

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE LICENCIADOS (TERCER NIVEL)


PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, **MARTÍN GARCÍA VILLAMIL**, C.I. 1722169156 autor del trabajo de graduación intitulado: **“Análisis de la modalidad de cooperación descentralizada y sus aportes al fortalecimiento institucional y al desarrollo local: estudio de caso Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Periodo 2010-2018”**, previa a la obtención del grado académico de **SOCIOLOGÍA CON MENCION EN RELACIONES INTERNACIONALES** en la Facultad de **Ciencias Humanas**:

- 1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.
- 2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 7 de junio de 2019



MARTÍN GARCÍA VILLAMIL PONCE
C.I. 172216915-6



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
SOCIOLOGO CON MENCIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**ANÁLISIS DE LA MODALIDAD DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA Y
SUS APORTES AL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y AL
DESARROLLO LOCAL: ESTUDIO DE CASO MUNICIPIO DEL
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. PERIODO 2010-2018**

MARTÍN GARCÍA VILLAMIL PONCE

DIRECTORA: Mgtr. MARIA DE LOURDES AGUAS GONZALEZ

QUITO, 2019

DEDICATORIA

A Rocío, Eduardo y María Fernanda

AGRADECIMIENTOS

A mis padres y hermana, que sin su apoyo y amor incondicional nada de esto hubiera
sido posible,

A mi directora por su guía y paciencia durante este largo camino,

A mis profesores, que han acompañado mi formación a lo largo de estos cuatro años,

A los funcionarios del Municipio de Quito, cuyos aportes fueron fundamentales para la
realización de esta investigación,

Y a mis amigos, por su amistad y apoyo.

TABLA DE CONTENIDOS

DEDICATORIA	3
AGRADECIMIENTOS	4
LISTA DE SIGLAS	8
RESUMEN	10
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I	16
1.1. La Dinámica Global-Local	17
Lo local	17
Lo global.....	18
1.1.1 El Debate Cosmopolitista y Comunitarista en la Dinámica Global - Local	21
1.1.2 Cosmopolitismo incrustado	23
1.2 Debates del Desarrollo	25
1.2.1 Desarrollo Sostenible	26
1.2.2 El Posdesarrollo	30
1.3 Paradiplomacia: apertura exterior de los gobiernos locales e internacionalización	32
1.3.1. Origen y Conceptualización	32
1.3.2. Marco Explicativo: Globalización, Estado y Descentralización	35
1.3.3. La Práctica Paradiplomática	37
1.3.4 Integración Regional	41
CAPÍTULO II	44
2.1 La Nueva Arquitectura de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y la Modalidad de Cooperación Descentralizada	45
2.1.1 De los ODM a los ODS	45
2.1.2 La Declaración de París y la nueva arquitectura de la AOD	48
2.1.3 Accra (2008) y Busan (2011) en la Nueva Arquitectura de la Ayuda Oficial al Desarrollo	51
2.2. Conceptualización y caracterización de la Cooperación Internacional Descentralizada	55
2.2.1 Conceptualización de la Cooperación Descentralizada	55
2.2.2 Relacionamiento Horizontal y Temáticas	59

2.2.3 Modalidades de Cooperación Descentralizada	60
Hermanamientos	60
Redes de Gobiernos Locales	62
2.3 ¿Por qué se coopera?	64
2.4 La Descentralización de la Gestión de la Cooperación Internacional en el Ecuador	66
2.4.1. Aproximación Histórica a la Descentralización del Ecuador	66
Descentralización “a la carta”	66
La Constitución de 2008 y el actual régimen de descentralización	69
2.4.2 La Transferencia de la Competencia de Gestión de la Cooperación Internacional de los GADs y la Paradiplomacia	74
Articulación de la Gestión de la Cooperación Internacional Gobierno Central-GAD’s	77
Lineamientos Estratégicos de la Gestión de la CINR	80
2.5 Gestión de la Cooperación Descentralizada del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	81
2.5.1 Estructura Organizativa	81
2.5.2 Marco normativo y planificación del desarrollo	83
Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y sus ejes de acción	84
Planificación del desarrollo y articulación institucional	89
La participación ciudadana en la planificación municipal	90
2.5.3 Balance de la Cooperación Descentralizada del DMQ	92
Ciudades Hermanas del MDMQ	93
Redes de Ciudades	95
Proyectos de Cooperación: Cooperantes, Áreas de Acción y Flujo de Fondos	98
CAPÍTULO III	101
3.1 La tensión global-local y la gestión paradiplomática del DMQ	101
3.2 Aportes de la cooperación descentralizada del MDMQ al fortalecimiento institucional y al desarrollo local	104
3.3 Cooperación descentralizada: ¿Comunitarismo, cosmopolitismo o una tercera vía para la gobernanza local y global?	108
CONCLUSIONES	113

BIBLIOGRAFÍA	121
---------------------------	------------

LISTA DE SIGLAS

ACI	Agencia de Cooperación Internacional
AICE	Asociación Internacional de Ciudades Educadoras
AL-LAS	Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades
AME	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BM	Banco Mundial
C40	Grupo de Liderazgo Climático C40
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CD	Cooperación Descentralizada
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Amigos
CID	Cooperación Internacional al Desarrollo
CINR	Cooperación Internacional no Reembolsable
CMRE	Consejo de Municipalidades y Regiones de Europa
CNC	Consejo Nacional de Competencias
CONAM	Consejo Nacional de Modernización
CONCOPE	Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador
CONGOPE	Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
DRI	Dirección de Relaciones Internacionales
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
FAMSI	Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional
FLACMA	Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones
FLAP	Foro de Autoridades Locales de la Periferia
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODESEC	Fondo de Desarrollo Seccional
GADs	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GOR	Gestión Orientada a Resultados
HLF-3	3rd High Level Forum
ICLEI	Local Governments for Sustainability
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change

LAC	Coalición Latinoamericana y Caribeña
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
MiPyMEs	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
OCD UE-AL	Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCPM	Organización de Ciudades Patrimonio Mundial
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OI	Organismos Internacionales
OLGI	Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios
ONG	Organización No Gubernamental
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSC	Organizaciones de Sociedad Civil
PAA	Programa de Acción Accra
PIB	Producto Interno Bruto
PMDOT	Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
RAC	Red Andina de Ciudades
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SNC	Sistema Nacional de Competencias
UCCI	Unión de las Ciudades Capitales
UCCLA	Unión de las Ciudades Luso-Afro-Américo-Asiáticas
UE	Unión Europea

RESUMEN

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo examinar los aportes de la modalidad de cooperación descentralizada al fortalecimiento institucional del gobierno local, al desarrollo del territorio y a la internacionalización de la ciudad. En este sentido, se analizan las lógicas y fenómenos que han dado forma y especificidad a la modalidad de cooperación descentralizada: la globalización, la dinámica global-local, la descentralización, la paradiplomacia, el paradigma del desarrollo y la arquitectura internacional de la ayuda oficial al desarrollo. Para ello se ha tomado como estudio de caso la gestión de la cooperación descentralizada del Municipio de Quito en los años 2010-2018, análisis que aborda el proceso de descentralización de la competencia, el marco jurídico nacional, los lineamientos estratégicos normativos del municipio y el relacionamiento que ha tenido con sus pares a nivel internacional. Este examen ha llevado a concluir que la cooperación descentralizada es una modalidad específica de cooperación internacional cuyo objetivo fundamental es el fortalecimiento institucional del gobierno local y su internacionalización. En este sentido, se pudo corroborar los aportes que en estos 8 años de investigación la cooperación que el Municipio de Quito ha gestionado con otras entidades locales mediante hermanamientos y el trabajo en redes de ciudades, se ha plasmado fundamentalmente en el refuerzo de las capacidades humanas, técnicas y de políticas públicas, como de grandes hitos en materia de internacionalización de la ciudad; lo que sin duda ha logrado el posicionamiento del Municipio y de la ciudad como un referente en materia de cooperación e internacionalización en la región.

INTRODUCCIÓN

El régimen de la cooperación internacional al desarrollo (CID) viene acarreado casi desde su creación, una serie de críticas fundamentales que apuntaban directamente a los cimientos de la misma, por un lado la misma noción de desarrollo que esta promueve, el tipo de relación que genera entre el donante y el receptor y en sí la nula efectividad que ha tenido para encaminar un desarrollo equitativo entre los países. Los fracasos de los primeros experimentos de la CID, que prometían encaminar a los países empobrecidos del sur global hacia la misma senda de crecimiento económico y progreso que Occidente, daban cuenta de la superficialidad de estos esfuerzos, frente a las lógicas de poder global que subyacen al sistema internacional. Una y otra vez, la comunidad internacional ha buscado reformular el régimen de la CID dotándolo de un carácter menos economicista y más enfocado en el desarrollo social y la sostenibilidad ambiental. A pesar de ello, la CID sigue siendo hoy en día un régimen cuestionado, que no logra encontrar su especificidad y que fundamentalmente no ha conllevado en casi 70 años de existencia a un cambio fundamental en la brecha de desigualdad entre países ricos y pobres.

No obstante, desde las últimas décadas del siglo pasado empieza a gestarse una tendencia global bajo la cual el régimen de la CID ha encontrado una segunda vida, la aparición de los gobiernos locales como nuevos actores en la arena internacional. La irrupción internacional de los gobiernos locales estuvo, desde su nacimiento, estrechamente ligada a la cooperación. Por medio de los vínculos de amistad y cooperación entre ciudades europeas azotadas por la Segunda Guerra Mundial, lentamente se empezó a formar una nueva modalidad de cooperación, que conforme los años y gracias a la confluencia de varios fenómenos globales que la impulsaron (globalización, descentralización, nuevo actores internacionales, nueva arquitectura de la ayuda), logró consolidarse como un tipo específico de cooperación, que pretende distanciarse de los vicios de la cooperación estatal.

Así pues, la cooperación descentralizada se concentra fundamentalmente en el establecimiento de relaciones de cooperación horizontales que apunten al fortalecimiento mutuo de capacidades por medio del intercambio de conocimientos y

experiencias, intercambio de profesionales o especialistas, apoyo a la formulación de políticas públicas locales, consolidación de mecanismos de participación ciudadana, e incluso en la creación espacios de concertación, intercambio y diálogo entre gobiernos locales para la prosecución de objetivos conjuntos en materia de internacionalización. En este sentido, la cooperación descentralizada apunta a dos objetivos fundamentales, por un lado profundizar en los procesos de autonomía de los gobiernos locales, fortaleciendo su rol de articulador en los procesos de desarrollo de su territorio y por otro el de ahondar en la agenda común por tomar un rol preponderante en la arena internacional, dando lugar a que los gobiernos locales tengan voz e incidencia en la conformación de la agenda internacional.

El presente trabajo de investigación busca indagar justamente sobre la especificidad de la cooperación descentralizada, a la luz de las tensiones que subyacen a esta práctica, de sus aportes a la institución local y al desarrollo del territorio, y claro también del nuevo rol que van tomando las ciudades y los gobiernos locales en la escena internacional y el tipo de lógica que prima en el relacionamiento con otras ciudades (el cosmopolitismo o el comunitarismo). Por medio del análisis de la gestión de la cooperación descentralizada del Municipio de Quito desde 2010, momento neurálgico para el proceso de descentralización del Ecuador, hasta la actualidad, se explora el régimen de la cooperación internacional en el marco nacional, su articulación con los GADs nacionales y los lineamientos nacionales a los cuales se debe articular toda cooperación. Por otra parte se aborda directamente el objeto de estudio, analizando los lineamientos estratégicos y normativos que dan forma a la cooperación del municipio con sus pares, el rol de planificación municipal y su articulación con la participación de la ciudadanía, así como los principales relacionamientos que ha tenido con otros gobiernos locales para de allí desprender los aportes al fortalecimiento institucional, al desarrollo local y a la internacionalización de la ciudad, así como entrever el tipo de lógica que ha orientado este relacionamiento.

En este sentido el objetivo de la presente investigación es analizar los aportes de la cooperación descentralizada al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y a los procesos de desarrollo local de los mismos, a partir de la gestión de la cooperación internacional del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en los años 2010 - 2018. Este además se complementa con los siguientes objetivos específicos:

- Examinar la dinámica Global Local a la luz de las posturas comunitarista y cosmopolita, de las teorías normativas de las relaciones internacionales y el nexo con la internacionalización de los gobiernos locales o paradiplomacia.
- Analizar la estructura organizativa y la gestión de la cooperación internacional así como la planificación normativa y estratégica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en materia de cooperación descentralizada en los años 2010-2018.
- Confrontar la gestión de Cooperación Descentralizada del DMQ en los años 2010-2018 con el debate global-local de las teorías normativas de las relaciones internacionales y sus aportes a los procesos de desarrollo local y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.

El contenido de la investigación ha sido estructurado en tres capítulos orientados bajo los objetivos antes mencionados. El primer capítulo La Dinámica Global/Local Y La Apertura Exterior De Los Gobiernos Locales (Paradiplomacia), contiene el marco teórico bajo el cual se va a analizar la especificidad de la modalidad de cooperación descentralizada. Por un lado se realiza una caracterización de las esferas en las que se ejerce la cooperación entre gobiernos locales, la esfera de lo local que alude a las relaciones territorializadas, y la esfera de lo global donde se generan las relaciones desterritorializadas. La dinámica entre ambas esferas se la analiza a la luz de las posturas de cosmopolitismo y del comunitarismo, la primera defensora de los procesos universales-globales y la segunda que aboga por el rol central de la comunidad y sus lógicas y saberes. Siguiendo esta dinámica, se explora el paradigma de desarrollo imperante, su evolución y limitaciones. Finalmente se aborda la internacionalización de los gobiernos locales bajo el campo de estudio de la paradiplomacia.

En el segundo capítulo Estructura Normativa Y Planificación Estratégica De La Competencia En Cooperación Internacional Descentralizada Del Municipio Del Distrito Metropolitano De Quito A Partir De 2010, se aborda el estudio de caso, primero bajo el análisis de la arquitectura de la cooperación internacional al desarrollo y de la conceptualización de la modalidad de cooperación descentralizada, posteriormente se

aborda el proceso de transferencia de la competencia de la gestión de la cooperación internacional, sus lineamientos normativos y la articulación con el Estado. Finalmente se analiza la gestión de la cooperación descentralizada del municipio repasando por los marcos normativos y estratégicos que la sustentan, el rol de la Dirección de Relaciones Internacionales y dando un repaso por los principales relacionamiento que ha tenido el municipio por medio de hermanamientos, el trabajo en redes y proyectos de cooperación.

En el capítulo tres: La Gestión De La Cooperación Descentralizada Del DMQ Frente A La Tensión Global/Local, se realiza el análisis de la gestión de la cooperación descentralizada del Municipio de Quito contrastándola con los lineamientos teóricos propuestos en el primer capítulo. Así pues se busca analizar el tipo de lógica que prima cuando el municipio entabla relaciones de cooperación con otras ciudades, así como los aportes de esta gestión al fortalecimiento institucional, al desarrollo local y a la internacionalización de la ciudad.

La relevancia de esta investigación para el estudio de las relaciones internacionales radica en la necesidad de entender los nuevos fenómenos que de alguna manera fracturan la estructura tradicional del sistema internacional. La aparición de los gobiernos locales en la esfera internacional producto de la globalización y la descentralización del Estado, presenta retos fundamentales tanto para el sistema internacional cuanto para los gobiernos locales. El análisis de las especificidades, aportes y limitaciones de la modalidad de cooperación emprendida por estos agentes, permite entender la manera como estos se van insertando en el ámbito global, como son afectados por este mismo y la capacidad que tienen los gobiernos locales de influir realmente en la gobernanza mundial.

La presente investigación se basa en un tipo de estudio descriptivo, esto es, que identifica características del objeto de estudio y que las asocia con otras variables; el método será deductivo. Se aplicó la metodología de análisis cualitativa, siendo el análisis descriptivo tanto de actores, como procesos y tendencias de la cooperación descentralizada, el objeto a estudiar dentro de ésta modalidad, puesto que el objetivo planteado es dar cuenta de los alcances y limitaciones de esta modalidad de cooperación internacional y su lineamiento con las tendencias en materia de cooperación y

desarrollo. En este sentido el método de investigación se concentra en la sistematización, organización y análisis de información bibliográfica, documental, estadística, así como de la obtenida a través de la utilización de la entrevista abierta a actores a cargo de la cooperación internacional y la gestión del desarrollo del Municipio de Quito.

CAPÍTULO I

La dinámica global-local y la apertura exterior de los gobiernos locales (paradiplomacia)

El presente capítulo analiza las dos esferas a las que evoca la cooperación entre gobiernos locales, la esfera de lo global que alude a las relaciones internacionales y la esfera de lo local, espacio donde convergen las identidades y las relaciones territoriales subnacionales. A esta dinámica, que atraviesa toda la investigación, se la examina a la luz del cosmopolitismo incrustado que es una síntesis del debate entre el comunitarismo, corriente que enfatiza la estrecha relación entre el individuo y la comunidad local en la construcción de su identidad, y la corriente cosmopolitista, que sostiene que hay valores universales que aplican a todos los seres humanos.

Siguiendo esta dicotomía entre los valores globales y los locales que se disputan en la arena de la gobernanza global, se realiza una aproximación a los debates sobre el desarrollo, primero mediante análisis conceptual e histórico del término desarrollo. Posteriormente se analiza el desarrollo sostenible que hoy en día es el paradigma que guía la planificación y ejecución de los programas de desarrollo tanto de los gobiernos como del régimen internacional. Además se resume la propuesta del postdesarrollo, como un eje teórico crítico de la postura del desarrollo tradicional y que abre el debate sobre una nueva gobernanza global más bien centrada en los territorios.

Finalmente, se aborda el fenómeno de la internacionalización de los gobiernos locales desde el marco conceptual de la paradiplomacia, término que por un lado pretende posicionarse como un campo de estudio específico que explica la acción exterior de los gobiernos locales, pero que a su vez describe la acción internacional de los gobiernos internacionales en la práctica es decir las herramientas, instrumentos y las modalidades que adopta, como por ejemplo la cooperación descentralizada.

1.1. La Dinámica Global-Local

Hoy en día las ciudades, regiones, poblados e incluso los más inhóspitos rincones del planeta son influenciados directa o indirectamente por acontecimientos y dinámicas que se gestan, aparentemente, en la esfera de lo global. Lo cierto es que tanto lo local, aquello que alude a las unidades territoriales más cercanas a la población, como aquello que alude a los grandes flujos financieros, de bienes, servicios y hasta de personas e “ideas”, esto es, lo global; son ámbitos, esferas u órbitas que repercuten en los regímenes internacionales¹, como el de la cooperación al desarrollo, e incluso los transforman a medida que se intensifican los relacionamientos entre una y otra órbita. La intensificación de las relaciones a su vez causan que los límites de una u otra esfera, sus campos de acción, los actores envueltos y las repercusiones sean cada vez más difusas.

Castells y Borja (2000, pág. 14) señalan que “lo local y lo global son complementarios, creadores conjuntos de sinergia social y económica.” Si bien la dinámica entre ambas esferas es en muchos casos conflictiva, esta primera aproximación resulta oportuna, en el sentido de que una y otra esfera entablan un relacionamiento de mutua afectación, que de hecho genera una sinergia de actores, dinámicas, flujos, ideas, lógicas, etc.

Sin embargo, surgen preguntas como ¿cómo definimos a una y otra esfera?, más aún, ¿cómo delimitamos sus esferas de acción?. Pese a que, para algunos autores como Aart Scholte (2007, pág. 53) la oposición entre lo local y lo global es errónea, confusa y arbitraria, puesto que “ambas cualidades son inseparables en la práctica social”, para motivos de la presente disertación, resulta imprescindible entender la cooperación descentralizada a la luz de estas dos esferas, puesto que es un modelo de cooperación que aborda las problemáticas locales por medio del relacionamiento con la esfera global.

Lo local

¹ Se entiende al régimen internacional como el “conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones implícitos o explícitos, en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores. (como se cita en Keohane, 1984, pág. 57).

Quizás la esfera de lo local sea la más fácil de definir. Lo local en primera instancia, y lo que mayormente lo distingue de lo global, es que es una esfera que se desarrolla en un contexto socio cultural. Es decir, que las localidades no se limitan a un espacio, “mirado desde arriba”, sino que se refieren a territorios. El territorio señala Raffestin (1981) no es otra cosa que un espacio -físico- que ha sido territorializado, es decir que ha sido objeto de una apropiación abstracta o concreta por parte de un actor. (Raffestin, 1981)

Entonces lo local entendido como territorio, alude a ese espacio al que “se le ha proyectado trabajo, energía e información y que, en consecuencia, revela relaciones marcadas por el poder.” (Raffestin, 1981, pág. 102) Esta definición nos permite comprender dos cosas, la primera es que lo local está inscrito en una relación social puesto que está inscrito en el intercambio de códigos y sistemas sémicos proyectados en el espacio y, por otro, que está inscrito en el campo del poder; la creación de fronteras, el rechazo a la migración o el asegurar el acceso a recursos dan cuenta de este rasgo.

Lo local lo entenderemos entonces como aquel espacio donde se desenvuelven las relaciones territorializadas, es decir, apropiadas social y lingüísticamente. Tal apropiación del espacio, puede ser tanto utilitaria o simbólico-cultural. En efecto, la importancia de ciertos territorios radica en el suministro de recursos naturales, el valor de su renta o su importancia geopolítica, mientras que en otros territorios predomina la inscripción histórica, su carácter sagrado, como patrimonio natural, etc. Lo importante es señalar ese carácter de apropiación, identitario y subjetivo, los cuales, por otro lado dan luces de las dificultades que atraviesan los procesos globalizadores al insertarse en los territorios.

Lo global

Lo global sin embargo no alude a nada territorializado, apropiado. Responde más bien a otra esfera de valores y lógicas. Lo cierto es que la existencia de una esfera global, responde a una tendencia de la modernidad llamada globalización. Giddens nos dice: “(la) modernidad es inherentemente globalizadora” (Giddens, 2003, pág. 60) y se refiere a la globalización como “la intensificación de las relaciones sociales mundiales,

que vinculan localidades distantes de tal manera que los acontecimientos locales son dados forma por eventos que ocurren a miles de millas de distancia y viceversa.” (Giddens, 2003, pág. 60)

Para Aart Scholte (2007, pág. 25), sin embargo, entender la globalización únicamente como “un tipo particular de universalización en el que las estructuras sociales de la modernidad (capitalismo, industrialización, racionalismo, urbanismo, etc) se expanden por toda la humanidad, destruyendo en tal proceso las culturas pre-existentes” es “analíticamente redundante y que falla a la hora de aportar nuevos conocimientos.” Más bien, identifica a la globalización como un cambio en la naturaleza del espacio social caracterizado por “el aumento de las relaciones supraterritoriales entre personas” esto gracias, a la “proliferación de conexiones sociales (...) desprendidas de una lógica territorial.” (Aart Scholte, 2003, pág 86)

En este sentido, las conexiones globales poseen dos características: la simultaneidad y la instantaneidad. En la primera, tales conexiones se extienden a todos los rincones del planeta, mientras que en la segunda estas conexiones se mueven de manera instantánea por todo el mundo. (Aart Scholte, 2007) Esto ha generado, según el mismo autor, un nuevo espacio socio geográfico supraterritorial y supranacional, el espacio de lo global. Así pues, los fenómenos y relaciones supraterritoriales, propios de la globalización, poseen un carácter global puesto que “no se fijan territorialmente, la distancia territorial no se cubre en tiempo alguno, y los límites territoriales no presentan ningún impedimento particular.” (Aart Scholte, 2007, pág. 32)

Ahora bien, para motivos de la presente investigación, se considera que la globalización en su modalidad actual, siguiendo a Giddens, es una expresión propia de la modernidad (entendida como ascenso del proyecto ilustrado). Que si bien, no implica necesariamente la destrucción de otras culturas, u homogeneización; la globalización no hubiera surgido sin el desarrollo de los rasgos característicos de la modernidad: humanismo, racionalismo, progresismo, urbanismo, individualismo y economicismo. (Echeverría, 2011, págs 57-62) No hace falta profundizar en torno al debate sobre la modernidad, pero sí es importante aclarar la naturaleza moderna del fenómeno globalizador, puesto que es la primera quien, en el contexto actual, le ha dado vida, forma y dirección al fenómeno de la globalización:

La imprevisible e intrincada red de los múltiples caminos que ha seguido la historia de la modernidad se tejió en un diálogo decisivo, muchas veces imperceptible, con el proceso oscuro de la gestación, la consolidación y la expansión planetaria del capitalismo en calidad de modo de producción. (Echeverría, 2011, pág.50)

El advenimiento de la modernidad arranca crecientemente el espacio del lugar, promoviendo relaciones entre otros "ausentes", distantes geográficamente de cualquier situación de interacción cara a cara. En condiciones de modernidad, el lugar se convierte crecientemente fantasmagórico: esto es, los locales son completamente penetrados por y formados en términos de influencias sociales bastante distantes de ellos. (Giddens, 1990, págs. 18-19)

Esto, por supuesto, no implica que globalización, capitalismo y modernidad sean una y la misma cosa, cada uno es un proceso independiente que, sin embargo, es impulsado a la vez que impulsa a los otros procesos. Tampoco implica que la globalización, bajo los parámetros arriba mencionados, es un fenómeno que fomenta exclusivamente el proyecto moderno-ilustrado. Existen diversas modernidades y en este sentido otra globalización es posible, incluso una modernidad que transite hacia la posmodernidad (Aart Scholte, 2003); sin embargo, precisamos que la modernidad que logró desplegar de manera más amplia sus potencialidades y logró su predominio por el mundo, fue la del capitalismo industrial de corte noreuropeo surgida a partir del Siglo XVI. (Echeverría, 2011)

Ahora bien, la cuestión de fondo de la dinámica entre estas dos esferas arriba explicadas, se concentra fundamentalmente en una tajante conclusión: “que la geografía social no puede más ser entendida en términos de territorialidad solamente.” (Aart Scholte, 2003, pág. 90) Lo global ha devenido en un espacio de adscripción identitaria y una esfera de acción que las unidades territoriales más cercanas a la población (Estados federados, provincias, ciudades, localidades rurales, etc) ven como un espacio de diálogo y cooperación entre pares, pero además -y quizás más importante- de coalición frente a los grandes actores internacionales para influir en la agenda internacional.

Por otra parte, la globalización también ha generado la aparición de fenómenos de escala global que sobrepasan los márgenes de acción de los Estados centrales y que inciden directamente en las localidades, así mismo ha generado la proliferación de problemáticas locales similares, justamente por la inserción de los territorios a la economía global. El calentamiento global, las redes criminales transfronterizas, la migración irregular, la creciente urbanización, los problemas de movilidad, la desigualdad, la exclusión, la contaminación y tantas otras problemáticas que afectan por igual a las ciudades y localidades del mundo, han generado la respuesta de estos mismos demandando un papel más preponderante en la escena internacional.

Así pues, la cuestión se resuelve en cómo el agente local interactúa, si acaso debería hacerlo, con la esfera de lo global, y cómo esta última se ve afectada por lo local. Enseguida daremos revista a dos posiciones teóricas cuyo debate se concentra justamente en la interacción global-local y que de alguna manera da luces sobre las lógicas inscritas en las esferas de lo global y lo local.

1.1.1 El Debate Cosmopolitista y Comunitarista en la Dinámica Global - Local

El debate entre comunitaristas y cosmopolitistas se concentra fundamentalmente en la comprensión del individuo en sociedad y la noción de justicia que sobre él debe imperar. En los albores del helenismo, la escuela estoica, fundada por Zenón de Citio, proponía una visión universal de justicia, oponiéndose a la tradición griega clásica que limitaba su actividad pública a las fronteras de las polis:

La ley es soberana de todas las cosas, divinas y humanas. Ella debe ser supervisora, jefe y guía de lo honesto y de lo vergonzoso y, conforme a esto, medida de lo justo y de lo injusto, además, respecto de los seres vivos por naturaleza civiles, prescribir lo que debe hacerse y prohibir lo que no debe hacerse. (como se cita en De Solos, 2006, pág. 306)

Así pues, nacería una postura filosófica y política que, a partir de Kant, no sólo cobraría mayor relevancia, sino que además constituirá el fundamento del orden democrático liberal que impera en la escena internacional. La postura cosmopolitista, fiel a la tradición de la Ilustración, sitúa a la agencia moral del individuo como el

principio ordenador de las relaciones humanas, en este sentido los compromisos morales (en base a las cuales el individuo da forma y sentido a sus relaciones) “se extienden más allá de las fronteras políticas, así como también de las divisiones étnicas, ideológicas, socioeconómicas y religiosas.” (Erskine, 2002, pág 458) Mientras que para la postura cosmopolitista los compromisos morales y las nociones del individuo “(están) incrustadas en compromisos sociales, históricos y afectivos.” (Erskine, 2002, pág 459)

El rol de la agencia moral es central en el debate, justamente porque de ella se desprenden las nociones de justicia y de gobierno que dan forma a nuestras sociedades. Mientras que para la postura cosmopolitista existe una serie de valores universales y, por ende, una noción de justicia universal que atañe a todos los seres humanos justamente por pertenecer a tal género, se concluye que, en efecto, debería existir un orden global capaz de asegurar el libre desarrollo del individuo ya sea en sus aspiraciones o en su actuar. Por el otro lado, la postura comunitarista pone el énfasis, como se vio más arriba, en el rol de la construcción social de las nociones morales del individuo; en este sentido, las nociones de justicia o los valores morales que un individuo posee no se derivan, necesariamente, de una suerte de razón universal, sino que éstas responden a una construcción histórica en una determinada sociedad, en la cual el individuo se ha desarrollado y de la cual ha dado forma a estas nociones; en este sentido, ponen en duda la necesidad de un orden global homogéneo y más bien reivindican la construcción ‘comunitaria’ de justicia y gobierno.

El orden mundial -contemporáneo- se ha construido en base a la noción cosmopolitista de justicia y gobierno: “el cosmopolitismo se basa en valores éticos, culturales y jurídicos cuya validez universal pueden proporcionar un orden político mundial más justo.” (Lucena, 2011, pág. 189) Es así que los regímenes internacionales de derechos, cooperación, desarrollo y tantos otros, promueven un cosmopolitismo político, es decir:

La defensa de una gobernanza regional y global y la creación de organizaciones y mecanismos políticos que puedan proveer un marco de regulación y de cumplimiento de la ley alrededor del globo (Held, 2003, pág. 523)

La corriente comunitarista, consciente de las implicaciones de los procesos universalizantes, recalca la importancia de la comunidad y los procesos de socialización dentro de esta, en la conformación de las identidades individuales y sus concepciones de justicia y moral:

Una de nuestras necesidades es la comunidad misma: la cultura, la religión y la política. Sólo bajo la égida de estas tres cuestiones cualquier otra cosa requerida por nosotros se convierte en una necesidad socialmente reconocida. (Walzer, 2004, pág.75)

Para los comunitaristas “la vinculación de los sujetos con la comunidad es constitutiva y constituyente” (Benedicto Rodríguez, 2010, pág. 215) es decir que la construcción de valores normativos como pueden ser la racionalidad, el sentido del bien y la justicia son el producto de las interacción del individuo en la sociedad y de una comprensión compartida sobre el bien común; y en consonancia con ese bien común es que los sujetos identifican sus intereses. De allí la necesidad de fortalecer ese vínculo del sujeto con su comunidad así como de aceptar “la dificultad ética para decidir a cuál de sus visiones de la buena vida se le debe otorgar validez normativa.” (Toro Carnevali, 2008, pág.55)

Este breve repaso del debate entre comunitaristas y cosmopolitistas no busca el posicionamiento de una u otra corriente sobre la otra, simplemente busca poner el acento sobre el elemento problemático en el corazón de este debate, la disputa entre los valores universales liberales y los valores propios de la adscripción a la familia, el grupo étnico, la nación o la localidad. La irrupción de los gobiernos locales en la arena internacional conlleva justamente esta tensión, por un lado se busca una reivindicación del territorio de sus costumbres, lógicas y prácticas, pero al mismo tiempo esa incursión en lo global trae consigo la superposición de lógicas y valores que van transformando los territorios (la rápida urbanización de las sociedades modernas da cuenta de ello), el cosmopolitismo incrustado es una categoría que nos permite adentrarnos justamente en ese proceso.

1.1.2 Cosmopolitismo incrustado

¿Cómo se entiende la incidencia de la globalización y de los valores cosmopolitas (visión universal de justicia, gobierno y desarrollo, incluso ontológica) y su interacción con las realidades y particularidades infinitamente diversas de los territorios? Si consideramos el proceso globalizador como un fenómeno innegable y que de hecho parece intensificarse, ¿Cuál debe ser el rol de las localidades y territorios frente a este fenómeno, si al tiempo se busca preservar las identidades y las lealtades territoriales e incluso fortalecerlas?.

El comunitarismo incrustado, propuesto por Toni Erskine (2002), afirma el rol innegable del vínculo con la comunidad territorial en la construcción de las identidades y las visiones de justicia, gobierno y desarrollo de una localidad determinada. No obstante, arguye que así mismo existen comunidades de “elección” o no territoriales, es decir, que no se corresponden necesariamente con una localidad en particular. En este sentido, las lealtades de los individuos también pueden corresponderse a estas comunidades desterritorializadas, a partir de las cuales también se forman sus nociones de moral, justicia, desarrollo, etc. En efecto, la globalización y la existencia de un nuevo entorno social de relaciones desterritorializadas genera “(la) superposición (de) afiliaciones (que) son también constituidas por afiliaciones no territoriales.” (O'Neill, 2016, pág. 73)

Corrientes como el feminismo, ecologismo y tantas otras que han nacido en el seno de lo global, es decir, que no tienen necesariamente un anclaje con un determinado territorio (esto no quiere decir que no sean producto de lógicas occidentales, científicas, etc.) sino que se han constituido como movimientos transnacionales, experimentan un fenómeno de localización, puesto que las sociedades se van apropiando paulatinamente de estos movimientos al tiempo que construyen nuevas nociones sobre la sociedad, la cultura o el gobierno. Finalmente los gobiernos tanto nacionales como subnacionales, también se ven afectados por estas corrientes, y debido al impulso de los movimientos sociales, estos van transformado la legislación como su estructura.

El cosmopolitismo incrustado da cuenta justamente de cómo los territorios y su población adquieren nuevas lealtades, en base a movimientos sociales, políticos, filosóficos y culturales que se forman en la esfera de lo global y que al mismo tiempo tienen vínculos con los contextos locales, pero sin afirmar que tales movimientos sean

el resultado de una noción universal de justicia o moral, ni tampoco que las luchas locales estén desconectadas de la esfera global. Más bien, afirma el rol preponderante de las interacciones sociales al interior de las localidades en la apropiación de estas nuevas lógicas por parte de los individuos y del diálogo desterritorializado entre individuos y comunidades. Así pues, se entiende de mejor manera como la globalización repercute, no solo económicamente, sino también ideológica y culturalmente en los territorios, transformado incluso sus instituciones y el actuar de ellas.

Así pues, en este contexto de múltiples identidades desterritorializadas, la cooperación descentralizada es una práctica que abre la posibilidad de cooperar en función de lealtades compartidas -desterritorializadas-, al tiempo que se fortalece las particularidades territoriales o locales. Ejemplo de ello son los gobiernos locales españoles, quienes se relacionan en proyectos de cooperación principalmente con gobiernos locales de América Latina y el Caribe, en parte por los vínculos culturales y lingüísticos que comparten producto de la colonización que inicia en el siglo XV. De igual manera las redes de gobiernos locales temáticas permiten a una localidad entrar en colaboración y relacionamiento con otras localidades comprometidas por ejemplo con la lucha contra el cambio climático.

La cooperación descentralizada y muchas de las prácticas internacionales de los gobiernos locales se entienden desde la perspectiva del cosmopolitismo incrustado puesto que, por un lado reivindica el rol de la localidad y el territorio en los procesos de su propio desarrollo y en la construcción del sentido de pertenencia de sus ciudadanos; pero da también la posibilidad de vincular a esos mismos habitantes con otras comunidades desterritorializadas, comunidades que promulgan valores ambientales, democráticos y tantos otros. La importancia de entender la postura del cosmopolitismo incrustado es que no pretende restar importancia a la comunidad o la localidad, puesto que afirma que allí es el espacio donde se construye la identidad del individuo y sus nociones de moral, gobierno y desarrollo, pero tampoco desestima la influencia de las vinculaciones extraterritoriales según las cuales los individuos pueden identificarse y de allí también dar forma a sus valores y nociones.

1.2 Debates del Desarrollo

La cuestión sobre el desarrollo es de vital importancia siempre que se busca entender las lógicas que sustentan las políticas públicas y que justifican el accionar del gobierno -local en este caso. Las prácticas paradiplomáticas en general y la cooperación descentralizada en particular responden a dos lógicas de desarrollo que no siempre coinciden: una lógica de desarrollo promovida por el ámbito global, es decir, aquella que ha sido impulsada e implementada desde los organismos internacionales y las potencias en el sistema internacional; y otra lógica implementada por el gobierno local en línea a su plan de desarrollo, las políticas nacionales y a lógica de desarrollo igualmente nacional.

Muchas veces ambas concepciones sobre el desarrollo coinciden, en otras ocasiones pueden ser similares con ciertas diferencias o pueden incluso ser muy distintas. Evidentemente que la gran mayoría de países se alinean a la lógica de desarrollo instaurada internacionalmente, otros países, en su caso más extremo Bután, conservan modelos de desarrollo alternativos². No obstante, al interior de los Estados en el nivel local, los territorios presentan realidades distintas ya sea en el entorno (campo, ciudad por ejemplo), en sus medios de producción (industria, agricultura, extractivismo, servicios, entre otros) como en la composición de su población. Es por eso necesaria una revisión crítica del paradigma de desarrollo que impera globalmente y contrastar con aquellas otras propuestas de desarrollo que apuntan a otros modos y formas de desarrollo del ser humano emanadas desde el nivel más próximo al territorio y a su población, esto es, lo local.

