orientación hacia el interés colectivo:** La medida en la que las políticas procuran el interés público. ¿Promueven las políticas el bienestar general o canalizan beneficios privados hacia individuos, facciones o regiones específicas? Esta dimensión guarda una estrecha relación con la desigualdad, ya que los miembros de la élite tienen la influencia económica y política para modificar decisiones políticas y hacer que los favorezcan, apartándolas del interés general.
- **Eficiencia:** La medida en que las políticas responden a la asignación más productiva de recursos escasos. Esta característica va de la mano con el grado en el que se tiene en cuenta al público, ya que favorecer a sectores específicos en detrimento del interés general constituye por lo general una asignación ineficiente de recursos.

En el ámbito de la GDCl, una política local debería orientarse a aumentar la eficacia de la cooperación y a disminuir la fragmentación en el territorio. Para alcanzar esta meta, la formulación de la política local debe basarse en la política nacional y en la Declaración de París, así como en su complemento, el Programa de Acción de Accra. Además, los elementos de la política local de cooperación deben desprenderse de lo definido en el marco de la planificación estratégica de la GDCl.

En este marco, políticas públicas y lineamientos para la rectoría local en el ámbito de la gestión de la cooperación internacional pueden formularse, entre otros, en relación a:

- Principios que rijan la Cooperación Internacional en el territorio local (*p. ej. solidaridad, participación, articulación*)
- Áreas prioritarias a ser abordados con la Cooperación Internacional (*p. ej. servicios públicos, fortalecimiento institucional*)
- Tipos de cooperación que se quiere promover específicamente (*p. ej. capacitación, cooperación descentralizada*)
- Involucramiento de actores (*p. ej. participación ciudadana, fomento de alianzas público-privadas*)
- Manejo de información (*p. ej. registro de cooperantes*)

Paso II: Implementar la política pública para la gestión de la cooperación

Para asegurar que las políticas públicas locales definidas se apliquen en el territorio, es importante asegurar su difusión, así como su cumplimiento.

Respecto a la difusión de la política local de GDCI, se debe tomar en cuenta a todos los actores anteriormente identificados, así como a cooperantes nuevos que quieren iniciar un trabajo dentro del cantón.

Para su cumplimiento, es importante un acompañamiento constante de los responsables del GAD a las actividades realizadas con cooperación internacional, con las diferentes áreas del GAD que se encuentran relacionadas a actividades de cooperación, así como a los mismos actores de la cooperación.

Paso III: Construir la normativa local para la GDCI

Es fundamental que se legitime mediante resolución/ordenanza quién y cómo se gestionará la cooperación descentralizada en el GAD, tomando de referencia la normativa nacional e internacional y la política pública vigente en el país, referida a esa materia, así como la estrategia para la GDCI en el territorio.

Se deberá definir procedimientos para la aprobación, seguimiento, control y evaluación de las actividades que se desarrollan con el aporte de la cooperación internacional.

La normativa legal también podrá regular mecanismos para el registro de programas y proyectos

de cooperación internacional; información que, según la normativa vigente, debe ser reportada actualmente al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Paso IV: Aprobación e implementación

La aprobación de la normativa legal que se desarrolle para la cooperación internacional, deberá ser aprobada, al igual que toda la normativa del GAD, por las autoridades correspondientes.

Las personas responsables y relacionadas a la cooperación internacional en el GAD deberán velar por el cumplimiento de la normativa legal y asegurar que los cooperantes la conozcan y cumplan.

Resultados: Políticas locales y normativa local

Responsable:

- **Construcción e implementación de políticas públicas y normativa:** Cooperación, Jurídico
- **Aprobación:** Autoridades

3. Procesos de la gestión de la cooperación internacional , en base a la Resolución No. 0009-CNC-2011

Para determinar las estrategias a aplicar y los instrumentos a utilizar en la gestión de la Cooperación Internacional No Reembolsable, tanto para el nivel central, como para los gobiernos autónomos descentralizados, se presenta la siguiente información por cada una de las facultades y las atribuciones que le corresponden a cada nivel de gobierno.

RECTORÍA

ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO CENTRAL – MREMH

- **Aprobar la política nacional de cooperación internacional no reembolsable del Ecuador**

El Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021 “Toda una vida”, define los lineamientos generales y las correlaciones con la Cooperación Internacional, como política pública nacional para aplicar en el territorio.

Los lineamientos de la política pública e institucional del MREMH relacionados con la Cooperación Internacional No Reembolsable se encuentran descritos en el documento: Políticas y Estrategias de la Cooperación Internacional No Reembolsable.

Descargue las Políticas y Estrategias de la Cooperación Internacional No Reembolsable en el siguiente link:

https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/10/politicas_y_estrategias_coop_int.pdf

ATRIBUCIONES DE LOS GAD

- **Emitir políticas y lineamientos locales que reconozcan su especificidad territorial para la gestión de la CINR, en el marco de las políticas y lineamientos nacionales.**

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo y en las Políticas y Estrategias de la Cooperación Internacional No Reembolsable, el GAD elaborará sus lineamientos locales para la gestión de la CINR.

PLANIFICACIÓN

ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO CENTRAL – MREMH

- **Definir planes, estrategias o agendas nacionales, para organizar la gestión de la CINR**

El MREMH cuenta con el documento: Políticas y Estrategias de la Cooperación Internacional No Reembolsable, que están alineadas al Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021, Toda una Vida; y al mismo tiempo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, además integra los instrumentos a los que debe alinearse la cooperación internacional.

