



Pontificia Universidad  
Católica del Ecuador

SEDE  
ESMERALDAS

**Facultad de Ciencias Administrativas y Contables**

**Escuela de Comercio Exterior**

**Título:**

Rol del Gobierno Municipal de Esmeraldas en la Gestión de la Cooperación  
Internacional para el Desarrollo

**Línea de Investigación:**

Fortalecimiento empresarial para el desarrollo territorial y la  
internacionalización

**Previo a la obtención del título de:**

Licenciado en Comercio Exterior

**Autor:**

Thomy Enrique Cedeño Bazurto

**Asesora:**

Mgt. Mónica Vergara Toro

Esmeraldas, 2020

## TRIBUNAL DE GRADUACIÓN

Trabajo de tesis aprobado, luego de haber dado cumplimiento a los requisitos exigidos por el reglamento de grado de la PUCESE previo a la obtención del título de LICENCIADO EN COMERCIO EXTERIOR.

---

Presidente de Tribunal de Graduación

---

Lector 1

---

Lector 2

---

Mgt. Mario Armas Arias  
Director de la Escuela de Comercio Exterior

---

Mgt. Mónica Vergara Toro  
Directora de Tesis

Esmeraldas, 2020

## **AUTORÍA**

Yo, THOMY ENRIQUE CEDEÑO BAZURTO, portador de la cédula de ciudadanía N.º 0802777268, declaro ser el autor de la presente investigación, que llevar por título “Rol del Gobierno Municipal de Esmeraldas en la Gestión de la Cooperación Internacional para el Desarrollo”, siendo esta original, auténtica y personal.

El contenido de esta investigación es de exclusiva responsabilidad legal y académica del autor y la PUCE-E.

---

Thomy Enrique Cedeño Bazurto

C.I. 0802777268

## ***AGRADECIMIENTO***

Ante todo, agradecer a Dios por ser mi guía y por haberme bendecido con las virtudes necesarias para cumplir mis metas y objetivos, además de haber situado en mi vida a personas maravillosas que han aportado en mi formación, tanto profesional como personal.

A mis padres por ser el pilar que sostiene mis proyectos de vida y en conjunto con mis demás familiares, ser la fuerza que me impulsa a concretar mis metas.

A la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Esmeraldas por formarme como un profesional altamente capacitado gracias al esmero de los docentes y personal administrativo que conforman a esta prestigiosa institución.

A los educadores con los que he tenido la dicha de compartir curso, en especial, a los docentes Francisco Mila, Mario Armas, Isabel Chila, Andrea Dueñas, Mónica Vergara, Fernando Díaz y la administrativa Verónica Carvajal, quienes me brindaron sus conocimientos y su total apoyo durante mi permanencia en la carrera de Comercio Exterior lo que los convierte en una parte importante de mi

vida, a los que considero como mis amigos.

A mi asesora, Mgt. Mónica Vergara por ser mi guía en este proceso investigativo, aportando con su amplio conocimiento sobre la temática, su dedicación en la revisión y sus consejos tanto académicos como personales.

A mis compañeros de clases y mis amigos por ser excelentes personas con las tuve la dicha de compartir tiempo y vivencias durante este proceso

## ***DEDICATORIA***

Dedico esta investigación a mis padres Enrique Cedeño y Sina Bazurto, los seres que más amo en este mundo, como una muestra de retribución a su gran esfuerzo por darme la mejor herencia que se le puede proporcionar a un hijo, la educación; y en este caso, una educación de calidad, recibida en las mejores instituciones educativas de la provincia.

Hago extensiva esta dedicatoria a mis familiares como señal de mejores días por venir para nuestro círculo familiar. Por último, una dedicatoria especial a dos seres que anhelaban verme triunfar en esta etapa de mi vida, mis abuelos, Alba Estupiñán y Jonás Bazurto quienes me cuidan y me guían desde los aposentos del altísimo.

## Índice de Contenido

|   |    |
|---|----|
| Introducción .....  | 12 |
| 1.1. Presentación del Tema .....  | 12 |
| 1.2. Planteamiento del problema .....   | 14 |
| 1.2.1. La Cooperación Descentralizada en el Ecuador .....   | 14 |
| 1.3. Justificación.....   | 17 |
| 1.4. Objetivos .....  | 19 |
| 1.4.1. General:.....  | 19 |
| 1.4.2. Específicos: .....   | 19 |
| Capítulo I – Marco Teórico .....  | 20 |
| 2.1. Bases teórico-científicas.....   | 20 |
| 2.1.1. La paradiplomacia dentro de las relaciones internacionales.....  | 20 |
| 2.1.2. ¿Qué es la Cooperación Internacional para el Desarrollo?.....  | 24 |
| 2.1.3. Origen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y críticas a su<br>accionar 25   |    |
| 2.1.4. La Nueva Arquitectura de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. La<br>reactivación de la Ayuda al Desarrollo .....                                       | 27 |
| 2.1.4.1. Consenso de Monterrey de 2002.....   | 27 |
| 2.1.4.2. En busca de la armonización de procedimientos y prácticas. La Declaración<br>de Roma de 2003 .....   | 28 |
| 2.1.4.3. La Declaración de París de 2005. Creación de los principios de<br>Cooperación Internacional y un nuevo enfoque en las relaciones de la ayuda al<br>desarrollo 29 |    |
| 2.1.4.4. Rellenando los vacíos de la Declaración de París de 2005; Acra y su Plan<br>de Acción, el inicio de la Cooperación Descentralizada .....                         | 30 |
| 2.1.5. La Cooperación Internacional para el Desarrollo .....  | 31 |