1.2.1 Desarrollo Sostenible

¿Qué entendemos por desarrollo? ¿es el desarrollo un concepto universal? ¿es únicamente económico o es preponderantemente humano? El fin de la Segunda Guerra mundial supuso la instauración de una nueva era en la historia de la humanidad: “La era del desarrollo.”(Sachs, 2010, prefacio) Una era, cuyo feliz desenvolvimiento recaía en la esperanza de que el avance de la tecnología y el capitalismo transfronterizo provea a

² Al respecto ver: ¿Suponen las directrices politicoeconómicas del Reino de Bután, que orientan su objetivo hacia la felicidad de los ciudadanos, un modelo a seguir para los gobiernos a nivel internacional? (Aguilar, Oriol-Jordi, Foucault, Montserrat y Tixis, 2014)

todos los seres humanos de las mismas oportunidades, un acceso universal a los frutos del capitalismo y la tecnología y la posibilidad de fundar, por primera vez en la historia de la humanidad, un sistema internacional donde la guerra no conduzca más las relaciones entre Estados, sino el comercio, el derecho y la buena fé. En menos de medio siglo, las promesas del desarrollo se verían opacadas y cuestionadas frente al aumento de las desigualdades sociales, las tensiones entre Estados y los impactos ambientales de la actividad humana. En adelante, las grandes potencias una y otra vez tratarán de acomodar el modelo de desarrollo, ya no en miras a la equidad social, el acceso universal a los bienes y servicios del capitalismo y la tecnología o en miras a una mayor pacificación del mundo; sino en miras a acelerar y profundizar el capitalismo transfronterizo y los avances tecnológicos. El desarrollo devino entonces, ya no en camino, sino en destino.

En efecto, aquello que llamamos el “sentido común” identifica el desarrollo más o menos en los mismos términos en que los define Reyes (2001):

La condición social dentro de un país, en la cual las necesidades auténticas de su población se satisfacen con el uso racional y sostenible de recursos y sistemas naturales (...) basada en una tecnología que respeta los aspectos culturales y los derechos humanos. (Reyes, 2001, Introducción)

Como se puede observar, cuando se habla de desarrollo se anexa casi inexorablemente el término condición, estado, esto es, a una manera de ser y estar en el mundo: se es o no se es desarrollado. De hecho se cuantifica cuan desarrollado es un país, y en consecuencia, su población: la tasa de empleo, la satisfacción de necesidades básicas (vivienda, salud, nutrición, etc.), un índice de redistribución del producto nacional positivo (coeficiente de gini) y la presencia de un gobierno legítimo, democrático con un marco jurídico y normativo que proporcione la igualdad de oportunidades y acceso a bienes y servicios públicos son algunas de las variables que economistas, estadistas, académicos y hasta nosotros mismos, designamos el estado de desarrollo en que una sociedad se encuentra. Pero al hablar de desarrollo en estos términos perdemos de vista su especificidad, el desarrollo no es meramente un camino, un instrumento o un proceso que traerá un aprovechamiento sostenible y democrático de los recursos de un determinado país, es un fin en sí mismo:

implica siempre un cambio favorable, un paso de lo simple a lo complejo, de lo inferior a lo superior, de lo peor a lo mejor. La palabra indica que uno lo está haciendo bien, porque avanza en el sentido de una ley necesaria, ineluctable y universal y hacia una meta deseable. (Esteva, 2010, pág. 57)

Es en esa naturaleza tautológica del desarrollo donde recae su crítica más grande: creemos que el desarrollo está ahí, como lo está el paraíso en el cielo, es un lugar al que se llega y no que se construye; pero más aún, es el destino ineluctable de la humanidad.

Ahora bien, es a partir de la segunda mitad del siglo XX, cuando los Estados Unidos encabezan la reconfiguración del orden mundial, proceso en el cual ocupaban el papel central, que resurge el término desarrollo, esta vez como proyecto hegemónico y ya no como simple término académico. El desarrollo, era pues, un proyecto de mundo que en el discurso proponía dejar atrás el viejo imperialismo (realismo europeo) y sustituirlo por un “*new deal*” democrático y justo, cuya meta era la de encaminar al resto del mundo por la misma senda de desarrollo económico que hizo de los Estados Unidos y Occidente el culmen de la historia humana.

Se suponía entonces, extrapolando la experiencia histórica de los Estados Unidos, que el crecimiento económico, articulado a la industrialización, la liberalización de bienes y servicios, así como la modernización productiva y estatal, resultaría en círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo. Característico de esta primera etapa del desarrollo fue el trabajo de *Las Etapas del Crecimiento Económico de Rostow* (1959), que suponía una linealidad en los procesos desarrollistas. Industrialización y crecimiento del PIB, eran las máximas bajo las cuales Organismos Internacionales y países cooperantes realizaban la asistencia al desarrollo en los países, en ese entonces, llamados subdesarrollados.

La segunda etapa del desarrollo, entre la década de los 60 hasta mediados de los 70s del siglo pasado, surgió como respuesta a los crecientes cuestionamientos sobre el reduccionismo economicista adyacente al paradigma de desarrollo que equiparaba crecimiento económico con progreso social equitativo. Para 1970, el ECOSOC ya

reconocía la necesidad de “armonizar la planeación económica con la social” (Esteva, 2010, pág. 61). En adelante, el análisis y planeación del desarrollo tendría este enfoque unificado, que reconoce la naturaleza multidimensional del desarrollo humano.

Sin embargo, la expansión de políticas neoliberales por todo el globo en la década de los 80's, supuso por un lado, un fin al modelo tradicional de desarrollo basado en el Estado de bienestar. Y al tiempo, generó la, ya entonces, creciente preocupación por los efectos ecológicos del desarrollo económico desregularizado que impulsan tales medidas. La publicación del Informe Brundtland, al que usualmente se lo asocia con el nacimiento del paradigma del desarrollo sostenible, en 1987 proclamaba el objetivo fundamental del paradigma de desarrollo para el nuevo siglo: “asegurar que se satisfaga las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.” (WCED, 1987, pág. 23)

Hoy en día, el Desarrollo Humano Sostenible es el paradigma que se encuentra en los planes de desarrollo de los organismos internacionales, en las políticas nacionales de la gran mayoría de países, así como en las programas de responsabilidad social de las empresa, en discursos de políticos y hasta en las campañas de concientización en escuelas. El desarrollo sostenible es hoy la panacea a la que todo el mundo quiere llegar. Su fundamento recae en un incremento de la productividad y crecimiento económico para satisfacción de las necesidades humanas en todos los rincones del mundo, eso sí, mediante la utilización y paulatina implementación de tecnologías verdes que reduzcan al mínimo los costes ambientales del crecimiento económico. De igual manera se enfatiza en la imperante necesidad por democratizar los avances tecnológicos, así como los beneficios del crecimiento económico y de adoptar estilos de vida sostenibles.

La actividad paradiplomática, así como la cooperación descentralizada se rigen igualmente bajo el paradigma del desarrollo sostenible. En este sentido, se busca coadyuvar al desarrollo de las localidades en términos de sostenibilidad de las actividades económicas y la democratización del desarrollo. El objetivo 11 de los ODS: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; demanda a las ciudades la implementación de políticas y estrategias que las vuelvan sostenibles, seguras, resilientes e inclusivas. Sin embargo, el reciente informe especial publicado por la IPCC: Global Warming of 1.5 °C (2018),

advierte sobre la irreversibilidad del cambio climático y sus catastróficas consecuencias si la temperatura del planeta aumenta tan solo 1.5 grados sobre los niveles preindustriales (recordemos que en el Acuerdo de París se enfocan los esfuerzos a 2 grados). Esto pone en evidencia las grandes limitaciones del actual paradigma de desarrollo y, más allá, genera la urgente necesidad de que las ciudades intensifiquen sus esfuerzos para revertir el deterioro medioambiental producto de las actividades humanas industriales que por lo general allí se concentran.

La incursión de los gobiernos locales en la arena internacional, tema central la investigación, pone en el centro del debate la cuestión del desarrollo. Como se vio más arriba, en la dicotomía local-global, siempre existe una disputa sobre la visión de desarrollo que guía el actuar de las políticas. La incursión de los actores locales presenta, en este escenario, la posibilidad de re-direccionar el modelo de desarrollo, hasta ahora, preponderante. La exposición del modelo de desarrollo actual, su evolución y sus limitaciones conceptuales nos dan luces a la hora de pensar el rol que los agentes locales deberían tomar en ese proceso. A continuación se detalla la propuesta posestructuralista del posdesarrollo, para de esta manera poder ampliar el entendimiento sobre el desafío que a los gobiernos locales se les plantea al posicionarse como los agentes centrales del desarrollo.

1.2.2 El Posdesarrollo

En primer lugar, es importante aclarar que el postdesarrollo no es una nueva propuesta de desarrollo o una reformulación de la misma. Es, ante todo, una propuesta epistemológica, un ejercicio de entendimiento sobre la formación discursiva, la historicidad y la matriz cultural de la noción del desarrollo imperante, y cuyo fin no es el de “buscar alternativas de desarrollo, sino alternativas al desarrollo”. (Escobar 1996, pág. 203) Esto a razón, según los posdesarrollistas, del fracaso del desarrollo y el desencanto con la razón instrumental y las pretensiones universalistas de la modernidad. (Morales, 2009) Así pues, proponen más bien la apertura a la pluralidad de conocimientos, saberes y prácticas propias de cada sociedad. En este sentido, la emergencia de las localidades en la arena internacional, abre la puerta, al menos, de

pensar un desarrollo desde lo local y en diálogo aquellas otras lógicas y prácticas provenientes de las localidades y los territorios.

En efecto, la propuesta posdesarrollista parte del reconocimiento de la multiplicidad de lógicas de sustento y de la necesidad de establecer diálogos interculturales por medio de procesos de integración autónomos con criterios ecológicos y de desarrollo autocentrado (Escobar, 2005); diálogo que por otra parte requiere del indispensable involucramiento de las poblaciones en los procesos de toma de decisiones. Así pues, toma distancia de la corriente desarrollista oficial que favorece la jerarquía en la toma de decisiones, la unidireccionalidad del desarrollo (crecimiento económico e industrialización) y la transnacionalización de los procesos productivos.

El objetivo de la corriente posdesarrollista es el de encaminar el orden global hacia la reconfiguración de las relaciones globales Norte-Sur, para justamente terminar con esa dicotomía. El crecimiento de las asimetrías sociales entre los países del Norte y del Sur así como los cada vez más evidentes daños medioambientales, ambos producto de la actividad económica industrial, ponen de relieve la paradoja del desarrollo, incluso en su versión sostenible; puesto que, en primer lugar el avance e incorporación de tales tecnologías ha sido paulatino y lento, el alcance geográfico de tales tecnologías es igualmente limitado y principalmente la producción misma de estas tecnologías muchas veces involucra daños medioambientales. Por otra parte, la incorporación de estas tecnologías no resuelve por sí misma el problema de las asimetrías entre países e incluso puede llegar a agudizarse; la división internacional del trabajo, exige a los países de renta media y baja la provisión de materias primas en el mercado internacional para su posterior transformación en bienes secundarios o industrializados en los países de renta alta; la incorporación de tecnologías verdes en nada afecta el deterioro de los términos de intercambio de los países en desarrollo, ni la distribución del producto nacional o el avance de políticas democráticas.

La cuestión radica entonces en si los gobiernos locales pueden encarnar este diálogo plural de prácticas y saberes en la esfera global. Para así abrir la posibilidad a un desarrollo, quizás no universal, pero si consensuado en la pluralidad. Puesto que la notoria imposibilidad de los Estados centrales de ser canales de diálogo de sus localidades, debido a su naturaleza homogeneizadora, abre la posibilidad a los

gobiernos locales de ser ese canal de diálogo y posibilitar un cambio en el paradigma sobre desarrollo y gobernanza global.

1.3 Paradiplomacia: apertura exterior de los gobiernos locales e internacionalización.

1.3.1. Origen y Conceptualización

En tanto concepto, la paradiplomacia emerge a finales de la década de los 80 del siglo pasado, como un primer intento por definir un fenómeno que venía manifestándose al menos desde la década de los 50 y que venía siendo objeto de análisis, al menos, desde la década de los 70. (Tavares, 2016) Las primeras manifestaciones de internacionalización de los gobiernos locales -modernos-³, se suele rastrear hasta los primeros actos de paz y reconciliación entre municipios europeos devastados por la guerra, en especial entre los municipios fronterizos de Francia y Alemania. Estos municipios acordaron pactos de colaboración llamados hermanamientos, cuyo objetivo era promover la reconciliación entre las ciudades y fortalecer los lazos de amistad y colaboración. (Zapata Garesché, 2007)

En este sentido, los primeros gobiernos locales con una política pública en miras a la acción exterior fueron los municipios europeos; fenómeno impulsado por el proceso de integración europeo fundamentalmente y por los procesos globalizadores, que al tiempo, se venían gestando de manera acelerada. No obstante, lejos de permanecer como una práctica exclusiva de las localidades europeas y de su proceso de integración, la acción exterior de los gobiernos locales fue tomando fuerza en las últimas décadas del siglo XX gracias a una serie de fenómenos globales que posibilitaron el surgimiento de los gobiernos locales como actores protagónicos en la esfera internacional.

La globalización ha sido, quizás, el fenómeno catalizador de la internacionalización de los gobiernos locales, mas no el fundamental. A causa de la

³ Se puede rastrear ejemplos de acciones internacionales de ciudades y Estados subnacionales más antiguas, sin embargo éstas no se inscriben en el mismo campo que las acciones paradiplomáticas de los gobiernos locales o subnacionales modernos (subordinados al Estado nacional). Ver págs 10 y 11 de *Paradiplomacy Cities and States as Global Players* (2016) de Rodrigo Tavares para ejemplos de acciones internacionales no paradiplomáticas de Estados y Ciudades.

intensificación de las relaciones globales, entre ellas los flujos de capital, bienes, personas y hasta de productos culturales; surgió un fenómeno que ha puesto en vilo a la comunidad internacional y que augura un cambio radical en la dinámica internacional, a saber, la crisis del Estado Nación y la aparición de nuevos actores en la esfera internacional, entre ellos los gobiernos locales. En efecto, los Estados hoy en día están sometidos a la continua expoliación de sus competencias y poderes en el ámbito internacional, debido a la complejidad de las problemáticas económicas, financieras, ambientales y de seguridad, las cuales sobrepasan la capacidad de respuesta de los mismos.

Así mismo, fue necesaria una articulación política que se adecue a los procesos globalizadores; en efecto, la ola neoliberal impulsada en las últimas dos décadas del siglo XX y sus reformas privatizadoras, necesitaba la sustitución del rol del Estado Central como agente promotor del crecimiento y el desarrollo, por el de la empresa privada. Desde el Banco Mundial se promovió la descentralización administrativa y económica del Estado, a fin de incentivar la participación ciudadana en el primer caso y la preeminencia del sector privado como agente del desarrollo en el segundo caso:

El nuevo modelo requiere un Estado más pequeño equipado con una burocracia profesional y responsable que pueda proporcionar un "entorno propicio" para el crecimiento dirigido por el sector privado, para desempeñar eficazmente funciones básicas como la gestión económica, y procurar una reducción sostenida de la pobreza. Con respecto a la reforma de la administración pública, la labor se ha centrado no sólo en la reducción de personal y la contención de los costos sino también en la mejora del desempeño y la gestión de los recursos humanos. (Banco mundial, 1994, pág. XVI)

Es probable que el apoyo del Banco Mundial a la descentralización, mediante proyectos de trabajo económico y sectorial y de creación de capacidad-gobierno, seguirá siendo una parte importante de la labor de gobernanza del Banco y cada vez más incorporará un enfoque más amplio. (Banco mundial, 1994, pág. 57)

La descentralización fue entonces el puntal de los gobiernos locales para adquirir, no sólo un rol más preponderante como agentes del desarrollo local frente al Estado; sino que además, les abrió la posibilidad de situarse como actores

internacionales, capaces de transmitir las problemáticas locales a la esfera internacional influyendo en la agenda internacional y además, de encontrar en la esfera internacional los elementos para coadyuvar al desarrollo de sus territorios.

Este sucinto recorrido tiene el objetivo de enmarcar históricamente a un fenómeno cuya conceptualización y cuyo estatus como campo de estudio es aún incierto y controvertido. Soldatos (1990) y Duchacek (1986) fueron los primeros en acuñar el término paradiplomacia, éste último la caracterizó como: “actividades paralelas a, a menudo coordinadas con, complementarias a, y a veces en conflicto con la macrodiplomacia centro-a-centro.” (Duchacek, 1986, p. 32) Soldatos (1990, pág. 17) en términos similares la describe como: “la actividad internacional directa por actores subnacionales apoyando, complementando, corrigiendo, duplicando o desafiando la diplomacia de los estado nación.”

Las acepciones arriba expuestas, nos dan una primera guía para, no sólo conceptualizar y dar nombre a un fenómeno que ha cobrado relevancia y dinamismo en el presente siglo, sino también de un término que cobra relevancia como campo de estudio y que posee unas especificidades, tanto en su origen, práctica e instrumentos, que la diferencian de la acción exterior propia del Estado; y que únicamente distinguiéndola de la práctica internacional propia del Estado, se la puede comprender en su dimensión actual. Puesto que:

Las relaciones exteriores de los gobiernos subnacionales tienen su propia naturaleza y personalidad, y no deben ser consideradas como un simple complemento de las actividades diplomáticas corrientes. (Tavares, 2016, pág. 8)

Así pues, para motivos del presente trabajo de disertación, se acoge la palabra paradiplomacia porque, como sentencian Kuznetsov (2015, pág. 30), “se ha convertido en la categoría estable en el discurso de las ciencias sociales contemporánea que es asociada (...) con la cuestión del involucramiento de los gobiernos regionales”; e Ippolito (2017, pág. 34) “es el (término) más comprehensivo respecto del fenómeno y que como campo de estudio ha marcado una importante tendencia”.⁴ Por otra parte, se acoge el

⁴ Es importante añadir que pese a la citada aceptación académica del término existen varios autores que señalan las deficiencias metodológicas del concepto y su posible carácter polisémico. Véase Sánchez

término paradiplomacia como sinónimo de otras propuestas conceptuales como: diplomacia constitutiva, diplomacia de gobiernos subnacionales, diplomacia regional, co-diplomacia, diplomacia descentralizada, diplomacia local o federativa, diplomacia sub estatal y hasta *diplomacy* (diplomacia de ciudad). (Ippolito, 2017), (Kuznetsov, 2015)

Ahora bien, para motivos del presente trabajo de disertación, se tomará la propuesta conceptual de Kuznetsov (2015):

Yo defino el término paradiplomacia (...) como una forma de comunicación política para alcanzar beneficios económicos, culturales, políticos o de cualquier otro tipo, cuyo núcleo consiste en acciones auto sustentadas de gobiernos regionales con actores gubernamentales y no gubernamentales extranjeros. (Kuznetsov, 2015, págs. 30-31)

La paradiplomacia, como el surgimiento de actores regionales en su competencia para actuar más allá de sus fronteras, puede ser considerada como una tendencia global que fue impulsada por una revolución transnacional en el mundo en la segunda mitad del siglo veinte y que trajo nuevos actores y problemáticas de la “baja política” en la agenda de las relaciones exteriores.(Kuznetsov, 2015, pág. 30)

La propuesta conceptual de Kuznetsov (2015) resulta pertinente para nuestro objeto de estudio puesto que, en primer lugar pone el énfasis en las acciones auto sostenidas por el gobierno local, es decir caracteriza al fenómeno como exclusivo del actor subestatal y ya no como una acción complementaria, subordinada o vinculada al Estado Central. Segundo porque señala la búsqueda del interés propio del gobierno local y no atado (exclusivamente) a los mandatos del Estado Central. Tercero, porque remarca la relación con otros gubernamentales y no-gubernamentales y la posibilidad de incidir en la agenda internacional. Y finalmente, porque pone énfasis en la relativa novedad del fenómeno y de los procesos que lo han impulsado.

1.3.2. Marco Explicativo: Globalización, Estado y Descentralización

El surgimiento de los gobiernos locales en la escena internacional y la consecuente acción paradiplomática de estos es explicada, generalmente, a partir de la

Cano, Javier, *Los gobiernos no-centrales y sus redes: análisis de su rol como actores en la gobernanza global*, 2015.

globalización y los distintos fenómenos que la han acompañado. El sistema internacional hoy por hoy se lo suele caracterizar en casi los mismos términos que, a mediados de la década del 70, lo hicieron Keohane y Nye (1977): 1) el ocaso del Estado como actor unitario en el Sistema Mundial y su fragmentación, 2) la aparición de actores no-estatales en el escenario global, 3) una agenda internacional no jerárquica, 4) la aparición de canales de relacionamiento transnacionales y transgubernamentales y 5) la preeminencia de los factores económicos en el sistema internacional.

La acción paradiplomática no se explica por el solo hecho de existir una intensificación de las relaciones transnacionales o extraterritoriales, tampoco por la aparición de nuevos actores en el sistema internacional. La intensificación de esas relaciones extra territoriales y los nuevos actores que influyen sobre ellas, generaron la llamada crisis del Estado, que a breves rasgos implica la pérdida de la preeminencia del Estado como agente del desarrollo y que, se tradujo en la desaparición del modelo del Estado de Bienestar y la promoción del sector privado como agente principal del desarrollo; al tiempo se cierne, al interior de los Estados, el debate sobre la descentralización y desconcentración⁵ del Estado.

Así pues, se configura un modelo nuevo de gobierno y desarrollo donde el Estado Central debe ceder al sector privado el rol de promotor del desarrollo económico, pero además, y aquí es donde la paradiplomacia emerge, se plantea una nueva distribución del poder, los gobiernos locales, quienes antes eran meros ejecutores de las políticas nacionales y de obras civiles (alcantarillado, luz, agua potable, etc.), pasan a ser entes autónomos que elaboran y ejecutan sus propias iniciativas de desarrollo territorial, enmarcadas claro en los lineamientos nacionales de desarrollo, adquiriendo paulatinamente nuevas competencias.

Finalmente, el proceso de descentralización del Estado, promulgado tanto internacionalmente por organismos internacionales como el Banco Mundial, la ONU, entre otras y al interior del Estado por los gobiernos locales (y grupos de poder locales), sería el verdadero puntal para la acción exterior de los gobiernos locales alrededor del

⁵ Mientras que la desconcentración implica la transferencia de competencias desde la administración central o descentralizada a sus respectivos órganos inferiores, la descentralización consiste en la transferencia de funciones y competencias estatales de la administración central hacia entes con personalidad jurídica propia desligados de la administración central.

mundo. Para comienzos del siglo XXI los gobiernos locales ya eran reconocidos como actores internacionales y agentes del desarrollo, por lo que tanto Organismos Internacionales, multinacionales, Bancos de Desarrollo y por supuesto los Estados otorgaron este reconocimiento por medio de la firma de convenios, desembolsos de financiamiento, participación en foros y convenciones internacionales (Habitat, etc) y por medio de proyectos de cooperación.

Los gobiernos locales, por su parte, entablaron así mismo entre ellos una serie de relacionamientos de cooperación y diálogo que reforzó su posición en la escena internacional y frente al Estado Central. La creación de Redes de Gobiernos Locales tanto a nivel nacional, como regional e internacional, así como el establecimiento de relaciones de cooperación con otros gobiernos locales, el frecuente activismo en foros y organismos internacionales y la promoción de sus territorios para la atracción de inversiones consolidó finalmente la paradiplomacia como práctica reconocida internacionalmente:

Las intervenciones sub estatales en la esfera diplomática (...) se están normalizando simplemente porque sus prácticas, instituciones y discursos son cada vez más extendidos a lo largo del mundo en los más dispares contextos institucionales. (Kuznetsov, 2015, pág. 88)

1.3.3. La Práctica Paradiplomática

La internacionalización de los gobiernos locales en la práctica, se materializa de forma muy diversa tanto en sus políticas, instrumentos, como sus temas y hasta en los actores envueltos:

La política económica y comercial, la promoción de las inversiones extranjeras y la atracción de centros de decisiones, la promoción de las exportaciones, la ciencia y la tecnología, la energía, el medio ambiente, la educación, la inmigración y la movilidad de las personas, las relaciones multilaterales, el desarrollo internacional y los Derechos Humanos forman los principales expedientes de la paradiplomacia (como se cita en Zaraui, 2016, pág. 30).

Un gobierno local se envuelve en acciones paradiplomáticas ya sea por razones económicas, culturales o políticas (Kuznetsov, 2015). En el ámbito económico, la arena

internacional presenta oportunidades para que un gobierno local acceda a financiamiento ya sea bilateral o multilateral en cuestiones de desarrollo, atraiga inversiones privadas, acceda a redes de producción global, genere actividades de construcción de imagen o diplomacia cultural, promocióne sectores e industrias locales, establezca misiones comerciales, atraiga multinacionales mediante el establecimiento de zonas libres, desarrolle o sea receptor de AOD, e incluso sea la sede de algún evento importante como eventos deportivos, conferencias mundiales, etc. El objetivo principal del gobierno local es el de promover el desarrollo económico de su localidad, algunos con el énfasis en el desarrollo sostenible, aunque no necesariamente es así. Otros objetivos que persiguen es el de mejoramiento y fortalecimiento de políticas sociales en temas como cultura, deportes, salud, educación, infraestructura, servicios básicos, movilidad y otros.

Los lazos culturales y lingüísticos, pueden incluso, ser más determinantes para que un gobierno local establezca acciones paradiplomáticas. “las unidades constitutivas están buscando cooperar, primero que nada, con actores con los cuales tienen una identidad cultural y lingüística similar.” (Kuznetsov, 2015, pág.110) Esta afinidad cultural y lingüística se hace evidente por ejemplo cuando los gobiernos locales de los principales países oferentes de cooperación descentralizada (España, Italia, Alemania), priorizan sus proyectos de cooperación descentralizada con aquellos gobiernos locales con los que comparten lazos culturales, lingüísticos e históricos; no es sorpresa que los principales proyectos de cooperación descentralizada de gobiernos locales españoles se los realice en América Latina y el Caribe.

Las motivaciones políticas se centran fundamentalmente en la relación entre el gobierno local y el gobierno central; aunque un gobierno local también puede iniciar prácticas paradiplomáticas con un objetivo electoral del jefe del gobierno (que también es una motivación política). Sin embargo las motivaciones políticas más fundamentales surgen de la búsqueda conjunta de una mayor relevancia en espacios internacionales, en calidad de nuevos actores internacionales capaces de incidir en la toma de decisiones de la política internacional. Allí cobra relevancia también el papel del gobierno local frente al Estado central, el rol que el segundo delega al primero en la posibilidad de entablar relacionamientos en la arena internacional en el cumplimiento de sus funciones.

En este sentido la paradiplomacia se mueve en dos direcciones la búsqueda de una mayor autonomía y la incidencia de la política internacional.

Sin embargo, la motivación política más significativa para que un gobierno local inicie una fuerte acción exterior es por una aspiración de independencia y establecerse como un Estado soberano, esta práctica ha sido también llamada protodiplomacia. No es necesario ahondar en este tema, sin embargo sí es importante realizar algunas precisiones. Muchas regiones buscan en la escena internacional, consolidar una imagen internacional, una suerte de marca territorial, en miras a proyectar ciertos rasgos particulares del territorio; hasta aquí seguimos hablando de una práctica paradiplomática, no sólo común, sino generalizada. No obstante, ciertas regiones que han tenido una fuerte historia separatista como Cataluña, Escocia, Flandes, el Kurdistán o Quebec, pueden buscar una mayor actividad internacional en busca de un reconocimiento internacional que les posibilite ahondar en su agenda separatista.

(La protodiplomacia) representa un trabajo diplomático preparatorio para una futura secesión y para un reconocimiento diplomático internacional de tal evento. (Duchacek, citado en Tavares, 1988, pág. 38)

Finalmente, cabe señalar el aparato institucional por medio del cual se establece y da forma a la acción exterior de los gobiernos locales. Ahora bien, evidentemente las realidades de los distintos gobiernos locales en el mundo es muy dispareja y la institucionalización de la práctica exterior en cada uno es muy distinta y depende del grado de descentralización del país. Sin embargo, en aquellos países donde se ha realizado una descentralización de las relaciones exteriores, como en el caso ecuatoriano, existen un grado mínimo de institucionalización que comparten con aquellos gobiernos locales más avanzados en la materia.

Sin excepción, dice Tavares (2016, pág. 83) “las acciones exteriores necesitan estar articuladas por algún tipo de cuerpo de gobierno localizado en la estructura organizacional del gobierno”. En efecto, en aquellos gobiernos locales donde la acción exterior forma parte de sus competencias, existe un ministerio, departamento o secretaría con presupuesto, personal y cierto grado de autonomía para establecer relaciones exteriores y cualquier actividad internacional antes mencionada. Así mismo, existen gobiernos que prefieren establecer agencias que no estén vinculadas al aparato

político del gobierno local, dotando así de más autonomía, aunque en su mayoría estas agencias se centran en actividades de temática única y orientadas a la atracción de inversiones; otros gobiernos locales, prefieren el establecimiento de oficinas o bureaus subordinadas al ejecutivo del gobierno local o a otro departamento del mismo gobierno. Finalmente, en gobiernos locales sin una vinculación internacional fuerte, optan por contratar un asesor subordinado al ejecutivo o a otro departamento.

La mayoría de gobiernos locales con una fuerte presencia internacional poseen una estrategia de internacionalización también llamada *white papers*, los cuales son “documentos estratégicos usados como un medio de presentación de las preferencias y prioridades de la política del gobierno.” (Tavares, 2016, pág. 103) Esta estrategia contempla, en su mayoría, las líneas generales de actuación del gobierno local y es el marco bajo el cual se deben articular la acción exterior del mismo. Así mismo, ésta da forma a la estructura interna del ministerio, departamento o secretaría encargada de las relaciones exteriores del gobierno local. Al interior de éstos, por lo general, se establecen unidades especializadas dedicados a temas específicos, de interés para el gobierno local.

Por lo general se encuentran unidades en: 1) Inversión y comercio: cuya misión es la de promover inversiones en la localidad mediante la asistencia y la prestación servicios de consultoría a inversionistas interesados en establecer su negocio en la localidad. 2) cooperación: la cual se concentra en la búsqueda de oferentes o destinatarios de cooperación internacional y puede estar dividida a su vez por temática (salud, movilidad, servicios básicos), por áreas geográficas (América Latina, África, Europa del Este) y por asuntos multilaterales o bilaterales. 3) comunicación: encargada de proveer servicios de asesoría en medios y relaciones públicas, además, claro, de generar insumos comunicativos para que el público esté al tanto de los proyectos y avances del gobierno local en el escenario internacional. 4) protocolo y eventos: cuya misión es la de planificar y gestionar visitas internacionales de las autoridades locales a otros países, o de otras autoridades a la localidad. (Zapata Garesché, 2007)

Así mismo, aquellos gobiernos locales con una fuerte actividad internacional, poseen oficinas de representación en el exterior, análogas a un consulado o embajada de un país, salvando claro las distancias entre una y otra. Éstas oficinas de representación

por lo general tienen el objetivo de promover y fortalecer los contactos del gobierno local en regiones clave para sus intereses económicos; de esta manera pueden establecer relaciones directas y duraderas con inversores, gobiernos locales y nacionales. Algunos gobiernos locales no poseen oficinas en el exterior y prefieren contratar compañías consultoras para entablar estas relaciones con inversionistas y otros gobiernos locales o nacionales. El gobierno de Quebec es el único gobierno local que posee una representación en el exterior con estatus diplomático completo, la Oficina Gubernamental de Québec con sede en París, establecida en 1961.

1.3.4 Integración Regional

Ahora bien, muchos académicos suman a esta serie de fenómenos (globalización, crisis del Estado y descentralización), a la integración regional como “potencial catalizador de la actividad internacional de los Gobiernos no centrales.” (Ippolito, 2017, pág.38) En efecto, si revisamos históricamente el ascenso de la paradiplomacia, notamos que además de los procesos de descentralización y globalización, el proceso de integración regional -europea- fue uno de los desencadenantes de la actividad internacional de los gobiernos locales -europeos-.

Es importante distinguir el proceso paradiplomático europeo de los procesos paradiplomáticos en otras regiones como América del Sur y el Caribe. En el primer caso, la paradiplomacia surge consuetudinariamente, por así decirlo, es decir que nace y se establece por medio del relacionamiento y la cooperación entre los gobiernos locales. En el segundo caso, la paradiplomacia surge gracias al incentivo de los procesos de descentralización del Estado y los flujos propios de la globalización, en este sentido, es impuesta y no nace de la práctica y la costumbre.

En todo caso, la práctica paradiplomática de los gobiernos locales ha sido impulsada por los procesos de regionalización, al tiempo que ésta impulsa y fortalece estos últimos. En efecto, los bloques de integración regional como la antes mencionada Unión Europea, la Comunidad Andina, Mercosur y tantas otras organizaciones regionales promocionan la participación activa de gobiernos locales a través de consejos consultivos, por medio de los cuales los gobiernos locales proponen políticas y

formulan recomendaciones. Así mismo, las redes que surgen de la iniciativa propia de los gobiernos locales, por su propia naturaleza, promueven la integración regional. El Consejo de Municipalidades y Regiones de Europa (CMRE) y Mercociudades son dos ejemplos de redes de ciudades que nacieron de la iniciativa de los propios gobiernos locales y cuyo objetivo primordial es fomentar y consolidar la integración regional en los niveles subnacionales. Otro ejemplo, es la red Proyecto Alianza euro latinoamericana de cooperación entre ciudades, una red de gobiernos locales que fomenta la integración de gobiernos locales entre dos regiones del mundo: Europa y Latinoamérica.

Duchacek (1986) y Soldatos (1990) hablaban ya del papel importante de los procesos regionales en las prácticas paradiplomáticas. Duchacek (1986) hablaba de regionalismo transfronterizo en las prácticas paradiplomáticas, es decir asociaciones de gobiernos locales más allá de las fronteras comunes. Soldatos (1990) por su parte habla de dos tipos de relacionamiento regional, paradiplomacia micro-regional, con fronteras comunes o de relativa cercanía (Mercociudades, Red Andina de Ciudades, Eurociudades, Femica, etc.); y paradiplomacia macro-regional, de territorios no contiguos (Urbelac, CGLU, Metropolis, Proyecto AL-LAS, etc.).

El análisis precedente permite caracterizar dos esferas que, producto de la globalización, se encuentran en permanente diálogo y cuya acción tiene consecuencias y repercusiones en las otras esferas. Además, se analiza esta dinámica a la luz de las posturas cosmopolita y comunitarista, la primera que defiende un proceso civilizatorio universal y unidireccional y la segunda que más bien da cuenta de los límites de tales procesos y reivindica el papel protagónico de la comunidad (el territorio, lo local) en la realización de la identidad individual y en la conformación de las nociones de justicia, desarrollo o gobernanza. Tener presente ambas posturas, por un lado nos da cuenta de las lógicas que dan forma a los regímenes internacionales (CID, Derechos Humanos, desarrollo, etc.) y bajo las cuales los territorios se transforman y adaptan; pero así mismo nos da la posibilidad de entender el rol protagónico que los territorios deben tener ante los procesos globales como actores, no solo protagónicos, sino críticos y proponentes de nuevas alternativas de desarrollo y gobernanza.

También se examina el origen y evolución del concepto de desarrollo y de las lógicas detrás de este concepto, así como también se da un breve examen al paradigma del desarrollo sostenible, que hoy en día es el marco bajo el cual se rigen los regímenes internacionales y las acciones de cooperación entre Estados. Se examinó asimismo la postura del posdesarrollo la cual aboga por una apertura a las diversas lógicas de desarrollo de las localidades y por un diálogo diverso entre las mismas. Así pues, esta postura nos permite entender la posibilidad que tienen los gobiernos locales de ser promotores y portavoces de las prácticas y sabidurías propias de sus territorios en el diálogo global del desarrollo.

Finalmente se examinó el fenómeno de la internacionalización de los gobiernos locales desde el campo de estudio de la paradiplomacia; postura teórica que busca dar especificidad a este nuevo fenómeno, por medio del análisis de los movimientos globales que le han posibilitado su aparición. Se analizó además a la paradiplomacia en tanto práctica, destacando así los mecanismos, instrumentos y prácticas que poseen los gobiernos locales al momento de involucrarse en la arena global. Esto se articula con la primera parte del capítulo donde se analiza la dinámica entre lo global y lo local, en consecuencia el involucramiento de los gobiernos locales en la arena global se explica por esa creciente relación entre ambas esferas y la necesidad que han visto algunos gobiernos locales de proyectar sus territorios al campo de lo global en busca ya sea de reconocimiento internacional, financiamiento, turismo, aumentar sus relaciones comerciales, de mejorar su posición frente al gobierno central o por mero cálculo político del jefe del gobierno local.

CAPÍTULO II

Estructura normativa y planificación estratégica de la competencia en cooperación internacional descentralizada del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en los años 2010-2018

En el presente capítulo se aborda el análisis de la competencia de la cooperación descentralizada del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en los años 2010-2018. Primero mediante un acercamiento a los lineamientos globales en materia de cooperación internacional y particularmente de la modalidad de cooperación descentralizada. Luego mediante una aproximación al ámbito más bien local, primero identificando las bases que norman la cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador y finalmente mediante el análisis de caso de la gestión de la cooperación descentralizada del Municipio de Quito.

Así pues, en primer lugar se aborda la llamada Nueva Arquitectura de la Ayuda Oficial al Desarrollo bajo la cual se rige el régimen de la cooperación internacional no reembolsable y por supuesto la cooperación descentralizada, así pues se hace un repaso histórico de los principales instrumentos internacionales que dieron forma a la nueva Arquitectura de la Ayuda, pasando por los ODM, ODS, la Declaración de París, el Plan de Acción Accra y la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, además se analizan brevemente los intereses (geopolíticos, económicos, electorales, etc.) que motivan a que un país coopere con otro.