En el documento descrito se detallan los Principios para la gestión de CINR en el Ecuador: “La gestión de CINR en el Ecuador debe realizarse bajo los principios establecidos en la normativa ecuatoriana, pero también debe considerar los principios de los acuerdos internacionales que ha suscrito y ratificado. A nivel nacional, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece

en su artículo 66, que la CINR se guiará por los principios de “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”.

A nivel internacional, por un lado, es importante observar los cinco principios establecidos en la Declaración de París, y sus complementos definidos en el Plan de Acción de Accra, los mismos que han marcado un hito en la gestión de CINR en los últimos años, pese a que continúa siendo un desafío asegurar un mayor compromiso por parte de cooperantes y receptores de cooperación para su cumplimiento.⁴

ATRIBUCIONES DE LOS GAD

- **Establecer planes, estrategias y agendas locales para organizar la gestión de la CINR.**

El GAD debe contar con un plan o agenda que permita orientar la gestión de recursos financieros y técnicos hacia las prioridades locales y mantengan una alineación al Plan Nacional de Desarrollo, a las Políticas y Estrategias de la Cooperación Internacional No Reembolsable y al PDyOT.

Se puede citar como ejemplo del trabajo efectuado desde los GAD en esta atribución, a la Agenda de Prioridades para el Desarrollo Integral de la Provincia de Carchi, 2013-2021, en el que se plasman las prioridades concertadas y articula a nivel local por los actores de la provincia, esta iniciativa del Programa de “Articulación de Redes Territoriales” es bienvenida para la gestión de la cooperación y el desarrollo del país (Carchi, 2013).

(Revise el documento en el material de Lecturas complementarias del presente Módulo.)

- **Organizar la demanda y la oferta territorial de CINR**

La demanda de CINR que presenta el GAD, debe basarse fundamentalmente en el PDyOT y sobre dicha demanda identificar la oferta existente.

Para la identificación de la oferta, se presenta como ejemplo en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, una herramienta de consulta, el Sistema de Información de Oferta de Cooperación (SIOC) de la AME, en la cual se comparte información referente a Convocatorias de Cooperación financiera y técnica, así como un listado de distintos cooperantes de varias fuentes.

⁴ MREMH, 2018, Políticas y Estrategias de la Cooperación Internacional No Reembolsable, Quito

Para acceder al SIOC, visite el siguiente link: http://www.sioc.ame.gob.ec/index_sioc/

- **Planificar la gestión de programas y proyectos de cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.**

La planificación de programas y proyectos de cooperación, forma parte de todo el proceso de la planificación de los GAD, tomando al PDyOT como instrumento obligatorio que guíe esta planificación. Esta atribución se profundiza en el punto 2.3.1 del presente documento.

Es importante mencionar que una herramienta para la planificación nacional y la priorización de la inversión a nivel nacional es el Sistema Nacional de Información (SIN), manejado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). El SIN, tiene como objetivo articular sinérgicamente a diversas entidades para ofrecer una herramienta potente para la planificación participativa y descentralizada, permitiendo planificar y monitorear el avance en la consecución de los hitos de la planificación nacional.

La información en los procesos de planificación permite tomar decisiones fundamentadas en evidencia empírica minimizando la subjetividad y, por lo tanto, incrementando la probabilidad de acierto.

Para ingresar al SIN, diríjase al siguiente link: <http://sni.gob.ec/inicio>

REGULACIÓN

ATRIBUCIONES DE GOBIERNO CENTRAL

- **Establecer la normativa nacional para la gestión adecuada de la CINR, en todas sus modalidades, que comprenderá los siguientes aspectos:**
 1. **La administración del sistema nacional de información de la CINR, que incluya normativa para el registro de convenios, programas, actores, periodicidad, plazo de entrega, seguimiento y evaluación, entre otros.**

De acuerdo con el Art. 26 del Decreto Ejecutivo 193 correspondiente al registro de proyectos, se establece que las ONG extranjeras que hayan suscrito el Convenio Básico de funcionamiento, que ejecuten acciones, programas y proyectos con recursos de la cooperación internacional no

reembolsable, tienen la obligación de registrarlos en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

El registro se realiza a través del Sistema de Información de la Cooperación Internacional (SIGECI), como se expone a continuación:

DESCRIPCIÓN DEL SIGECI:



Sistema de Registro de Programas y proyectos de CINR el cual alimenta la base de datos utilizada por el Mapa interactivo y el Sistema de Bussines Intelligence para la extracción de información, Cooperación Internacional.

SITIO WEB: <https://www.cancilleria.gob.ec/cooperacion-internacional-servicios/>

Con el fin de efectuar un correcto seguimiento y ejercicio de transparencia de la información, el MREMH se encuentra en proceso de definición de procedimientos para que los GAD puedan consignar la información en relación al registro de la información de programas y proyectos de CINR ejecutados en el SIGECI.

- 2. La determinación de la información mínima que deberán contener los convenios, acuerdos proyectos de cooperación internacional, referente al marco normativo, la alineación a la planificación nacional, la identificación de objetivos, metas, presupuesto, indicadores de seguimiento y evaluación.**

El MREMH comunica mediante su página web que todo proyecto, programa, convenio, debe regirse a los parámetros y lineamientos que establece la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

SENPLADES ha establecido distintas metodologías de planificación y formulación de proyectos de Inversión Pública, así como Metodologías de Seguimiento y Evaluación, las cuales reúnen los principales lineamientos que definen la planificación y programación de proyectos de inversión pública apuntando a optimizar la asignación de recursos presupuestarios, asegurando que exista una articulación con el Plan Nacional de Desarrollo.