|   |   |    |
|---|---|----|
| 2.1.6.                                  | Clasificación de la Cooperación Internacional para el desarrollo .....  | 33 |
| 2.1.7.                                  | Cooperación Internacional Descentralizada .....   | 37 |
| 2.1.8.                                  | Principios de la Declaración de París de 2005 sobre la Cooperación<br>Internacional para el Desarrollo .....                      | 39 |
| 2.2.                                    | Antecedentes .....  | 44 |
| 2.3.                                    | Marco Legal .....   | 55 |
| Capítulo II – Materiales y métodos..... |   | 59 |
| 3.1.                                    | Metodología .....   | 59 |
| 3.1.1.                                  | Tipo de estudio.....  | 59 |
| 3.1.2.                                  | Métodos .....   | 59 |
| 3.1.3.                                  | Técnicas e instrumentos.....  | 60 |
| 3.1.4.                                  | Análisis de datos .....   | 61 |
| Capítulo III – Resultados .....         |   | 62 |
| 4.1.                                    | Desarrollo de la investigación y limitantes .....   | 63 |
| 4.2.                                    | Resultados .....  | 65 |
| 4.2.1.                                  | Capacidades Instaladas en el GADMCE para la gestión de la Cooperación<br>Internacional en el ejercicio de sus competencias .....  | 65 |
| 4.2.1.1.                                | Experiencia del GAD en Gestión de Cooperación Internacional.....  | 65 |
| 4.2.1.2.                                | Instancia Institucional de Gestión de proyectos de Cooperación<br>Internacional en el GAD.....                                    | 66 |
| 4.2.1.3.                                | Estrategia / lineamiento de gestión de Cooperación Internacional .....  | 67 |
| 4.2.1.4.                                | Inventario de los actores de cooperación presentes en su territorio .....   | 68 |
| 4.2.1.5.                                | ¿Tiene un inventario de los programas y proyectos apoyados por la<br>cooperación que están en ejecución en su jurisdicción? ..... | 69 |
| 4.2.1.6.                                | Aporte de la Cooperación al presupuesto del GAD .....   | 70 |

|  |     |
|--|-----|
| 4.2.1.7. Grado de participación de la Cooperación Internacional en el ciclo de gestión de proyectos de desarrollo del GAD (planificación, ejecución, evaluación, rendición de cuentas) ..... | 71  |
| 4.2.1.8. Interés en captar recursos de Cooperación Internacional en mayor cantidad y con mayor calidad.....  | 71  |
| 4.2.1.10. Nivel de conocimiento de los principios de la eficacia de la ayuda de la cooperación (Declaración de París de 2005) .....  | 73  |
| 4.2.1.11. Resultados generales de la medición de las capacidades instaladas en el GADME para la gestión de la Cooperación Internacional .....  | 74  |
| 4.2.2. Análisis de la relación entre las capacidades instaladas del GAD y nivel de eficacia de la Cooperación Internacional .....  | 76  |
| 4.2.3. Nivel de eficacia de la Cooperación Internacional para el desarrollo en el GADMCE.....  | 81  |
| Capítulo IV – Discusión .....  | 87  |
| Capítulo V – Conclusiones .....  | 93  |
| Capítulo VI – Recomendaciones .....  | 95  |
| Referencias Bibliográficas.....  | 96  |
| Anexos .....   | 102 |

## Índice de tablas

|  |    |
|--|----|
| Tabla 1 Clasificación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo .....   | 34 |
| Tabla 2 Resultados sobre Capacidades Institucionales por Provincias .....  | 46 |
| Tabla 3 Medición de las Capacidades Instaladas para la Gestión de la CI en los GAD<br>Esmeraldeños .....                 | 49 |
| Tabla 4 Resultados de la Medición del Nivel de Apropiación de los Valores de CI y la<br>Eficacia de la Cooperación ..... | 51 |
| Tabla 5 Resultados de la Ficha 1 .....   | 74 |
| Tabla 6 Escala de Valoración de Resultados .....   | 75 |
| Tabla 7 Resultados de la Ficha 2 (Eficacia de la Cooperación) .....  | 81 |
| Tabla 8 Nivel de Eficacia de la Cooperación Internacional a Nivel Local.....   | 85 |
| Tabla 9 Valoración del Nivel de Capacidades Instaladas en el GADMCE.....   | 89 |
| Tabla 10 Valoración del Nivel de Eficacia de la CI en el GADMCE .....  | 90 |