Luego se realiza una conceptualización y caracterización del régimen de la cooperación descentralizada, se detallan las principales definiciones del concepto cooperación descentralizada por parte de países, organismos internacionales y académicos, y se realiza la delimitación conceptual de cooperación descentralizada que se va a utilizar en la presente investigación. Se detallan sus características y particularidades de la misma que la diferencian de la cooperación tradicional estatal, así como sus modalidades e instrumentos.

Luego se aborda el proceso de descentralización de la gestión de la cooperación internacional no reembolsable en el país, para lo cual se realiza un breve recorrido por

los principales hitos en el proceso descentralización del país y su configuración actual posterior a la Constitución de 2008 en el cual se detallan las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno. Se analiza el proceso de la transferencia de la competencia de la gestión de la cooperación internacional hacia los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), así como la articulación interinstitucional entre el Estado central y los GADs en la gestión de la cooperación internacional, así como los lineamientos estratégicos de la misma.

Finalmente se analiza el estudio de caso de gestión de la cooperación descentralizada del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. En primer lugar se explican los lineamientos normativos bajo los cuales se guía toda gestión municipal en todos sus ámbitos, incluida las relaciones internacionales y la gestión de la cooperación internacional, y cómo éste se articula con la planificación del municipio. Se describeN además las principales funciones del órgano encargado de la gestión internacional, este es la Dirección de Relaciones Internacionales. Y por último se realiza un repaso por los avances en materia de cooperación descentralizada concretamente, dando revista a los hermanamientos que posee la ciudad, las principales redes de gobiernos locales y los proyectos de cooperación provenientes de entidades locales en otros países.

2.1 La Nueva Arquitectura de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y la Modalidad de Cooperación Descentralizada

2.1.1 De los ODM a los ODS

Desde fines del siglo pasado, la comunidad internacional ha venido configurando la nueva arquitectura internacional de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) con miras a superar las taras del enfoque tradicional de la AOD de posguerra (Norte-Sur). Esto mediante la implantación de un marco universal de Objetivos de Desarrollo y la creación de nuevos instrumentos internacionales para la prosecución de tales objetivos. Así pues su principal objetivo, al menos en el discurso, es el de superar la lógica del mero asistencialismo jerarquizado y más bien encaminar la ayuda internacional hacia lógicas de relacionamiento horizontal, donde la apropiación y la autoridad efectiva de los

receptores, sobre sus políticas de desarrollo y la coordinación de acciones de cooperación, se torna fundamental.

La aprobación unánime, ni bien empezado el nuevo milenio, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), fue el primer gran hito que marcó el rumbo de la nueva arquitectura de la AOD. El documento es ante todo el compromiso expreso de los 189 países firmantes, de alcanzar un conjunto de ocho objetivos de desarrollo cuantificables cuyo fin último es el de “combatir la pobreza en sus múltiples dimensiones.” (ONU, 2015, pág. 4) Así pues, los ocho objetivos son: Objetivo 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; Objetivo 2) Lograr la enseñanza primaria universal; Objetivo 3) Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de las mujeres; Objetivo 4) Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; Objetivo 5) Mejorar la salud materna; Objetivo 6) Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; Objetivo 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y; Objetivo 8) Fomentar una alianza mundial para el desarrollo. (ONU, 2015)

Es quizás el Objetivo 8 el que, por el momento, más nos interesa. El fomento de la alianza mundial para el desarrollo se traduce en un esfuerzo constante y conjunto de los países con miras a crear un “entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza.” (ONU, 2000, pág.4) Entorno que se consolidará, según la Declaración del Milenio, con “un sistema comercial y financiero multilateral abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio.” (ONU, 2000, pág.4); y con el compromiso de los países desarrollados por aplicar “el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y que convengan en cancelar todas las deudas bilaterales oficiales de esos países a cambio de que éstos demuestren su firme determinación de reducir la pobreza” y que concedan “una asistencia para el desarrollo más generosa (al menos del 0,7% del PIB del país), especialmente a los países que se están esforzando genuinamente por destinar sus recursos a reducir la pobreza.” (ONU, 2000, pág.4)

Ya para 2002 en el Consenso de Monterrey, la AOD se la entiende como “complemento de otras fuentes de financiación para el desarrollo” (ONU, 2002, pág.10) con el objetivo de a su vez de “mejorar su capital humano y aumentar su capacidad productiva y de exportación.” (ONU, 2002, pág.10) Esto último es de vital importancia

puesto que la AOD se la entiende en función del rol fundamental que se le otorga al sector privado como agente del desarrollo. “También puede contribuir, refiriéndose a la AOD, de manera decisiva a mejorar el entorno para las actividades del sector privado, y de este modo, preparar el terreno para un crecimiento vigoroso.” (ONU, 2002, pág.10) Se llama la atención sobre este punto, puesto que es indispensable entender la lógica de desarrollo que hasta ese momento se promulgaba en la nueva arquitectura internacional de la AOD, ya que hasta ese momento los esfuerzos estaban focalizados en una sola dirección: el sector privado; veremos luego cómo muta esta unidireccionalidad. Sin embargo, si se manifiesta la necesidad inmediata por efectivizar la ayuda mediante un relacionamiento entre donantes y receptores que “debe basarse en el reconocimiento de que los países deben identificarse con los planes de desarrollo y hacerse cargo de su dirección; en ese marco, se necesitan políticas racionales y una buena gestión pública en todos los niveles para garantizar la eficacia de la AOD.” (ONU, 2002, pág.10) Esto marcará un giro radical en la manera como se entiende y, sobretodo, como se practica la AOD en la nueva arquitectura internacional.

La entrada de la segunda década del siglo XXI y una vez pasada la recesión económica de 2008, que supuso una disminución sustancial de los fondos de la AOD, surgió la necesidad de impulsar aún más los esfuerzos y alcances de los ODM con la implementación de una nueva agenda de desarrollo que tenga en cuenta los límites del crecimiento económico frente al deterioro ambiental y la pervivencia del ser humano en el tiempo. Dos conferencias mundiales Río+20 El futuro que queremos (2012) y la Cumbre de Desarrollo Sostenible (2015) dieron forma a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (2015) la cual contiene 17 objetivos universales, los cuales rigen los esfuerzos de la comunidad internacional para lograr la sostenibilidad en el desarrollo económico y humano en general.

Así pues, los ODS asientan sus esfuerzos en la erradicación de la pobreza (obj. 1), la prosecución de la seguridad alimentaria (obj. 2), garantizar la salud y educación universales (obts.3 y 4), la igualdad de género (obj.5), el acceso a energías sostenibles (obj.7), fomentar el crecimiento económico y la industrialización de manera inclusiva y sostenible (objs. 8 y 9), así como la producción y el consumo sostenible (obj. 12), así también la protección y utilización sostenible de los ecosistemas y los mares (objs. 14 y 15), y en un sentido más amplio, tomar medidas urgentes contra el cambio climático

(obj. 13), que incluye conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (obj. 11) y finalmente fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible (obj. 17). (ONU, 2015)

Sobre este último, igualmente fundamental para el objeto de estudio, se enfatiza la necesidad de movilizar recursos internacionales hacia los países en desarrollo con el propósito de fortalecer las capacidades de estos países. En este sentido, los países miembros del CAD deben cumplir sus compromisos de financiamiento a la AOD de al menos 0,7% del PIB. Así mismo se enfatiza la necesidad de movilizar recursos adicionales procedentes de múltiples fuentes para los países en desarrollo (obj. 17, inciso 3), así como la promoción de las inversiones en tales países (obj. 17, inciso 5). También se insta a los países firmantes a fomentar el desarrollo sostenible de los países mediante la creación de alianzas que promuevan el intercambio de conocimientos, capacidad técnica, tecnología y recursos financieros (obj. 17, inciso 8), así como respetando el liderazgo y el margen normativo de cada país (obj. 17, inciso 15). Por otra parte, los países tienen la responsabilidad sobre el examen y seguimiento de los progresos conseguidos en el cumplimiento de este y el resto de objetivos, así como de la elaboración de indicadores que permitan medir estos progresos (obj. 17, inciso 19). (ONU, 2015)

2.1.2 La Declaración de París y la nueva arquitectura de la AOD

Ahora bien, este marco universal de objetivos (ODM y ODS) está anclado a una serie de instrumentos internacionales que guían los esfuerzos encaminados a la prosecución de los ODS. Uno de ellos y, quizás más importante para la Alianza para el Desarrollo y por ende importante para la presente investigación, sea la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (OCDE, 2005). Este instrumento busca definir un nuevo paradigma en la relación entre donantes y receptores de la AOD; de hecho uno de los primeros puntos del acuerdo es el de empezar a hablar de socios y ya no de donantes y receptores. La Declaración de París supuso un cambio radical en la manera en cómo se entiende y, sobre todo, como se practica la AOD, dando paso a una nueva arquitectura de la ayuda al desarrollo que promulga una relación más horizontal entre los socios y la adopción de mecanismos innovadores que logren acentuar la

horizontalidad y fortalezcan la efectividad y aprovechamiento de los recursos (no necesariamente financieros) de la AOD.

La Declaración de París (OCDE, 2005) fue el resultado de los esfuerzos impulsados desde el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y el Banco Mundial (BM) en el marco del "III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda" y que contaron con el apoyo y promoción de más de 100 signatarios entre gobiernos, entidades multilaterales y bilaterales, así como diversas asociaciones de la sociedad civil. Estos acordaron comprometerse en pro de mejorar la gestión de la AOD y en consecuencia la eficacia de la misma. El documento comprende 5 principios que, hoy en día, orientan la acción de la AOD de todos sus actores (donantes, receptores, organismos internacionales, sociedad civil, etc.) y en todas sus modalidades (Norte/Sur, Sur/Sur, Descentralizada, etc.). Estos son: Apropiación, Alineación, Armonización, Gestión Orientada a Resultados y Mutua Responsabilidad. Así mismo adoptó un marco de seguimiento para cuantificar la eficacia de la ayuda, éste marco incluye 12 metas con miras al 2010, así como una serie de indicadores del progreso en el logro de esas metas. Enseguida analizaremos con mayor detalle estos 5 principios, sus metas e indicadores.

El principio de Apropiación es quizás el que contiene el espíritu de la Declaración, y que mejor explica el giro copernicano que ha sufrido en los últimos 40 años la arquitectura de la AOD. En efecto, la Declaración y las anteriores convenciones que le precedieron (la Conferencia de Monterrey (2002); el Foro de alto nivel de Roma sobre armonización (2003); y la Mesa redonda de Marrakech sobre gestión orientada a los resultados (2004), apuntan a un cambio radical de la lógica de la ayuda y de la relación vertical asistencialista entre los países donantes y receptores (socios) propia de la AOD de posguerra. Así pues, la Apropiación implica el compromiso por un lado de los países socios de “ejercer su liderazgo desarrollando e implementando sus propias estrategias de desarrollo nacional por medio de amplios procesos consultivos” (OCDE, 2005, pág. 4) y de los países donantes de “respetar el liderazgo de los países socios y ayudarlos a reforzar su capacidad a ejercerlo.” (OCDE, 2005, pág. 4)

La Apropiación en consecuencia marca distancia con la lógica de los proyectos verticales impuestos de “arriba hacia abajo” y más bien busca articular la ayuda a las propias lógicas de desarrollo nacidas de los países socios. Aquello, se supone, tiene la

ventaja de contar con la aprobación de los países receptores quienes, en efecto, perciben la ayuda en aquellas temáticas y proyectos que consideran van a reforzar el desarrollo de su país, haciendo más plausible y legítima la ayuda. El indicador de los avances en esta materia, según la Declaración, será que como mínimo un 75% de los países socios tengan, para 2010, estrategias de desarrollo operativos. (OCDE, 2005)

El principio de Alineación, quizás muy próximo al anterior aunque en realidad lo complementa, en resumidas cuentas implica que los donantes se alinean a las estrategias de desarrollo de los socios. Es decir, que mientras la Apropiación implica el reconocimiento de la autoridad de los socios de sus programas de desarrollo, esto es, que respetan el principio de soberanía; la Alineación por otra parte, complementa este reconocimiento con la obligación de además utilizar las estrategias de desarrollo de estos países, esto implica la utilización de las propias instituciones de los socios, sus sistemas nacionales (de salud, educación, etc.) y sus procedimientos nacionales que incluyen la planificación, la administración y la implementación. Así pues se busca por un lado evitar la ayuda ligada y la condicionalidad⁶, pero más aún, y en esto radica la diferencia con la AOD de posguerra, busca fortalecer la institucionalidad del país socio y sus capacidades, en vez de que los donantes creen nuevas instituciones e infraestructuras que contrarresten la institución y el liderazgo del país socio. El indicador más importante dentro del principio de Alineación hace referencia al porcentaje de ayuda destinado a la construcción de capacidades y que guarde coherencia con las estrategias de desarrollo nacional de los países socios, en este sentido la meta fija que al menos un 50% de los flujos de AOD estén destinados a este fin para 2010. (OCDE, 2005)

El principio de Armonización se centra principalmente en la coordinación entre el país socio y el donante, mediante el uso de disposiciones y procedimientos comunes y de enfoques basados en programas (ya no proyectos). En este sentido se busca acciones más transparentes, puesto que ambos países trabajan conjuntamente en la supervisión y evaluación de los programas, y colectivamente más eficaces por medio de la

⁶ El término ayuda ligada hace referencia a la ayuda que se concede con la condición de que el socio receptor la utilice para adquirir bienes y servicios del socio donante, es decir que se la ofrece en miras a que el donante obtenga una rentabilidad de la ayuda. Mientras que la condicionalidad hace referencia a los cambios políticos o reformas económicas que el receptor debe adoptar para seguir siendo receptor de la ayuda. (Dubois, 2008)

construcción de una “comunidad de prácticas” en donde se promueve el “adiestramiento conjunto para compartir las lecciones aprendidas.” (OCDE, 2005, pág. 8) Dos indicadores cuantifican los avances en esta materia, por un lado se propone como meta que el 66% de los flujos de ayuda se suministren en programas y que se fomente los análisis comunes incluyendo el diagnóstico, supervisión y evaluación, en este sentido, la meta para 2010 se fija en el 66% de los trabajos analíticos los cuales deben ser trabajados en conjunto. (OCDE, 2005)

El principio de la Gestión Orientada a Resultados (GOR) es una dimensión que atraviesa todos los demás principios y que se traduce en una “gestión e implementación de la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizando la información para mejorar las tomas de decisión.” (OCDE, 2005, pág. 9) Esto implica por un lado un trabajo previo de diagnóstico y un trabajo continuo de supervisión articulado al establecimiento de marcos de reportes que van dando luces de los avances e impactos de los programas de ayuda. Y por otro lado, muestra la tendencia internacional que apuesta a la gestión por resultados como un paradigma eficaz de evaluación de la gestión pública en general, y de la AOD en particular. El acuerdo propone como indicador el número de países que cuentan con marcos sólidos de evaluación, transparentes y supervisables; el objetivo para 2010 en este sentido es el de reducir en un tercio el porcentaje de países sin marcos de desempeño transparentes y supervisables. (OCDE, 2005)

Finalmente tenemos el principio de Responsabilidad Mutua, que a grandes rasgos implica que tanto los países donantes como los países socios, son responsables de los resultados de los programas de AOD. Esto implica fomentar sistemáticamente el involucramiento de un “abanico de actores del desarrollo en el momento de formular y evaluar el progreso en la implementación de las estrategias de desarrollo nacional (...) y evaluar conjuntamente a través de los mecanismos existentes nacionales.” (OCDE, 2005, pág. 10) El indicador propuesto por la Declaración versa en el número de países socios que evalúan conjuntamente sus progresos mutuos; la meta para 2010 busca que todos los países socios hayan instaurado evaluaciones conjuntas. (OCDE, 2005)

2.1.3 Accra (2008) y Busan (2011) en la Nueva Arquitectura de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

En 2008, en medio de la crisis económica global, se celebraba en Accra, Ghana el Tercer Foro de Alto Nivel (HLF-3) sobre la Eficacia de la Ayuda para medir los avances de la comunidad internacional en su objetivo por “reformular la asignación y la gestión de la ayuda a fin de fortalecer su impacto y eficacia” (Craviotto y Schoenstein, 2011, pág 5), plasmado en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005). Pese a que, en un principio, el propósito del Foro era el de evaluar los alcances de la Declaración de París en base a las evaluaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), la coyuntura internacional (crisis económica mundial, cambio de las relaciones Norte-Sur) y las extensas discusiones al interior del foro, impulsadas por las casi 80 organizaciones de sociedad civil (OSC) que participaron, dieron paso a la adopción de un nuevo instrumento internacional con el fin de “fortalecer y profundizar la aplicación de la Declaración de París” (UNCTAD, 2011, pág. 9), el Programa de Acción Accra (PAA).

El PAA es un documento que pretende una suerte de mediación entre las exigencias de las OSC (y otros actores antes relegados en la Agenda Internacional de la Ayuda) y la preponderancia de los Estados en la conducción de la ayuda. En este sentido, plantea en primera instancia un enfoque mayormente democrático y ampliamente inclusivo de la gestión de la AOD, ya que pone el énfasis en la importancia del involucramiento de todos los actores -involucrados en el desarrollo- en el acompañamiento, seguimiento y control de los esfuerzos de la AOD.

La apertura del diálogo con otros actores del desarrollo se constata por ejemplo en uno de los compromisos de los países desarrollados, declarado en el inciso B del punto 13 del PAA:

Los donantes respaldarán las iniciativas para aumentar la capacidad de todos los actores involucrados en el desarrollo – parlamentos, gobiernos centrales y locales, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación, medios y el sector privado – para asumir una función activa en el diálogo sobre políticas de desarrollo y sobre el papel de la asistencia como contribución a los objetivos de desarrollo nacionales. (PAA, 2008, pág 2)

La inclusión de otros actores, no exclusivamente en el diálogo, sino en la ejecución y veeduría de la AOD, no solo que da cuenta del menoscabo del estatocentrismo en el régimen de la cooperación internacional. Sino que además, y esto es importante para la presente investigación, denota el nuevo impulso que los gobiernos locales tendrán en adelante como agentes del desarrollo y la cooperación, además, claro está, de otros actores como las ONGDs, OSCs, la academia y tantos otros.

El rol de los gobiernos locales no queda por fuera de la “construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo” (PAA, 2008, pág 4). En efecto, el PAA pone gran atención la necesidad de fortalecer el diálogo al interior de los países en desarrollo al momento de construir y planificar sus modelos de desarrollo, a los cuales deben enfocarse los esfuerzos de los países donantes para así cumplir con el principio de Apropiación:

Los gobiernos de los países en desarrollo colaborarán en forma más estrecha con los parlamentos y las autoridades locales para preparar, implementar y realizar seguimiento de las políticas y planes nacionales de desarrollo. También trabajarán con las organizaciones de la sociedad civil. (PAA, 2008, pág 2)

En Accra (2008) fue la primera vez que los gobiernos locales participaron en los debates del Foro, representados por la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), pero sería el IV Foro de Alto Nivel de Busán, Corea del Sur el espacio donde finalmente la comunidad internacional reconocería plenamente el rol fundamental de los gobiernos locales en la nueva Alianza de la Ayuda y el Desarrollo.

En efecto, la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, título del texto definitivo del Foro, parte del reconocimiento de la cada vez más compleja arquitectura de la AOD en la que no solo participan un mayor número de actores no estatales, sino también nuevas modalidades de cooperación (Sur-Sur, triangular, etc.), al igual que nuevos medios (asociaciones público-privadas por ejemplo) que complementan a la modalidad de cooperación tradicional (Norte-Sur). Y en base a este reconocimiento de la coyuntura de la AOD, la Alianza de Busan sentencia:

Nos comprometemos a modernizar, profundizar y ampliar nuestra cooperación, con la participación de actores estatales y no estatales que

desean construir una agenda que hasta hace poco era decidida por un número restringido de actores del desarrollo. En Busan estamos forjando una nueva alianza mundial para el desarrollo que abarca la diversidad y reconoce las distintas funciones que cada actor en la cooperación puede desempeñar para apoyar el desarrollo. (OCDE, 2011, pág. 2)

En esta nueva alianza, a más de reafirmar los compromisos plasmados en París (2005) y Accra (2008) respecto a la apropiación y alineación de la ayuda, así como a la eficacia, transparencia y mutua responsabilidad; también se reafirma el papel fundamental de los parlamentos y los gobiernos locales en “la creación de vínculos entre los ciudadanos y los gobiernos para asegurar la apropiación amplia y democrática de los programas nacionales de desarrollo.” (Busan, 2011, pág. 6) y el compromiso de incrementar el apoyo a los gobiernos locales para que “desempeñen plenamente sus funciones, más allá de la prestación de servicios, aumentando la participación y la rendición de cuentas en el ámbito subnacional.” (OCDE, 2011, pág. 6)

El documento propone además un nuevo enfoque para la AOD, habla de renovar los esfuerzos del enfoque de la eficacia de la ayuda hacia un enfoque de la eficacia del desarrollo. Es decir, no solo es importante el aprovechamiento eficaz de los flujos de la cooperación, sino aún más importante es la eficacia del mismo plan de desarrollo al que va destinados esos fondos. En ese sentido cobra relevancia el sentido propio de desarrollo, el cual es “impulsado por un crecimiento sólido, sostenible e incluyente” en donde “las instituciones estatales y no-estatales eficaces diseñan y aplican sus propias reformas y son mutuamente responsables.” (OCDE, 2011, pág.9)

A pesar del respaldo que suponen todos estos instrumentos internacionales para los gobiernos locales y su participación en régimen de la cooperación internacional, no existe como señala Sánchez Cano (2015) suficientes instrumentos que posibiliten a los gobiernos locales participar en los esquemas de la gobernanza global en materia de cooperación y desarrollo. Tanto el PAA, como Busan y la Declaración de París abordan de manera muy general el rol de los gobiernos locales en el régimen de la cooperación, no puntualizan sus responsabilidades específicas y no establecen mecanismos ni espacios que permitan una vinculación local-global, es decir que permitan a los gobiernos locales exponer sus avances en materia de desarrollo y así contribuir e incidir en el marco de objetivos globales.

2.2. Conceptualización y caracterización de la Cooperación Internacional Descentralizada

2.2.1 Conceptualización de la Cooperación Descentralizada

Sobre la Cooperación Descentralizada (CD) y su conceptualización se puede decir que hay un aparente acuerdo tácito: no existe una definición precisa y eficazmente delimitada. Eugene Zapata, autor de varios manuales y publicaciones del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL sentencia: “hoy en día podemos decir que el significado del término “cooperación descentralizada” es vago y que su interpretación está sujeta a distintas acepciones.” (Zapata Garesché, 2007, pág. 95) Así mismo, Romero (2004, pág. 20) refiriéndose a la diversidad de significados que se le ha dado a la CD afirma que “ello ha generado ambigüedades y confusiones en la utilización de los términos, y dificultades en la identificación y análisis de las prácticas de cooperación descentralizada.” Pero, ¿en dónde radica esa vaguedad del término cooperación descentralizada? Demos revista a las definiciones provistas en instituciones internacionales como la Comisión Europea, así como de algunos gobiernos y de académicos expertos en la materia.

Para la Comisión Europea, órgano ejecutivo de la Unión Europea responsable de la elaboración de propuestas legislativas, de la gestión de las políticas europeas y la asignación de fondos, utiliza el término Cooperación Descentralizada para designar “la ayuda de financiación pública y privada proporcionada por las autoridades locales, redes y otros agentes locales.” (Comisión Europea, 2008, pág. 3). En otro reporte de la misma entidad caracteriza a la CD como un:

Nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo (Comisión Europea, 1992, cit en, Romero, 2004, pág 19).

A nivel de países, ciertamente no existe una definición precisa de la cooperación descentralizada como sí la podemos encontrar en instituciones como la Unión Europea, sin embargo una lectura de sus Constituciones o sus planes y manuales de cooperación, da luces sobre qué entienden por cooperación descentralizada. En el caso español, uno de los adalides de la cooperación descentralizada en el mundo y por ello un ejemplo válido de análisis, se concibe, como en tantos otros países, a la CD en primer lugar como una competencia exclusiva de los gobiernos locales y, además, cuya prioridad es “la adopción de respuestas concretas en las necesidades de la ciudadanía (infraestructuras y servicios sociales básicos)” y que está “especializada en el apoyo de la gobernabilidad democrática local y la descentralización.” (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009, pág. 265)

En el caso ecuatoriano no existe tanto en la Constitución de 2008 como en el COOTAD o en la Agenda de Política Exterior 2017-2021 una referencia textual de la CD; simplemente se resalta la atribución que tienen los gobiernos locales, quienes:

Podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de los objetivos nacionales, de sus planes de desarrollo y los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia. (Asamblea Nacional (a), 2010, art. 131).

Finalmente, en el ámbito académico tampoco parece haber un consenso sobre qué se entiende por Cooperación Descentralizada. Algunos autores como González Parada (1998) sugieren una definición más bien restringida, puesto que la CD sería aquella llevada a cabo únicamente por los “niveles de la administración pública distintos del gobierno y de las instituciones centrales gobierno, con autonomía para tomar decisiones” (González Parada, 1998. Pág. 36); es decir, por gobiernos locales. Susana Ruiz (2013), por otro lado, la caracteriza como

Aquella clase de cooperación que realizan o promueven los poderes descentralizados o locales, es decir, los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Gobiernos Autonómicos, exclusivamente, ya sea de modo directo o indirecto, esto es, acudiendo para la ejecución de los proyectos

a las entidades de la sociedad civil, como son las ONGD , fundaciones, asociaciones, universidades, centros de investigación, partidos políticos o sindicatos. (Ruiz, 2013, pág. 48)

El problema de la conceptualización de la CD recae por lo tanto, en la confusión sobre el agente central de este tipo de cooperación y su rol. Si bien el término abarca a cualquier agente de carácter descentralizado, como bien pueden ser las ONGs, ONGDs, asociaciones de sociedad civil y por supuesto gobiernos locales, finalmente el rol de los gobiernos locales no está bien definido, puesto que algunos autores e instituciones los sitúan como entes centrales de esta modalidad de cooperación, mientras que otros, como se pudo observar arriba, le dan un rol más bien secundario, relegando el rol de la planificación y la ejecución a otros agentes (ONGs y ONGDs) y el gobierno local en este sentido se limita al rol de contratante del agente que finalmente va a realizar el proyecto de cooperación.

Ahora bien, el objetivo de esta breve exposición sobre las diversas definiciones que se le atribuyen a la Cooperación Descentralizada no es el de avanzar hacia nueva definición sobre la misma, pretende más bien delimitar nuestro objeto de estudio a aquella cooperación que pone el énfasis en el rol protagónico del gobierno local como agente no sólo de cooperación, sino de desarrollo, es decir, que el fin de la cooperación será el de acompañar los planes y metas de desarrollo fijadas por el gobierno local; y que por otra parte fortalezca y potencie las capacidades y la institucionalidad del gobierno local. Tomando en cuenta esta delimitación del objeto de estudio y para fines del trabajo de disertación se entenderá por Cooperación Descentralizada, la definición propuesta por el OCD UE-AL:

El término cooperación descentralizada se refiere a las relaciones de colaboración directa entre dos o más gobiernos locales, lo cual es una parte importante pero no toda la acción internacional de dichos gobiernos. (Zapata Garesché, 2007, pág. 95)

La cooperación descentralizada local es el conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales, procura estimular las capacidades de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo más participativo (...), la cooperación descentralizada local se asienta básicamente sobre los principios de multilateralidad, interés mutuo y partenariado. (Zapata Garesché, 2007, pág. 96)

Las dos definiciones arriba expuestas tienen la doble ventaja de, por un lado, limitar el objeto de estudio a la cooperación cuyo eje central parte de la acción coordinada entre gobiernos locales (al menos dos), sin excluir, claro está, la posible colaboración de otros actores (ONGs, UE, OSC, etc.) pero que requiere inexorablemente la colaboración y comunicación directa entre los gobiernos locales. Y por otro lado, de dar cuenta de la especificidad del rol de los gobiernos locales como agentes del desarrollo y que denota el optimismo que genera esta modalidad: la cercanía con el territorio (lo que, se supone, hace más efectiva la gestión de recursos y el aprovechamiento de los mismos) y el rol de la participación de la sociedad civil en la planificación y veeduría.

Por otra parte, el OCD propone además una clasificación en base al tipo de vínculo: institucionalizado e informales. Así en la Cooperación descentralizada las relaciones institucionalizadas pueden ser bilaterales (entre dos gobiernos locales), en las cuales se encuentran modalidades de Cooperación Descentralizada como hermanamientos, proyectos entre dos gobiernos locales y las relaciones entre asociaciones de municipios; o multilateral (pluri-institución), en donde destacan las redes de gobiernos locales y los proyectos con más de dos instituciones implicadas. (Zapata Garesché, 2007)

Así mismo identifica dos tendencias a la hora de gestionar la Cooperación Descentralizada: de forma directa, esto es que el responsable directo de la concepción y planeación de las acciones, pudiendo gestionar su ejecución directamente o mediante delegación a un tercero; y de manera indirecta, donde el responsable directo no es el gobierno local, ni siquiera es partícipe en la concepción de las acciones, se limita únicamente a la función de financiar proyectos, los cuales son elegidos generalmente a través de convocatorias abiertas a otros actores como ONG's, universidades, organismos de base, etc. (Zapata Garesché, 2007) Para motivos del trabajo de disertación se limitará la investigación únicamente a la forma de Cooperación Descentralizada directa, puesto que es la que pone el énfasis en el rol del gobierno local como agente del desarrollo y la cual potencia el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, con un tipo de vínculo institucionalizado y de relacionamiento tanto bilateral como multilateral.

2.2.2 Relacionamento Horizontal y Temáticas

Los primeros años de la cooperación descentralizada transcontinental (Norte-Sur) estuvieron marcados por la tónica asistencialista y de relacionamiento vertical propia de la cooperación oficial de posguerra. En este tipo de relacionamiento primaba la mera transferencia de recursos materiales (materiales de construcción, maquinaria, ambulancias, carros de bomberos, medicinas, semillas, etc.) o financieros (manejados por medio de las ONGD`s en su mayoría) por parte de los gobiernos locales del norte (donantes) hacia los del sur (receptores), mediante el establecimiento de proyectos de cooperación clásicos o de convenios de hermanamientos. No obstante, la nueva arquitectura de la ayuda y el creciente involucramiento de los gobiernos locales en la esfera internacional por medio de relacionamientos de cooperación o participación en redes, han transformado la naturaleza de la cooperación descentralizada dándole el carácter que hoy en día posee y que abre la posibilidad de pensar en otros modos de cooperar e incluso de cambiar la gobernanza global, hoy en día estatocéntrica.

La cooperación descentralizada, desde entonces, ha evolucionado hacia otras formas de relacionamiento que pretende dejar de lado el sesgo asistencialista de la cooperación financiera y más bien se centra en la construcción de capacidades, el intercambio de conocimientos, el fortalecimiento de la gobernanza y, la ciencia y tecnología. Esto por medio de la consolidación de acuerdos bilaterales o multilaterales, dinámicas de trabajo en red, el intercambio de experiencias o nuevas modalidades de cooperación como la cooperación Sur-Sur; cambiando incluso la manera en cómo los actores se conciben a sí mismos, ya no como donantes y receptores, sino como socios que basan su acción en el relacionamiento horizontal.

Este relacionamiento horizontal se manifiesta a través del fortalecimiento de los aspectos técnicos y políticos de los gobiernos locales:

- Planificación estratégica,
- instrumentos de diagnóstico y planeamiento,
- gestión transversal e intersectorial,

- diseño, implementación y evaluación de políticas sectoriales,
- financiamiento local y
- sostenibilidad de políticas públicas (Malé, Cors y Sanz, 2014)

Además del fortalecimiento de la gobernabilidad, la cooperación descentralizada busca la profundización de los mecanismos democráticos y participativos que aseguren el involucramiento de los actores del territorio tanto en la planificación, gestión y seguimiento de las políticas públicas del gobierno local, así como la defensa de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de estos mismos. Además muchos convenios de cooperación animan a la incorporación de nuevos mecanismos de participación como los presupuestos participativos, la rendición de cuentas y veeduría ciudadana, modalidad de silla vacía así como sistemas de gobierno electrónico.

En este sentido, el relacionamiento entre gobiernos locales se centra en las temáticas de:

- Transporte Urbano y Movilidad
- Desarrollo Social
- Ciudades Inclusivas (igualdad de género, discriminación, migración, etc.)
- Medio Ambiente y Sostenibilidad
- Seguridad Ciudadana
- Patrimonio y Cultura

2.2.3 Modalidades de Cooperación Descentralizada

Hermanamientos

Los hermanamientos son quizás la modalidad más extendida y practicada de la cooperación descentralizada; de hecho los hermanamientos entre ciudades son la forma más antigua de cooperación entre gobiernos locales, en efecto al poco tiempo de la culminación de la Segunda Guerra Mundial estos surgen como un canal de reconciliación y unidad, paralela al proceso de integración europeo, entre las ciudades que habían sido separadas producto de la guerra. Pero no será hasta la década de los 60's

que los hermanamientos, producto del rezago colonial europeo en África, adquieren el perfil de ayuda al desarrollo de corte asistencialista. En ese entonces, el hermanamiento entre un municipio del Norte y otro de África (Sur) consistía principalmente en el envío o transferencia de donativos, materiales y maquinaria de segunda mano por parte del primero hacia el segundo.

Hoy en día, sin embargo, y gracias a una serie de procesos que se han venido gestando las últimas décadas en la esfera internacional (globalización, internacionalización de las ciudades y una nueva arquitectura de la ayuda y la cooperación), los hermanamientos emergen como un tipo especial de relación entre dos gobiernos locales, que más allá de coordinar acciones concretas o de desarrollar proyectos de cooperación y desarrollo, se comprometen a emprender un relacionamiento de amistad y apoyo:

El hermanamiento es, por tanto, una relación especial que se da entre dos comunidades locales, que comparten algo y que, en algún sentido, desean apoyarse mutuamente. (Rodríguez, 2013, pág. 280)

En otras palabras, consiste en el compromiso expreso de dos gobiernos locales de interactuar, dialogar y cooperar en igualdad de condiciones, esto es, respetando el principio de horizontalidad. Pero además, de encaminarse hacia un acercamiento más integral entre dos sociedades que asumen, comparten ciertos vínculos en común ya sean sean estos culturales, económicos, políticos, históricos, estructurales o geográficos. Los hermanamientos, así entendidos, suponen un primer paso fundamental para entablar acciones de cooperación descentralizada más profundas.

Así pues un hermanamiento abarca desde “la promoción de relaciones de amistad y solidaridad entre comunidades, a los intercambios culturales y al apoyo a proyectos de desarrollo (...) o, a través del establecimiento de lazos entre centros educativos, universidades, asociaciones ciudadanas, etc.” (Rodríguez, 2013, pág. 280) En este sentido hablamos de dos tipos de hermanamientos uno social y otro oficial. El primero, que corresponde a un tipo de relacionamiento profundo que busca por medio de instituciones educativas u organizaciones civiles un acercamiento de ambas poblaciones en un entorno de conocimiento mutuo y sensibilización (en temas de migración por ejemplo). El segundo, de carácter más bien político y por ello quizás

menos perdurables, se formaliza a través de la firma de convenios de colaboración, financiación de proyectos de desarrollo, intercambios de personal, conocimientos y tecnologías, etc. (Rodríguez, 2013) Aun así el gran reto de esta modalidad, radica en la facilidad con que los convenios y promesas queden en letra muerta, y no logran desplegar plenamente la potencialidad del hermanamiento como catalizador de un verdadero proceso de acercamiento entre dos localidades.

Redes de Gobiernos Locales

En un sentido amplio, las redes de cooperación se entienden como “asociaciones de interesados que tienen como objetivo la consecución de resultados acordados conjuntamente a través de la participación y colaboración mutua” (Sebastián, 2000, pág 97) Éstas apuestan por la construcción de relaciones horizontales, en donde la colaboración y corresponsabilidad en miras a un plan de acción conjunto son los pilares del relacionamiento horizontal entre las partes. Las redes de cooperación descentralizada se ajustan igualmente, y quizás de mejor manera debido a la naturaleza del relacionamiento entre gobiernos locales, a la definición antes expuesta.

En efecto, las redes de gobiernos locales se forman⁷ entre instituciones similares (municipios, gobiernos regionales, provincias, mancomunidades, etc.) sin una jerarquía organizacional y con una serie de metas u objetivos en común, como pueden ser el consolidar espacios de concertación en problemáticas de interés de los miembros, incrementar el poder de negociación de los miembros frente a los Estados nacionales o frente a otras instituciones internacionales, el intercambio de experiencias, información y personal o incluso la concreción de proyectos de interés económico que genere una colaboración entre sus miembros.

En este sentido las redes se mueven en un doble ámbito, uno interno y otro externo. En el ámbito interno, las redes trabajan en la orientación y formación de los funcionarios locales en materia de cooperación al desarrollo, generación de debate, así como en la elaboración de documentos de orientación elaborados conjuntamente entre

⁷ La creación de las redes de gobiernos locales carece de una base legal común y generalmente se establecen como entidades de derecho privado del país en el que se constituyen. (Sánchez Cano, 2015)

sus miembros. En el ámbito externo, trabajan en el posicionamiento y cabildeo (lobbying) frente a organismos internacionales (ONU, PNUD, UE, etc.) para generar, por un lado, reconocimiento de la cooperación descentralizada como una práctica legítima y el rol de los gobiernos locales en la gobernanza global y por otro, mecanismos de vinculación que articulen los objetivos globales de desarrollo (ODS actualmente) con el actuar de los gobiernos locales por medio de la localización de marcos de implementación y evaluación.

Los gobiernos locales cooperan por medio de estas redes ya sea por cercanía territorial, por problemáticas específicas que les preocupan o por características culturales, estructurales o incluso por su magnitud (las llamadas mega metrópolis, o de gobiernos locales de la periferia por ejemplo). En este sentido Cardallero y Rodríguez (2007) proponen una tipología de redes en base a estas temáticas antes expuestas.