Las metodologías pueden ser descargadas en el siguiente link:
<http://www.planificacion.gob.ec/metodologias/>

Asimismo, es importante mencionar que mediante Decreto Ejecutivo No. 58 de 04 de julio de 2017, se establecen las NORMAS PARA EL CONTROL DE LA EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, en el que se determinan entre otros puntos, las siguientes temáticas:

- Artículo 58, responsabilidad del rector de CI de evaluar y dar Seguimiento a la acción de cooperantes internacionales en Ecuador
- Normativa para la presentación de proyectos de inversión pública, y proyectos de cooperación internacional
- Ciclo de la planificación de proyectos
- Institucionalidad responsable de la validación y seguimiento de los proyectos
- Alineación de los proyectos a la Normativa Nacional

3. Definir directrices y lineamientos nacionales de CINR

De acuerdo a lo dispuesto por la Constitución, se dio paso a la codificación que integra las normativas de los GAD, es decir el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que determina las competencias para cada nivel de gobierno. Las directrices y lineamientos nacionales referentes al ámbito normativo se profundizaron en el Módulo 2.

ATRIBUCIONES DE LOS GAD

- **Emitir la normativa local, que le faculte la Constitución y la ley, para regular la gestión de la CINR.**

El GAD debe contar con una Ordenanza o Resolución respectiva que le faculte la regulación de la gestión de CINR.

Ejemplo: La AME, elaboró en el 2015 un Modelo de Ordenanza, la cual puede ser descargada en la página de AMEVIRTUAL, mediante los siguientes pasos:

1. Ingrese a www.amevirtual.gob.ec
2. Ingrese a Biblioteca Virtual
3. Ingrese a la opción Competencias Municipales
4. Opción Cooperación Internacional
5. Clic en MODELO DE ORDENANZA PARA LA REGULACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE Y ASISTENCIA TÉCNICA EN EL CANTÓN

6. Descargar

CONTROL

ATRIBUCIONES DE GOBIERNO CENTRAL-MREMH

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, para lo cual se realizará entre otras las siguientes actividades:

- **Realizar evaluaciones periódicas a los programas y proyectos de cooperación internacional no reembolsable en ejecución a nivel nacional y local**

El MREMH a través de la Subsecretaría de CINR realiza el seguimiento de los programas y proyectos financiados con CINR, en coordinación con los cooperantes, agencias zonales, entidades sectoriales y GAD. Se cita como ejemplo:

Evaluación del Programa Bilateral de Cooperación Ecuador-Brasil

Ejecutado entre 2015 y 2017.

El trabajo de evaluación se realizó a nivel técnico con las instituciones encargadas de la gestión de Cooperación Internacional en los respectivos países del programa de cooperación bilateral. Como producto de la evaluación se determinó de manera general un nivel de cumplimiento del 70%, en donde, 7 de 10 proyectos se cumplieron satisfactoriamente.

Entre los proyectos desarrollados en ese período constan:

- Iniciativa de banco de leche materna(benefició a 56.664 bebés)
- Restauración forestal,
- Gestión de empresas públicas,
- Erradicación del trabajo infantil,
- Televisión digital terrestre,
- Autorización de medicamentos y
- Manejo de plagas en frutas y especies amazónicas.

Continúan ejecutándose los proyectos:

- Fortalecimiento de la red hidrológica, implementación de una sala de situación y capacitación técnica para la gestión integrada de los recursos hídricos en el Ecuador y
- Fortalecimiento y consolidación de la capacidades técnicas para la gestión de la red ecuatoriana de bancos de leche humana

Fuente:

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818832215

<http://prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=150551&SEO=evaluan-ecuador-y-brasil-cumplimiento-de-programa-de-cooperacion>

<https://lahora.com.ec/santodomingo/noticia/1102133287/cooperacion-con-brasil-beneficio-56664-bebes>

Es importante mencionar que la Cancillería utiliza en los procesos de seguimiento y evaluación, las metodologías construidas por la ex Secretaría Técnica de Cooperación Internacional y que se reflejan en su publicación Manual de Evaluación por resultados de programas y proyectos de cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador, disponible en el siguiente link: https://issuu.com/seteci/docs/manual_evaluacion_final

Asimismo, se presenta la Metodología para la evaluación de proyectos de Cooperación Sur-Sur, en el siguiente link: https://issuu.com/seteci/docs/metodologia_de_evaluacion_de_la_css

- **Realizar evaluaciones periódicas sobre el cumplimiento en la entrega de información para mantenimiento y actualización del sistema nacional de información de la CINR en todas sus modalidades.**

De conformidad con lo que establece el Art. 31 del Decreto 739 y el Convenio Básico de Funcionamiento (CBF), las ONG extranjeras deberán presentar durante el primer trimestre de cada año, un reporte de sus actividades ejecutadas durante el año anterior, así como la planificación del año en curso.

Con este propósito el MREMH emite una circular a los cooperantes y entidades que generan información sobre cooperación internacional con el objetivo de valorar los procesos realizados y actualizar el registro.

Actualmente el MREMH se encuentra determinando estrategias y lineamientos para promover el registro de los programas y proyectos de CINR gestionados por los GAD.

- **Suscribir convenios básicos de funcionamiento y autorizar el inicio de actividades así como el registro de las Organizaciones No Gubernamentales extranjeras**

Según el artículo 25 del Decreto Ejecutivo 193 de 27 de octubre de 2017, las ONG extranjeras deberán suscribir un Convenio Básico de Funcionamiento (CBF), el cual faculta el inicio de sus actividades en el Ecuador.