## Índice de figuras

|   |     |
|---|-----|
| Figura 1. Interdependencia de los Principios de Cooperación Internacional para el Desarrollo.<br>.....                    | 42  |
| Figura 2. Análisis de Correlación de Variables (Eje X: Capacidades Instaladas; Eje Y:<br>Eficacia de la Cooperación)..... | 77  |
| Figura 3. Análisis de Relación entre Variables.....   | 78  |
| Figura 4. Nivel de Eficiencia del GADMCE en la Gestión de la CI. ....   | 84  |
| Figura 5. Medición del Principio de Gestión Orientada a Resultados en los GAD del Ecuador.<br>.....                       | 102 |
| Figura 6. Nivel de Cumplimiento de los Principios de la Declaración de París.....   | 103 |

## **RESUMEN:**

El objetivo principal de la investigación es analizar cómo el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Esmeraldas ha gestionado la Cooperación Internacional en el territorio esmeraldeño en el periodo 2011-2018 mediante el estudio de dos variables; el nivel de capacidades instaladas con las que cuenta el GAD para gestionar programas de progreso y el nivel de eficacia logrado por la cooperación internacional en base al cumplimiento de los objetivos de desarrollo planteados por la administración del cabildo. Esta exploración académica parte de un estudio previo realizado por la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional en conjuntos con otras instituciones públicas, que buscó determinar el nivel de preparación que presentaban los GAD del país para llevar a cabo la nueva competencia institucional delegada por el gobierno central a los gobiernos descentralizados “la gestión de la Cooperación Internacional No Reembolsable”.

El estudio fue de carácter cualitativo puesto a que se utilizó herramientas como las entrevistas, para obtener datos que poseen los funcionarios encargados de gestionar proyectos de Cooperación Internacional para el GAD municipal y revisiones bibliográficas sobre la temática en específico.

Los resultados mostraron que la gestión de la Cooperación Internacional por parte del GAD cantonal de Esmeraldas no tiene un nivel apto de eficacia debido a que su modelo de gestión es ineficiente puesto que, a pesar de tener capacidades instaladas óptimas, estas no son capaces de generar resultados de progreso en el territorio con la implementación de los proyectos de cooperación. Esta condición es provocada, en gran medida, al alto grado de dependencia del GAD respecto al Gobierno Central para llevar a cabo actividades de relaciones internacionales.

**Palabras claves:** Cooperación Internacional, Gobiernos Autónomos Descentralizados, paradiplomacia.

## **ABSTRACT:**

The main objective of the investigation is to analyze how the Decentralized Autonomous Government of Esmeraldas Canton has managed International Cooperation in this territory between the period 2011-2018 through the study of two variables; the level of installed capacities that the GAD has to manage progress programs and the level of effectiveness achieved by international cooperation based on meeting the development objectives set by the administration of the council. This academic exploration starts from a previous study carried out by Secretaría Técnica de Cooperación Internacional in conjunction with other public institutions, which sought to determine the level of preparation that the country's GADs presented to carry out the new institutional competence delegated by the central government to decentralized governments "the management of the Non-Refundable International Cooperation".

The study was qualitative since tools such as interviews were used to obtain data from the officials in charge of managing International Cooperation projects for the municipal GAD and bibliographic reviews on the specific subject.

The results showed that the management of International Cooperation by the Esmeralda's cantonal GAD does not have a suitable level of efficiency because its management model is inefficient since, despite having optimally capacities installed, they are not capable of generating results of progress in the territory with the implementation of cooperation projects. This condition is caused by the high degree of dependency of the GAD with the Central Government to carry out international relations activities.

**Key words:** International Cooperation, Decentralized Autonomous Governments, paradiplomacy.

## **Introducción**

### **1.1. Presentación del Tema**

La Cooperación Internacional para el Desarrollo se define como la ayuda oficial brindada por determinados países desarrollados hacia países en vías de desarrollo para que estos últimos puedan mejorar las condiciones económicas y sociales de sus territorios, disminuyendo de esta manera la brecha de desigualdad existente entre los países del norte (países desarrollados) y los países del sur (países en vías de desarrollo).