Así pues el tipo de redes más comunes que se conforman, son las redes territoriales o geográficas; éstas son aquellas “agrupaciones de ciudades de una misma zona geográfica, que se proponen trabajar conjuntamente aquellos temas de interés común.” (Cardallero y Rodríguez, 2007, pág. 46) En estas redes territoriales, se da mucha importancia al fortalecimiento de la integración regional y a la promoción del desarrollo socioeconómico regional por medio del desarrollo local. Entre redes de cooperación local territoriales encontramos, por ejemplo, la red de ciudades del MERCOSUR (Mercociudades), la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), la Red Andina de Ciudades (RAC), la red de ciudades de la Unión Europea (Eurociudades) o la antes mencionada Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la mayor red de ciudades en la actualidad.

Las Redes con perfiles específicos comunes son aquellas “que están basadas en sus características diversas, ya sea por la realidad que las identifica o por su magnitud.” (Cardallero y Rodríguez, 2007, pág. 46). Actualmente redes de este tipo las encontramos con perfiles de ciudades capitales como la Unión de las Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), o la Unión de las Ciudades Capitales Luso-Afro-Américo-Asiáticas (UCCLA). Así también por ser ciudades periféricas o medianas como el Foro de Autoridades Locales de la Periferia (FALP) o la Organización Latinoamericana de

Gobiernos Intermedios (OLGI), e incluso de grandes ciudades o mega metrópolis como la red METROPOLI, la cual reúne a 80 ciudades de más de un millón de habitantes.

Finalmente tenemos las Redes Temáticas, aquellas cuyo fin es el de “desarrollar una dimensión dentro de un área de estudio concreta, o en relación con otros temas de interés común, mediante distintas modalidades de cooperación.” (Cardallero y Rodríguez, 2007, pág. 46). Estas se organizan en base a una temática (o temáticas algunas) y agrupa a una serie de gobiernos locales indistintamente de su posición geográfica, dimensión o importancia nacional o internacional (capitales, mega metrópolis o periféricas). Según Cardallero y Rodríguez (2007) estas redes por lo general se estructuran en “comisiones o grupos de trabajo altamente especializados que tienen como objetivo la realización de estudios sobre sus temas específicos de interés.” (Cardallero y Rodríguez, 2007, pág. 46). En estas redes se privilegia el intercambio de experiencias como las telecomunicaciones, la sostenibilidad, el medio ambiente, movilidad, urbanismo, etc. Ejemplos de redes así catalogadas encontramos la red de Ciudades Patrimonio de la Humanidad, la red de Ciudades Sostenibles, Energy Cities, la red de Ciudades Educadoras (City Learning Net), Telecities, entre otras.

2.3 ¿Por qué se coopera?

El nacimiento de los regímenes de la AOD y la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) estuvo estrechamente ligado al auge de las tesis desarrollistas de la segunda mitad del siglo XX y, en consecuencia, ligado también a las narrativas, valores e intereses de sus promotores. Hoy en día, pese a los esfuerzos de la comunidad internacional por encaminar los esfuerzos hacia una cooperación horizontal, transparente y no condicionada, la realidad es que ésta aún responde a las lógicas de poder e interés propio del sistema internacional:

Lo que los Estados hacen o dejan de hacer en el régimen de la CID está limitado por una concepción particular de su identidad la cual ha sido forjada en parte por una narrativa histórica que ha sido establecida como un “régimen de verdad”. (Lemus, 2017, pág. 32)

En efecto, la CID sólo en 2017 movió 146.6 mil millones de dólares (OCDE, 2018) y en ella actúan una diversidad de actores, desde Estados, organismos

internacionales, ONGs y hasta grupos filantrópicos; todos ellos actuando con intereses y agendas particulares (no siempre altruistas). Sumado a esto, en las últimas décadas han emergido propuestas reformistas de CID, por parte de nuevos actores internacionales que buscan consolidarse como actores de mayor relevancia en el escenario internacional. Así pues, Lemus y Santa (2015) identifican 3 visiones de cooperación promulgadas por bloques específicos: la de los donantes tradicionales agrupados en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); una segunda denominada la de los donantes emergentes, en los que destacan China, India y Brasil; y finalmente una tercera visión promovida por los Países de Renta Media Alta. No es necesario ahondar en cada uno de estas visiones, sino únicamente advertir que cada una de éstas visiones son un marco de referencia que tiene repercusiones en la manera en cómo se materializa la cooperación internacional:

(estas visiones) sustentan a una élite tecnocrática; imponen modos particulares de otorgar y utilizar la ayuda; establecen mecanismos para medir la contribución de dicha ayuda; orientan la utilización de recursos; implantan modelos de monitoreo generando estructuras para la condicionalidad de la ayuda; instituyen parámetros sobre lo adecuado, lo correcto, lo bueno, y determinan roles donde se objetiviza a los receptores de la ayuda negando la posibilidad de una relación horizontal. (Lemus, 2017, pág. 49)

La CID, como se ha venido insistiendo, rara vez responde únicamente a un fin desinteresado. Como lo señala Morgenthau (1962), incluso la ayuda humanitaria que en sentido estricto no es política, “puede de hecho desempeñar un papel político cuando opera dentro de un contexto político.” (Morgenthau, 1962, pág. 301) En efecto, según este autor existe un tipo específico de ayuda “la ayuda de prestigio”, la cual cumple un rol más bien psicológico y político, como una demostración de la importancia de legitimar la “modernidad y poder” en los países del sur, utilizada tanto para el prestigio del gobernante receptor frente a sus mandantes, como la del país donante. No obstante, para este último el beneficio es triple: recibe una ventaja política específica en retorno por la ayuda; aumenta su prestigio tanto como aumenta el prestigio del receptor y; resulta económicamente barata a comparación de los dividendos políticos que obtiene. (Morgenthau, 1962).

Así pues, de la misma manera la cooperación entre gobiernos locales, por más horizontal o democrática que se suponga, como el resto de la cooperación internacional, también responde a intereses geopolíticos o económicos y a una narrativa sobre lo verdadero, lo justo o el “deber ser” por parte de sus actores. Sobre los primeros, Iocco (2005) sentencia que pese a que la cooperación descentralizada es “a menudo vestida con objetivos que suenan altruistas, muchos programas de ayuda están diseñados para abordar los problemas domésticos de las ciudades donantes.” (Iocco, 2005, pág. 112) Según esta autora, los gobiernos locales (donantes) persiguen ciertos objetivos específicos detrás de estas actividades, como controlar la estabilidad geopolítica y la seguridad en la región, la prevención y resolución de posibles conflictos en países en desarrollo importantes a sus intereses, favorecer sus intereses económicos, visibilizar internacionalmente a la ciudad o incluso promocionar a las autoridades locales (Iocco, 2005).

Esto sumado a los intereses propios de quienes la promueven, ya sea desde la OCDE, el CAD, los nuevos actores emergentes o incluso los gobiernos locales, para todos la cooperación debe tener una retribución posterior, ya sea en materia económica, de seguridad, estabilidad, hegemonía, etc. Como sentencia Sogge (2015, pág. 5), “es una verdad universalmente reconocida que un donante con recursos para gastar lo hará principalmente en busca de sus propios intereses. -Prácticamente sin excepción”.

2.4 La Descentralización de la Gestión de la Cooperación Internacional en el Ecuador

2.4.1. Aproximación Histórica a la Descentralización del Ecuador

Descentralización “a la carta”

El proceso de descentralización del Estado ecuatoriano, al igual que en el resto de América Latina y el Caribe, emerge en la década de los 80s del siglo pasado a raíz de la llamada crisis de la deuda de los países latinoamericanos y, casi que simultáneamente, por el cambio en las relaciones económicas internacionales consagradas en el Consenso de Washington. El Estado Central, entonces, empieza a

perder credibilidad en su rol protagónico sobre la conducción económica y productiva, allanándose así el camino para que tanto desde las bancas multilaterales (FMI, BM), agencias de cooperación y grupos de poder (locales) se promulgue la necesidad de dar mayor preponderancia productiva al sector privado, especialmente las multinacionales y mayor rol político a las instancias subnacionales con el objetivo de subsanar los “males” del centralismo y la alta burocratización.

Hasta la década de los 70s, los Estados latinoamericanos se caracterizaban por un fuerte centralismo, y el caso ecuatoriano no era la excepción. Sin embargo, los niveles de pobreza de las localidades más alejadas de los centros urbanos y de las polos económicos, hizo surgir una fuerte crítica al modelo altamente centralizado de los Estados latinoamericanos y la creciente necesidad de plantear reformas al Estado que logren incrementar su presencia en localidades antes olvidadas y una justa reasignación de los ingresos estatales. Así pues, en el caso ecuatoriano, se crearon marcos normativos que antecedieron al proceso de descentralización que sucedería dos décadas más tarde. Así pues, como plataformas previas a la descentralización podemos nombrar a las leyes de Régimen Provincial de 1969 y Municipal de 1971, la Constitución Política de 1978 que declaraba al Estado como “unitario y descentralizado” y establecía que tanto municipios como consejos provinciales son autónomos política, económica y administrativamente (en limitadas competencias). (Carrión, 2007)

Dadas estas condiciones, no obstante en el Ecuador el debate sobre la descentralización no empezaría hasta bien iniciada la década de los 90s, pese a que desde el gobierno de Oswaldo Hurtado (1982) en adelante, se inició con una fuerte agenda económica privatizadora y de ajuste fiscal desde la cual ya se cernía un menor protagonismo del Estado en los ámbitos administrativo y productivo. A inicios de la década de los 90s del Siglo pasado, se crea la Ley de Desarrollo Seccional 1990 la cual crea el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) que asignaba un 10% de los fondos fiscales a los gobiernos seccionales, la ley del Distrito Metropolitano de Quito 1993 que genera precedente en la asunción de ciertas competencias exclusivas, la Ley de Modernización del Estado 1993 bajo la cual se privilegia la privatización de la gestión y se crea el CONAM como ente rector de este proceso, la Ley de Distribución del 15% (que otorgaba ese porcentaje del presupuesto general del Estado a los gobiernos locales) y la Ley de Descentralización ambas en 1997 bajo las cuales se creó el marco de

transferencias de competencias del gobierno central a los seccionales denominado “a la carta” que consistía en “la obligatoriedad de entregar las competencias para el gobierno central y la de la opción voluntaria de reclamarla para los gobiernos seccionales.” (Hurtado, 2007, pág 274) Finalmente, el proceso descentralizador en esta década culminaría en la Carta Magna de 1998 la cual estipulaba el carácter unitario de administración descentralizada del Estado. (Hurtado, 2007) (Carrión, 2007)

El resultado de esta acumulación de instrumentos normativos referentes a la descentralización se tradujo en un difuso y descoordinado proceso de descentralización que más allá de consolidar la institucionalidad de los gobiernos subnacionales, visibilizó y agudizó la disputa regionalista y la ya deficiente coordinación entre las instancias nacionales y subnacionales. Dadas estas condiciones, la crisis bancaria de 1999 provocaría el estallido de una serie de propuestas autonómicas y de cuyo seno nacería un intenso debate nacional en torno al nuevo modelo de Estado que se debía consolidar. Así pues, emergen dos propuestas descentralizadoras en el debate nacional, por un lado la propuesta denominada municipalista o provincialista y la propuesta indígena que emergió a principios de los 90s producto del multitudinario levantamiento indígena que marcó un antes y un después en el escenario político ecuatoriano. (Carrión, 2007) (Hurtado, 2007)

La propuesta municipalista tiene su origen en la cuestión regional, de larga data en el escenario político ecuatoriano, de allí que su propuesta, más allá de la mera gestión descentralizada, reclamaban la autonomía política de los gobiernos locales, es decir, una propuesta federalista de Estado. El objetivo era principalmente económico: “que los recursos que se produzcan en una región se queden en ella.” (Carrión, 2007, pág. 215) Así mismo, la propuesta incluía un modelo de gestión privatista que exige una menor presencia estatal y una mayor participación privada en los procesos productivos (descentramiento), esto en el contexto de la inserción al nuevo orden capitalista globalizado arriba expuesto.

Por otro lado, la propuesta indígena nacida de la problemática de la interculturalidad y posteriormente de la plurinacionalidad del país, parte de un fuerte cuestionamiento al modelo de Estado bi-centralista (Quito-Guayaquil), cuestionamiento al que se sumaron las regiones pobres del país, y el reclamo por un Estado inclusivo. Se

propuso un Estado plurinacional y pluricultural, en el que “no buscan incorporarse al Estado, sino contar con un Estado que integre lo diverso.” (Carrión, 2007, pág. 215) Concretamente, se reclamaba una mayor presencia del Estado por medio de nuevas formas de representación y mayores recursos económicos en aquellas localidades “olvidadas”.

El cambio de siglo junto con la irresuelta crisis política del país, el agravamiento del conflicto regional y el culmen de casi tres décadas de un laxo, fragmentado y heterogéneo proceso de descentralización “a la carta”; provocó un resurgimiento de las propuestas autonómicas en varias provincias del país. Así, en 5 provincias de la Costa y el Oriente se llevaron a cabo consultas populares en torno a propuestas de autonomía provincial, éstas claro, sin ningún tipo de validez constitucional. Para 2006, luego de la hecatombe política que terminó en la salida de Lucio Gutiérrez, surgió de la mano de las dos principales ciudades del Ecuador, Guayaquil y Quito a la cabeza de sus alcaldes Nebot y Moncayo, una propuesta de reforma a la estructura del Estado. No obstante, sería de la mano del ejecutivo del entonces presidente Palacio que se aprobó un nuevo proyecto autonómico denominado Ley Orgánica del Sistema Autonómico, proyecto consensuado con el CONCOPE y la AME que, sin embargo, no tendría mayor repercusión puesto que para finales de ese año con la llegada al poder del movimiento Revolución Ciudadana encabezada por el entonces presidente Rafael Correa, se estaba fraguando una nueva Constitución política en la cual se establecerán las bases del actual régimen de ordenamiento territorial y descentralización que rige en el país.

La Constitución de 2008 y el actual régimen de descentralización

La Constitución de 2008 es quizás el hito político más importante de las últimas dos décadas, a partir de ella se desprendió una nueva noción de Estado, desarrollo y organización territorial. En efecto, el marco general de la nueva Constitución es el reconocimiento de los derechos civiles, sociales y culturales, el fortalecimiento del Estado como el ente primordial del desarrollo, una visión de mundo en términos del buen vivir o *sumak kawsay*⁸, una redefinición del modelo de ordenamiento territorial en

⁸ El *sumak kawsay* (vida plena) es un concepto tomado de la cosmovisión indígena andina, que en el Plan Nacional del Buen Vivir (2009) se lo define como “la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas,

base a un nuevo marco de competencias para cada nivel de gobierno (nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial) y de asignación de recursos.

Ahora bien, el nuevo modelo de ordenamiento y gestión territorial establece que el Estado ecuatoriano, como se vio anteriormente, “se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 242) y cada una de éstas circunscripciones territoriales posee un gobierno autónomo descentralizado (GAD) legalmente reconocido como persona jurídica de derecho público con autonomía política, administrativa y financiera sobre su circunscripción. Que cuentan, además, con las funciones de legislación, normatividad y fiscalización; de ejecución y administración; y de participación ciudadana y control social. Y con las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión en el ejercicio de sus competencias.

Cabe mencionar, que además se crean nuevas formas de organización territorial como la figura de las regiones, las cuales podrán tener el estatus autonómico siempre y cuando cumplan con una serie de requisitos⁹, de igual forma se abre la posibilidad a la creación de mancomunidades y consorcios¹⁰ para favorecer la integración y, finalmente se crea la figura de los regímenes especiales (distritos metropolitanos autónomos; circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias; y la provincia de Galápagos) constituidas en razón de la población, cuestiones interculturales o de conservación ambiental. Esto abre la posibilidad de tener formas variadas de administración en el territorio, en el caso de los distritos metropolitanos autónomos se

en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno —visto como un ser humano universal y particular a la vez— valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente, y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). (Ramírez, 2008, pág. 287, citado en PNBV, 2009 pág.10).

⁹ Para la conformación de una región se requiere primero la iniciativa formal de dos o más GADs Provinciales y la aprobación de la misma por sus respectivos consejos provinciales, posteriormente la creación de un proyecto de ley orgánica de creación de la región, el cual debe ser remitido tanto al Presidente de la República como a la Asamblea Nacional y ser aprobada por esta última, además la creación de un estatuto de autonomía, posteriormente la Corte Constitucional deberá emitir un dictamen favorable y finalmente llevar a cabo una consulta popular para que la población apruebe la creación de la Región. (Asamblea Nacional (a), 2010, Art.16)

¹⁰ Las mancomunidades y consorcios más que una forma de gobierno son modelos de gestión, bajo los cuales dos o más GADs (contiguos en el primer caso y no contiguos en el segundo) del mismo nivel de gobierno se agrupan entre sí para mejorar sus competencias y fomentar la integración. (Asamblea Nacional (a), 2010, Art. 285)

les da la posibilidad de ejercer las competencias, derechos y obligaciones atribuidas a los gobiernos regionales y provinciales, debido a la alta concentración demográfica y su conurbanización que requiere un mayor control por parte del municipio. En el caso de las circunscripciones territoriales de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas se fomenta la creación del régimen especial para así preservar sus usos, costumbres y tradiciones así como su organización político administrativa, esto si, en respeto a la Constitución, los instrumentos internacionales y sus obligaciones como gobiernos autónomos descentralizados. Finalmente la provincia de Galápagos obtiene el estatus de régimen especial en razón de su estatus como patrimonio natural de la humanidad y la necesidad de garantizar su conservación.

En este nuevo marco de ordenamiento territorial, la descentralización se entiende como:

La transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados. (Asamblea Nacional (a), 2010, Art. 105)

Cuya finalidad es la de impulsar:

El desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía. (Asamblea Nacional (a), 2010, Art. 106)

Para asegurar este fin, se creó el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) cuyo objetivo principal es el de organizar la planificación para el desarrollo. Este está integrado por el Consejo Nacional de Planificación, conformado por un representante de todos los niveles de gobierno y encargado de dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo; y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Estas instancias dan forma y dirección al Plan de Desarrollo el instrumento bajo el cual se ajustan las políticas, programas y proyectos públicos, así

como la programación y ejecución del presupuesto del Estado y se coordinan las competencias exclusivas entre el Estado central y los GAD`s.

Análogamente, se crea el Sistema Nacional de Competencias (SNC), el cual engloba “al conjunto de instituciones, planes, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno.” (Asamblea Nacional (a), 2010, Art.108) Este es regido por el Consejo Nacional de Competencias, organismo técnico del SNC entre cuyas funciones están: organizar e implementar el proceso de descentralización, asignar y transferir las competencias adicionales, evitar o dirimir la superposición de funciones, monitorear y evaluar de manera sistemática la gestión de las competencias transferidas, coordinar los procesos de fortalecimiento institucional, realizar el acompañamiento técnico a los GADs y realizar evaluaciones anuales con los resultados alcanzados en materia de descentralización y balances generales del proceso. (Asamblea Nacional (a), 2010, Art. 119)

Sumado al Plan de Desarrollo que, como se vio anteriormente, da las directrices bajo las cuales el Gobierno central y los GADs guían sus políticas y proyectos públicos, los distintos niveles de gobierno se guían además bajo el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010). Este último es el instrumento que “establece la organización político administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados (...) con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera.” (Asamblea Nacional (a), 2010, Art. 1) En él se delimita el rol, ámbito de acción y competencias de cada uno de los distintos niveles de gobierno para así evitar la duplicación de funciones (Ver Anexo 1). Según la Constitución, existen competencias exclusivas y concurrentes, las primeras son privativas de cada nivel de gobierno correspondiente, mientras que las segundas abren la posibilidad a mecanismos de coordinación o complementariedad (como los mancomunamientos o consorcios) entre los distintos niveles de gobierno. A continuación se muestran las competencias de los GADs municipales debido a nuestro estudio de caso:

Competencias Exclusivas del GAD Municipal

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la viabilidad urbana.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
5. Crear, modificar o suplir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público cantonal.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud, educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo.
8. Preservar, mantener, y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas.
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de ríos, lagos, playas de mar y canteras.
13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Fuentes: Constitución 2008 y COOTAD 2010. Elaboración propia.

Finalmente cabe recalcar algunas particularidades del actual modelo de descentralización y autonomía. En primer lugar, la Constitución y los instrumentos normativos arriba mencionados dotan a los GAD's del rol como agentes centrales del desarrollo en sus territorios; puesto que se suprime la figura de los Organismos de Desarrollo Regional (ODR), las competencias y recursos asignados a estos pasan ahora a manos de los GADs. Por otra parte, se elimina el tan cuestionado proceso de transferencia de competencias discrecional, característico de los primeros modelos de descentralización, la Constitución estipula un procedimiento y plazos máximos en que la transferencia de competencias del Gobierno central a los GADs se debía dar. Sobre la transferencia de recursos, se establece que el 21% de los ingresos permanentes del Presupuesto General del Estado y el 10% de los no permanentes serán transferidos a los GADs; por otro lado los porcentajes de distribución son: Consejos Provinciales (27%), Municipios y Distritos Metropolitanos (67%) y Juntas Parroquiales (6%).

2.4.2 La Transferencia de la Competencia de Gestión de la Cooperación Internacional de los GADs y la Paradiplomacia.

A partir de la Constitución del 2008 la gestión de la cooperación internacional es reconocida formalmente como una de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados. El Art. 262:9 de la Constitución (2008) referente al Régimen de Competencias, declara que entre las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados está “gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias”. Así pues, los GAD's obtuvieron el reconocimiento constitucional para gestionar su propia cooperación internacional, sin que el gobierno central monopolice las decisiones sobre la política de cooperación.

Posterior a este reconocimiento constitucional, se expide el COOTAD (2010) el cual ratifica normativamente la competencia para gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus funciones, en todos los niveles de gobierno: Gad Regional, Gad Provincial, Gad municipal y Gad parroquial, en los Arts. 32, 42, 55 y 65 respectivamente. A este reconocimiento normativo, le siguió un proceso de fortalecimiento de los GAD`s en materia de gestión de la cooperación internacional que incluyó un proceso de diagnóstico de las capacidades institucionales y de la experiencia

en la materia, seguido de un proceso de fortalecimiento técnico político, de talento humano, institucional y sistemas. (Malé y Cors, 2013)

En el mismo Código también constan ciertas figuras que dan la posibilidad a los GADs de asumir mayores competencias en materia internacional. Así por ejemplo, en materia de financiamiento los GADs pueden acceder a recursos “provenientes de la colocación de títulos y valores, de la contratación de deuda pública interna y externa, y de los saldos de ejercicios anteriores.” (Asamblea Nacional (a), 2010, Art. 176) Así también pueden:

acceder a endeudamiento para financiar inversiones de mediano y largo plazo que no puedan ser cubiertas con sus recursos en un periodo (...) constituyen ingresos no permanentes y únicamente financiarán egresos no permanentes, es decir programas y proyectos de mediano y largo plazo. (Asamblea Nacional (a), 2010, Art. 211)

Por otro lado, normativiza ciertas prácticas paradiplomáticas como los hermanamientos o el mancomunamiento y la cogestión, estos dos últimos entre GAD`s nacionales, lo que sin embargo representa una práctica paradiplomática y una suerte de cooperación descentralizada a nivel nacional:

Los Gobiernos autónomos descentralizados promoverán los estatus de hermanamiento con gobiernos descentralizados de otros países del mundo, en el marco de la cooperación internacional (...) a fin de viabilizar procesos de planificación orientados al fomento del desarrollo integral, social, económico, cultural, ambiental y de seguridad de los territorios y los pueblos. (Asamblea Nacional (a), 2010, Art. 293)

Podrán formar mancomunidades entre si, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración”. (Asamblea Nacional (a), 2010, Art. 285)

Ejecutar obras públicas que permitan dar cumplimiento a competencias y gestiones concurrentes, dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo o de distinto nivel de gobierno podrán celebrar convenios de cogestión de obras. (Asamblea Nacional (a), 2010, Art. 280)

Adicionalmente el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) es otro instrumento que norma la competencia de la gestión de la cooperación internacional, el Art. 68 establece que “la gestión de la cooperación internacional no

reembolsable, ejercida por los gobiernos autónomos descentralizados, se orientará por las políticas nacionales y los respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial” (Asamblea Nacional (b), 2010, Art. 68)

Finalmente, para 2011 se firman dos resoluciones que dan inicio al proceso de transferencia de la competencia de gestión de cooperación internacional. La resolución 0006-CNC-2011 la cual estipula el inicio de este proceso y la Resolución 0009-CNC-2011, la cual establece la regulación e implementación de la competencia de la gestión de la cooperación internacional no reembolsable que corresponde a los GADs:

La gestión de la cooperación internacional de los gobiernos autónomos descentralizados, se ejercerá en el ámbito de sus competencias, circunscripción territorial y en articulación con sus respectivos planes de desarrollo territorial, así como, con el plan nacional de desarrollo y las políticas públicas nacionales. (CNC (b), 2011, pág. 5)

El ejercicio de esta competencia se sujetará a los objetivos nacionales definidos en el Plan Nacional de Desarrollo, a la política exterior del Estado y deberá articularse a las políticas y necesidades que definan territorialmente los Gobiernos Autónomos Descentralizados en sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial. (CNC (b), 2011, pág. 5)

En la Resolución 0009-CNC-2011 (2011) se establecen además los criterios para el ejercicio de esta competencia:

Complementariedad y Corresponsabilidad: la cooperación internacional debe complementar los esfuerzos de desarrollo del Estado y aportar al fortalecimiento de capacidades institucionales y talento humano así como la transferencia de tecnología y conocimiento.

Articulación Territorial: los GAD’s deben implementar mecanismos de articulación territorial para evitar la duplicación de esfuerzos y optimizar la cooperación internacional.

Transparencia, Efectividad e Impacto: la intervención de la cooperación internacional debe ser transparente y debe contribuir a los objetivos nacionales y locales.

Autosuficiencia y No Condicionalidad: la cooperación debe promover la autosuficiencia económica, social, ambiental y la generación de capacidades propias.

Especialización y Armonización: la cooperación debe disminuir su fragmentación y dispersión mediante el previo establecimiento de ventajas comparativas entre cooperantes. Así mismo debe procurar establecer modalidades de intervención complementarias entre estos.

Gestión Descentralizada: la cooperación debe fortalecer la capacidad de gestión de la cooperación internacional y disminuir los desequilibrios en la asignación de recursos.

Así pues, estos precedentes sentaron las bases para que en adelante los gobiernos locales ecuatorianos, en todos sus niveles, entablen prácticas paradiplomáticas mediante el relacionamiento directo con actores internacionales como gobiernos nacionales o subnacionales, entes multilaterales e incluso con entes privados; ahora ya no solo en busca de fondos de cooperación o proyectos de cooperación no reembolsable, sino también para solicitar empréstitos para financiar obras (el Metro de Quito es un gran ejemplo de ello), conformar mancomunidades entre GADs, emprender hermanamientos con gobiernos locales extranjeros o formar parte de redes de gobiernos locales. Desde entonces los gobiernos locales ecuatorianos (al menos los más grandes y con mayores recursos) han empezado a ejercer prácticas paradiplomáticas y a tener una visión internacional de su gestión; que lejos de limitarse al mero relacionamiento en proyectos de cooperación, han buscado posicionar a sus territorios en la arena internacional ya sea con fines turísticos, económicos, educativos o culturales.

Articulación de la Gestión de la Cooperación Internacional Gobierno Central-GAD's.

La mencionada Resolución 0009-CNC-2011 estipula el modelo de gestión de la cooperación internacional, en él se detallan las facultades tanto del gobierno central como de los GAD`s en el ámbito de la cooperación internacional y la articulación entre ambos sectores. Así pues, al gobierno central le corresponde “en el ámbito de la cooperación internacional (...) las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión.” (CNC (b), 2011, pág. 6) En este sentido, la rectoría del gobierno incluye la aprobación de la política nacional de cooperación internacional no reembolsable, la definición de planes, estrategias y agendas nacionales así como establecer la normativa nacional para la gestión de la cooperación internacional no reembolsable que incluye la normativa para el registro de convenios, programas, actores, periodicidad, plazos de entrega, seguimiento y evaluación, así como también determinar la información mínima que deben contener los convenios, acuerdos y proyectos de cooperación internacional (marco normativo, alineación a la planificación nacional, objetivos, metas, presupuesto e indicadores de seguimiento y evaluación). Por otro lado, el gobierno central debe establecer mecanismos de control para asegurar el cumplimiento de la normativa nacional y la alineación con las políticas nacionales:

- Evaluaciones periódicas a los programas y proyectos de cooperación internacional en ejecución
- Evaluaciones periódicas del cumplimiento de entrega de información para la actualización del sistema nacional de información de la cooperación internacional.
- Suscribir convenios básicos de funcionamiento, autorizar el inicio de actividades y el registro de ONG`s extranjeras.
- 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 cooperación internacional no reembolsable.

En lo referente a la gestión de la cooperación internacional al gobierno central le corresponde negociar y suscribir los acuerdos de cooperación internacional no reembolsable, administrar el sistema nacional de información, proveer a los GADs de información acerca de acuerdos, convenios, actores y oportunidades de cooperación, organizar el Sistema Nacional Ecuatoriano de Cooperación Internacional con la

participación de los GADs, sistematizar las demandas y ofertas territoriales de cooperación, establecer mecanismos de difusión de fuente y oportunidades de cooperación, coordinar espacios de articulación entre niveles de gobierno y otros actores para asegurar la alineación y administrar el registro nacional de acuerdos, programas y proyectos financiados por cooperación internacional no reembolsable.

Por otra parte, las facultades de los GADs incluyen la “rectoría local la planificación, la regulación, el control y la gestión de la cooperación internacional no reembolsable.” (CNC (b), 2011, Art. 11) La rectoría local supone la emisión de políticas y lineamientos locales de la gestión de la cooperación internacional en el marco de las políticas y lineamientos nacionales. La planificación, en cambio, les faculta el establecimiento de planes, estrategias y agendas locales de organización de la gestión de la cooperación internacional en consonancia con sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial. La facultad de regulación les permite la emisión de normativa local para regular la gestión de la cooperación internacional con la finalidad de asegurar la alineación. La facultad de control demanda el establecimiento de mecanismos de control (rendición de cuentas, acceso a la información; seguimiento, evaluación y registro de programas y proyectos) que aseguren el cumplimiento de la normativa local y la buena gestión de la cooperación internacional no reembolsable. Finalmente, para la gestión de la cooperación internacional los GADs deben:

- Identificar actores, recursos y ofertas de cooperación internacional.
- Identificar, coordinar y procesar las demandas de cooperación internacional.
- Programar la gestión de la cooperación internacional.
- Negociar, suscribir convenios e instrumentos de ejecución de programas y proyectos que se deriven de acuerdos internacionales suscritos entre el Ecuador y el cooperante oficial.
- Negociar y suscribir convenios e instrumentos de ejecución de cooperación descentralizada con cooperantes descentralizados.
- Negociar y suscribir convenios e instrumentos ejecución de programas y proyectos con cooperantes no gubernamentales.
- Promover el posicionamiento y representación del territorio en el contexto internacional por medio de la participación y promoción de

eventos nacionales e internacionales, la conformación de redes territoriales, la definición de mecanismos de articulación y ejecución de actividades en materia de cooperación internacional.

- Ejecutar programas y proyectos de cooperación internacional.
- Informar periódicamente a la entidad técnica nacional de cooperación internacional (ahora solo al ministerio de relaciones exteriores) sobre el seguimiento y estado de los programas y proyectos con cooperación internacional no reembolsable.
- Informar sobre los resultados de las evaluaciones efectuadas.
- Establecer, promover y participar en espacios de articulación a nivel local y con los distintos niveles de gobierno, que permitan alinear la cooperación internacional con los planes de desarrollo local y nacional, para identificar temas priorizados, para formular propuestas de estrategias, planes y orientaciones, así como para incorporar necesidades territoriales.
- Promover y participar de espacios de participación entre niveles de gobiernos, 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 del territorio. (CNC (b), 2011)

Lineamientos Estratégicos de la Gestión de la CINR

Toda gestión de la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR) en el Ecuador, debe regirse por los principios establecidos en el artículo 66 de la Constitución de 2008: “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”. Así mismo debe tomar en consideración los cinco principios establecidos en la Declaración de París y en el Plan de Acción de Accra adaptados a la visión nacional: gestión soberana (apropiación), cooperación desligada (alineación), complementariedad (armonización), eficacia e impacto (gestión orientada a resultados) y mutua responsabilidad. Y debe vincularse a

los objetivos de desarrollo contemplados en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Así mismo, existen cinco ejes que deben atravesar la gestión de la CINR y cuyo objetivo a mediano y largo plazo es el disminuir brechas, dinamizar la producción, la economía, generar capacidades y la garantía plena de derechos. El primer eje es Derechos Humanos, así todas las iniciativas, propuestas, proyectos de cooperación, deben orientarse a fortalecer las capacidades de los titulares de derechos para que puedan ejercerlos y ser agentes que intervienen en sus procesos de desarrollo. El segundo eje es género, éste busca garantizar que en sus intervenciones se incorpore el enfoque de género, así como direccionar intervenciones específicas y con enfoques integrales para fomentar la equidad de género y erradicar la violencia basada en género. El tercer eje es sostenibilidad ambiental, este busca generar una mirada integral del desarrollo, teniendo en consideración las externalidades que las actividades humanas producen sobre el ambiente, con el fin de minimizarlas, promoviendo la conservación y uso sustentable de los recursos naturales. El cuarto eje de interculturalidad y participación, busca fomentar la inclusión y participación de grupos históricamente excluidos en los procesos de tomas de decisiones y así eliminar las brechas de discriminación y las relaciones asimétricas entre los diversos grupos. Finalmente el eje de fortalecimiento de capacidades busca que los recursos financieros y técnicos, a través de la transferencia de conocimientos y tecnología, fortalezcan el potencial humano, científico, tecnológico, organizativo, e institucional del país. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, sf)

2.5 Gestión de la Cooperación Descentralizada del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

2.5.1 Estructura Organizativa

La cooperación internacional así como todas las actividades paradiplomáticas y de posicionamiento exterior del MDMQ son gestionadas a través de la Dirección Metropolitana de Relaciones Internacionales (DMRI), cuyas atribuciones son las de:

Promover una proyección internacional del Distrito Metropolitano de Quito en el marco de los objetivos del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial mediante el diseño e implementación de una política pública de internacionalización a través de la gestión y coordinación de la cooperación internacional Sur-Sur y el posicionamiento de la ciudad como socio estratégico en el ámbito global; así como manejar directamente los asuntos de dicha índole. (MDMQ, 2016, pág. 3)

Según el organigrama institucional del municipio, la DMRI es un ente adscrito a la Alcaldía, esto es, al ejecutivo, por lo que depende en gran medida de las decisiones y la voluntad política de éste último. Esta disposición organizativa permite por un lado la transversalización de la acción internacional con el trabajo del resto de dependencias, tener una relación cercana y privilegiada con el ejecutivo y trabajar con cierta autonomía respecto del resto de dependencias. No obstante según Malé, Cors y Sanz (2014) esto puede generar que la actividad internacional sea fuertemente condicionada por los ciclos electorales, por ejemplo re-estructurando la planta de funcionarios e incluso la política exterior del gobierno local.

Organigrama del MDMQ



Fuente y Elaboración: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

En todo caso, esta es la dependencia que se encarga de direccionar y ejecutar el relacionamiento tanto con Organismos Internacionales (OI), Organismo No Gubernamentales (ONG`s), Agencias de Cooperación Internacional (ACI), fundaciones y otros gobiernos locales. Entre sus funciones está:

- Plantear nuevos retos de cooperación externa, particularmente en áreas de potencial desarrollo para beneficio de Quito y de conformidad con las

disponibilidades de los organismos internacionales y las posibles demandas de dependencias y empresas municipales.

- Representar al Municipio en las negociaciones con organismos de cooperación internacional.
- Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el organismo especializado del Gobierno, la cooperación técnica y financiera internacional necesaria para el cumplimiento de los objetivos del MDMQ.
- Evaluar los recursos externos asignados a los proyectos nacionales e internacionales en desarrollo.
- Evaluar proyectos de cooperación técnica o financiera bilateral o multilateral.
- Dirigir la organización de eventos internacionales.
- Asesorar al Alcalde en materia de cooperación internacional
- Coordinar acciones con organizaciones y redes regionales y mundiales de carácter municipal (MDMQ, 2007, pág. 34)

En materia de cooperación internacional, el departamento tiene las funciones específicas de:

- Identificar, analizar y aprovechar las fuentes de cooperación técnica y financiera internacional
- Preparar la documentación técnica de soporte para el aprovechamiento de la cooperación de acuerdo a los requerimientos de los entes cooperantes.
- Coordinar la ejecución de los proyectos de cooperación internacional con la dependencia responsable.
- Realizar el seguimiento de los proyectos de cooperación internacional y aprobar los informes presentados a los cooperantes.
- Coordinar la preparación, difusión y ejecución de eventos con el auspicio del Municipio. (MDMQ, 2007, pág. 34)

2.5.2 Marco normativo y planificación del desarrollo

La ciudad de Quito no cuenta hasta el momento con una estrategia de internacionalización ni tampoco de cooperación al desarrollo. El Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PMDOT) es el único instrumento normativo bajo el cual se articula la acción internacional de la ciudad y se emprende relacionamientos de cooperación con otras entidades internacionales.

Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y sus ejes de acción

El Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PMDOT), como se explicó brevemente más arriba, es el instrumento que “contiene las directrices estratégicas de desarrollo, con una visión de corto, mediano y largo plazo; y determina la forma de organización del territorio para el logro del desarrollo sostenible.” (MDMQ, 2015, Pág.14) El ejercicio de las competencias del Municipio de Quito están, entonces, regidas bajo este instrumento normativo; la gestión de la cooperación internacional, así como todas las actividades paradiplomáticas del municipio se orientan, en consecuencia, a las directrices de acción planteadas en el mismo. En este sentido, es importante exponer brevemente el marco de desarrollo que impulsa la ciudad y sus principales líneas de acción para comprender cómo entabla el municipio los proyectos de cooperación con otros gobiernos locales, y si estos se alinean con los principios de desarrollo de la ciudad.