Para ello se requiere una primera reunión o asistencia técnica entre la persona delegada por la ONG y un funcionario de la Dirección de Gestión de ONG de Cancillería, se coordinará a través del correo electrónico: ong@cancilleria.gob.ec.

Durante la reunión de asistencia técnica serán explicados todos los requisitos que la organización debe presentar para suscribir el CBF. La Dirección de Gestión de ONG es la instancia responsable de este proceso.

Para mayor información, se puede dirigir al siguiente link:
<https://www.cancilleria.gob.ec/suscripcion-de-convenios-con-ong-extranjeras/>

Es importante mencionar que en caso de que el GAD inicie el relacionamiento con una ONG, se tiene que constatar que la misma tenga un CBF vigente. Para el efecto, se puede realizar la consulta en la página web de Cancillería, siguiendo los siguientes pasos:

1. Ingrese a www.cancilleria.gob.ec
2. Opción Cooperación Internacional
3. Opción Directorio ONG

- **Definir y diseñar mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, para medir los resultados de la gestión e impacto de la CINR, en su circunscripción territorial, considerando para tal efecto la normativa y política nacionales.**

Como lo dispone la Ley Orgánica de Transparencia, en 2017 el MREMH publicó su informe anual de rendición de cuentas, en el mismo que se hace un recuento de la gestión de la institución en temas de cooperación internacional no reembolsable, su relación con actores nacionales y con los cooperantes internacionales tomando en cuenta las disposiciones de la Constitución ecuatoriana y de la planificación nacional y territorial

En el Informe Anual de Rendición de Cuentas efectuado por el MREMH, se determinó entre los logros y resultados alcanzados para la gestión de la CINR, los siguientes:

(Para ver el Informe completo, revise el material de estudio, en documentos de lectura complementarias.)

ATRIBUCIONES DE LOS GAD

Establecer mecanismos de control para asegurar el cumplimiento de la normativa local y la adecuada gestión de la CINR, en articulación con los mecanismos de control, para lo cual se deberán efectuar, entre otras acciones:

- **Definir y diseñar mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, para medir los resultados de la gestión e impacto de la CINR, en su circunscripción territorial, considerando para tal efecto la normativa y política nacionales.**

Para el proceso de rendición de cuentas, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, elaboró en 2014 la “Guía Especializada de Rendición de Cuentas para los GAD”, el cual constituye un instrumento para el cumplimiento de esta atribución.

(Revise el material de Lecturas Complementarias del Módulo.)

Dentro de dicho proceso, es importante presentar información respecto de la gestión de la CINR en cada territorio, promoviendo la participación de los distintos actores involucrados en los proyectos ejecutados con recursos financieros o técnicos de cooperación internacional.

- **Realizar el seguimiento de los programas y proyectos financiados con CINR, considerando el ámbito competencial, el PDyOT y su circunscripción territorial**

El seguimiento es un proceso analítico en el que se estudian y comparan datos relativos a la ejecución de un proyecto en relación a lo planificado (HEGOA, 2018). El seguimiento de los programas y proyectos financiados con CINR, debe ser adecuadamente coordinado y articulado con las entidades cooperantes e involucrar a los distintos actores inmersos en el proyecto.

Se abordará la temática en el Módulo 4 del curso. Para fines de lectura, se recomienda la lectura del Material Complementario, con el tema: “Seguimiento de Proyectos de Cooperación al Desarrollo”.

- **Realizar evaluaciones de impacto sobre programas y proyectos realizados con CINR en el ámbito competencial, el PDyOT y dentro de su circunscripción territorial**

La evaluación es el proceso mediante el cual se identifica, mide y valora los resultados e impactos de las intervenciones en función del grado de cumplimiento de los objetivos y metas planteados (SETECI, 2014).

La ex SETECI, cuenta con un Manual de Evaluación, en el cual se presentan distintas fichas metodológicas para el cumplimiento de esta atribución.

Se puede revisar el documento en el siguiente link:
https://issuu.com/seteci/docs/manual_evaluacion_final

- **Registrar en sus respectivas circunscripciones territoriales acuerdos, programas y proyectos financiados con recursos de CINR y emitir un informe anual de registro a la entidad técnica nacional, encargada de implementar las políticas y directrices nacionales.**

Se están determinando lineamientos y estrategias para que el MREMH, realice el levantamiento de información de los programas y proyectos de CINR gestionados por los GAD, lo cual se comunicará oportunamente.

GESTIÓN

ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO CENTRAL-MREMH

- **Negociar y suscribir a nombre del Estado ecuatoriano, los acuerdos de CINR.**

Como rector de la CINR le corresponde al MREMH la articulación, negociación y suscripción de acuerdos de cooperación internacional no reembolsable según los ámbitos y prioridades contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Uno de los documentos de Cooperación Multilateral más importantes es el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas en Ecuador firmado el 16 de junio de 2014, en el cual se establece el protocolo de actuación de la ONU en función de las prioridades nacionales e integración con la Cancillería ecuatoriana.

(Revise el material de estudio de lecturas complementarias)

- **Administrar y mantener el sistema nacional de información de la CINR, alimentado con la información remitida por entidades del gobierno central, GAD, ONG nacionales y extranjeras y Cooperantes**

Conforme lo dispone el marco legal vigente(art 69 del COPLAFIP; Resolución CNC No. 009-CNC-2011 le corresponde al MREMH la administración de la información del sistema nacional de información de la CINR, misma que es remitida por entidades del gobierno central, GAD, ONG nacionales y extranjeras y Cooperantes los GAD.