Cómo la delimitación temporal de la presente investigación comprende dos administraciones distintas, las cuales crearon cada una un Plan de Ordenamiento Territorial, se analizarán los principales ejes de acción de ambos Planes. El Plan de Ordenamiento Territorial del DMQ 2012-2022 elaborado durante la administración del entonces alcalde Augusto Barrera, comprende un ambicioso proyecto que se centraba principalmente en posicionar estratégicamente a la ciudad como un referente regional, nacional e internacional:

Su evolución estará dirigida a la articulación equitativa y solidaria de los territorios contiguos y lograr un lugar en el mundo global, en los intercambios comerciales, en la ciencia, en la tecnología y en la gestión de los recursos naturales. (MDMQ, 2012, pág. 10)

En él se detallan 7 ejes estratégicos que estructuran y coordinan las proyecciones de desarrollo para el 2022, con las políticas y proyectos a implementarse por parte de la institución:

1. Quito Ciudad-Capital, Distrito, Región: busca la consolidación de un modelo participativo e incluyente en el territorio regional. Mediante un desarrollo urbano y rural que reduzca las inequidades, los impactos ambientales, que potencie las interdependencias territoriales entre el DMQ y sus cantones aledaños y que promueva la conectividad, inserción y articulación del DMQ con otros territorios locales y globales. Además este eje aspira a consolidar la autonomía regional mediante la creación del Estatuto Autonómico Metropolitano (que hasta la presente fecha no ha podido concretarse).
2. Quito Accesible Y Para Los Ciudadanos Y Ciudadanas: afirma el conjunto de derechos ciudadanos de acceso equitativo y sostenible a los servicios básicos (agua potable, saneamiento, recolección de basura), a la seguridad ciudadana mediante la implementación de estrategias de convivencia y organización comunitaria que recompongan el tejido social, lograr la universalización en el cuidado de la salud y la dotación de los servicios de salud de alta calidad, fomentar prácticas saludables, la prevención de enfermedades, garantizar la inclusión de toda la población en el sistema escolar y la calidad de todos los servicios educativos, así como promover la inclusión social mediante el acceso universal a los servicios públicos municipales y centrales de las personas y familias en situación de exclusión.
3. Quito Lugar de Vida y de Convivencia: afirma el ejercicio al derecho a la ciudad por medio de la definición de estrategia en los ámbitos de: gestión de riesgos (actualización de estudios e identificación de amenazas, priorización de intervenciones y mitigación de impactos, establecimiento de marcos normativos actualizados de uso de suelo, incorporación de variables de riesgo, cultura de la prevención de desastres); nuevo modelo de movilidad (planificación en base al territorio, incremento de oferta y cobertura de transporte público, promoción de modelos no motorizados de desplazamiento, seguridad de peatones y ciclistas); espacio público (proveer espacios públicos de diferentes escalas, usos y

características, crear un sistema articulado de áreas urbana y ecológicas, conservación de unidades ecológicas, garantizar la apropiación de espacios públicos por parte de diferentes culturas y grupos sociales); hábitat y vivienda (financiamiento de vivienda de interés social, recuperar áreas deterioradas o subutilizadas, mejorar condiciones de habitabilidad de edificaciones patrimoniales, regularización de barrios informales)

4. Quito Productivo y Solidario: promueve la consolidación de una ciudad con economía diversificada, competitiva e innovadora, que genere pleno empleo y la formación de emprendimientos de toda escala (pequeños, medianos y grandes), mediante la generación de programas y proyectos que incentiven la inclusión económica, social y territorial, la promoción de la investigación el desarrollo, la innovación y el fomento del encadenamiento productivo que garantice la responsabilidad ambiental y las prácticas productivas sostenibles. Consolidar a Quito como una ciudad en red, que figure entre las principales ciudades productivas y de oferta de servicios de calidad en el contexto latinoamericano. Fortalecer las economías populares, sociales y solidarias. Y promover a Quito como un destino turístico mundial a través de la diversificación de la oferta de productos y la creación de una cultura local amigable.

5. Quito Verde: propone convertir a la ciudad en un distrito sostenible mediante la consolidación de un sistema metropolitano de áreas de protección ecológica, la recuperación de ecosistemas y el uso sustentable del patrimonio natural. Además de la prevención, control y mitigación de la contaminación para garantizar la protección de la calidad ambiental. La implementación de tecnologías para la generación de energía, movilidad y producción más limpia. Así como la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero en sectores estratégicos, como energía, movilidad y residuos del DMQ.

6. Quito Milenario, Histórico, Cultural y Diverso: se enfoca en fortalecer el patrimonio cultural tangible e intangible. Mediante el fortalecimiento de la identidad quiteña, la difusión y diálogo de diversas comunidades culturales, comunas y comunidades ancestrales, como parte del proceso de conformación de las entidades. El fomento y recuperación de la historia de cada sector y barrio,

leyendas, saberes, tradiciones, juegos, música, fiestas religiosas, fiestas ancestrales. Y la construcción, mejora y rehabilitación de la infraestructura cultural de la ciudad.

7. Quito Participativo, Eficiente, Autónomo y Democrático: propone consolidar un modelo de gestión democrático, integral, desconcentrado y participativo mediante la implementación de espacios, mecanismos, instrumentos y dispositivos para el ejercicio de la participación ciudadana. Así también la promoción de la transparencia, honestidad, lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas de la gestión municipal. Y finalmente el fortalecimiento y reconocimiento de las formas organizativas propias en barrios, parroquias y comunas, y promoción de las mismas.

El vigente Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del DMQ 2015-2025, elaborado durante la administración del Alcalde Mauricio Rodas, acentúa la necesidad de encaminar a la ciudad hacia el paradigma del desarrollo sostenible:

Es así que el DMQ requiere de propuestas innovadoras que ayuden a repensar los diferentes sistemas que actúan sobre la misma desde una lógica holística e intersectorial, buscando configurar un fenómeno exitoso, donde la ciudad planifique su presente pensando en su futuro y donde exista el equilibrio entre el crecimiento económico, la inclusión social y el respeto al medio ambiente. (MDMQ, 2015, pág. 6)

Así mismo plantea 3 ejes estratégicos de desarrollo constituidos por los tres pilares del paradigma del desarrollo sostenible (sociedad, economía y ambiente), los cuales están articulados y vinculados por la dimensión de movilidad y conectividad que atraviesa estos tres ejes:

1. Ciudad solidaria, donde nadie se quede atrás: este eje busca promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de Quito, por medio de la cobertura equitativa de servicios y programas municipales: ampliación de la oferta y mejoramiento de la calidad de los servicios municipales de salud, promoción de cambios de patrones, hábitos y prácticas nocivas para la salud, atención a primera infancia, adultos

mayores y grupos vulnerables, prevención de embarazos y enfermedades de transmisión sexual, garantía de educación para la población y mejoramientos sistema de educación municipal, fomento del deporte, la recreación y actividades de ejercicio físico al aire libre, promoción de la movilidad alternativa, no motorizada, promoción de un ambiente sano, calidad del aire y el agua, manejo de residuos, gestión ambiental empresarial.

2. Ciudad de oportunidades: plantea generar un entorno que estimule la inversión, el emprendimiento, la innovación y la producción, por medio de la articulación de cadenas de valor y *clusters* que promueva la cooperación entre los actores, fomente la competitividad e incorpore a las empresas de economía popular y las MiPyMEs. Apunta a la transformación de la matriz productiva y la inserción en el mercado mundial de las cadenas productivas para la generación de valor agregado de los procesos productivos y la posterior internacionalización de los bienes y servicios del DMQ. Así mismo, destaca la importancia de la atracción de inversiones, la creación de una marca ciudad y la promoción del MDQ como destino turístico mundial para posicionar a Quito como una ciudad altamente competitiva y con un nodo logístico integrado que le permita insertarse exitosamente en el contexto regional y mundial.

3. Ciudad Inteligente: se enfoca en encaminar a la ciudad hacia un crecimiento que contemple la optimización de recursos, el uso de energías limpias y prácticas eficientes que asegure un aprovechamiento compartido de este crecimiento. Esto mediante una gestión integral y moderna del manejo de residuos, el fortalecimiento de la movilidad alternativa, el fomento de las capacidades de resiliencia frente a riesgos y el cambio climático, tratamiento adecuado de las aguas residuales, regulación de canteras y fundamentalmente mediante la incorporación de patrones de producción, comportamiento y hábitos de consumo sostenibles en todos los sectores del MDQ.

Planificación del desarrollo y articulación institucional

La planificación del desarrollo de la ciudad es la instancia donde se operativizan las líneas de acción y los objetivos estratégicos a mediano y largo plazo del proyecto de gobierno estipuladas en el PMDOT, y además donde se realiza un trabajo articulado entre las principales dependencias municipales (incluida la Dirección de Relaciones Internacionales), el ejecutivo, el Concejo y la ciudadanía para de allí establecer el destino del presupuesto municipal en los distintos programas, proyectos y acciones que va realizar el municipio en el año.

La planificación de la ciudad se concreta en el Plan Operativo Anual (POA), instrumento que detalla, en base a los ejes estratégicos del PMDOT, los sectores prioritarios a los que va a ser destinada la inversión pública y las entidades municipales encargadas de llevar a cabo los programas, proyectos y actividades estipulados en el mismo. El POA debe estar además alineado a los convenios internacionales suscritos o que apelan directamente al municipio como los ODS, la Nueva Agenda Urbana, la Declaración de París sobre el cambio climático, el Acuerdo Marco Sendai o la estrategia de resiliencia; proceso que comúnmente se denomina como territorialización o localización de los convenios internacionales, lo que implica que el municipio incorpora los principios declarados en estas convenciones a su gestión, por ejemplo por medio de la articulación de los ejes del PMDOT con los ODS.

La Secretaría de Planificación en conjunto con los representantes del resto de dependencias municipales (Secretarías, Direcciones, Empresas Públicas, etc.) son los encargados de redactar el POA, el cual es revisado y aprobado por el Alcalde. Posteriormente se realiza una propuesta de presupuesto entre la Secretaría de Planificación y la Administración General, esta pasa por una etapa de socialización en la Asamblea de Quito, donde se recogen observaciones y sugerencias, posteriormente ésta es enviada al Concejo Metropolitano para su posterior debate y aprobación. Así queda conformada la planificación y ejecución de los proyectos, planes y actividades que va a realizar el municipio en el año fiscal. (Isch, 2019)

No obstante, la planificación municipal no se reduce exclusivamente a la tarea de redactar los planes territoriales y operativos bajo los cuales las distintas dependencias

municipales realizan su gestión. La planificación envuelve un proceso que integra el ámbito político (ejecutivo y concejo metropolitano), ciudadano (organizaciones sociales, dirigentes barriales, asambleas, académicos, etc.), técnico (planificación urbana, expertos, técnicos etc.) e internacional. Las autoridades encargadas de la planificación deben tomar en cuenta a estos actores y factores en la identificación de los proyectos más importantes de la ciudad para la respectiva asignación de recursos, en el seguimiento y evaluación de la gestión municipal por medio de indicadores, en el propio mejoramiento institucional (sus procesos administrativos, en la prestación de servicios, capacitación del talento humano, entre otros), así como en garantizar la participación ciudadana por medio de la transparencia de la información y el gobierno abierto.

La participación ciudadana en la planificación municipal

La participación ciudadana está amparada en la Constitución de la República (2008), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) y el COOTAD (2010) bajo el concepto de democracia participativa, el cual extiende los derechos del ciudadano como actor de la democracia, ya no únicamente a la elección de autoridades, sino también al involucramiento en la toma de decisiones y al control y veeduría de las autoridades. Así pues, la democracia participativa se operativiza bajo dos mecanismos: mecanismos de participación ciudadana y mecanismos de control social. Los primeros permiten a la ciudadanía involucrarse en los procesos de toma de decisiones y gestión, mientras que los segundos permiten a la ciudadanía vigilar la gestión de las autoridades.

En el caso del DMQ, la democracia participativa está regulada por la Ordenanza Metropolitana N.102. En ella la ciudadanía posee las atribuciones de proponente/ co-participante: participa en la toma de decisiones y aporta elementos de juicio y análisis a las autoridades; rol consultivo: ciudadanos y organizaciones con experticia son consultadas en alguna temática; y rol vinculante: el ciudadano tiene capacidad decisoria a través de los mecanismos de participación. Estos últimos forman parte del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social junto con los mecanismos de control social. Para la presente investigación nos atañe únicamente los primeros.

En el siguiente cuadro se detallan cada uno de los mecanismos de participación así como sus funciones y los actores de la ciudadanía que intervienen:

Mecanismo	Función	Representantes de la ciudadanía
La Asamblea del MDQ	Contribuir como instancia de consulta y deliberación previa a la definición y formulación de los lineamientos de desarrollo cantonal y seccional.	Representantes de las cámaras de producción, las asambleas zonales, las Universidades , los colegios de profesionales y las organizaciones de trabajo del DMQ.
Asambleas barriales, parroquiales y zonales	Instancias de deliberación de los ciudadanos donde se analizan los PMDOT, se realiza diálogo con autoridades, se da seguimiento a los compromisos y se discute la priorización de obras y ejecución del presupuesto.	Ciudadanos a título personal o colectivo y organizaciones públicas o privadas.
Consejo Metropolitano de Planificación	Encargada de participar en la formulación de los planes de desarrollo y las políticas locales.	Representantes de la sociedad civil provenientes de la Asamblea del DMQ.
Consejos consultivos	Instancias de apoyo, consulta y asesoramiento a la administración municipal en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública temática o	Ciudadanos y organizaciones civiles, sociales y sin fines de lucro.

	intersectorial contempladas en el PMDOT.	
Audiencias públicas	Convoca a algún delegado del municipio para informar sobre actos o decisiones de la gestión pública.	Pedido por cualquier ciudadano,
Consulta previa, pre-legislativa y ambiental	Procurar acuerdos entre el municipio y los titulares de derechos colectivos respecto a medidas legislativas o administrativas que afecten sus derechos colectivos.	Comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades , pueblo afro ecuatoriano y montubio.
Los cabildos populares	Instancias de participación a través de sesiones públicas para tratar temas puntuales de algún sector del territorio.	Ciudadanos a título individual, gremios, colectivos o cualquier otra organización con o sin personería jurídica
Silla vacía	Participación ciudadana en iniciativas legislativas y con derecho a voto.	Uno o más representantes de la sociedad acorde al tema a tratarse en el Concejo Metropolitano.

Fuente: Ordenanza 102 Elaboración: propia

2.5.3 Balance de la Cooperación Descentralizada del DMQ

El involucramiento de la ciudad de Quito en las redes de ciudades ha sido la principal modalidad de cooperación descentralizada (con otras municipalidades) y la que de hecho mayores aportes ha tenido a la institucionalidad municipal y a la acción exterior de la ciudad. Los hermanamientos han sido otra modalidad de cooperación entre pares también frecuente que, sin embargo, debido a su naturaleza más bien protocolar y hasta

cierto punto simbólica, se han centrado en compromiso de abrir espacios diálogo y de trabajo conjunto en proyectos a futuro. También la ciudad ha sido receptora de proyectos de cooperación de entidades descentralizadas (gobiernos locales) en su mayoría españolas y unas pocas italianas que no obstante, no han contado con la participación activa de su contraparte, es decir, el municipio de Quito. A continuación daremos revista a cada una de éstas modalidades.

Ciudades Hermanas del MDMQ

Como se expuso arriba, los hermanamientos son convenios bilaterales muchas veces protocolares que se realizan generalmente cuando existe una visita formal de la máxima autoridad municipal (Alcalde) o un representante relevante de la misma (un concejal por ejemplo) a una ciudad extranjera o, al contrario, cuando la ciudad es visitada por una autoridad relevante de una ciudad extranjera; el hermanamiento expresa la voluntad de las dos ciudades de entablar a futuro un relacionamiento más cercano ya sea por medio de visitas técnicas, intercambio de experiencias e incluso la conformación de proyectos. Son entonces un tipo de cooperación de tipo de vínculo institucionalizado y que se lleva a cabo de forma bilateral.

Actualmente la ciudad cuenta con 44 hermanamientos con distintas ciudades y gobiernos locales a nivel internacional (ver Anexo 2 ¹¹). Ahora bien, durante el periodo que cubre esta investigación, Quito se ha hermanado o renovado sus convenios de hermanamiento únicamente con 16 ciudades: Buenos Aires, Ciudad de México, Toronto, Medellín, Bogotá, San Salvador, Santa Ana, Comunidad de Madrid, la Junta de Andalucía, Gobierno de Navarra, Ayuntamiento de Cádiz, Chicago, Houston, Tegucigalpa, Tshwane y Doha. Los convenios con estas ciudades hermanas se concentran fundamentalmente en el intercambio de información, intercambio de experiencias, visitas y asistencia técnicas, intercambios culturales, desarrollo de capacidades y hasta el fortalecimiento de relaciones comerciales. En temáticas que incluyen: movilidad y transporte público, recuperación de zonas urbanas, espacio público y monumentos, patrimonio, promoción cultural y turística, catastro, gestión de

¹¹ Se toman en cuenta únicamente los convenios establecidos con otras ciudades y gobiernos locales debido a limitación conceptual de la presente investigación.

riesgos, inclusión social y económica, planificación urbana, salud y seguridad. (en base al Anexo 2)

Es importante rescatar algunos convenios que han tenido impacto en proyectos y políticas públicas municipales. Por ejemplo, el hermanamiento con la ciudad de Buenos Aires, producto de una visita oficial del alcalde Rodas a esa ciudad (y el buen relacionamiento con el entonces alcalde de Buenos Aires Mauricio Macri), devino en la creación del programa del Municipio de Quito “Salud al Paso”, análogo al programa “Estaciones Saludables” del Gobierno de Buenos Aires, gracias al intercambio de experiencias que entablaron luego ambas ciudades. (Balda, 2019) El proyecto “Salud al Paso” fue incluso reconocida entre las tres mejores experiencias del concurso “Buenas Prácticas de Atención Primaria en Salud” de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). (OPS, 2018) Fue incluso objeto de un convenio hermanamiento y asistencia técnica entre la Secretaria Metropolitana de Salud y la Secretaría de Salud de la Ciudad de México de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de realizar un intercambio y transferencia de conocimientos, información y aprendizajes tanto del proyecto “Salud al Paso”, como del programa “El Médico de Tu Casa ” de la Ciudad de México. (S.N, 13 nov de 2017)

Al poco tiempo de la inauguración del nuevo Aeropuerto Mariscal Sucre en febrero de 2013, el Municipio de Quito entabló dos convenios de hermanamiento con los departamentos de aviación de las ciudades de Chicago y Houston en 2013 y 2014 respectivamente, concretamente en materia de asistencia técnica, intercambio comercial, servicio al cliente y seguridad aeroportuaria. En 2018 el Aeropuerto Mariscal Sucre fué galardonado por tercer año consecutivo como Mejor Aeropuerto Regional de Sudamérica en la entrega de los premios Skytrax World Airport Awards, adicionalmente, recibió el premio por mejor personal aeroportuario y la calificación de aeropuerto cuatro estrellas. (Skytrax, 2019).

La plataforma digital de participación ciudadana “Quito Decide” es otro proyecto resultado del intercambio de experiencias con la ciudad de Madrid y su proyecto “Madrid Decide”, ésta contó con el apoyo de la Red Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) en la implementación, el desarrollo técnico, la difusión y del Ayuntamiento de Madrid en la transferencia de conocimiento del

software CONSUL. (Balda, 2019), (S.N, 20 nov de 2018) Otros proyectos de cooperación mediante hermanamientos con gobiernos locales españoles incluyen la restauración del Convento San Agustín con la Comunidad de Madrid, la cooperación técnica para la creación de las Zonas de Desarrollo Económico próximas al nuevo aeropuerto (ZEDE Quito) y la creación del plan de movilidad integral para el DMQ de 2013 con el Ayuntamiento de Barcelona. (en base al anexo 2)

Redes de Ciudades

Las redes de ciudades han sido en estos 8 años la gran apuesta de internacionalización de Quito. Por un lado ha existido un contacto frecuente con otros gobiernos municipales que ha permitido la colaboración y realización de proyectos de cooperación, contactos realizados ya sea por medio del *lobbying* o por el establecimiento de vínculos institucionalizado e incluso informales entre los funcionarios que asisten a los foros y reuniones de las redes. Estos espacios han sido sustanciales en la agenda internacional de la ciudad como espacios de diálogo, encuentro y promoción de cooperación internacional. (Balda, 2019) En efecto, por medio de estos espacios Quito ha podido no solo ser receptor de financiación, proyectos y de asistencia técnica, sino también ha podido impulsar su paradiplomacia.

Así por ejemplo, el “programa de formación sobre localización de los ODS” impulsado por la Alcaldía en coordinación con la Dirección de Relaciones Internacionales y la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, contó con la participación de expertos de CGLU, UCCI y el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), para impartir talleres de formación a funcionarios municipales, jóvenes y líderes barriales sobre la localización de los ODS. (CGLU, s.f)

No obstante, el puntal de la interacción del Municipio de Quito no ha sido exclusivamente la búsqueda de cooperación con pares, quizás ni ha sido la razón principal. En estos ocho años la ciudad ha capitalizado una fuerte presencia y reconocimiento al interior de las redes de ciudades, llegando incluso a presidir algunas de ellas. Por ejemplo, Quito obtuvo en dos periodos 2013-2016 (Augusto Barrera) y 2016-2019 (Mauricio Rodas) la co-presidencia de CGLU (representante mundial de los

gobiernos locales), así mismo la co-presidencia de UCCI en el periodo 2012-2014 y la vicepresidencia de OCPM periodo (2011-2013). Esto ha consolidado indudablemente la posición de referente en cooperación descentralizada, y ha permitido a los burgomaestres capitalinos lograr una mayor visibilidad internacional, por ejemplo participando en foros internacionales o dictando conferencias sobre temáticas relativas a la sostenibilidad, urbanismo y la gestión municipal en general.

Resultado de esa presencia internacional y de la mayor relevancia que Quito ha tomado a nivel internacional, fue posible la nominación de Quito como sede de la tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III, un hito fundamental en estos ocho años. La candidatura fue impulsada desde 2013 por el entonces alcalde Augusto Barrera, el 17 de octubre de 2016 Quito recibía alrededor de 25 000 delegados de 192 países entre jefes de Estado, ministros, representantes de gobiernos locales, miembros de organizaciones civiles, académicos, actores locales e indígenas, para discutir la Nueva Agenda Urbana. El 20 de Octubre de ese año se firmaba la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos (2016) instrumento que por los siguientes 20 años orientará los procesos de desarrollo, urbanización mundial y cooperación entre ciudades. Este hecho como sentencia el Director de Relaciones Internacionales “marca un antes y un después para Quito (...) a raíz de eso nuestra actividad internacional ha sido mucho más fuerte, nos posicionamos como un referente internacional en algunos temas como cambio climático” (Balda, 2019).

A continuación se realiza una clasificación de las redes en las que está inscrito actualmente el Municipio de Quito en torno a dos variables: el tipo de red ya sea geográfica, de perfil común o temáticas; y su orientación, ya sea estratégica es decir que busca la incidencia sus intereses a nivel internacional por medio del cabildeo (lobbying) y técnica, que más bien basa su actividad en el fortalecimiento de las capacidades de los miembros por medio de capacitaciones, intercambios, cooperación técnica, entre otros. Para ver el detalle completo de las redes y sus temáticas específicas Ver Anexo 3.

Categorización Redes del MDMQ		Tipo de Red		
		Geográfica	Perfil Común	Temáticas
Orientación	Estratégica (Lobbying)	<ul style="list-style-type: none"> • CGLU • FLACMA 	<ul style="list-style-type: none"> • UCCI 	<ul style="list-style-type: none"> • AICE • ICLEI • LAC • RLCA
	Técnica (Cooperación Técnica)	<ul style="list-style-type: none"> • AL-LAS 	<ul style="list-style-type: none"> • Metropolis 	<ul style="list-style-type: none"> • OCPM • C40 • 100 Ciudades Resilientes

Fuente: Anexo 3. Elaboración: propia

Como se puede apreciar, la mayor cantidad de redes en las que se encuentra inscrito el Municipio de Quito corresponde a redes temáticas. Por un lado las de orientación estratégica promueven educación (AICE), desarrollo sostenible (ICLEI), lucha contra el racismo y la exclusión (LAC) y derechos comunidad GLBTTHIQ (RLCA); mientras que las de orientación técnica se basan en patrimonio histórico urbano (OCPM), medio ambiente y cambio climático (C40), resiliencia y gestión de riesgos (100 Ciudades Resilientes). En las de tipo geográfica estratégica encontramos a CGLU y FLACMA ambas redes buscan la representación de las ciudades miembro ante los organismos internacionales y posiciones conjuntas de las ciudades a nivel global en el primer caso y de las ciudades latinoamericanas en el segundo caso. Mientras que la red AL-LAS de orientación técnica promueve cooperación en inclusión social, atracción territorial y sostenibilidad. Para finalizar tenemos las redes de perfil común, UCCI de orientación estratégica se basa en la promoción y difusión de políticas públicas enmarcadas en los ODS y Metropolis de orientación técnica la cual agrupa a las ciudades de más de 1 millón de habitantes y fomenta el

intercambio de experiencias entre ellas en materia de gobernanza urbana. (en base al Anexo 3)

Proyectos de Cooperación: Cooperantes, Áreas de Acción y Flujo de Fondos.

La ciudad de Quito en la línea temporal 2010-2018 ha sido receptora de 15 proyectos de cooperación de gobiernos locales en modalidad descentralizada con un desembolso total USD.2.855.754,57. (Ver Anexo 4) Es importante señalar, sin embargo, que todos estos proyectos fueron ejecutados finalmente por diversas ONGs, y no fueron ejecutados directamente entre los gobiernos locales y el Municipio de Quito, únicamente los primeros destinaron los fondos y la ciudad fue la beneficiaria directa. Si bien esto no contribuye con nuestro objeto de estudio, que recordemos se basa en la cooperación descentralizada que involucra al menos dos gobiernos locales. es decir directa, es importante hacer notar la existencia de cooperación descentralizada indirecta cuya planificación, ejecución y control no pasa por ninguna instancia del Municipio de Quito.

Lo cual, si bien puede favorecer al desarrollo local, no aporta al fortalecimiento institucional del municipio de Quito ni de su contraparte y no posee aquello característico de la cooperación descentralizada: el acompañamiento entre gobiernos locales y la generación mutua de capacidades y experiencias. Es importante además hacer notar que éstos son los únicos proyectos de cooperación descentralizada sistematizados en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo cual indica que no se está cumpliendo lo que establece la norma nacional con respecto a la administración del registro nacional de acuerdos, programas y proyectos financiados por la cooperación internacional no-reembolsable, puesto que no se están sistematizando aquellos convenios establecidos entre el municipio de Quito con otras entidades locales internacionales.

En el presente capítulo se examinó por un lado la nueva arquitectura internacional en materia de Cooperación Internacional al Desarrollo y los principales instrumentos internacionales que la sustentan. Se realizó un repaso por los marcos globales que definen la acción internacional en materia de desarrollo, pasando primero por los ODM y luego los ODS, este último es el que rige la agenda global del desarrollo

sostenible hasta el año 2030 bajo 17 objetivos cuantificables. Luego se examinaron los principales instrumentos en materia de cooperación internacional y sus principales aportes a la nueva arquitectura de la Ayuda. La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (2005) que establece los 5 principios fundamentales de la AOD y la CID: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad. Y finalmente el Plan de Acción Accra y la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, cuyo hito fundamental fue el de reconocer la necesidad de articular de los nuevos actores de la cooperación (OSCs, ONGs, gobiernos locales, etc) en la prosecución de los objetivos de desarrollo. Finalmente se examinó brevemente las motivaciones geopolíticas, económicas y hasta personales (electorales) que alimentan al régimen de la cooperación internacional.

Posteriormente se examinó el objeto de estudio, la cooperación descentralizada. Primero mediante un breve repaso por el debate conceptual que gira alrededor del término y posteriormente se establece la definición de cooperación descentralizada que se utilizará para la investigación, entendida como aquellas iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales (al menos dos), procura estimular las capacidades de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo más participativo. Luego se analizaron las principales características de esta modalidad: la horizontalidad, el fortalecimiento de las capacidades (institucionales y territoriales) y la incorporación de mecanismos participativos. Así como sus principales temáticas: gobernabilidad, fortalecimientos institucional, democratización, movilidad, sostenibilidad, medio ambiente, resiliencia, entre otras. Finalmente se realiza una descripción de los dos principales mecanismos de cooperación: los hermanamientos, entendidos como aquellos acuerdos formales entre dos gobiernos locales que prometen establecer vínculos de cooperación ya sea por medio de intercambios, proyectos o el simple diálogo; y las redes de gobiernos locales, las cuales son espacios multilaterales que tienen como objetivo la consecución de resultados acordados conjuntamente a través de la participación y colaboración mutua, estableciendo además proyectos, intercambios y que buscan en última instancia unir en una sola voz a los gobiernos locales ante la arena internacional.

Luego se examinó el proceso de la descentralización de la gestión de la cooperación internacional no reembolsable. Primero mediante una aproximación

histórica al proceso de descentralización ecuatoriano, luego su estructura actual desde la Constitución de 2008, a partir del cual se emana el COOTAD (2010), instrumento normativo que regula la gestión de los GADs y que establece un régimen de competencias exclusivas para cada nivel de gobierno (Central, Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial). Se examinó la competencia de gestión de la cooperación internacional no reembolsable de los GADs, el marco jurídico que lo sustenta (COOTAD, COPFP, Resolución 0009-CNC-2011), los principios que los rigen y su articulación institucional con el Ministerio de Relaciones Exteriores (antes por medio de SETECI). Finalmente se abordó los lineamientos estratégicos de la cooperación internacional no reembolsable que incluyen los 5 principios de la Declaración de París: gestión soberana (apropiación), cooperación desligada (alineación), complementariedad (armonización), eficacia e impacto (gestión orientada a resultados) y mutua responsabilidad.

Finalmente se examinó el estudio caso: la gestión de la cooperación descentralizada del Municipio de Quito en los años 2010-2018. Allí se analizaron los marcos normativos que durante esos ocho años regularon la gestión del municipio: el PMDOT 2012-2022 y el PMDOT 2015-2025, así como la gestión institucional de la planificación del desarrollo y su articulación con el resto de dependencias municipales; prestando especial atención a las funciones y competencias de la Dirección de Relaciones Internacionales en la rectoría que tiene sobre la gestión paradiplomática del municipio y particularmente sobre la gestión cooperación internacional del municipio. Finalmente se detallaron los principales hitos de la gestión del municipio al desarrollo local y al fortalecimiento de la institución por medio de los convenios bilaterales con otras municipalidades mediante hermanamientos, así como en las redes de ciudades, las cuales además se las catalogó en base a su orientación (estratégica, técnica) y a al tipo de red (territorial, perfil común o temática) para analizar las principales temáticas en las que el Municipio realiza la cooperación con otros pares. Finalmente se examinaron los proyectos de cooperación de origen descentralizado de la que fue beneficiaria la ciudad y se concluyó que éstos si bien tuvieron impacto en el desarrollo local, al no haber existido comunicación entre los gobiernos locales donantes y el Municipio de Quito, se concluyó que no tuvieron impacto en el fortalecimiento institucional.

CAPÍTULO III

Paradiplomacia y gestión de la cooperación descentralizada del MDMQ frente a la tensión global/local

En el presente capítulo se analizará la influencia tanto de la esfera global como de la local en el impulso y dirección de las prácticas paradiplomáticas y en especial de la gestión de la cooperación descentralizada del Municipio de Quito. Posteriormente se realiza un análisis de los avances que ha tenido cooperación descentralizada y la gestión de la cooperación internacional en el fortalecimiento institucional del municipio y consecuentemente al desarrollo local de la ciudad. Finalmente, se analiza la cooperación descentralizada a la luz de las posturas cosmopolita y comunitarista para dar cuenta del tipo de lógica que prima en el relacionamiento del municipio con otros agentes locales en el ámbito internacional.

3.1 La tensión global-local y la gestión paradiplomática del DMQ

En los ocho años que envuelven la presente investigación, el MDMQ ha mostrado una relativa continuidad en su acción internacional, pese a haber sido liderada por dos administraciones municipales de partidos políticos contrarios. Esto debido en parte a la emergencia de nuevos actores en la escena y de la creciente influencia de la esfera global que, desde comienzos del siglo XXI, compele a las ciudades a tomar un rol más protagónico en instancias internacionales, así como a ser actores centrales del desarrollo en sus respectivos territorios. No obstante, localmente ha existido un fuerte impulso hacia la paradiplomacia respaldado por el marco jurídico -nacional- que obliga al Municipio a incorporar un eje internacional que acompañe su gestión y también gracias a los beneficios políticos y administrativos que la inserción internacional conlleva y que ha sabido ser aprovechada por los ediles.

En efecto, la rápida y descontrolada urbanización, la creciente desigualdad social ya no solo entre países ricos y pobres sino también al interior de las ciudades, el vertiginoso deterioro ambiental y la imposibilidad de los Estados de hacer frente a estas problemáticas, puso el foco de la comunidad internacional en los gobiernos locales y más concretamente en las ciudades, como nuevos actores clave en el desarrollo, dada su

cercanía con los territorios y la posibilidad de ser sus locutores en los espacios internacionales. La paradiplomacia de la ciudad de Quito se explica justamente por esta tendencia, como señala Balda (2019), que se genera mundialmente -la internacionalización de las ciudades- a la cual la ciudad se alineó, y que a partir de ahí la ha ido fortaleciendo y consolidando paulatinamente como una parte importante de la gestión municipal, debido justamente a ese continuo relacionamiento con otras ciudades, gobiernos locales, organismos internacionales y actores privados internacionales.

El terreno que ha ido cediendo el Estado a las instancias locales tanto exteriormente, al dejar de ser el actor unitario en las relaciones internacionales, como al interior, por el proceso de descentralización, ha sido aprovechada por el Municipio de Quito para reforzar la rectoría de la institución municipal en esos espacios delegados por el Estado central (prestación de servicios básicos, desarrollo local, movilidad, recaudación, etc) por medio de la interacción con el ámbito global, del cual ha recibido conocimiento profesional y técnico, financiamiento y hasta reconocimiento internacional.

En este sentido es importante recalcar también el impulso que ha recibido la acción paradiplomática de Quito gracias al marco jurídico nacional y al modelo actual de descentralización ecuatoriano que avala la internacionalización de los GADs y que permite una mayor flexibilidad para que estos entablen relacionamientos directos con actores internacionales (gobiernos locales, Estados, bancas multilaterales, etc.) en el cumplimiento de sus competencias. Esto sumado al apoyo técnico y profesional brindado por el Estado nacional en los primeros años de transferencia de la competencia de gestión de la CINR, así como el refuerzo continuo en cuestiones como el mapeo de cooperantes, la publicación de los balances de cooperación (Mapa de la Cooperación) o incluso en la poca o nula injerencia en la acción exterior de la ciudad. Esto sin duda ha contribuido a que la paradiplomacia municipal de Quito se desarrolle sin contraponerse con el Estado-nacional, quizás todo lo contrario, y que consecuentemente se fortalezca y devenga en una práctica institucionalizada.

Como se puede apreciar, la propagación de la actividad exterior de los gobiernos locales encabezada principalmente por las ciudades, ha provocado que paulatinamente

otras ciudades se involucren en este fenómeno, y así mismo que la comunidad internacional y una gran mayoría de Estados den apertura a procesos de descentralización. Y Quito es una ciudad que en ese contexto, cuenta con la doble ventaja de, por un lado poseer un cierto posicionamiento a nivel internacional ya sea por su condición de ciudad capital o por su trayectoria en ámbitos internacionales, y por otro de estar amparada bajo un marco legal que en palabras de Male y Cors (2014, pág. 62) es el “más favorable a la autonomía local en materia internacional (en el contexto regional)”. Esto ha favorecido a que se genere una sinergia entre la cooperación descentralizada y la internacionalización de la ciudad, en otras palabras, la flexibilidad que ha tenido la ciudad para cooperar con otras ciudades por medio de hermanamientos o de la actuación en redes impulsó la internacionalización de la ciudad, y el mayor reconocimiento de la ciudad en el ámbito exterior impulsó a su vez la cooperación de la ciudad con otras ciudades, puesto que, como se pudo apreciar en el anterior capítulo, la ciudad se ha posicionado como referente en muchos proyectos y temáticas.

Ahora bien, no hay que perder de vista que si bien existe una cierta expansión ininterrumpida de las prácticas paradiplomáticas y una mayor institucionalización de esta práctica, ésta está aún lejos de consolidarse como un asunto prioritario de la ciudad, en comparación con otras experiencias regionales como las ciudades de Bogotá y Medellín (referentes regionales en paradiplomacia) o la ciudad de México (que desde 2016 posee una Constitución política y tiene el mismo estatus que un Estado federal). Esto se debe en parte al proyecto inconcluso de autonomía distrital de la ciudad. El estatuto autonómico es una suerte de Constitución local que transfiere al municipio la totalidad de competencias tanto del GAD provincial como del GAD regional, lo que se traduce en una mayor autoridad sobre su territorio, una mayor transferencia de recursos y una mayor autonomía frente al Estado-central. Ya sea por la falta de consenso entre los actores locales (municipio, autoridades, sector privado, sociedad civil, dirigentes) o la falta de voluntad política de las autoridades, lo cierto es que Quito no ha podido emitir su estatuto autonómico y de esta manera consolidar un modelo de ciudad a largo plazo (más allá de las vicisitudes electorales), que logre cimentar una verdadera estrategia de acción exterior, una política exterior para la ciudad.

La internacionalización de una ciudad no se debe considerar como la suma total de relacionamientos con entidades internacionales, sino como el resultado de la

aplicación de un marco estratégico previamente discutido y definido. La estrategia de acción exterior permite articular las necesidades locales con el contexto externo por medio de la identificación de fenómenos o tendencias (económicas, geopolíticas, sociales, medioambientales) que inciden en el territorio en el corto y largo plazo, así como de las posibilidades que ese entorno ofrece al territorio para resolver problemáticas concretas. En este sentido, es una herramienta que, a diferencia de los planes de desarrollo, fija una línea de acción concreta en materia internacional que permite a las dependencias involucradas y a sus funcionarios orientarse bajo lineamientos específicos (y no generales como en el caso de los PMDOT), mantener un seguimiento de las acciones en materia exterior y fundamentalmente mantener una coherencia en las acciones, esto involucra por ejemplo, que al entablar proyectos de cooperación, participar en redes o asistir a eventos internacionales estos no resulten en actividades puntuales y aisladas, sino que estas estén articuladas a una estrategia integral que permita dar un seguimiento de estas acciones y que logren mantener sus beneficios en el tiempo. Esto indudablemente fortalece la posición del municipio frente a otros actores internacionales, mejora la estructura organizativa de la institución articulando las diferentes dependencias al trabajo de la dirección de relaciones internacionales y permite a la ciudad capitalizar las acciones exteriores en aportes tangibles para el desarrollo.

3.2 Aportes de la cooperación descentralizada del MDMQ al fortalecimiento institucional y al desarrollo local.

En primer lugar, es de vital importancia no sobredimensionar los aportes de la cooperación descentralizada, y en general de toda cooperación internacional, al desarrollo. La cooperación debe ser considerada como un instrumento que coadyuva los procesos de desarrollo de un país o un territorio, siempre y cuando esté dirigida a fortalecer el liderazgo y soberanía de las instituciones gubernamentales ya sean estas nacionales o subnacionales, caso contrario se puede cometer las equivocaciones que la cooperación internacional ha tenido interviniendo en Estados “frágiles”¹². En este sentido, cuando se aborda la cuestión de la cooperación en especial la descentralizada, la cual como se expuso en el anterior capítulo apuntala fundamentalmente al

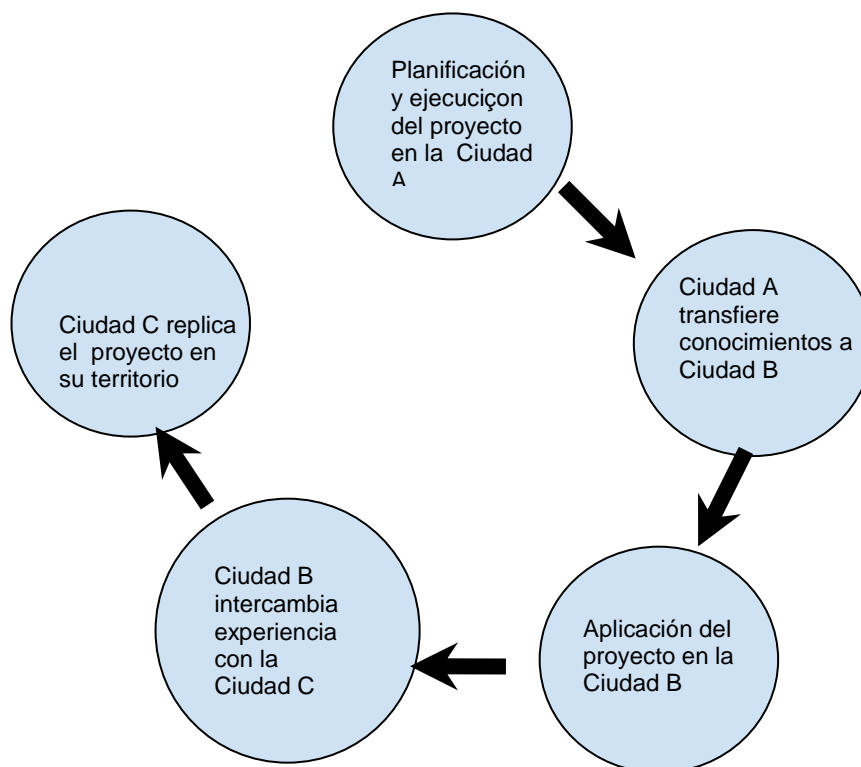
¹² Al respecto leer: *International Engagement in Fragile States Can't we do better?* OCDE 2011

fortalecimiento de capacidades del gobierno local, es importante articular los aportes al desarrollo con el fortalecimiento institucional.

Los aportes de la cooperación descentralizada gestionada por la municipalidad de Quito, se han canalizado indiscutiblemente hacia el fortalecimiento institucional. Ya sea por medio de los hermanamientos o del relacionamiento en las redes de ciudades, la relación con otras ciudades se ha basado en el acompañamiento mutuo con miras a la consolidación de las políticas públicas locales, el fortalecimiento de las estructuras y capacidades municipales, el fomento de la gobernabilidad local, la participación ciudadana, la transversalización de temáticas y hasta la creación de posturas conjuntas en contextos supra-locales y supra-nacionales. Como se puede apreciar, la esencia de las intervenciones de cooperación con otras ciudades no se han centrado en el establecimiento de proyectos de cooperación tradicionales basados en la transferencia de recursos para dotar de servicios básicos concretos, o la capacitación de la ciudadanía en temas de productividad por ejemplo, sino que se han enfocado en el refuerzo de la institucionalidad del municipio, sus capacidades y los procesos necesarios para contribuir a la eficiencia en la aplicación de sus políticas públicas, la provisión de servicios básicos y en general en todo lo que respecta a la gestión municipal.

Este enfoque que se orienta hacia el apoyo institucional más que a la implementación de proyectos, ha permitido una cooperación sostenida entre municipios, en comparación con aquella cooperación tradicional basada en proyectos cuya sostenibilidad en el tiempo queda supeditada a la transferencia de recursos y a la duración misma del proyecto. Si bien se puede argumentar que este tipo de cooperación –indirecta- es superficial y no logra realizar acciones concretas en el territorio, es importante señalar que la cooperación entre municipios no cuenta, en primer lugar, con grandes flujos de financiamiento que permitan crear programas integrales y no únicamente proyectos puntuales y, por otro lado, que este tipo de cooperación es más bien experimental y con una proyección a futuro. En efecto, las colaboraciones que ha tenido el Municipio de Quito por ejemplo con el ayuntamiento de Madrid con el proyecto “Gobierno Abierto”, o con el gobierno de Buenos Aires con el programa “Salud al Paso” han sido el producto en primer lugar de una planificación y ejecución en un contexto, luego de un proceso de fortalecimiento y mantenimiento de la iniciativa, posteriormente la experiencia positiva capta la atención de otras ciudades, una de ellas

Quito, la cual vio la oportunidad de replicar en su contexto local esa iniciativa y contar con la ayuda técnica y logística de su contraparte, y mediante sus propios recursos financieros, organizativos y humanos, logró consolidar ese proyecto en la ciudad. Finalmente de la misma manera colaborar pudo con otra ciudad para compartir su experiencia. El siguiente gráfico ejemplifica este proceso:



Los aportes de la cooperación descentralizada al desarrollo local, visto desde el fortalecimiento institucional, se contemplan a la luz del apoyo a las políticas públicas en los distintos ámbitos de competencia de la autoridad local por medio del mejoramiento técnico, organizativo y político del municipio. Así pues, se conciben dos perspectivas del fortalecimiento institucional, una meramente técnica y organizativa enfocada en la profesionalización del talento humano y las capacidades de ejecución, y otra política, de refuerzo de la autonomía del gobierno local y de incentivo a la participación ciudadana. En ambas perspectivas no existe realmente un impacto tangible en el territorio al corto plazo, al contrario, son acciones que buscan consolidar la institucionalidad municipal con miras al largo plazo con el fin de mejorar la gestión municipal ya sea en la generación de políticas públicas, la prestación de servicios, la

transparencia e incluso la participación activa de la ciudadana en los procesos de planificación y ejecución de las políticas públicas locales.

En contraste con esta modalidad de cooperación, observamos los proyectos de cooperación descentralizada indirecta (el financiamiento proviene de un gobierno descentralizado pero la planificación y ejecución del proyecto es realizada por una ONGs). Estos son proyectos del tipo de cooperación “tradicional”, buscan un impacto directo en el territorio en el corto y mediano plazo, poseen una cantidad determinada de fondos y una duración específica. A diferencia de la cooperación antes mencionada, este tipo de cooperación no posee las características de horizontalidad (no existe un relacionamiento entre pares, son proyectos planificados desde el gobierno local donante y replicados en la ciudad receptora) ni de fortalecimiento a la institucionalidad receptora (no se utilizan los recursos humanos y materiales del gobierno local beneficiario, no interviene ninguna de sus dependencias y no ejerce su liderazgo). Esto no quiere decir que su pertinencia y eficacia sea cuestionada, la intención aquí es diferenciar la especificidad de la cooperación descentralizada (en la acepción utilizada en la investigación) con la cooperación tradicional, en su versión descentralizada.

Estos proyectos han sido en su mayoría de intervención directa en el territorio y enfocados en el desarrollo de las capacidades de la población beneficiaria. Así pues, se han concentrado en la capacitación de grupos sociales vulnerables (mujeres, jóvenes y personas de escasos recursos, migrantes) y actores sociales relevantes en materia laboral y emprendimientos, educación (básica y 4to nivel), derechos ciudadanos, salud sexual y reproductiva, política local; así mismo en el la construcción de espacios de participación en los barrios de la ciudad, fortalecimientos de los mecanismos organizativos de las organizaciones de base participativos e impulso a la economía popular y solidaria.

Claramente se puede apreciar los ámbitos de acción y los objetivos que persiguen una y otra forma de cooperar. Aquella que denominamos cooperación descentralizada tradicional, apunta al fortalecimiento directo de las capacidades de los actores sociales, la cooperación descentralizada (que involucra al menos dos gobiernos locales) apunta al fortalecimiento de ambas instituciones. La primera establece proyectos cuya ejecución preferentemente la realizan ONGs, la segunda opta por el intercambio de experiencias y proyectos ejecutados por la institución receptora. El fin

manifiesto de la primera se agota en el proyecto mismo¹³, la segunda manifiesta un objetivo ulterior, fortalecer la autonomía local e impulsar a los gobiernos locales como ejes articuladores del desarrollo en el territorio.

3.3 Cooperación descentralizada: ¿Comunitarismo, cosmopolitismo o una tercera vía para la gobernanza local y global?

Las grandes problemáticas a las que se enfrenta la comunidad internacional hoy en día (calentamiento global, migración, pandemias, desigualdad, etc.), son progresivamente más globales, mientras que las capacidades institucionales de los Estados y los organismos internacionales parecen no poder lidiar con esa naturaleza global. En este complejo escenario, caracterizado además por la puesta en duda de las estructuras mismas del sistema internacional, ha cobrado fuerza la cooperación entre ciudades y su internacionalización, como un nuevo horizonte de la cooperación al desarrollo y la gobernanza mundial. La emergencia de las ciudades supone un verdadero giro copernicano en la gobernanza mundial -estatocéntrico- y una tercera vía entre el orden westfaliano imperante y la conformación de un gobierno global. En efecto, la cooperación descentralizada, una de las formas en que se materializa la internacionalización de las ciudades quizás la principal, enarbola en su actuar aspiraciones universalistas como el desarrollo, la equidad, la sostenibilidad del medio ambiente, la democracia, el buen gobierno, etc., al tiempo que reclama y reivindica el rol de las localidades (ciudades) como agentes centrales de su propio sendero de desarrollo.

¿La cooperación descentralizada es entonces comunitarista o cosmopolitista? ¿Busca consolidar los procesos locales o más bien implica una renuncia a ciertas lealtades locales como base para una interacción entre ellas? El estudio de caso de Quito nos aporta alguna luz a estas preguntas. No obstante hay que precisar algunas consideraciones que se plantearon en el primer capítulo. El fenómeno urbano y la globalización han conllevado inexorablemente a la expansión de lógicas propias de la modernidad a casi todos los rincones del planeta. Hoy en día las principales ciudades

¹³ Esto no quiere decir que no existan motivaciones ulteriores por parte de los gobiernos locales donantes como se explicó en el anterior capítulo, únicamente que el proyecto no persigue en su ejecución otro objetivo que el planteado.

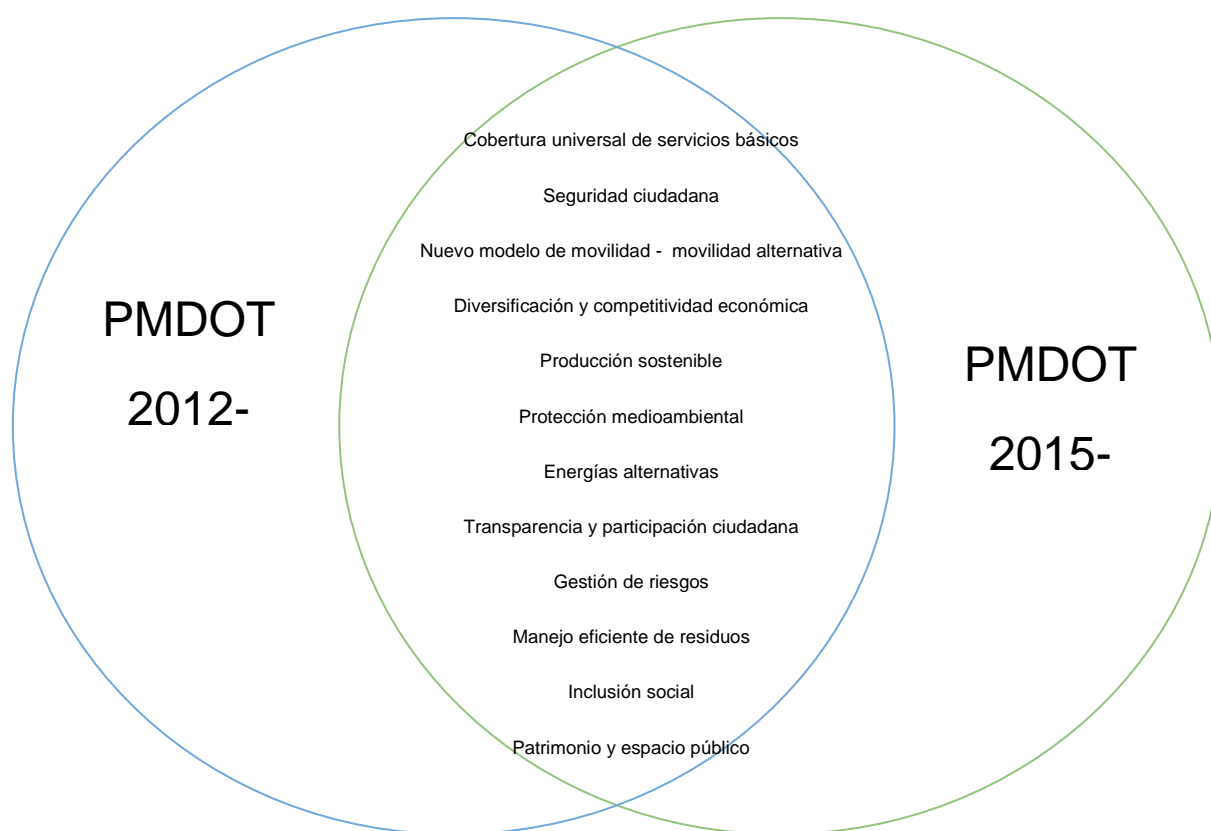
del mundo se encuentran articuladas a una economía global, el mundo de las telecomunicaciones, el mercado financiero, un sistema político liberal y a un proceso global de urbanización; y las localidades -no urbanas-, ceden paulatinamente terreno frente al creciente fenómeno de urbanización mundial, al tiempo que sus saberes y prácticas locales -tradicionales o no modernas- van siendo desplazadas de su rol central en la sociedad frente a estas nuevas lógicas. De allí la dificultad de hablar realmente de una lógica comunitarista que guíe el actuar de las ciudades, más bien la ciudad -moderna- cuanto más poblada y articulada esté a la economía global, más inscrita está en la lógica cosmopolitista.

Quito es sin duda una de las ciudades del país más ligadas al ámbito internacional, quizás superada por Guayaquil. Su condición de capital y de centro del quehacer político de la nación, la ha hecho receptora de inversiones privadas, domicilio de las oficinas centrales de empresas multinacionales, sede de consulados y embajadas, así como de los principales centros de estudio nacionales, receptora de grandes flujos de turistas e inmigrantes y hogar de casi tres millones de habitantes. Esto en medio de un complejo y caótico proceso de urbanización¹⁴ que ha tenido tres momentos centrales: 1) comienzos del siglo XX, marcado por la transición de la forma de organización territorial radial-concéntrica (propia de la fase de conformación urbana) hacia una organización longitudinal provocada por predominio de las relaciones de producción capitalistas, la consolidación del Estado-central y la constitución bicefálica de la urbanización nacional (Guayaquil-Quito); 2) fines la década del 20 del siglo pasado, empieza a gestarse una forma de organización longitudinal-polinuclear articulada a la nueva inserción del Ecuador en la división internacional del trabajo tras la crisis de las exportaciones y la gran depresión. 3) desde los años 70 del siglo pasado, que emerge la forma de organización metropolitana irregular-dispersa que se mantiene hasta hoy, producto del boom petrolero y de la consecuente modernización capitalista del Estado y la sociedad.

Este sucinto recorrido del proceso de urbanización de la ciudad de Quito, nos alerta de la innegable implicación de la ciudad en la lógica global de mercado y de la

¹⁴Siguiendo a Carrión (1987) la urbanización ecuatoriana se materializa en dos momentos: 1) la conformación urbana, que responde a una lógica preeapitalista de organización socio-territorial, y 2) el proceso de urbanización, en el que el modo de producción capitalista se muestra hegemónico en la organización socio-territorial.

incidencia del fenómeno urbano y moderno en la ciudad. Es a partir de las problemáticas que acarrea la ciudad, producto del proceso de urbanización desordenado: migración interna y externa, la exclusión, la desigualdad económica y social, los altos índices de contaminación, la crisis de la movilidad, la inseguridad y la falta de apropiación del espacio público; que se estructura la política pública de las administraciones municipales. Si revisamos con atención los ejes de acción que abordan los planes metropolitanos arriba expuestos, se puede observar una similitud en los lineamientos estratégicos que en que una y otra administración ha dirigido su gestión:



En ambos se plantean políticas en torno a la movilidad, producción, emprendimiento, diversificación y competitividad económica, gestión de riesgos, inclusión social, combate a la contaminación, patrimonio, etc. Sus políticas y sus ejes de acción son similares y todos ellos provienen de una misma mirada sobre el desarrollo: urbana, moderna y globalizada. En consecuencia, al entablar relaciones de cooperación con otras ciudades para intercambiar experiencias locales “propias” realmente se intercambia desde un mismo locus; lo local queda allí supeditado a una lógica universalista de política y desarrollo. La cooperación entre ellas entonces, parte de un reconocimiento explícito o implícito, consciente o no, de que en una era de

globalización y de crisis globales ya no deben actuar desde lo local únicamente, es necesaria una articulación de los territorios en un contexto global.

Por otra parte, en materia de planificación del desarrollo, el puntal a partir del cual se despliega la cooperación descentralizada, se pudo observar que esta responde a una lógica cosmopolitista y vertical, que se articula con las líneas de desarrollo enmarcadas en los ODS y la Nueva Agenda Urbana, y en la cual la participación de la ciudadanía es accesoria puesto que se limita al apoyo, consulta y asesoramiento a las autoridades municipales encargadas de la planificación del desarrollo, y cuando tiene una incidencia plena en la definición de políticas públicas esta se limita a ciertos espacios y mecanismos puntuales y esporádicos (silla vacía, Quito Decide, Consejo Metropolitano de Planificación):

	Cooperación Descentralizada	PMDOT y Planificación del Desarrollo	Incidencia Ciudadana
Lógica Cosmopolitista	<ul style="list-style-type: none"> • Temáticas comunes • Réplica de experiencias exitosas • Fines universales: desarrollo, democracia, solidaridad 	<ul style="list-style-type: none"> • Preponderancia de los ODS, Nueva Agenda Urbana y otros instrumentos internacionales. • Los ejes de acción se limitan a buscar soluciones a problemáticas causadas por el proceso urbano • Priman las lógicas modernas, globales y urbanas 	<ul style="list-style-type: none"> • Incidencia accesoria (apoyo, consulta y asesoramiento). • Limitada a mecanismos puntuales y esporádicos.

En el presente capítulo se analizó cómo la confluencia del fenómeno de la internacionalización de las ciudades y de una legislación nacional que permite a sus gobiernos locales una interacción internacional casi sin restricciones, ha permitido al Municipio de Quito consolidar una trayectoria de cooperación con otras ciudades y además una cierta imagen internacional frente a sus pares, a pesar de no contar con una estrategia de internacionalización y un estatuto autonómico que logren consolidar una visión de ciudad frente a los retos y oportunidades del entorno global. Por otro lado, se constató que la cooperación descentralizada es una modalidad de cooperación cuyos aportes al desarrollo se constatan por medio del fortalecimiento de los gobiernos locales como agentes articuladores del desarrollo en sus territorios, por medio del intercambio de conocimientos técnicos, la profesionalización del talento humano, la mejora de las capacidades y del fomento de la participación de la ciudadanía en los procesos de planificación y gestión municipal. Siguiendo esta línea se analizó la cooperación descentralizada a la luz del concepto de cosmopolitismo incrustado, al ser esta una modalidad que fomenta la cooperación entre gobiernos locales en miras a la consecución de preceptos normativos universales y a un cambio en la gobernanza estatocéntrica, partiendo del reconocimiento de la identificación con múltiples afiliaciones: locales, nacionales y globales; pero que a su vez se materializa en el fortalecimiento de las localidades como agentes organizadores de la vida pública y de la formación identitaria de sus ciudadanos.

CONCLUSIONES

Las localidades, que hace no mucho tiempo se las consideraba alejadas respecto a la “alta política” internacional y a las grandes decisiones globales monopolio casi exclusivo de los Estados, son hoy por hoy compelidas a intervenir activamente en el espacio global. Ya sea desde las instancias supranacionales (UE, ONU) como nacionales, se han extendido una serie de instrumentos, normativas y regímenes que han impulsado la internacionalización de las localidades, liderada ciertamente por las ciudades, profundizando aún más la interacción entre las esferas global-local que se venía materializando principalmente por la globalización económico-tecnológica. Este involucramiento en el plano político -global-, tuvo su puntal en el régimen de la CID, bajo la cual los gobiernos locales lograron dos hitos fundamentales: 1) crear espacios de relacionamiento por fuera del marco estatal, y 2) erigirse como los nuevos socios estratégicos en los esfuerzos por el desarrollo internacional.

Así pues, los gobiernos locales han encontrado en el régimen de la cooperación internacional una herramienta fundamental para incursionar en la esfera global y ésta, a su vez, encontró en los gobiernos locales la oportunidad para mostrar una imagen renovada, más horizontal y democrática. París, Busan y Accra cimentaron el camino para la nueva gran apuesta de la CID: las localidades. Bajo los principios de apropiación, alineación y horizontalidad los gobiernos locales alrededor del mundo cooperan globalmente para dar, soluciones a las problemáticas locales, a su vez la comunidad internacional ve en la cooperación local un coadyuvante a las grandes problemáticas globales. Esto se aprecia en dos niveles, por un lado en las temáticas bajo las que se realiza la cooperación entre gobiernos locales (movilidad, urbanismo, inclusión, democratización, gestión de riesgos, etc.), éstos buscan por medio del intercambio de experiencias, conocimientos y profesionales, con otros gobiernos locales encontrar nuevas respuestas a las problemáticas locales que les son comunes. Por otro, globalmente se insta a los gobiernos locales a localizar los lineamientos internacionales en materia de desarrollo (localización de los ODS) y dirigir su gestión en base paradigma de desarrollo imperante.

Esta primera conclusión busca llamar la atención sobre la limitación fundamental de la cooperación descentralizada y generalmente de la inserción

internacional de los gobiernos locales, que ya sea por sus propias dinámicas locales insertas, por ejemplo en el caso de las ciudades¹⁵, en la lógica urbana, moderna, globalizada, o la naturaleza misma del sistema internacional, no se evidencia que la cooperación descentralizada y la internacionalización de los gobiernos locales suscite ineluctablemente un cambio de “abajo hacia arriba” en la gobernanza mundial. De hecho se constata que la tendencia más bien indica que las localidades van a estar directamente implicadas en las decisiones que se tomen en las altas esferas de la política internacional. Que los gobiernos locales gozan hoy de un papel indiscutiblemente más preponderante en la escena internacional, no significa que a partir de ellos se posibilite un diálogo diverso semejante a la propuesta posdesarrollista. La cooperación entre ciudades se la realiza dentro de un marco definido por el paradigma de desarrollo y las dinámicas propias del territorio marcadas por el fenómeno urbano y la vinculación a la economía global.

No obstante, la especificidad de la cooperación entre gobiernos locales ciertamente da un nuevo enfoque al régimen de la CID, aportando con elementos de innovación que ha posibilitado ciertamente la construcción de nuevos modos de relación entre el Norte y el Sur global en materia de cooperación y desarrollo. Por un lado tenemos la especificidad de los interlocutores de esta modalidad que no son equiparables con otros actores tradicionales como los Estados o las ONGDs. Los gobiernos locales son actores específicos que poseen la doble ventaja de tener atributos de actores públicos y de estar en permanente contacto con la dimensión local-territorial y en consecuencia con sus mandantes. Esto da la oportunidad a los gobiernos locales de poder ser capaces de promover acciones de cooperación más complejas que ponga en relación directa a actores políticos legitimados e impliquen a un mayor número de entidades y actores locales (universidades, asociaciones culturales, movimientos feministas empresas locales, etc.).

¹⁵ Se pone el ejemplo de las ciudades debido a que ellas encabezan la internacionalización de los gobiernos locales y por el estudio de caso Sin embargo, si tomamos como ejemplo localidades rurales, también éstas en su gran mayoría están inscritas en la lógica de la división internacional del trabajo y muchas son objeto de transformaciones en función de lógicas de la modernidad, el fenómeno urbano y la globalización económica y las telecomunicaciones.

Así mismo en el contenido y las modalidades encontramos características innovadoras y que han permitido el despliegue de esta práctica. Por un lado, como se ha venido señalando la cooperación descentralizada se concentra en contenidos específicos, articulados a la Nueva Agenda Urbana, los ODS y a las competencias y planes de desarrollo propios del gobierno local; por lo general estos contenidos se basan en: servicios públicos locales, políticas urbanas, gestión del territorio, resiliencia y gestión de riesgos, democratización, etc. Así mismo los gobiernos locales comparten una agenda de intereses, alejada de las grandes disputas geopolíticas y comerciales del nivel estatal, que más bien se centra en la consolidación de la modalidad de cooperación descentralizada, acrecentar su relevancia internacional, el mejoramiento de las capacidades institucionales y el fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos locales. En este sentido, las relaciones de cooperación entre gobiernos locales gozan una similitud de temáticas y objetivos comunes que han permitido la recepción de esta práctica por parte de gobiernos locales, que a través de hermanamientos y redes de gobiernos locales, encuentran una plataforma que les permite entablar acciones conjuntas, recibir conocimientos técnicos, compartir y aplicar experiencias, mejorar su gestión y procedimientos. En fin, la modalidad de cooperación descentralizada abre un abanico ilimitado de posibilidades de cooperar que van más allá de las fórmulas de la CID tradicional que se enfoca en la convocatoria de proyectos.

En este sentido la cooperación descentralizada da paso a un vínculo más cercano y horizontal entre los socios, permite el fortalecimiento institucional de ambos y promueve una mejora en la gestión de los asuntos locales. Como se advertía más arriba, el impacto de la cooperación descentralizada al desarrollo, pasa en primera instancia y fundamentalmente por el fortalecimiento de la institucionalidad del gobierno local. En efecto, la cooperación descentralizada implícitamente reconoce que, para que los aportes de la cooperación tengan un impacto sostenible sobre las condiciones de vida de la población, la cobertura de necesidades básicas, la mejora de las condiciones sociales y económicas, los esfuerzos se deben enfocar fundamentalmente en el incremento cuantitativo y cualitativo de las capacidades de la institución local y de su rol como agente central del desarrollo de su territorio.

Ahora bien, el análisis de caso de la presente investigación nos revela algunas consideraciones. Primeramente, es importante recalcar el rol que ha tenido el modelo de

descentralización que se estableció a partir de la Constitución de 2008, en la consolidación de los GADs como actores centrales en el desarrollo territorial y posibles actores en el ámbito internacional. Dejando atrás el modelo de “autonomía a la carta” que permitía a cada gobierno local asumir aquellas competencias que quería, que se tradujo en un proceso de descentralización desordenado y confuso, en el que muchas competencias eran transferidas sin que los gobiernos locales cuenten con un los recursos humanos, económicos ni institucionales adecuados o suficientes para asumirlas. El nuevo modelo en cambio se tradujo en un reparto homologado de competencias para cada nivel de gobierno seguido de un proceso de transferencia de recursos y fortalecimiento de técnico-político, del talento humano, institucional y sistemas. Así pues, la transferencia de la gestión de la cooperación internacional hacia los GADs ha permitido la institucionalización de esta práctica, que generalmente se la llevaba a cabo de manera informal y consuetudinaria, y ha consolidado la incorporación de una dimensión internacional a la gestión local.

Claro que las realidades de los GADs son heterogéneas y para muchos la gestión de la cooperación internacional y la internacionalización son aún prácticas incipientes que requieren de un mejora en el talento humano, los procesos administrativos y una mayor financiación por parte del GAD. Quito, en ese sentido, posee una serie de ventajas con respecto a sus pares nacionales, quizás equiparable únicamente con ciudades como Guayaquil, Cuenca o provincias como Pichincha y Guayas. Posee un trayecto de varios años en espacios internacionales y relacionamientos con otras ciudades, toda una dirección encargada específicamente de las relaciones internacionales del municipio y una posición relevante a nivel internacional al ser capital del país (con todas las implicaciones que esto conlleva). Así mismo el marco jurídico nacional en materia de descentralización y autonomía ha conllevado a que el municipio de Quito posea una mayor incidencia en el territorio (por el traspaso de nuevas competencias) y le brinde un amplio margen de actuación en la arena internacional, desde la recepción de flujos de cooperación internacional, el establecimiento de hermanamientos, hasta el acceso a endeudamiento con entidades multilaterales (ejemplo BID). Esto ha permitido que el Municipio de Quito afiance una presencia internacional que se ha traducido en algunos grandes logros en materia de cooperación descentralizada e internacionalización.

Entre estos logros que se pudieron analizar constan la creación de programas como “Salud al Paso”, la plataforma “Quito Decide”, convenios de asistencia técnica para las operaciones del aeropuerto Mariscal Sucre, restauración de patrimonio histórico, asistencia técnica en la creación del plan de movilidad integral (2013). Así mismo destaca la participación activa en redes de ciudades de las cuales ha obtenido asistencia técnica en programas de formación en localización de ODS por medio de UCCI, CGLU y la FAMSI, o la creación de una estrategia transversal de resiliencia por medio de 100 Ciudades Resilientes. Como también ha conseguido el liderazgo de varias redes de ciudades, como la co-presidencia de CGLU (en dos ocasiones), la co-presidencia de UCCI y la vicepresidencia de OCPM. El culmen de esta fuerte presencia de la ciudad en espacios internacionales, fue ser sede de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III, en el que la ciudad tuvo un papel central en la conformación de la Nueva Agenda Urbana.

Así mismo se pudo apreciar que la ciudad receptora de fondos de cooperación descentralizada por Usd. 2.855.754,57 provenientes en su totalidad de gobiernos locales españoles. Estos proyectos, a diferencia de la cooperación descentralizada arriba mencionada, fueron planificados y ejecutados exclusivamente por ONGDs, sin que exista ningún tipo de influencia por parte de la contraparte, en este caso el Municipio de Quito. En este sentido se encontraron diferencias entre los dos tipos de cooperación descentralizada que da cuenta de la especificidad de la cooperación descentralizada - directa-, objeto de estudio de la presente investigación. Mientras que cooperación descentralizada tradicional, apunta al fortalecimiento directo de las capacidades de los actores sociales, la cooperación descentralizada (que involucra al menos dos gobiernos locales) apunta al fortalecimiento de ambas instituciones. La primera establece proyectos cuya ejecución preferentemente la realizan ONGs, la segunda opta por el intercambio de experiencias y proyectos ejecutados por la institución receptora. El fin manifiesto de la primera se agota en el proyecto mismo, la segunda manifiesta un objetivo ulterior, fortalecer la autonomía local e impulsar a los gobiernos locales como ejes articuladores del desarrollo en el territorio.

El estudio de caso permitió establecer los aportes que ha tenido la cooperación descentralizada en estos ocho años de gestión. El objetivo principal de la investigación versaba sobre los aportes al desarrollo local y el fortalecimiento institucional. En este

sentido, se concluye que la cooperación descentralizada no ha tenido un impacto directo en el desarrollo territorial, en el sentido de que su acción no se ha centrado directamente sobre los actores de base, ni en la dotación de equipamientos o maquinaria, en la construcción de infraestructura o en el establecimiento de proyectos puntuales. Siguiendo la especificidad de esta modalidad de cooperación, sus aportes al desarrollo de la ciudad se materializan fundamentalmente en el fortalecimiento de las capacidades del municipio para ejercer sus competencias y asumir adecuadamente la responsabilidad del desarrollo territorial, que incluye el rol central en la planificación y ejecución del desarrollo de la ciudad, procurando una articulación con los actores de base, que a su vez fomenta de manera paralela la participación activa de la ciudadanía en la formulación de las políticas locales así como en la veeduría de la gestión municipal.

En este sentido, se concluye que los aportes que ha tenido la cooperación descentralizada al desarrollo local de la ciudad son, por lo tanto, a largo plazo, cualitativos y ampliamente diversos. En efecto, la capacitación de funcionarios municipales, el intercambio de expertos, la asistencia técnico profesional, la retroalimentación de políticas públicas locales y tendencias urbanas, la provisión de información científica y técnica así como el intercambio de experiencias “propias”, todas ellas objeto de la cooperación entre gobiernos locales, no han tenido una incidencia inmediata, cuantificable y específica. Por el contrario, han contribuido a que, a la larga, el Municipio de Quito -pueda- contar con una planta de funcionarios capacitados en gestión urbana, con procesos administrativos actualizados, que además desarrolle nuevas capacidades técnico-profesionales para la gestión cotidiana, políticas y proyectos públicos innovadores, nuevas herramientas para la participación y control ciudadanos, en fin, como se dijo anteriormente, los aportes pueden llegar a ser muy diversos y hasta incuantificables.

Mención aparte merece el aporte fundamental que ha tenido la cooperación descentralizada a la internacionalización de la ciudad y a sus prácticas paradiplomáticas a lo largo de estos ocho años que envuelve la investigación. Los hitos que ha logrado el municipio en materia internacional, arriba mencionados, igualmente se los debe considerar a razón de los aportes que puede brindar a largo plazo. En el capítulo tres se hacía referencia a la naturaleza sinérgica de la cooperación descentralizada y la paradiplomacia; en este sentido el esfuerzo continuado del municipio cooperando con

sus pares, fundamentalmente por medio de las redes de ciudades, ha permitido a la ciudad posicionarse como referente en materia urbana frente a sus pares, capitalizar el liderazgo de algunas de ellas y hasta lograr ser sede de la conferencia más importante para los gobiernos locales hasta la fecha. Sin duda Quito ha logrado ganarse un espacio más relevante entre sus pares, lo que ha su vez incentiva a futuro la consolidación de nuevos relacionamientos de cooperación con otras ciudades y en otras redes.

La importancia, por tanto, de la cooperación descentralizada para la ciudad y el municipio radica en ese potencial que brinda al gobierno local para fortalecer su autoridad en el territorio por medio de la mejora de sus capacidades institucionales y operativas, así como su capacidad de articular a la mayor cantidad de actores locales en el impulso al desarrollo del territorio y finalmente como catalizador de la internacionalización de la ciudad. No obstante, al respecto es importante mencionar algunas limitaciones que se pudieron constatar por medio de la investigación de caso. En primer lugar, pese a existir los elementos jurídicos nacionales, la falta del estatuto autonómico de la ciudad ha imposibilitado la consolidación de un modelo de ciudad que trascienda las vicisitudes electorales y se traduzca entre otras cosas, en la formulación de un plan de internacionalización de la ciudad y un plan rector de la cooperación, con lo cual se tiene un horizonte claro de los objetivos de la ciudad en el escenario global y así evitar la dispersión de las acciones internacionales de la ciudad.

Así mismo se evidenció el rol aún secundario y poco influyente de la participación ciudadana, no solo en los procesos paradiplomáticos de la ciudad, sino fundamentalmente en la planificación del desarrollo territorial. La cooperación descentralizada y la internacionalización de la ciudad pueden desplegar sus potencialidades allí donde exista una institución local fuerte y una apropiación por parte de la ciudadanía de los procesos de desarrollo de su ciudad, que incluye fundamentalmente la incidencia en las elaboración de las políticas públicas locales y la planificación al desarrollo. Si bien existen hasta ocho mecanismos de participación ciudadana, uno de los cuales tiene influencia directa en el ámbito legislativo (silla vacía) y otro en la proposición de políticas locales y que dicho sea de paso fue posible gracias a un proyecto de cooperación descentralizada (Quito Decide), el proceso de planificación del desarrollo del municipio adolece de una verticalidad que imposibilita un verdadero empoderamiento de la ciudadanía en la definición de las políticas locales y

el desarrollo territorial. El objeto central de la investigación no ha sido ciertamente la incidencia de la participación ciudadana en la cooperación descentralizada, ni los aportes de ésta a la participación ciudadana; no obstante ha sido una dimensión adyacente a la investigación justamente porque es central en el debate del desarrollo y la cooperación internacional. La descripción del proceso de planificación del desarrollo así como de los mecanismos de participación ciudadana, dan cuenta que la ciudadanía tiene una participación accesoria (apoyo, consulta y asesoramiento) y cuando no, esporádica y limitada únicamente a ciertos espacios y mecanismos (silla vacía, Quito Decide, Consejo Metropolitano de Planificación).