- **Proveer de manera oportuna a los GAD, Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones de la Sociedad Civil y otros actores, información acerca de acuerdos, convenios y demás instrumentos de cooperación, actores, líneas y oportunidades de cooperación, a través de eventos, publicaciones, bases de datos, medios informáticos, y otros instrumentos.**

La información detallada sobre la cooperación internacional no reembolsable que se ejecuta en Ecuador, así como los cooperantes regionales e internacionales presentes en el territorio nacional pueden ser localizados en el sitio web de Cancillería, en los siguientes sistemas:



Para visitar los sistemas, ingrese en el siguiente link: <https://www.cancilleria.gob.ec/cooperacion-internacional-servicios/>

- **Organizar y articular el funcionamiento del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, con la participación de los GAD y demás actores.**

Desde agosto del presente año la Subsecretaría de Cooperación Internacional de la Cancillería implementará mesas de articulación de actores territoriales y nivel ejecutivo para articular el SECI. Con esto se espera lograr un doble objetivo:

- Actualizar el Plan Anual de Demanda de cooperación internacional territorial; y,
 - Dar forma al SECI mediante la convocatoria de los territorios y las Coordinaciones zonales del MREMH.
- **Sistematizar las demandas y ofertas territoriales de CINR generadas por los GAD y proponer un plan anual de demanda de la CINR.**

El Plan Anual de Demanda (PAD) construido por la ex SETECI incluye las demandas presentadas por distintas entidades del gobierno central. Dicho Plan será actualizado por la Cancillería y se incluirán las demandas generadas por los GAD.

El PAD actual puede ser consultado en el siguiente link: <http://app.cancilleria.gob.ec/pad/frontEnd/plan.php>

- **Identificar las fuentes y oportunidades de ampliación de la cooperación internacional y establecer mecanismos de difusión para los GAD.**

La articulación entre actores internacionales y regionales de cooperación y los gobiernos autónomos descentralizados ecuatorianos que ejercen sus competencias para acceder a cooperación internacional pueden ser visualizados en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana:

<https://www.cancilleria.gob.ec/cooperacion-internacional-servicios/>

- **Presentar informes periódicos sobre el funcionamiento de la gestión de la CINR.**

Se plantea, desde la Subsecretaría de Cooperación Internacional, realizar mesas de articulación territorial durante el último tercio del presente año (2018). Para trabajar en esta acción, la Cancillería realizará un plan piloto en la zona 1 del territorio nacional, es decir, los GAD de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos. Los resultados de la articulación con los actores territoriales de la zona en cuestión se incorporarían a un boletín o informe de cooperación internacional no reembolsable como experiencia piloto, para posteriormente ser replicada en el resto de GAD.

- **Coordinar espacios de articulación entre niveles de gobierno y otros actores relacionados, tales como mesas de diálogo y redes territoriales, que permitan alinear la cooperación con las prioridades nacionales y planes de desarrollo nacional y locales.**

Emitida la Resolución 009-CNC-2011, la institución rectora de la Cooperación Internacional, junto con las entidades asociativas de los GAD: el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE), elaboraron e implementaron el Plan de Fortalecimiento Institucional (PFI) construido participativamente con base en los informes de capacidades operativas emitidos por cada nivel de gobierno y la normativa vigente.

Este instrumento aprobado por el Consejo Nacional de Competencias el 2 de mayo de 2013, tenía como enfoque principal la capacitación orientada a consolidar las capacidades de los GAD para gestionar cooperación internacional en el marco de sus respectivas competencias. Además, la estrategia territorial de la ex SETECI, la cual se encuentra vigente, dispone:

- a) Presencia permanente en territorios, en asociación con los GAD y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), implementando acciones para establecer y fortalecer redes territoriales, conformadas por actores locales, nacionales e internacionales, para priorizar sus requerimientos y ofertar experiencias, conocimientos y capacidades a otros territorios dentro del país o fuera de él;
- b) Alinear las propuestas de los organismos de Cooperación Internacional con las prioridades locales y nacionales a través de procesos de asistencia técnica, servicios de información, seguimiento y evaluación de las intervenciones de cooperación.

- c) La articulación estratégica endógena, que consiste en el intercambio ético, recuperación de la identidad ciudadana y la cooperación como forma de vida, concretando propuestas innovadoras de Cooperación, institucionalizando los procesos gremiales con los GAD, incluyendo jóvenes y otros espacios ciudadanos en nuevas modalidades de cooperación.
- d) La visibilización internacional de los Territorios trabajando con las localidades para posicionar sus experiencias como buenas prácticas que se puedan ofertar en otras regiones del mundo.

Actualmente se están retomando las acciones conjuntas entre el MREMH, Consejo Nacional de Competencias y los actores territoriales en el marco del Plan de Fortalecimiento Institucional.

- **Administrar y mantener el registro nacional de acuerdos, programas y proyectos financiados con recursos de cooperación internacional no reembolsable, para lo cual solicitará a los GAD un informe anual del registro territorial.**

El procedimiento de solicitar información sobre programas y proyectos de CINR a las entidades territoriales con fines de registro se realizó hasta 2015. Actualmente se retomará el proceso mediante una estrategia piloto dirigida a la zona 1 del país, y previa valoración de los resultados, está previsto replicar estas acciones a nivel nacional.