La presente investigación, como se ha podido observar, ha pretendido partir de un acercamiento crítico (en la medida de lo posible) de los procesos que subyacen a la cooperación descentralizada: el desarrollo, la cooperación internacional, la globalización, la modernidad, la descentralización y el fenómeno urbano; para de allí avizorar las potencialidades y limitaciones que enfrentan los gobiernos locales como nuevos actores internacionales. El auge de los gobiernos locales y principalmente las ciudades va consolidándose a la par que se están gestando dos tendencias que auguran un cambio fundamental para la humanidad: que para 2050 se calcula que el 68% de la población mundial vivirá en ciudades y la persistente preocupación por las limitaciones medioambientales del paradigma de desarrollo imperante. En este escenario las ciudades van a tener una influencia fundamental en la agenda internacional de cara al futuro, si tomamos en cuenta que en ellas se concentran buena parte del crecimiento económico mundial, la innovación, el empleo, así como la desigualdad, la violencia y la contaminación. No obstante, se hace evidente que esta influencia va a estar ampliamente condicionada por la preponderancia del ámbito global en la dirección de la gobernanza y el desarrollo internacional, lo que hace dificultoso pensar en que los gobiernos locales logren encabezar un verdadero modelo de desarrollo y una gobernanza internacional de “abajo hacia arriba” y plural; la evidencia -lamentablemente- indica que las localidades van a estar fuertemente condicionadas por las decisiones internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- 100 Ciudades Resilientes. (s.f.). *About Us*. Recuperado marzo 20, 2019, from 100 Resilient Cities: <https://www.100resilientcities.org/>
- Aart Scholte, J. (2003). What is Global about Globalization. En Held, David y McGrew Anthony (Eds.). *The Global Transformations Reader*. Cambridge, Polity.
- Aart Scholte, J. (2007). Definiendo la Globalización. *CLM Economía*, N10, Coventry.
- Aguilar, I; Oriol-Jordi, A; Foucault, G; Montserrat, F; Tixis, A. (2014) “¿Suponen las directrices politicoeconómicas del Reino de Bután, que orientan su objetivo hacia la felicidad de los ciudadanos, un modelo a seguir para los Gobiernos a nivel internacional?”. *Trebal Seminar Paper*, #2, Barcelona, 2014.
- AICE. (s.f.). *¿Quiénes Somos?* Retrieved abril 20, 2019, from Asociación Internacional de Ciudades Educadoras: <http://www.edcities.org/quien-somos/>
- Al-Las. (s.f.). *Nuestro Trabajo*. Retrieved marzo 20, 2019, from Al-Las Ciudades al Mundo: <https://proyectoallas.net/>
- Asamblea Nacional (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito.
- Asamblea Nacional (2010) (a). *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía Descentralización*. Quito.
- Asamblea Nacional (2010) (b). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito.
- Asamblea Nacional (2010) (c). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Quito.
- Balda, S. (12 de marzo de 2019). Entrevista Director de Relaciones Internacionales DMQ. (M. G. Villamil, Entrevistador) Quito.
- Benedicto Rodriguez, R. (2010). Liberalismo y comunitarismo un debate inacabado. *Revista de Humanidades*, 16, Zaragoza.
- C-40. (2019, marzo 20). *Programmes*. Recuperado de C-40 Cities: <https://www.c40.org/programmes>
- Cardallero, A., & Rodriguez, J. (2007). Redes de ciudades, una herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada. *II Anuario de la Cooperación Descentralizada*.
- Carrión, F. (2007). Implosión nacional y explosión local: descentralización y autonomías en el Ecuador. En F. Carrión, *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas* (págs. 207-224). Quito: FLACSO.
- Carrión, F. (1987). *Quito -Crisis y Política Urbana-*. Quito: Ciudad.
- Castells, M & Borja, J. (2000). *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. México D.F, Taurus.

- Carrión, F. (1987). *Quito -Crisis y Política Urbana-*. Quito: Ciudad.
- CGLU. (s.f.). *Incidencia y Partenariados*. Retrieved marzo 20, 2019, from Ciudades y Gobiernos Locales Unidos: <https://www.uclg.org/es>
- CGLU. (s.f.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible: Lo que los gobiernos locales deben saber*.
- CIDEU. (s.f.). *Sobre Nosotros*. Recuperado marzo 20, 2019, de CIDEU Pensar la Ciudad: <https://www.cideu.org/>
- CNC. (2011) (a). *Resolución 0006-CNC-2011*. Quito
- CNC. (2011) (b). *Resolución 0009-CNC-2011*. Quito.
- Craviotto, N., & Schoenstein, A. (2011). El Programa de Acción de Accra: Un breve análisis desde la perspectiva de los derechos de las mujeres. *AWID*.
- Crisipo (en De Solos). (2006). *Testimonios y Fragmentos*. Madrid, Gredos.
- Dubois, A. (2008). Condicionalidad. En K. Perez de Armiño, *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Bilbao.
- Duchacek, I. (1986). *Perforated sovereignties: towards a typology of a new actors in international relations*. Oxford University Press.
- Echeverria, B. (2011). *Discurso y Modernidad ensayos escogidos*. Bogotá, Desde Abajo.
- Erskine, T. (2002). Citizen of nowhere or the point where circles intersect? Impartialist and embedded cosmopolitanisms. *Review of international studies*, Vol 28, Cambridge.
- Escobar, A. (1996). *La Invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma.
- Escobar, A. (2005). El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. En Daniel Mato (coord.). *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas, UCV.
- Esteva, G. (2010). Desarrollo. En Sachs Wolfgang (Ed). *The Development Dictionary*. Zed Books
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Stanford, Stanford University Press.
- Giddens, A. (2003). *The Globalizing of Modernity*. En Held, David y McGrew Anthony (Eds.). *The Global Transformations Reader*. Cambridge, Polity.
- Held, David. Cosmopolitanism: Taming Globalization. En Held, David y McGrew, Anthony (Eds.). *The Global Transformations Reader*. Cambridge, Polity, 2003.
- Hurtado, E. (2007). Política, descentralización y autonomías en el Ecuador (1990-2007). Incentivos, debates y agendas pendientes. En F. Carrión, *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas* (págs. 263-292). Quito: FLACSO.

- ICLEI. (n.d.). *Our Work*. Retrieved marzo 20, 2019, from Local Governments for Sustainability: <https://www.iclei.org/>
- Iocco, M. (2005). *The international role of cities: Decentralized cooperation between domestic concerns and symbolic politics*. Siena: Political Science University of Siena.
- Ippolito, D. (2017). Relaciones internacionales de gobiernos no-centrales: un análisis teórico-conceptual de la Paradiplomacia y de sus variables explicativas. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, N125, Rosario.
- Isch, A. (11 de abril de 2019). Entrevista Secretario de Planificación del DMQ. (M. G. Villamil, Entrevistador) Quito.
- Keohane, R & Nye, J. (1977). *Power and Interdependence*. Boston, Longman.
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7sq9s.7>
- Kuznetsov, A. (2015). *Theory and practice of paradiplomacy*. Routledge.
- LAC. (s.f.). *Descripción* . Retrieved marzo 20, 2019, from Coalición Latinoamericana y Caribeña: <http://coalicionlac.org/>
- Lemus, D. (2017). Regímenes de verdad: el Comité de Ayuda al Desarrollo y la narrativa histórica de la Cooperación Internacional para el desarrollo. En R. Dominguez, & G. Rodriguez , *Historia de la Cooperación Internacional desde una Perspectiva Crítica*. Barranquilla: Universidad Autónoma del Caribe.
- Lucena, I. (2011). Los principios cosmopolitas y la justicia global. *Revista de Filosofía Moral y Política*, N 44, Sevilla.
- Malé, P; Cors, C; Sanz, V. (2014). *Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades: Diagnóstico y perspectivas euro-latinoamericanas*. México D.F: Proyectos AL-LAS.
- Malé, P., Cors, C., & Sanz, V. (2013). *Internacionalización del gobierno local: Una política pública en construcción* . Mexico D.F: Proyecto AL-LAS.
- MDMQ. (2006). *Ordenanza Metropolitana N.102*. Quito.
- MDMQ. (2007). *Reglamento Orgánico MDMQ*. Quito.
- MDMQ. (2012). *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2012-2022*. Quito.
- MDMQ. (2015). *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025*. Quito. Vol II. Quito.

- MDMQ. (2016). *Ordenanza Metropolitana N.124*. Quito.
- MDMQ. (2016). *Ordenanza Metropolitana N.102*. Quito.
- Meropolis. (s.f.). *What we do*. Retrieved marzo 20, 2019, from Metropolis: <https://www.metropolis.org/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana . (s.f). *Políticas y estrategias de la cooperación internacional no reembolsable*. Quito.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación . (2009). *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Madrid.
- Minsiterio de Relaciones exteriores. (s.f.). *Mapa Interactivo de Cooperación internacional*. Recuperado el 5 de mayo de 2019, de http://app.cancilleria.gob.ec/mapa/#canton_quito
- Morales, F. (2009). Las Aporías del Posdesarrollismo: Crítica a la crítica radical al desarrollo y propuesta de conceptualización. En F. Guerrero, & F. Morales, *Cuadernos Sociológicos 4*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Morgenthau , H. (1962). A Political Theory of Foreign Aid . *The American Political Science Review* , 56 (2), 301-309.
- O’neill, O. (2016). *Justice Across Boundaries: Whose Obligations?.* Cambridge, Cambridge University Press.
- OCDE. (09 de abril de 2018). *Organisation for Economic Cooperation and Development*. Recuperado el 5 de mayo de 2019, de <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/laayudaparaeldesarrollosemantuvoestableen2017ydestinomasalospaisesmaspobresocde.htm>
- OCDE. (2003). Foro de Alto Nivel de Roma sobre Armonización. Roma: OCDE.
- OCDE. (2004). Mesa redonda de Marrakech sobre gestión orientada a los resultados. Marrakech.
- OCDE. (2005). Declaración de Paris Sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. *Declaración de Paris Sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*. Paris: OCDE.
- OCDE . (2011). *Alianza de Busán* . Busán.
- OCPM. (n.d.). *Todo sobre OCPM*. Rcuperado marzo 20, 2019, de Organización de las Ciudades del Patrimonio Mundial: <https://www.ovpm.org/es/todo-sobre-la-ocpm/>
- ONU. (2002). Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. *Conferencia de Monterrey*. Monterrey: ONU.
- ONU. (2012). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. *Rio+20 El futuro que queremos*. Rio de Janeiro: ONU.

- ONU. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York : ONU.
- ONU. (2016). Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles.
- OPS. (12 de diciembre de 2018). *Noticias y Eventos*. Recuperado de OPS Ecuador: https://www.paho.org/ecu/index.php?option=com_content&view=article&id=2125:concurso-buenas-practicas-en-atencion-primaria-de-salud-reconoce-las-experiencias-desarrolladas-en-ecuador&Itemid=360
- Parada, G. (1998). *Cooperación Descentralizada: ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?* Madrid: IUDC.
- PNBV. (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir*. Quito.
- Programa de Acción Accra. (2011). *Programa de Acción Accra*. Accra.
- Raffestin, C. (1981). *Por una geografía del poder*. Paris, Ática.
- Reyes, G. (2001). Principales teorías sobre el desarrollo económico y social. *NOMADAS*, N04, Madrid.
- RLCA. (s.f.). *Trabajo en Red*. Retrieved marzo 20, 2019, from Red Latinoamericanas de Ciudades Arcoiris: <http://ciudadesarcoiris.com/>
- Rodriguez, G. (2013). Acción directa: hermanamientos, proyectos y otros instrumentos. En R. Agost, A. Fuertes, I. Gimenez, & G. Soto, *Cooperación Descentralizada Pública: introducción, enfoques y ámbitos* (págs. 263-294). Castellón de la Plana: Universidad de Jaume.
- Romero, D. H. (2004). *Una Aproximación Contextual y Conceptual a la Cooperación Descentralizada*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Rostow, W. (1959). The stages of economic growth. *The Economic History Review*, Vol 12, Nueva Jersey.
- Ruiz, S. (2013). Aspectos Básicos de la Cooperación Descentralizada. En R. Agost, A. Fuertes, I. Gimenez, & G. Soto, *Cooperación Descentralizada Pública: introducción, enfoques y ámbitos* (págs. 43-70). Castellón de la Plana: Universidad de Jaume.
- Sachs, W. (2010). *The Development Dictionary*, Nueva York y Londres, Zed Books.
- Sánchez Cano, J. (2015). *Los gobiernos no-centrales y sus redes: análisis de su rol como actores en la gobernanza global*, Barcelona, UAB.
- Sebastián, J. (2000). Las Redes de Cooperación como modelo organizativo y funcional para la I+D. *REDES*, 97-111.
- Skytrax. (2019). *World's Best Regional Airports 2019*. Recuperado de Skytrax World Airport Awards: <https://www.worldairportawards.com/worlds-best-regional-airports-2019/>

- S.N. (13 de noviembre de 2017). Quito firmará un Acuerdo de Hermanamiento con la Secretaría de Salud de México. Quito Informa. <http://www.ecuadorenvivo.com/quito2/quitop/201-quito/68017-quito-firmara-acuerdo-de-hermanamiento-con-la-secretaria-de-salud-de-mexico.html#.XPnn429Kii4>
- S.N. (20 de noviembre de 2018). Quito expondrá en Madrid su plataforma de “Participación Ciudadana”. Quito Informa. <http://www.quitoinforma.gob.ec/2018/11/20/la-capital-expondra-en-madrid-su-plataforma-de-participacion-ciudadana-quito-decide/>
- Sogge, D. (2015). *Los donantes se ayudan a sí mismos*. Madrid: 2015 y más.
- Soldatos, P. (1990). An exploratory framework for the study of Federated States as foreign actors. En Michelmann, H y Soldatos, P (Eds.). *The role of subnational units*, Oxford University Press.
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy cities and states as global players*, Nueva York, Oxford University.
- Toro Carnevali, A. (2008). La democracia liberal y la crítica comunitarista. *Politeia*, N 40. (falta ciudad)
- UCCI. (s.f.). *Todo de la UCCI*. Retrieved marzo 20, 2019, from Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas: <https://ciudadesiberoamericanas.org/>
- UNCTAD. (2011). Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo . *El mejoramiento de la eficacia de la ayuda: de París a Busan*. Ginebra: UNCTAD.
- Walzer, M. (2004). *Las esferas de la justicia* , Mexico D.F, Fondo de Cultura Económica.
- World Bank. (1994). *Governance. The World Bank's Experience*, Washington D.C, The World Bank.
- World Commission on Environment And Development (WCED). (1987). *Our Common Future (Brundtland Report)*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Zapata Garesché, E. (2007). *Manual práctico para internacionalizar la ciudad*. Barcelona, Observatorio de Cooperación Descentralizada.
- Zeraui, Z. (2016) Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, N28, Bogotá.

ANEXOS

Anexo 1: Cuadro Competencias Exclusivas por nivel de gobierno

Nivel de Gobierno	Competencias Exclusivas
Estado Central	<ol style="list-style-type: none"> 1. Defensa nacional, protección interna y orden público 2. Relaciones Internacionales 3. Registro de persona, nacionalización de extranjeros y control migratorio 4. Planificación Nacional 5. Políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento 6. Políticas de educación, salud, seguridad social y vivienda 7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales 8. El manejo de desastres naturales 9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales. 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos. 11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales 12. Control y administración de las empresas públicas nacionales.
GAD Regional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar el desarrollo regional, formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial 2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca. 3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades. 4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional. 5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional. 6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional. 7. Fomentar las actividades productivas regionales, 8. Fomentar la seguridad alimentaria regional 9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
GAD Provincial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya zonas urbanas. 3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y microcuencas. 4. La gestión ambiental provincial. 5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego. 6. Fomentar la actividad agropecuaria. 7. Fomentar las actividades productivas provinciales. 8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. 9.
GAD Municipal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. 3. Planificar, construir y mantener la viabilidad urbana. 4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. 5. Crear, modificar o suplir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. 6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público cantonal. 7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud, educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo. 8. Preservar, mantener, y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines. 9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales. 10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas. 11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. 12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de ríos, lagos, playas de mar y canteras. 13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. 14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
GAD Parroquial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su

	<p>correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales. 3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural. 4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente. 5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno. 6. Promover la organización de los ciudadanos, de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base. 7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. 8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.
--	---

Fuentes: Constitución 2008 y COOTAD 2010. Elaboración propia.

Anexo 2: Listado de Convenios y Hermanamientos del MDMQ



DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
DIRECCIÓN METROPOLITANA DE RELACIONES INTERNACIONALES

Quito, 28 de octubre de 2014
Oficio No. DMRI-0398

Doctor
Pedro Freire
Concejal
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
Presente.-

Di mi consideración:

En virtud del Oficio No. 147-DCPF-2014, del 14 de octubre de 2014, me permito remitirle el informe sobre los convenios y acuerdos firmados por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Hago válida la ocasión para reiterarle mi sentimiento de consideración y estima personal.

Atentamente,

Cristian Espinosa
Director Metropolitano de Relaciones Internacionales

SECRETARÍA CONCEJALÍA	RECIBIDO: <i>Pedro Freire</i>
	FECHA: 28/10/2014
	HORA: 15:16
	FIRMA: <i>[Firma]</i>
PEDRO FREIRE LÓPEZ CONCEJAL	QUITO ALCALDÍA

CE/lp

Venezuela N5-10 y Chile • Telfs.: (593-2) 395-2300 Ext.: 13522 - 13527 • Fax: (593-2) 395-2300 • Casilla 355
e-mail: rimdmq@quito.gob.ec

**CONVENIOS Y HERMANAMIENTOS FIRMADOS CON EL MUNICIPIO DEL DISTRITO
METROPOLITANO DE QUITO**

ALEMANIA:

1.- Cooperación Técnica Alemana (GIZ): Firmado: Abril del 2011. Objeto: Convenio de Cooperación entre el MDMQ y GIZ sobre la prestación a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda de asistencia técnica para la consolidación y densificación controlada del área urbana y urbanizable del territorio metropolitano. Plazo: 31 de marzo del 2012. Estado: no vigente.

2.- Cooperación Técnica Alemana (GIZ): Firmado: 10 de junio de 2011. Objeto: Prestación de asistencia técnica a la Secretaría de Ambiente para la construcción del Plan Maestro de Gestión de Residuos Sólidos del DMQ. Plazo: 10 de junio del 2012. Estado: no vigente.

ARGENTINA:

3.- Memorando de Entendimiento entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República de Argentina. Firmado el 25 de septiembre de 2014. Objeto: Ejes temáticos no excluyentes: desarrollo económico, desarrollo social, medio ambiente, movilidad sustentable, comunicación social, modernización y seguridad. Plazo: 4 años. Estado: vigente.

BÉLGICA:

4.- Convenio de Cooperación entre el Reino de Bélgica y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Objeto: Apoyo a las líneas estratégicas de la gestión en salud del Municipio Metropolitano de Quito. Plazo: 36 meses. Estado: vigente.

BOLIVIA:

5.- Santa Cruz de la Sierra: Convenio de Hermandad y Cooperación entre el Distrito Metropolitano de Quito, República del Ecuador y la Ciudad de Santa Cruz de la Sierra, República de Bolivia. Firmado el 19 de abril del 2004. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

6.- Adenda al Convenio de Cooperación suscrito el 16 de febrero de 2012. Firmado el 23 de abril del 2013. Objeto: mantenimiento y conservación de la Plaza República de Bolivia. Plazo: no establecido. Estado: vigente.

7.- La Paz: Convenio de Hermanamiento entre las ciudades de Nuestra Señora de la Paz y San Francisco de Quito. Firmado la Adenda el 13 de agosto del 2008. Objeto: salud pública y movilidad. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

8.- Sucre: Estrategias de los Gobiernos Locales frente a los retos de la Eco Movilidad y el Transporte Multimodal Sostenible. Objeto: movilidad sostenible y medio ambiente. Firmado en 2012 en la Reunión Regional de UCCI en Quito. Plazo: no determinado. Estado: vigente.

BRASIL:

9.- Río de Janeiro: Convenio de Hermandad y Cooperación entre la Ciudad de San Francisco de Quito, Ecuador y la Ciudad de Río de Janeiro, República del Brasil. Firmado el 28 de marzo del 2006. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

10.- Guarulhos: Convenio de Cooperación entre la Prefectura Municipal de Guarulhos, Brasil, y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador. Firmado el 19 de abril de 2004. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

11.- Belo Horizonte: Convenio de Cooperación, Hermandad entre la Ciudad de San Francisco de Quito, Ecuador y la Ciudad de Belo Horizonte, República del Brasil. Firmado el 07 de noviembre de 1995. Objeto: políticas municipales de protección a la infancia, intercambio cultural, programas de reciclaje y desechos sólidos, desarrollo de infraestructuras tecnológicas y urbanísticas. Plazo: 5 años. Estado: no vigente.

CANADÁ:

12.- Toronto: Acuerdo de Renovación al Acuerdo de Amistad y Cooperación entre la ciudad de Toronto, Canadá, y la ciudad de Quito, Ecuador. Firmado el 28 de julio de 2010. Objeto: planificación urbana, intercambio comercial, promoción turística, promoción cultural. Plazo: enero de 2016. Estado: vigente.

13.- Montreal: Acuerdo de Renovación al Acuerdo de Amistad y Cooperación entre la ciudad de Montreal, Canadá, y la ciudad de Quito, Ecuador. Firmado el 12 de julio de 1997. Objeto: medio ambiente, desarrollo social, discapacidades, desarrollo económico y cultura. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

COLOMBIA:

14.- Convenio Marco de Cooperación Internacional entre el Municipio de Medellín y el MDMQ. Firmado el 29 de julio de 2012. Objeto: desarrollo económico, planificación urbana, promoción turística, promoción cultural, conservación del patrimonio, medio ambiente, transporte y movilidad, economía urbana, seguridad ciudadana, vivienda, gestión de riesgos, transporte público. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

15.- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Firmado el 21 de diciembre del 2012. Objeto: Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el MDMQ y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Cartografía, agrológica, catastro, geografía. Plazo: 21 de diciembre de 2017. Estado: vigente.

2019

16.- Bogotá: Acuerdo de Cooperación entre la Ciudad de Quito y la Ciudad de Bogotá. Firmado renovación en el 2014. Objeto: recuperación de zonas urbanas, seguridad ciudadana, movilidad y transporte público, promoción turística y cultural. Plazo: 2 años. Estado vigente.

17.- Cali: Convenio de Cooperación y Hermandad entre la ciudad de San Francisco de Quito, capital de la República del Ecuador y la ciudad de Santiago de Cali, República de Colombia. Firmado el 7 de noviembre de 1995. Objeto: seguridad ciudadana y parques y jardines. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

COREA:

18.- Memorando de Entendimiento en Cooperación e Intercambios entre la Ciudad de Quito y Daejeon, ciudad Metropolitana de la República de Corea. Firmado el 1 de septiembre de 2009. Objeto: Planificación urbana, parques tecnológicos, salud pública, medio ambiente, fortalecimiento institucional. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

19.- Pyongyang: Convenio de Hermandad, Amistad y Cooperación entre la Ciudad de Quito, Capital de la República del Ecuador y la Ciudad de Pyongyang, Capital de la república Popular Democrática de Corea. Firmado el 02 de octubre de 2007. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

CUBA:

20.- La Habana: Convenio de Hermanamiento entre las ciudades de Quito, Ecuador y La Habana, Cuba. Firmado el 16 de noviembre de 2003 Objeto: conservación de patrimonios históricos y rehabilitación urbana, promoción turística y cultural, conservación y restauración de edificaciones y monumentos, movilidad y transporte público, salud pública y educación. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

21.- Cienfuegos. Acuerdo de Hermanamiento entre las ciudades de Cienfuegos, Cuba y la ciudad de Quito, Ecuador. Firmado el 17 de febrero de 2008. Objeto: desarrollo sustentable, participación ciudadana, restauración y conservación de patrimonios históricos. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

CHILE:

22.- Valparaíso: Convenio de Hermanamiento entre la ciudad de Quito, República del Ecuador y la ciudad de Valparaíso, Chile. Firmado el 26 de marzo del 2003. Objeto: turismo, intercambio cultural, conservación del patrimonio, centros urbanos históricos. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

EI SALVADOR:

23.- San Salvador: Convenio de Cooperación y Hermandad entre la ciudad de San Francisco de Quito y la ciudad de San Salvador. Firmado el 12 de octubre de 2010. Objeto: rehabilitación de áreas y monumentos históricos, catastro municipal y parques y jardines. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

24.- Acuerdo de Hermanamiento y Cooperación entre las ciudades de Santa Ana, República de El Salvador, y San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, de la República del Ecuador. Firmado el 12 de octubre de 2010. Objeto: Promoción cultural, planificación urbana, inclusión económica y social y promoción turística. Plazo: Indefinido. Estado: vigente.

ESPAÑA:

25.- Comunidad de Madrid: Firmado el 13 de septiembre de 2010. Objeto: Consiste en restaurar, restituir y actualizar el valioso legado artístico y monumental del Convento de San Agustín. Reponer el artesanado de los tres claustros de la planta baja del Convento y acondicionar el comedor de 225 metros cuadrados. Plazo: 12 meses. Estado: no está vigente.

26.- Ayuntamiento de Madrid: Firmado el 29 de abril de 2009. Objeto: Fortalecimiento de políticas migratorias impulsadas desde el Municipio de Quito y la continuidad del proceso de codesarrollo entre las ciudades de Quito y Madrid. Plazo: 8 meses. Estado: no está vigente.

27.- Junta de Andalucía: Firmado el 20 de abril de 2012. Objeto: Asistencia técnica en política de vivienda, peatonización y rehabilitación del centro histórico de Quito. Plazo: 2011 a 2015. Estado: vigente.

28.- Gobierno de Navarra: Firmado el 19 de octubre de 2012. Objeto: Apoyo en Acciones de Renovación, Regeneración y Rehabilitación Urbana, Eficiencia y Eficacia Energética, Sostenibilidad y Modernización Urbana y Gestión de Actuaciones Energéticas. Plazo: 3 años. Estado: vigente.

29.- Ayuntamiento de Cádiz: Firmado el 28 de mayo de 2010. Objeto: Presentar en Quito la muestra pictórica TRASATLÁNTICA. Plazo: 3 de junio a 30 de julio de 2010. Estado: no vigente.

30.- Bureau Internacional de Capales Culturales: Firmado el 8 de septiembre de 2010. Objeto: Designar por parte del Bureau Internacional de Capales Culturales a Quito como Capital Americana de la Cultura 2011. Plazo: 8 de septiembre de 2010 hasta 31 de diciembre de 2011. Estado: no vigente.

31.- Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID): Firmado el (fecha no disponible). Objeto: Dar continuidad al funcionamiento de la Escuela Taller Quito 1. Plazo: Se renueva cada dos años. Estado: Vigente.

32.- Junta de Andalucía: Firmado el 16 de diciembre de 2009. Se firmó la Addenda No.1 el 12 de julio de 2011. Objeto: El objetivo primordial es la rehabilitación de viviendas de interés social, y en concreto la rehabilitación residencial del edificio conocido como Hotel Colonial, ubicado en la calle Pedro Vicente Maldonado. Plazo: tres años desde la fecha de su firma. Estado: vigente.

33.- Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID): Firmado el 1 de noviembre de 2011. Objeto: Concretar la ejecución de las obras de "Intervención y Restitución del Artesonado del Convento de San Agustín de la Ciudad de Quito". Plazo: 2 años. Estado: no vigente.

34.- Ayuntamiento de Barcelona: Firmado: Noviembre 2013. Objeto: Cooperación técnica en Zonas de Desarrollo Económico próximas al nuevo aeropuerto, ciudades innovadoras, plan de movilidad integral para el MDMQ, participación ciudadana. Plazo: 4 años. Estado: vigente.

35.- Ayuntamiento de Cádiz. Firmado el 28 de mayo de 2010. Objeto: Convenio de Colaboración específico entre el Excelentísimo Ayuntamiento de Cádiz - España, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito – Ecuador, intercambios culturales. Plazo: no establecido. Estado: vigente.

36.- Barcelona: Convenio de Cooperación Técnica entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, República del Ecuador y el Ayuntamiento de Barcelona, del reino de España. Firmado el 14 de octubre de 2002. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

37.- Universidad de Vigo: No se firma todavía, convenio en revisión. Objeto: Promueve la cooperación y asistencia técnica en materia de investigación, intercambios de experiencias, capacitación, publicaciones.

ESTADOS UNIDOS:

38.- Chicago: Memorando de Entendimiento entre el Departamento de Aviación de la Ciudad de Chicago, la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad y la EPMSA. Firmado el 6 de noviembre de 2013. Objeto: Asistencia técnica, intercambio comercial, promoción cultural, seguridad aeroportuaria, eficiencia energética, servicio al cliente. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

39.- Houston: Memorando de Entendimiento entre el Departamento de Sistema de Aeropuertos de Houston, la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad y la EPMSA. Firmado el 7 de enero de 2014. Objeto: Asistencia técnica, intercambio comercial, promoción cultural, seguridad aeroportuaria. Plazo: Indefinido. Estado: vigente.

40.- Miami-Dade: Convenio de Cooperación mutua entre le órgano de gobierno del Condado de Miami-Dade, Florida, USA y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador. Firmado el 11 de diciembre de 2004. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

41.- Louisville: Convenio de Hermanamiento. Firmado el 06 de diciembre de 1984. Objeto: Salud pública. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

FRANCIA:

42.- Lille: Convenio de Cooperación Descentralizada entre el Municipio de Quito (Ecuador) y Lille Métropoli Comunidad Urbana. Firmado el 11 de julio de 2008. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

43.- Saint -Denis: Convenio de Cooperación Descentralizada entre el Municipio de Quito (Ecuador) y Saint-Denis. Firmado el 14 de noviembre de 1995. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

PM

GUATEMALA:

44.- Ixcán: Convenio de Cooperación y Hermandad entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador y la Municipalidad de Ixcán, Guatemala. Firmado el 7 de noviembre de 1995. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

45.- Antigua: Convenio de Hermanamiento, Amistad y Cooperación entre las ciudades de la Antigua, Guatemala y San Francisco de Quito, Capital de la República del Ecuador, ambas reconocidas por la UNESCO como Patrimonio cultural e Histórico de la Humanidad. Firmado el 9 de febrero de 1993. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

HOLANDA:

46.- Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria: Firmado: 18 de diciembre del 2009. Objeto: Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el MDMQ a través del Instituto de la Ciudad, y el Programa Conjunto IDEA Internacional y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria NIMD "Ágora Democrática IDEA - NIMD". Plazo: 15 de agosto del 2010. Estado: no vigente.

47.- Ágora Democrática: Firmado el 10 de febrero de 2010. Objeto: Acta de Apoyo Interinstitucional entre Ágora Democrática IDEA - NIMD y el MDMQ a través del Instituto de la Ciudad de Quito. Plazo: no se define. Estado: no vigente.

HONDURAS:

48.- Tegucigalpa: Acuerdo de Hermanamiento y Cooperación entre las ciudades de Tegucigalpa y San Francisco de Quito. Firmado el 12 de octubre de 2010. Objeto: Promoción cultural, planificación urbana, inclusión económica y social, promoción turística. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

JAPÓN:

49.- Agencia de Cooperación Internacional Japonesa (JICA): Convenio de cooperación modificadorio entre el MDMQ y la Agencia de Cooperación Internacional Japonesa JICA-JOCV en el Ecuador. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

MÉXICO:

50.- Acuerdo de Hermanamiento y Cooperación Técnica entre el Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito República del Ecuador y el Gobierno del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Firmado el 11 de febrero de 1999. Plazo: 3 años. Estado: no vigente.

51.- México: México DF: Pacto Climático Global de Ciudades - Pacto de la Ciudad de México. Firmado el 21 de noviembre de 2010. Objeto: Medio ambiente . Plazo: indefinido. Estado: vigente.

12/11

52.- Convenio de Adhesión al Contrato de Subvención Ayudas Exteriores de la Unión Europea DCI-NSAPVD/2012/303-739, para la Ejecución de la Acción "Alianza de Autoridades Locales Latinoamericanas para la Internacionalización y la Cooperación Descentralizada" Proyecto AL-LAS. Firmado el julio de 2013. Objeto: Fortalecimiento institucional. Relaciones internacionales, cooperación descentralizada. Plazo: 2015. Estado: vigente.

MULTILATERAL

53.- Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI): Firmado el 22 de septiembre de 2012. Objeto: Declaración de la IV Reunión de Alcaldes y Alcaldesas UCCI de la Región Andina, Declaración de Quito. Plazo: no se define. Estado: no vigente.

54.- BANCO MUNDIAL: Firmado el 26 de septiembre 2012. Objeto: Intercity Agreement P2P para la Reducción de Riesgos de Desastres Naturales en Quito, Makati y Katmandú. Plazo: febrero de 2013. Estado: no vigente.

55.- Buró internacional de Capitales Culturales: Firmado el 8 de septiembre de 2010. Objeto: Acuerdo de Nominación de la Ciudad de Quito como Capital Americana de la Cultura. Plazo:31 de diciembre de 2011. Estado: no vigente.

56.- ONU-HABITAT: Firmado el 1 de marzo de 2013. Objeto: Memorando de Entendimiento entre el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y el MDMQ. Plazo: Indefinido. Estado: vigente.

57.- Sistema de Naciones Unidas: Firmado el 24 de octubre de 2013. Objeto: Memorando de Entendimiento entre el MDMQ y el Sistema de Naciones Unidas en Ecuador. Plazo: 24 de octubre de 2016. Estado: vigente.

58.- Instituto de las Naciones Unidas para Formación Municipal – UNITAR: Firmado el 24 de octubre de 2013. Objeto: Memorando de Entendimiento entre el MDMQ y UNITAR para la instalación en Quito de un Centro Internacional de Formación de Actores Locales CIFAL. Plazo: 24 de octubre de 2016. Estado: vigente.

NICARAGUA:

59.- Managua: Convenio de Cooperación Técnica y Hermanamiento entre la ciudad de San Francisco de Quito, Capital de la República del Ecuador y la Ciudad de Santiago de Managua, Capital de la República de Nicaragua. Firmado el 21 de agosto de 1997. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

PANAMÁ:

60.- Panamá: Convenio de Cooperación entre el MDMQ y el Gobierno de la República de Panamá para el mantenimiento y conservación de la Plaza República de Panamá. Firmado el 9 de septiembre de 2011. Objeto: Parques y jardines. Plazo: 9 de septiembre de 2015. Estado: vigente.

PARAGUAY:

61.- Asunción: Convenio de Hermanamiento: Firmado el 07 de noviembre de 1995. Objeto: rehabilitación de patrimonios y centros históricos, desarrollo comunitario y participación ciudadana. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

PERÚ:

62.- Lima: Convenio de Hermanamiento: Firmado el 14 de noviembre de 1997. Objeto: promoción turística y cultural, conservación del patrimonio y centros históricos, movilidad y transporte público. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

POLONIA:

63.- Cracovia: Convenio de Hermanamiento. Firmado el 10 de mayo de 2004. Objeto: Educación, cultura e intercambios estudiantiles. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

RUSIA:

64.- Moscú: Protocolo de Amistad y Cooperación entre la Alcaldía metropolitana de Quito de la república del Ecuador y el Gobierno de Moscú de la Federación de Rusia. Firmado el 05 de julio de 2006. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

SUDÁFRICA:

65.- Memorando de Entendimiento y Declaración de Hermanamiento entre la ciudad de Tshwane, República de Sudáfrica, y la Ciudad de Quito, República del Ecuador. Firmado el 11 de abril de 2013. Objeto: Inversión y comercio, servicios públicos eficientes y buena gobernanza, gobernanza local, promoción cultural, promoción turística, desarrollo social, desarrollo económico. Plazo: Indefinido. Estado: vigente.

URUGUAY:

66.- Montevideo: Convenio de Cooperación entre la ciudad de Quito, República del Ecuador y la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay. Firmado el 11 de julio de 2008. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

VENEZUELA:

67.- Santa Ana de Coro: Convenio de Hermanamiento. Firmado el 13 de marzo de 2003. Objeto: revitalización de centros históricos, reubicación del comercio informal, estudios e investigaciones históricas. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

68.- Cumaná: Convenio de Hermanamiento. Firmado el 30 de enero de 2002. Objeto: promoción turística y cultural, medio ambiente y conservación de patrimonios y centros históricos. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

RM

69.- Caracas: Acuerdo de Cooperación entre los Municipios de Caracas y Quito. Firmado el 9 de noviembre de 1993. Objeto: arte y cultura, deportes, policía municipal, gerencia y control municipal, estrategias de comunicación social, formación y capacitación de personal municipal y restauración del patrimonio histórico y cultural. Plazo: indefinido. Estado: vigente.