ATRIBUCIONES DE LOS GAD

- **Negociar y suscribir convenios e instrumentos de ejecución de cooperación descentralizada con cooperantes descentralizados que se generen en la gestión directa.**

La cooperación descentralizada se presenta como una modalidad de gestión directa de CINR que tienen los GAD. A través de esta modalidad se pueden suscribir Convenios con gobiernos locales de otros países, así como establecer Hermanamientos.

Un ejemplo notable de trabajo en esta modalidad, la presenta el Municipio de Oña de Ecuador, con el Municipio de Bierbeek de Bélgica, quienes suscribieron el primer Hermanamiento en el año 2000 y que a lo largo de los últimos 18 años, han permitido el desarrollo de Oña, en distintas temáticas como lo son: educación, patrimonio cultural, saneamiento ambiental, turismo y la realización de intercambios entre ambas ciudades.

- **Negociar y suscribir convenios e instrumentos de ejecución de programas y proyectos que se generen de la gestión directa con cooperantes no gubernamentales.**

Las Organizaciones No Gubernamentales nacionales y extranjeras, son un aliado importante para la gestión de la competencia de los GAD. Para ello es importante establecer procesos de planificación que involucren a estos actores para la ejecución de programas y proyectos, tomando en cuenta el ámbito de actuación sectorial y territorial de las mismas y que se alineen a los PDyOT de los GAD.

Los GAD pueden gestionar de forma directa la suscripción de convenios e instrumentos con este actor. Se puede tomar como ejemplo, el Convenio de Cooperación Interinstitucional suscrito entre el Municipio de Otavalo y la Fundación World Visión Ecuador, para efectuar actividades que promuevan la calidad de vida de la población. Recordemos que es importante previo a la suscripción del convenio con ONG extranjeras, revisar que los sectores autorizados para la ONG se enmarquen en el objetivo de los programas y proyectos que tienen los GAD.

- **Negociar y suscribir convenios e instrumentos de ejecución de programas y proyectos que se deriven de acuerdos internacionales suscritos entre el Ecuador y cooperante oficial.**

Al amparo de los acuerdos internacionales que el Ecuador ha suscrito con distintos países y cooperantes, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, los GAD pueden negociar y suscribir convenios con los mismos para la ejecución de sus proyectos. Se puede tomar como ejemplo el “Acuerdo sobre Cooperación Técnica entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno del Japón” suscrito en 1992, al amparo del cual el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de San Miguel de Bolívar, negoció cooperación técnica a través del Programa de Voluntarios de JICA para contar con un voluntario en el Centro de Rehabilitación del Patronato de Amparo Social.

- **Promover la cooperación descentralizada.**

La cooperación descentralizada, como se resalta en distintos puntos del documento, permite una gestión directa de cooperación financiera y técnica no reembolsable entre gobiernos locales de distintos países.

Por tanto, partiendo de la identificación de las demandas territoriales, se identifica las oportunidades de cooperación descentralizada que existen en distintos países, como por ejemplo España, país en el cual la cooperación ejercida por las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos es representativa en cuanto a montos de CINR direccionada para proyectos de países de América Latina y El Caribe, como lo es Ecuador.

- **Promover el posicionamiento y representación del territorio en el contexto internacional, de conformidad con la normativa nacional, a través de la participación y promoción de eventos nacionales e internacionales, la conformación de redes territoriales con cooperantes internacionales, la definición de mecanismos de articulación y la ejecución de actividades en materia de cooperación internacional.**

Uno de las acciones fundamentales que los GAD deben efectuar para gestionar recursos financieros y técnicos no reembolsables, es la participación en eventos nacionales e internacionales y el trabajo en red.

En ese sentido y considerando la importancia del trabajo llevado a cabo por los GAD para el desarrollo territorial, se han generado una serie de espacios y eventos promovidos por diversos actores de gobierno central, empresa privada, academia, cooperantes, entre otros.

Entre los espacios que se pueden mencionar, se encuentra la Red Intermunicipal de Cooperación Internacional e Internacionalización de Ciudades (RICII), la cual vincula a distintos Municipios para el fortalecimiento de capacidades, intercambio de experiencias y la coordinación intermunicipal.

- **Formular, diseñar y preparar proyectos de CINR para el cumplimiento de sus competencias en atención a las prioridades definidas en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial.**

La formulación de proyectos de CINR, debe ser una acción coordinada y articulada entre las distintas instancias del GAD y debe tomar como instrumento principal a las demandas establecidas en los PDyOT.

Existen distintos formatos que los cooperantes manejan para la presentación de los proyectos. Sin embargo, es fundamental que previamente se cuente con un Perfil de Proyecto que presente la información más relevante de lo que se busca alcanzar con el mismo, que permita posteriormente complementar la información solicitada por los cooperantes.

Se puede tomar como ejemplo el Perfil del Proyecto diseñado por el GAD Municipal de Pedro Moncayo, contenido en el siguiente link:

http://www.pedromoncayo.gob.ec/documentos/LeyTransparencia_2016/febrero/k%20proyectos/70%20Participacion%20Ciudadana.pdf

- **Ejecutar programas y proyectos de CINR de conformidad con sus competencias y dentro de sus circunscripciones territoriales, de manera individual o asociativa.**

El registro de programas y proyectos de CINR se encuentra a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a través del SIGECI. En lo referente a los reportes de los GAD, actualmente se encuentra en proceso de determinación de lineamientos para fortalecer esta acción.

Sin embargo, considerando que los proyectos de cooperación internacional requieren de una articulación entre distintos actores: cooperante, gobierno central, ONG, asociaciones, entre otros, el SIGECI, a través del Mapa Interactivo de Cooperación Internacional, muestra los proyectos de CINR ejecutados en el periodo 2007-2017.

Para conocer los proyectos ejecutados por GAD, se seguirán los siguientes pasos:

- Ingrese a www.cancilleria.gob.ec
- Opción Cooperación Internacional
- Opción Mapa Interactivo
- En la sección de filtros seleccionar Tipo de Entidad/Entidad Ejecutora/Gobiernos Autónomos Descentralizados
- Realizar la búsqueda directo en el Mapa por provincia y cantón o revisar los proyectos clasificados por País-Organismo.

Es importante utilizar esta herramienta para determinar si los proyectos que el GAD ha realizado con cooperantes internacionales, se encuentran registrados. De no encontrarse la información, se debe indicar a la Subsecretaría de Cooperación Internacional de la Cancillería sobre dicho particular, con el fin de efectuar el registro y se visibilice el trabajo llevado a cabo. Adicionalmente, como se mencionó en párrafos anteriores, se están definiendo estrategias para fortalecer el proceso de registro de los proyectos ejecutados por los GAD en las herramientas del MREMH.

- **Identificar actores, recursos y oferta de la cooperación internacional existente, para el cumplimiento de sus competencias, en atención a prioridades definidas en su plan de desarrollo y ordenamiento territorial.**

Para el cumplimiento de esta atribución, en el caso de la AME presenta como herramienta de consulta al Sistema de Información de Oferta de Cooperación – SIOC, que se encuentra en el siguiente link:

http://www.sioc.ame.gob.ec/index_sioc/

Asimismo, se establece como herramienta para identificar actores de Cooperación Sur-Sur desde el Ecuador, el Catálogo de Oferta de Cooperación Sur-Sur, disponible en el siguiente link:

http://app.cancilleria.gob.ec/catalogo_css/frontEnd/principal.php

- **Informar periódicamente a la entidad técnica nacional de cooperación internacional, sobre el seguimiento y estado de los programas y proyectos con CINR, en todas sus modalidades presentes en el territorio.**

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana se encuentra en proceso de reactivar el seguimiento de los programas y proyectos con CINR ejecutados por los GAD.

- **Informar periódicamente a la entidad técnica nacional de cooperación internacional, sobre los resultados de las evaluaciones efectuadas sin perjuicio de la facultad de esta entidad para realizar la evaluación y seguimiento de la CINR.**

Al igual que los procesos de registro y seguimiento de los programas y proyectos ejecutados con recursos de cooperación internacional no reembolsable, la recopilación de información sobre evaluaciones a proyectos realizadas por los GAD, se retomará por parte de la Subsecretaría de Cooperación Internacional de la Cancillería ecuatoriana, lo cual permitirá consolidar en un solo sistema (SIGECI) dicha información y compartirla a través del Mapa Interactivo de Cooperación Internacional.

- **Identificar, coordinar y procesar las demandas de cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias, y la atención a prioridades definidas en su plan de desarrollo y ordenamiento territorial.**

La gestión de la cooperación internacional debe partir de la identificación de la demanda de proyectos contemplados en los PDyOT. En función de dicha demanda y a través de un trabajo articulado interinstitucional entre las áreas técnicas y de apoyo, se procede a identificar la oferta de CINR tanto financiera como técnica.

- **Programar la gestión de la CINR a partir de la identificación de actores, recursos, oferta y demanda de cooperación.**

Como se explica anteriormente en este documento, la realización del mapeo de actores constituye una herramienta fundamental para la gestión de CINR. En el Módulo 1 se presentaron las distintas modalidades de cooperación que los GAD pueden utilizar para gestionar recursos financieros y

técnicos. Se recomienda efectuar el mapeo de actores e identificación de la oferta, tomando en cuenta las siguientes categorías:

- Cooperantes/Actores Multilaterales
- Cooperantes Bilaterales
- ONG Extranjeras
- Empresa privada
- Academia
- Otros

Como herramienta de trabajo, se recomienda la utilización de las herramientas anteriormente propuestas. El Sistema de Información de Oferta de Cooperación – SIOC y Catálogo de Oferta de Cooperación Sur-Sur .

- **Establecer, promover y participar en espacios de articulación a nivel local con los distintos niveles de gobierno que permitan alinear la CINR con los planes de desarrollo local y nacional.**

La articulación entre los tres niveles de GAD permite evitar la duplicación de esfuerzos y coordinar las acciones para el desarrollo territorial. Esta articulación puede llegar al establecimiento de acuerdos entre distintos GAD y la conformación de Consorcios y Mancomunidades.

Para el ejercicio de la competencia de cooperación internacional, 112 gobiernos autónomos descentralizados de todos los niveles son parte de siete mancomunidades y dos consorcios, que se encuentran debidamente inscritos en el Registro de Mancomunidades y Consorcios del Consejo Nacional de Competencias (CNC), los mismos que se detallan a continuación⁵:

1. Mancomunidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Norte del Ecuador.
2. Mancomunidad Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales de la Cuenca del Lago San Pablo.
3. Mancomunidad del Río Due-Agua Para El Buen Vivir.
4. Mancomunidad de Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales de la Amazonia Ecuatoriana “Conga”.
5. Mancomunidad para Gestionar la Competencia de Cooperación Internacional de las Parroquias Rurales de Ciano, El Arenal y Vicentino, Denominada “Las Meliponas”.
6. Mancomunidad para la Gestión Integral de Desechos Sólidos y Saneamiento Ambiental.