PM

Anexo 3: Matriz de Redes de gobiernos locales del MDMQ

RED	TEMÁTICAS
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos - CGLU	Busca aumentar el rol de los gobiernos locales en la gobernanza local y facilita programas, la creación de redes y asociaciones para desarrollar las capacidades de los gobiernos locales.
Asociación Internacional de Ciudades Educadoras - AICE	Es una estructura permanente de colaboración entre los gobiernos locales comprometidos con la promoción de la educación que promueva la diversidad cultural y el diálogo para la lucha contra la discriminación.
Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano- CIDEU	Busca desarrollar y compartir metodologías de planificación y gestión de proyectos para lograr el desarrollo sostenible de las ciudades.
Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales - FLACMA	Representa los intereses de los gobiernos locales de la región y busca el establecimiento de vínculos de cooperación con instituciones que trabajan por la promoción, el desarrollo y la democracia local.
Local Governments for Sustainability - ICLEI	Busca el establecimiento de alianzas estratégicas con organizaciones internacionales, gobiernos nacionales, academia, instituciones financieras, sociedad civil y el sector privado para promover el desarrollo sostenible a escala urbana.
Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis - Metropolis	Plataforma de intercambio de conocimientos y experiencias entre las grandes metrópolis mundiales en materia de gobernanza urbana.
Organización de las Ciudades Patrimonio Mundial (OCPM)	Promueve la cooperación y el intercambio de información entre gobiernos metropolitanos en materia de conservación y gestión del patrimonio urbano.
Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas - UCCI	Como miembro con Estatus Consultivo del Consejo Económico y Social (ECOSOC) promueve
Grupo de Ciudades Líderes por el Cambio Climático C-40	Facilita el diálogo entre ciudades para que intercambien recursos financieros y técnicos entre sus miembros.
Coalición Latinoamericana Y Caribeña contra el Racismo, la	Representa y promueve los intereses de sus miembros ante los organismos internacionales en

Discriminación y la Xenofobia (LAC)	materia de derechos humanos y desarrollo, la lucha contra el racismo y la discriminación.
100 Ciudades Resilientes	Orientan financiera y logísticamente a los gobiernos locales en resiliencia ante terremotos, incendios, inundaciones, desempleo, transporte público ineficiente, violencia y escasez de agua o comida.
Alianza Euro-Latinoamericana para la Internacionalización y la Cooperación entre Ciudades (AL-LAS)	Promueve e implementa modelos de cooperación entre ciudades en temas de inclusión social, atracción territorial y sustentabilidad.
Red Latinoamericana de Ciudades Arcoiris (RLCA)	Plataforma de intercambio de experiencias, programas, políticas públicas y legislativas en la región que busca mayores derechos de la población LGBTTTIQ.

Fuente: consulta a través de la página web del MDMQ y páginas web de cada una de las redes. Elaboración: Propia

Anexo 4: Proyectos de cooperación descentralizada

Entidad Cooperante	Proyecto	Sector	Monto	Detalle
Entidad Autónoma de Madrid	Desarrollo de la infancia y juventud: mejora de la educación básica y de la formación y capacitación laboral juvenil y apoyo a la generación de empleos y emprendimientos juveniles en barrios de potenciales migrantes y receptores de remesas en el noroccidente de Quito, Ecuador.	Social y Talento Humano	USD. 719,308.87	Mejora de la educación básica, formación y capacitación laboral juvenil y apoyo a la generación de emprendimientos juveniles en barrios La Roldós, Pisulí, La Paz, Mirador de Noroccidente, Sector Tiwinza y Rundupamba.
Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo	Proyecto de fortalecimiento y mejoramiento de la calidad de los servicios de	Talento Humano	USD. 350,476.81	Fortalecer y mejorar la calidad de los servicios de desarrollo infantil y cuidado diario y

	desarrollo infantil, cuidado diario y centros de apoyo escolar dirigido a niñas y niños de 0 a 12 años.			apoyo escolar
Ayuntamiento de Valencia	Construcción de la interculturalidad a partir de la integración, ejercicio de los derechos y participación, de los niños, niñas y adolescentes vinculados al hecho migratorio en Ecuador y la comunidad valenciana fase ii y iii.	Social	USD. 311,235.38	Construcción del Sistema Transnacional de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes en situación de Movilidad Humana entre Ecuador y la Comunidad Valenciana, a través del ejercicio de los Derechos Humanos, ciudadanía, integración e interculturalidad.
Generalitat Valenciana	Fortalecimiento de los procesos de participación infanto juvenil para la construcción de políticas públicas de desarrollo desde la consolidación de espacios organizativos y de articulación en Ecuador y España.	Social	USD. 261,232.68	Construcción de espacios y procesos integrales de participación para niños, niñas, adolescentes y jóvenes en materia de políticas públicas.
Ayuntamiento de Valencia	Mejoramiento habitacional y comunitario en el marco de los procesos participativos de desarrollo en barrios populares del Municipio de Quito.	Social	USD. 250,545.26	Propuestas participativas de diagnóstico y planificación de desarrollo barrial.

Ayuntamiento de Barcelona	Fortalecimiento de los y las actores sociales urbanos de Quito (Ecuador). Proyecto bianual.	Social	USD. 180,388.00	Promover que las políticas municipales respondan a las necesidades de los barrios en materia de derecho a la vivienda
Ayuntamiento de Valencia	Estrategias de desarrollo local con enfoque de género, migración y desarrollo, y prevención de la migración desordenada hacia España y en las ciudades de Pereira y Quito.	Social	USD. 133,439.44	Estrategias de desarrollo local con enfoque de género, migración y desarrollo.
Ayuntamiento de Valencia	Desarrollo del sistema transnacional de protección a niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana que viven en Ecuador y España.	Social	USD. 129,984.05	Desarrollar un proceso transnacional de fortalecimiento de capacidades locales para la protección integral de niños, niñas y adolescentes en Ecuador y la comunidad Valenciana
Ayuntamiento de Barcelona	Fortalecidos mecanismos de participación juvenil en planes locales de la ciudad de Quito.	Social	USD. 107,598.93	Promover y fortalecer mecanismos de participación de la juventud en el diseño de políticas, planes y estrategias locales.
Ayuntamiento de Valencia	Construcción del sistema transnacional de protección a niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana,	Social	USD. 106,051.00	Fortalecer los procesos organizativos de participación en los espacios públicos y sociales de las organizaciones de

	entre Ecuador y la Comunidad Valenciana.			base de la población en contexto de movilidad humana en Ecuador.
Agencia Catalana de Cooperación	Defensa, garantía y ejercicio de los derechos sexuales, reproductivos y del derecho a una vida libre de violencia de las mujeres del sur de Quito, Ecuador.	Social	USD. 52,948.39	Promover el acceso de las mujeres a la salud sexual y reproductiva, y al derecho de una vida libre de violencia.
Agencia Catalana de Cooperación	Generando estrategias públicas y sociales para la promoción y el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos y de una vida libre de violencia de las mujeres en Ecuador.	Social	USD. 44,916.38	Reforzar la política pública y la respuesta social para la promoción, garantía y ejercicio pleno a una vida libre de violencia y a la salud sexual y reproductiva por parte de las mujeres ecuatorianas.
Fons Valencia per la Solidarita (Comunidad Valenciana)	Master en poder local, desarrollo y movimientos.	Talento Humano	USD. 12,580.00	Financiación destinada a para alumnos en materia de poder local.
Ayuntamiento de Málaga	Educación, orientación profesional y fomento del emprendimiento con jóvenes vulnerables, especialmente mujeres, en los barrios urbano-marginales del noroccidente de Quito.	Social	USD. 12,279.04	Disminuir la situación de vulnerabilidad de jóvenes y mujeres de los barrios urbano-marginales del noroccidente de Quito.
Ayuntamiento de Málaga	Saliendo adelante: formación e integración laboral	Social	USD. 4,993.84	Impulsar el desarrollo integral de jóvenes y sus

	de jóvenes vulnerables en los barrios urbano-marginales del noroccidente de Quito, Ecuador.			familias que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad en las zonas urbano marginales del noroccidente de Quito.
Ayuntamiento de Barcelona	Fortalecimiento de la economía popular y solidaria en el distrito Metropolitano de Quito.	Fomento a la Producción	USD. 177,776.50	Impulsar las políticas municipales a favor de la economía popular y solidaria en el DMQ.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mapa de la Cooperación). Elaboración: propia.

Anexo 5:

Entrevista al Director de la Dirección Metropolitana de Relaciones Internacionales del Distrito Metropolitano de Quito, Sr. Sebastián Balda.

¿Cuál es el concepto de cooperación descentraliza que maneja el MDMQ?

Manejamos varios, acá manejamos tanto cooperación vertical tradicional con organismos internacionales como con agencias de cooperación estatales como la coreana, la japonesa, la española, la alemana, etc. Aparte manejamos la cooperación entre ciudades, que es la cooperación más fuerte que tenemos, bajo los principios de asistencia técnica y de intercambio de experiencias, alianzas de gobiernos locales a nivel mundial y regional. Basado en un relacionamiento horizontal, directa entre pares, que facilita la cooperación puesto que se habla de los mismo temas (movilidad, cambio climático, migración, inclusión social), lo que permite establecer una cooperación directa con otras ciudades que ya han tenido experiencias en la resolución de estas problemáticas, sin tanta traba que tiene el proceso de cooperación de firma de tratados o de cooperación oficial-vertical entre Estados, sino más bien es una cooperación rápida y directa con nuestros pares.

¿Cómo es este relacionamiento horizontal?

En un principio se solía realizar convenios de hermandad entre ciudades, establecidos generalmente a razón de la visita del alcalde a otra ciudad, pero que no necesariamente tenían la figura de cooperación; nosotros intentamos no seguir con la política de hermandad, sino firmar convenios de cooperación con actividades específicas y con líneas de acción definidas. Ya no hablamos de ciudades hermanas pese a que la figura se mantiene, pero buscamos cooperación con ciudades que tengan similitudes con la nuestra o experiencia probada en algún tema de interés para nosotros. De igual manera otras ciudades nos buscan por experiencias positivas; nosotros ya no sólo somos

receptores de cooperación sino que también exportamos experiencia en ciertas temáticas como patrimonio, el proyecto salud al paso, bajale al acoso.

Esa es la relación que se da entre ciudades, al momento que tienes una reunión de una organización de ciudades que se especializa en transportes por ejemplo, nosotros presentamos una experiencia de Quito y a su vez escuchamos las de otras ciudades, entonces viene el enlace.

¿Cómo se realiza este enlace?

Se lo realiza por visitas, qué es lo ideal, pero gracias a los avances tecnológicos se lo realiza de forma virtual, de hecho los pasos previos se maneja de manera virtual y una vez entablada la relación se realiza una visita.

¿Qué ha motivado la búsqueda de cooperación internacional y la apertura exterior de la ciudad?

Va por el lado del proceso de descentralización, la acción exterior de Quito no es nueva y ha venido fortaleciéndose a partir del año 2000, tal vez, cuando a nivel mundial comienza un boom de las ciudades. Está muy relacionado a lo que pasó en la conferencia Hábitat II en 1996, en este año las Naciones Unidas realiza la primera asamblea mundial de autoridades locales y regionales, paralela a Habitat II y el mandato de Naciones Unidas para esta asamblea era crear una organización que represente a los gobiernos locales y le de voz ante Naciones Unidas, entonces comienza todo un movimiento de crear alianzas entre gobiernos locales, se crea la más grande de todas CGLU, a la par también se van creando asociaciones en temas específicos. Entonces es un movimiento que se da a nivel mundial y que Quito entra directamente en este movimiento y en adelante ha sido un proceso de irlo fortaleciendo poco a poco, cambian las prioridades de acuerdo a la administración municipal, pero es un trabajo que se ha ido manteniendo.

¿En este sentido, cuál ha sido el cambio en las temáticas o de las prioridades en los cambios de administración?

Tiene que ver también con los cambios mundiales, a nivel mundial también cambian las temáticas; actualmente los principales temas tienen que ver con el cambio climático. entonces el enfoque no cambia necesariamente desde nosotros, sino que cambia la agenda mundial. En la actual administración vamos a tener las 3 principales declaraciones que ha tenido naciones unidas en los últimos años: los ODS , la Nueva Agenda Urbana y la Declaración de París sobre el cambio climático y el Acuerdo Marco Sendai. Entonces coincide que todos se dan en esta administración y más o menos van por la misma línea, estamos hablando de desarrollo urbano sostenible, estamos hablando de cambio climático, estamos hablando de gestión de riesgos y de los ODS que son los 17 objetivos de Naciones Unidas que tienen que ver todo lo que es el desarrollo de las ciudades. Entonces si hay prioridades propias de cada alcaldía pero mucho el tema internacional va de la mano con la agenda mundial, incluso porque las mismas asociaciones de ciudades marcan un poco la agenda. En Quito no hay mucho por donde cambiar, los problemas, las necesidades y las soluciones son estables, seguimos moviéndonos por el lado de movilidad, el lado ambiental, el lado social que ha sido importante en ambas administraciones. Entonces de nuestro lado podría afirmar que ha

habido continuidad en las temáticas, pero si nos ha marcado un poco la agenda internacional.

¿Cómo aportaría la cooperación descentralizada al proceso autonómico (del Estatuto Autonómico) y cómo éste aportaría a la cooperación descentralización?

Podría aportar en el sentido de replicar experiencias o seguir el ejemplo de otras ciudades como las colombianas que son más cercanas a nuestra realidad. En ese sentido aporta, de mirar como lo hicieron, qué errores tuvieron y de qué manera lo podríamos encajar en nuestra realidad.

El estatuto autonómico fortalecería a la cooperación descentralizada, pese a que tenemos autonomía y competencia para gestionar la cooperación, de hecho la fortalecería. Veamos el caso de la ciudad de México que acaba de firmar su propia constitución, la ciudad pasa a definir sus prioridades incluso sus recursos y podría manejarse de una manera más autónoma.

¿La legislación vigente en materia de gestión de la cooperación descentralizada merma la autonomía de los GADs?

No, nuestro plan de desarrollo siempre va a estar anclado a un plan nacional y si a esto le sumas que nosotros venimos hablando de la necesidad de una articulación vertical para el cumplimiento de las agendas internacionales, tenemos que estar articulados. La articulación vertical que planteamos nosotros es que, si bien los acuerdos internacionales los firman los estados con los organismos supranacionales, quienes los implementamos somos las ciudades y está la sociedad civil, está el territorio y los demás actores. Si es que no hay un complemento entre todos, no vamos a llegar a los objetivos. Entonces, esa articulación vertical implica que si bien el objetivo es global, debemos ir de abajo hacia arriba en la construcción y cumplimiento de estos objetivos. Esto implica que estemos alineados con la agenda internacional, que el plan nacional de desarrollo esté alineado con esa agenda nacional y a su vez el plan local alienado a los dos.

Si tu miras el último plan metropolitano de desarrollo, puedes ver cómo está alineado con el plan nacional y está enfocado a cada uno de los ODS que se va cumpliendo. De este modo vamos subiendo las escalas para que desde Quito dar nuestro aporte para la agenda global.

¿Y de qué manera Quito está aportando a la agenda global, y no que únicamente la agenda global determine las líneas de acción de Quito?

Hay las dos cosas, la agenda global está ahí y lo que hacemos es mucho trabajo en red con otros gobiernos locales y de esa manera generamos incidencia global. Como te decía antes, si bien la agenda global es definida entre Estados nacionales, finalmente quienes lo implementamos somos los gobiernos locales, sin la acción local no se cumple la agenda internacional. Entonces es un trabajo nuestro, tenemos un mundo urbanizado y el desafío está aquí, puesto que aquí se concentran la mayor parte de los problemas, en las ciudades se encuentran los mayores niveles de contaminación, la mayor desigualdad, etc. Además que somos el nivel de gobierno más cercano a la gente, con mayor capacidad de adaptación a los cambios y es mucho más flexible. Eso nos hace importantes para la agenda global, este es un proceso que teóricamente se lo llama la glocalización y en materia de ODS se llama la localización de los ODS, que significa bajar al territorio los ODS.

¿Cómo un convenio de cooperación descentralizada ayuda al desarrollo de la ciudad y del territorio y no quede en un proyecto temporal?

Ese en sí, es un problema que tiene en general la cooperación internacional. Que no te bases en un proyecto que dure mientras existan fondos, sino que de ese proyecto generes política y que sea algo estable.

¿Los proyectos actuales tienen alguna posibilidad de mantenerse en el tiempo?

Lo queremos hacer, hace poco el Alcalde firmó un convenio con el PNUD para iniciar un proceso de transición ordenada hacia la otra administración, y en ese convenio se definieron algunos proyectos emblemáticos que nosotros queremos que se mantengan y fortalezcan. Entre esos están Bajale al Acoso, Salud al Paso, el de buses eléctrico y otros. Pero definitivamente es un tema de voluntad política y que se le dé importancia al tema internacional.

¿Cuál es la importancia de que exista una mirada internacional de la administración local?

El de justamente mantener una continuidad, porque el mantener una agenda no propia, eso te lleva a buscar llegar a esa meta y utilizando otros mecanismos, innovando o fortaleciendo algún mecanismo.

¿En materia de fortalecimiento institucional, cómo aporta a la institución la cooperación descentralizada?

Si fortalece mucho a los equipos de trabajo con capacitaciones, intercambios de experiencias, pasantías o cursos que te ofrecen universidades aliadas. En muchos casos tener experiencias positivas de afuera te ayuda a fortalecer otros temas por ejemplo en catastro, el tema de participación ciudadana, un ejemplo que está pasando ahora es la creación de la plataforma digital de participación ciudadana Quito Decide, en la cual tienes información sobre las problemáticas que suceden en los barrios, en las administraciones zonales, las casas somos y además puedes plantear problemáticas y soluciones y tienen la posibilidad de ser discutidas en el concejo metropolitano, esto se realizó producto de un convenio de cooperación con la ciudad de Madrid, es una réplica del programa Madrid Decide y el cual es uno de los proyectos más conocidos en Iberoamérica en tema de participación ciudadana.

La actual dirección de relaciones internacionales está en dependencia del ejecutivo de la alcaldía (es asesora directa), ¿cuál sería la ventaja de tener una dependencia más bien autónoma del alcalde?

Te voy a poner el caso concreto y al que todos quisiéramos llegar, el de la ciudad de Medellín. Medellín tiene la Agencia de Cooperación e Inversiones de Medellín y el Área Metropolitana, la cual se nace de un acuerdo entre el Alcalde de Medellín y el Gobernador de Antioquia, para mantener una oficina de cooperación que no sea ni del uno y del otro, y se crea una especie de consultora, aunque en realidad es una institución pública, puesto que la ciudad de Medellín y la gobernación de Antioquia le presentan los temas prioritarios para ellos y esta Agencia debe buscar los recursos para cooperación, cumplir estos objetivos, proyectar a ambos gobiernos como referentes de buenas prácticas y comunicar la actividad exterior. Ha sido tan exitoso que hoy en día los socios son las empresas públicas de Medellín y todo el valle del Aburrá el resultado

es que Medellín es referente de buenas prácticas a nivel internacional. El único cargo político es el del director general, puesto por el directorio de la ACI, el resto son funcionarios permanentes de la Agencia, esto te garantiza continuidad. Aquí el problema que tenemos es que viene un cambio de alcaldía y cambian los equipos; ha habido oportunidad de gente que se ha mantenido y se guarda la memoria institucional pero no siempre es el caso, depende mucho de las autoridades.

¿Qué fortalece e incentiva la cooperación descentralizada del MDMQ, el marco normativo nacional o la misma práctica de los GADs.

Ambos puntos, el marco normativo nos ha facilitado mucho, de hecho somos modelo para otros países de gestión descentralizada de cooperación; y por otro lado también la importancia que han venido tomando los gobiernos locales en la escena internacional, las facilidades de comunicación, la facilidad de enlazarse con otras ciudades, todo eso nos ha facilitado el fortalecimiento de la cooperación y nos ha permitido proyectarnos internacionalmente como oferentes y referentes de buenas prácticas, entonces es todo el desarrollo de comunicación, informática de continuidad de los últimos 20 años y las alianzas que ha fortalecido esta práctica.

¿Ha existido entonces una continuidad en la gestión de la cooperación descentralizada del MDMQ?

Si, hay varios ejemplos de proyectos que se han mantenido por años, por ejemplo el proyecto ALLAS que nace en el 2012 por convocatoria de la Unión Europea y formado en un inicio por 6 ciudades que nos reunimos y creamos el proyecto, hasta ahora, más exitoso de cooperación entre ciudades reconocido por el BM, el BID, etc.; en este momento estamos en un proceso de reformulación porque termino una parte de la Unión Europea y porque terminaron los recursos. Lo mismo sucede con la junta de Andalucía, tiene proyectos desde el 2006 en Quito y que en su mayoría consisten en regeneración del centro histórico y que se vienen renovando año a año. Entonces no es que está marcado por un periodo u otro, sino que ha habido continuidad y eso nos ha permitido fortalecerlos.

¿Cómo es la articulación interinstitucional, ahora que la cooperación se maneja por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores?

De hecho, si es que es cooperación descentralizada no necesitamos este paso, se la realiza directamente. Esto nos ha permitido tener más éxito en esta cooperación porque la realizamos directamente con nuestros pares. Con la Cancillería hay buena coordinación, por ejemplo a través de las embajadas fuera del país, ellos hacen un enlace que nos trasladan a nosotros y luego nosotros nos ponemos en comunicación directa con la contraparte de afuera del país.

¿En qué caso existe la presencia de Cancillería, ejemplo cuando se pide un préstamo a un organismo multilateral (BID)?

Ahí entra sobretodo el ministerio de finanzas, porque ahí sí necesitamos la garantía soberana del gobierno. Y con otros organismos multilaterales no es necesario, lo hemos realizado directamente, hay organismos que si nos piden un aval, pero no en el sentido que haya un intermediario, sino un documento del Consejo de Competencias por ejemplo, que te diga según la resolución tal, el Municipio de Quito puede negociar con

usted. Pero el tema de préstamos no lo manejamos acá, lo maneja la Administración General, nosotros manejamos únicamente lo que es cooperación no reembolsable.

¿La paradiplomacia y la cooperación descentralizada son fenómenos irreversibles y por qué?

Porque estamos en un momento en que los gobiernos locales hemos tomado protagonismo a nivel internacional y desde los organismos internacionales se reconoce que sin la acción local no se cumplirán las agendas mundiales.

¿Hipotéticamente hablando, cómo afectaría este creciente protagonismo internacional de los gobiernos locales a la gobernanza mundial?

Yo le veo complicado porque los Estados no van a querer ceder terreno; aparte que es conocido que un alcalde es el posible contrincante en la presidencia de la República, ha pasado en varios sitios en Argentina por ejemplo. Entonces ese es un poco el freno que se pone desde las instancias internacionales y por eso es que nosotros hemos buscado no tanto la incidencia directa, sino buscamos llegar con la fuerza de una alianza y un discurso consolidado. Ahí es cuando entran en juego CGLU, AL-LAS, etc., como una fuerza de gobiernos locales con una idea en común para empujar hacia los gobiernos nacionales. Hay datos importantes, como que ya hay un ODS que habla específicamente de las ciudades, es la primera vez que pasa; a nivel del PNUD se está hablando ya de glocalización de la Agenda Global; a nivel de migración se mantiene la idea de que es una cuestión de Estado, pero se reconoce que las ciudades somos los que asumimos los retos positivos y negativos de la migración, en Ecuador por ejemplo el 60% de los migrantes están en Quito, entonces quien asume la responsabilidad de servicios básicos, de seguridad, etc., es la ciudad, no el Estado. Todo esto se está abriendo en la mente de los organismos internacionales, ahora que los Organismos como Naciones Unidas lo siguen manejando los 192 Estados miembros sí, es cierto; pero a la par tenemos 400,000 ciudades discutiendo los mismos temas en CGLU por ejemplo. Entonces esa es la fuerza que buscamos los gobiernos locales.

¿Puede haber un cambio en la gobernanza?

No se si en la gobernanza, pero si en la incidencia en las tomas de decisiones. A futuro va a haber más espacio para los gobiernos locales.

¿El municipio de Quito, al manejar la acción exterior y la cooperación descentralizada que lógica prima, la cosmopolita o más bien comunitarista, donde Quito sea un proponente de modelos y lógicas de desarrollo, gobernanza, etc.?

Yo creería que de momento se maneja la lógica tradicional cosmopolita, de momento. Hay un interés fuerte, sobretodo a partir de la conferencia Habitat III, de que Quito se convierta en centro de debate internacional, esta conferencia marca un antes y un después para Quito, el haber sido sede de la conferencia y el habernos mostrado con todos los problemas que tenemos, con el desarrollo y los cambios que hemos tenido representa un hito importante para nosotros.

¿Por qué?

Simplemente porque nos mostramos, Quito se abrió al mundo, el mundo estuvo aquí. Tuvimos la reunión más importante de Naciones Unidas de los últimos 20 años acá, te

hablan de la Declaración de Quito sobre asentamientos humanos sostenibles, entonces ya no somos solo el participante, sino el que acogió la conferencia y donde se debatió la conferencia. Y a raíz de eso nuestra actividad internacional ha sido mucho más fuerte, nos posicionamos como un referente internacional en algunos temas como cambio climático, y al mismo tiempo, nos permitió darnos cuenta de debilidades que tenemos que trabajarlas de acuerdo a lo que está pasando en el mundo, insisto con el cambio climático, el tema de la movilidad, el por qué ahora nosotros somos los que estamos promoviendo una campaña para que los organismos de financiamiento promuevan algún proyecto a nivel de capitales de tener centros históricos solo con transporte público eléctrico, eso nace desde nosotros. Y desde nosotros nacen otras propuestas de innovación de inclusión social. Ya te digo nos permitió mostrarnos al mundo, nos permitió posicionarnos aún más de lo que estábamos posicionados.

¿Como es el relacionamiento exterior con otros GADs?

Hay apertura, hay casos de cooperación, me acuerdo el caso de gestión de riesgos, no recuerdo exactamente pero hay. El problema que tenemos acá, es que por ejemplo la AME se politizó, es un organismo muy politizado y que por esa politización la debilitó en temas internacionales. No hay esa relación que debería haber con los organismos que agrupan a los gobiernos locales, la tenemos con ciertas ciudades que nos han buscado por un tema particular del que han necesitado asesoría, pero no hay una red.

¿Entonces la AME como gestiona la cooperación con el MDMQ?

La AME tiene su oficina de cooperación internacional y tiene sus propias convocatorias, da asesoría a los gobiernos locales que lo solicitan, pero no es una red que articula.

¿Y creación de mesas de diálogos con gobiernos locales?

Por lo menos que nosotros estemos participado, no. Hay un problema y ese si es político, competimos por espacios, por ejemplo estamos en una misma asociación de ciudades y AME está como AME y Quito está independiente y a veces competimos por cargos importantes dentro de la asociación.

¿Cómo es el trabajo en las redes de ciudades?

Las redes son un sitio de contacto, de intercambio de experiencias, hay redes que tienen socios que incluso financian proyectos, por ejemplo el C40 donde no pagas ninguna membresía pero tienes una variedad de socios como el BM, el CAD, varias empresas privadas que financian proyectos en ciudades y tienen también alianzas con otras instancias que también te pueden ayudar a buscar financiamientos, tienen redes de expertos que se ponen a tu disposición para tratar temas de la ciudad. La función de las redes es ser un espacio de diálogo, de encuentro y de promoción de cooperación internacional y por eso nuestra acción se basa mucho en las redes de ciudades.

Anexo 6:

Entrevista Secretario de Planificación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito Abg. Andrés Isch

¿Cuál es el rol que cumple la secretaría de planificación con respecto al desarrollo local?

La secretaria tiene a su cargo principalmente la planificación para el desarrollo y la planificación operativa del municipio. Tenemos 5 direcciones que ilustran nuestro rol, una dirección para el desarrollo encargada de identificar los proyectos más importantes de la ciudad y asignar los recursos para cada uno de ellos; la dirección de seguimiento y evaluación que realiza el seguimiento de la eficiencia, eficacia y los resultados de esta gestión además de crear indicadores que nos permiten identificar si los proyectos están funcionando o no; la dirección de desarrollo institucional enfocada en la mejora de procesos, la prestación de servicios y también de identificar las oportunidades de mejora en la estructura del municipio; la dirección de gestión de la información en cambio se encarga de los temas de transparencia y gobierno abierto, de garantizar el derecho de información a la ciudadanía y que esa información sea cada vez más completa, accesible y amplia; finalmente la dirección de transparencia que se crea en el 2017 y que busca transversalizar la estrategia de resiliencia, la cual a su vez busca preparar a la ciudad para una serie de cambios en temas como desastres naturales, migración, en el ámbito productivo, mejorar el tejido social en temas de cohesión de participación ciudadana, el ambiente, la movilidad y buscar que estas políticas aterricen en proyectos específicos de las distintas secretarías, empresas públicas, etc.

También tenemos a nuestro cargo el instituto de la ciudad, al instituto de capacitación municipal y presidimos varios organismos como el comité de transparencia que busca garantizar que la información esté a disposición de la ciudadanía, el comité de capacitación, el consejo consultivo de gobierno abierto.

Nosotros intentamos que las políticas municipales estén alineadas a una visión de largo plazo, y esa visión de largo plazo tiene mucho que ver con la cooperación internacional porque Quito es suscriptor de varios instrumentos nacionales y ha asumido varios compromisos importantes, por ejemplo, Quito es suscriptor del C40 el cual es una red de ciudades que busca combatir el cambio climático. Entonces, Quito a través del C40 adquiere ciertos compromisos los cuales se tienen que plasmar en proyectos específicos, desde mejorar la normativa para disminuir la cantidad de emisiones, la siembra de árboles, crear más espacios públicos, la compra de buses eléctricos, el mismo tema del metro, entonces los compromisos internacionales se van aterrizando en proyectos. Y esa coordinación pasa por aquí de dos maneras, la primera a través de la realización de los operativos anuales que es donde se identifican los proyectos más importantes para la ciudad y las actividades que se van a realizar año a año y se les asigna un presupuesto específico a estos. La segunda es que nosotros somos los responsables de alinear el plan de desarrollo metropolitano a los objetivos de desarrollo sostenible. Entonces ahora, cada actividad del municipio está atada a una meta y a un indicador de los ODS y con eso nosotros podemos saber si esa actividad contribuye o no a los ODS.

¿Cómo se aprueban los planes operativos anuales?

Se los elabora en esta secretaría junto con el resto de dependencias municipales y son aprobados por el alcalde.

¿Y el concejo metropolitano?

Aprueba el presupuesto, pero no forma parte de la elaboración de los planes operativos. El presupuesto está elaborado de la siguiente manera: tienes programas que es lo macro, luego bajas a proyectos que son un conjunto de actividades y obras que se van a realizar

y que están muy enfocadas en cumplir un objetivo específico. Entonces, el legislativo tiene la competencia de asignación de recursos, el ejecutivo es el que aprueba los planes operativos anuales dentro de lo que el concejo estableció en la ordenanza de presupuestos, el ejecutivo decide la asignación del presupuesto aprobado por el concejo metropolitano.

¿Y los presupuestos participativos?

Los presupuestos participativos es un proyecto dentro de los varios proyectos que constan en el presupuesto del municipio. Como es un proyecto, todo el valor que está dentro de ese proyecto se lo reparte entre las distintas parroquias y se decide en conjunto con la comunidad que obras se van a hacer.

Pero ese es uno de los tantos proyectos y dentro de cada proyecto tienes una serie de actividades, y éstas son las que se definen entre la secretaría de planificación, las dependencias y que son aprobadas por el Alcalde. Entonces ahí entra nuestra responsabilidad, nosotros tenemos que ver que estos proyectos, obras, actividades, servicios, etc., estén alineados a los compromisos internacionales de Quito sino se está cometiendo un error y estamos desperdiciando dinero. Porque nuestro compromiso está en cumplir con los ODS o en cumplir con las obligaciones que adquirimos en el C40 o ante la Nueva Agenda Urbana, entonces cada una de esas cosas están intrínsecamente incorporadas en los proyectos.

¿Que entiende la secretaria por Desarrollo?

Ya no se puede hablar de desarrollo sin sostenibilidad. No puedes pensar en el desarrollo solamente como crecimiento económico o de generar mayores ingresos, el desarrollo tiene que estar unido a la sostenibilidad, esto implica mejorar capacidades, mejorar derechos vinculados con la inclusión, igualdad y la democratización de la sociedad pero pensando también en las generaciones siguientes; puesto que si no garantizas a las siguientes generaciones iguales o mejores derechos no tienen desarrollo. El concepto de desarrollo debería ser un mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, presentes y futuros.

¿Qué principios se tienen en cuenta?

El cumplimiento de compromisos internacionales y el cumplimiento de los planes locales, tienes una visión 2040 que se trabajao de la mano con la ciudadanía, académicos y expertos, que estamos dejando a la ciudad para que sea el norte en los siguientes 20 años. Luego tienes el plan de desarrollo y ordenamiento territorial que dura 10 años el cual tiene 3 ejes: Quito ciudad inteligente, Quito ciudad de oportunidades y Quito ciudad solidaria. Y tienes otro que es el de resiliencia, el que te indica si un proyecto te va a mejorar las capacidades a largo plazo para adaptarse a los cambios. Tal es el caso de la construcción de los pasos aéreos de tubería en caso de una erupción volcánica del Cotopaxi.

¿Cómo intervienen la sociedad civil y la ciudadanía en general en la planificación de la ciudad?

Desde el año 2016 contamos con un programa de participación ciudadana que se aprobó a través de la ordenanza 102; es un sistema que contiene 12 mecanismos distintos y que están pensados para dar mayores oportunidades y hacer de una manera más inclusiva la

vinculación de la ciudadanía a la toma de decisiones. Tienes ahí varias herramientas, tienes por un lado las asambleas barriales, parroquiales, zonales y la asamblea de Quito, en todos los niveles de asamblea se discute la planificación de la ciudad en distintos niveles. La asamblea de Quito ayuda entre otras cosas a definir las prioridades de inversión (pública) y a plantear temas de interés para la ciudad.

¿Cómo se articula con la aprobación del presupuesto en el Concejo Metropolitano?

Se propone un presupuesto en conjunto desde la Secretaría de Planificación con la Administración General, posteriormente se lleva a la Asamblea de Quito y allí dicen si están de acuerdo o no, y si se debe cambiar alguna cosa. Luego se envía al Concejo para su discusión.

Entonces tienes una intervención de la ciudadanía, ahí en la aprobación del presupuesto. Tienes otra intervención (de la ciudadanía) directamente en los planes, hemos bajado los planes al territorio para discutirlos, la Acción 2040 se discutió en centenas de mesas de trabajo con la ciudadanía, y ésta fue la que hizo que exista, por ejemplo, un eje de cultura en la Acción 2040 que no se había pensado. Entonces tienes en distintos niveles, ahora tienes Quito Decide, que es una herramienta de participación en donde la ciudad o cualquier ciudadano puede hacer propuestas para la ciudad y si recibe un número determinado de apoyos se puede convertir en una norma para la ciudad. Entonces son herramientas que se complementan.

¿Cómo concibe la Secretaría la influencia de los procesos globales y el escenario global en la planificación del desarrollo?

Nosotros vemos en primer lugar a Quito como una ciudad que tiene que competir por sí misma, o sea, ya no es una competencia a nivel de Estados sino a nivel de ciudades y por lo tanto los compromisos y las obligaciones se tienen que entender igual a nivel local. Es decir, los compromisos de cambio climático no se los puede dejar únicamente a nivel de estado nacional, la ciudad tiene que contribuir a cumplir con los compromisos de cambio climático y así en todo.

Entonces lo vemos en relación directa, es decir todos los compromisos internacionales, toda la cooperación internacional tiene que ser territorializada, localizada. Si no localizas esa cooperación esos principios, se queda en letra muerta.

¿La estrategia de resiliencia tiene entonces mucha influencia en esto?

Por supuesto, la estrategia de resiliencia se logró llevar a cabo gracias a que 100 Ciudades Resilientes aceptó a Quito entrar en su grupo y la ONU a través del PNUD apoyó con fondos para este proyecto. Entonces entre estos dos organismos y el gobierno local se logró crear la estrategia de resiliencia y ahora ya se la está aplicando. Entonces hay una valoración y un respeto a lo que puede ser el apoyo internacional en la política pública.

¿Cómo es el relacionamiento institucional con la dirección de relaciones internacionales en la planificación, elaboración y evaluación de la planificación de la ciudad?

Es lo mismo que te conté de las competencias en general. La dirección de relaciones internacionales, al ser una dependencia más del municipio, pasa por el mismo proceso

tanto en la elaboración del presupuesto, como en la determinación del plan operativo anual y en el seguimiento que se le da a ese plan. Hay una vinculación directa.

¿Cómo se realiza el contacto para proyectos de cooperación internacional?

Tienes una doble vía, la dirección de relaciones internacionales hace un gran trabajo consiguiendo vinculaciones y apoyo internacional para distintas áreas del municipio. Pero también cada dependencia busca por su lado, por ejemplo, el fondo ambiental, adscrito a la Secretaría de Ambiente, busca proyectos y financiamiento de forma directa, nosotros con la dirección de resiliencia estamos buscando cooperación directa para temas de resiliencia y después una vez que la conseguimos nos comunicamos con la dependencia responsable de la ejecución de las políticas, por ejemplo movilidad.

¿Cómo se integra la cooperación internacional en el fortalecimiento institucional?

Te pongo un ejemplo, a través de la Dirección de Resiliencia en cooperación con el Colegio de Arquitectos y en cooperación con la Secretaría de Hábitat y Vivienda se está generando todo un plan para mejoramiento estructural de viviendas, eso se está haciendo en cooperación con 100 Ciudades Resilientes, la cual está ayudando a conseguir asesoramiento técnico, que si lo valoras tiene un costo, te mandan ya el conocimiento y los técnicos y gracias a eso se está armando este plan de reforzamiento estructural.

¿Cuáles han sido los principales logros en materia de desarrollo local de esta administración y los principales obstáculos del mismo a futuro?

Yo creo que hay cosas que son absolutamente destacables que se han logrado en estos años. El proyecto Metro de Quito, el Metro le va a convertir a la ciudad en un antes y después, ahí tienes temas ambientales, temas de cohesión social, de movilidad, de mejora urbana, etc. El sistema de participación ciudadana es un gran logro, esto también te mejora el desarrollo en distintos niveles porque la gente se está capacitando para tener oficios, para tener una red de protección para vincularse en la toma de decisiones. Gobierno abierto es otro, si tu mejoras las políticas de gobierno abierto tienes una mejor ciudad. Tienes un montón de resultados en materia de agua potable y saneamiento. Eso y los temas sociales que han sido importantísimos.

Yo creo que hay que mejorar el compromiso político, hemos tenido una oposición que permanentemente nos ha bloqueado los temas de trabajo, el Concejo se ha convertido en un obstáculo para muchas de las acciones municipales. Y hay un desafío muy importante que es seguir incorporando a la gente en la discusión de las políticas públicas y generar un empoderamiento de la ciudadanía.