⁵ <http://www.competencias.gob.ec/competencia/cooperacion-internacional/?nivel=4>

7. Mancomunidad de los gobiernos autónomos descentralizados municipales de Santo Domingo, la Concordia y el Carmen, para la financiación y construcción del Centro de Faenamiento del trópico húmedo.
8. Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos – COMAGA.
9. Consorcio Público de la Cuenca del Río Jubones.
10. Consorcio San Lorenzo del Pailón.

Se puede utilizar como documentos de lectura para profundizar en esta temática, las publicaciones realizadas por el CNC con su “Manual de Conformación de Mancomunidades para el ejercicio de la competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial” y la lectura obligatoria del “Manual de Gestión Mancomunada para la prestación de servicios de AME” de las páginas 21 a la 29.

- **Establecer, promover y participar en espacios de articulación a nivel local y con otros niveles de gobierno para la formulación de propuestas de estrategias, planes y orientaciones para la gestión de la cooperación internacional.**

Para esta atribución, se puede tomar como ejemplo el trabajo llevado a cabo por el Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y Municipios del Norte del País (CON-NOR), que cuenta con el Equipo Técnico Regional de Cooperación Internacional y a través de la identificación de una demanda común, gestionaron con la cooperación española, la realización de capacitación en gestión de proyectos dictado por expertos españoles.

- **Promover y participar en espacios de articulación con otros niveles de gobierno para identificar temas priorizados en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial que deban ser considerados para la negociación de tratados y acuerdos internacionales suscritos por el Ecuador.**

El Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI), que se encuentra conformado por distintas instituciones públicas y privadas, permite a los GAD relacionarse con los mismos, para presentar sus demandas territoriales y buscar la alineación a la planificación territorial y nacional. Se destaca el relacionamiento que se efectúa con el CNC y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, como ente rector de la política exterior, en la que se encuentra inmersa la cooperación internacional no reembolsable.

Se puede tomar como ejemplo, la participación de los gremios de los GAD, en la definición y aprobación de los lineamientos de los Documentos de Programa País de Ecuador tanto para el Fondo

de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), así como para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), proceso llevado a cabo en julio de 2018⁶.

- **Promover y participar de espacios de articulación para incorporar necesidades territoriales y aportes para el funcionamiento del sistema de información de la cooperación internacional.**

Como se ha mencionado en puntos anteriores, la Cancillería ecuatoriana, entidad que coordina el SECI, con el afán de reactivar el trabajo articulado con los GAD, se encuentra realizando talleres de socialización acerca de mecanismos y buenas prácticas de cooperación internacional que lleva adelante la Subsecretaría de Cooperación de la mencionada entidad, en el que incorpora tanto a instituciones del nivel central, como del nivel descentralizado.

Se busca en este espacio, realizar el levantamiento de demandas territoriales y orientar de manera eficiente los recursos de la cooperación internacional no reembolsable hacia la atención de dichas demandas.

- **Promover y participar de 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 ejercicio de las competencias y las necesidades priorizadas en el territorio.**

La participación de los GAD en espacios de diálogo y concertación, es un factor fundamental para la formación de alianzas estratégicas y la articulación de acciones para lograr un desarrollo territorial equitativo.

Considerando que se cuentan con Agendas de Desarrollo, como lo es la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible y el compromiso adquirido desde el Ecuador para su cumplimiento, en todos los niveles de gobierno, se han generado importantes espacios y eventos nacionales e internacionales en el que confluyen una serie de actores, como lo son cooperantes, sociedad civil, empresa privada, gobiernos locales, entre otros.

Se puede tomar como ejemplo, a la Tercera Edición de la Cumbre Mundial de Regiones sobre Seguridad y Soberanía Alimentaria - “III Cumbre Hambre Cero”, efectuado en abril de 2018 en la ciudad de Cuenca y que fue promovido por el GAD Provincial del AZUAY, con el grupo de trabajo de Seguridad Alimentaria de las Organizaciones de Regiones Unidas ORU-FOGAR, el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) en colaboración con un conjunto de

⁶ <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-presenta-los-programas-pais-del-unfpa-y-pnud/>



organizaciones no gubernamentales, organizaciones de las Naciones Unidas, centros de investigación, agencias de cooperación, actores públicos y asociaciones de la sociedad civil.⁷

⁷ http://www.diversidadbioculturalytterritorios.org/pg.base.php?id=7&id_news=522&lang=es

BIBLIOGRAFÍA

Carchi, P. d. (2013). *Agenda de Prioridades para el Desarrollo Integral de la Provincia de Carchi 2013-2021*.

HEGOA. (2018). *Seguimiento de proyectos de cooperación al desarrollo*. Obtenido de http://www.bantaba.ehu.es/formarse/ficheros/view/Contenidos_1%C2%AA_sesi%C3%B3n.pdf?revision_id=69495&package_id=69454

MREMH. (2017). *Agenda de Política Exterior 2017-2021*.

Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. (2006). *Especificidades de la Cooperación Descentralizada Pública: Actores, contenidos y modelos*. Montevideo.

PNUD. (2014). *PNUD*. Obtenido de http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/about_us.html

SETECI. (2014). *Manual de Evaluación por resultados de los programas y proyectos de cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador*. Obtenido de https://issuu.com/seteci/docs/manual_evaluacion_final

SETECI. (2015). *Agenda Nacional de Cooperación Internacional*. Obtenido de https://issuu.com/seteci/docs/agenda_nacional_del_cooperacion

Stein, E., & Tommasi, M. (2006). *La política de las políticas Públicas*. Política y gobierno.

Zimmermann, A. (2015). *Redes y sistemas de cooperación*. Abya Yala.