El origen de esta modalidad de relaciones internacionales se remonta a la finalización de la 2da guerra mundial, específicamente en la etapa de la reconstrucción de Europa, región que había sido devastada por el conflicto armado desarrollado en su territorio. El conocido Plan Marshall se constituye en el primer proyecto oficial de Cooperación Internacional para el desarrollo y en el plan que da origen formalmente a la CI en el ámbito de las relaciones internacionales. Aunque, en retórica, la CI tiene una finalidad de hermanamiento entre naciones y trabajo conjunto para solucionar los problemas de las naciones más vulnerables, el hecho de haberse desarrollado en una época de conflictos distorsionó profundamente el fundamento principal sobre el cual tuvo que haberse edificado todo tipo de proyecto de ayuda al desarrollo, dicho cimiento es la cooperación solidaria entre estados.

A pesar de que la 2da Guerra Mundial había llegado a su fin y EEUU se había proclamado como flamante triunfador irguiéndose como nueva potencia mundial, la incertidumbre seguía estando presente en el mundo por la rivalidad mostrada entre La Unión de Repúblicas Soviéticas y los EEUU. Este periodo de tiempo donde reinaba la incertidumbre por el posible estallido de otra guerra fue denominado Guerra Fría. Durante esta etapa los países contendientes buscaron generar alianzas con otras naciones para poder hacer frente a un posible nuevo conflicto y el Plan Marshall se constituyó en una herramienta norteamericana para atraer aliados a su bando.

Al inconveniente antes mencionado se pueden añadir otras problemáticas que serán mencionadas y explicadas con mayor detalle más adelante. Este conjunto de problemas que presentó la CI desde su creación provocó que la finalidad que buscaban las naciones por medio de esta modalidad, la cual era disminuir la brecha entre naciones desarrolladas y países en vías de desarrollo, no se cumpliera y más bien la CI ayudó a acrecentar la brecha entre los bloques antes mencionados. La ayuda al desarrollo no tardó en entrar en una profunda crisis, la cual llegó entre 1980 y 1990; casi 45 años posterior a su creación.

Con la finalidad de superar la crisis por la que atravesaba la CI, en 1990 se genera la “Nueva arquitectura de la Cooperación Internacional”, un proyecto presentado por las Naciones Unidas que buscó aumentar la eficacia y eficiencia de los procesos de Cooperación entre naciones; es así como, dentro de este nuevo modelo, se llevan a cabo diversos foros y conferencias, los cuales han cambiado la estructura tradicional en la que se enmarcaban los procesos de ayuda al desarrollo. El cambio empezó por el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en adelante ODM), que posteriormente serían reemplazados por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); culminando con la descentralización de la competencia de gestión de proyectos de cooperación para el desarrollo. Entre los eventos de mayor relevancia se tiene el Consenso de Monterrey, la Declaración de Roma, la Declaración de París y el Plan de Acción de Accra.

Los cambios más notorios de este proceso de reingeniería estructural fueron aquellos suscitados por los decretos establecidos en la Declaración de París y los determinados en el plan de Acción de Accra, específicamente, la delegación de la competencia de la Gestión de la CI para gobiernos regionales o gobiernos locales. La descentralización de la CI se constituyó en un importante paso hacia la mejora de la eficiencia de la CI debido a que permitía a los gobiernos más cercanos al pueblo gestionar actividades que subsanen las necesidades de los territorios subyacentes a su jurisdicción, hasta antes de este hito, la gestión formal de la CI era única y exclusiva de los gobiernos centrales, los cuales muchas veces no podían identificar problemas en todo el territorio bajo su jurisdicción, generando crisis de gobernabilidad; el problema generador de este inconveniente es atribuido a la lejanía existente entre el pueblo y las cúpulas de poder burocrático.

Como se menciona en el párrafo anterior, la descentralización de la CI fue un paso importante en la búsqueda de una CI más eficaz, no obstante, esta decisión trajo incertidumbre a las naciones puesto que desconocían si los Gobiernos Locales contaban con las capacidades y competencias necesarias para asumir la nueva responsabilidad. Ecuador no fue la excepción y consciente de esto las autoridades llevaron a cabo un proyecto de medición de las capacidades instaladas en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante GAD) del país, este plan fue llevado a cabo por organizaciones nacionales como la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (en adelante SETECI), la Asociación de Municipalidades del Ecuador (en adelante AME), el CONGOPE y el CONAGOPARE en cooperación con el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Los resultados obtenidos sirvieron como base para la creación y ejecución de programas de fortalecimiento institucional llevadas a cabo por la SETECI y otros entes de ayuda internacional; el objetivo de estos programas era de mejorar las capacidades de los GAD para poder llevar a cabo con eficacia y eficiencia la nueva competencia delegada.

## **1.2. Planteamiento del problema**

### **1.2.1. La Cooperación Descentralizada en el Ecuador**

En el 2008, con la creación de la nueva Constitución de la República del Ecuador durante la presidencia del Economista Rafael Correa Delgado, se establece como competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados la gestión de la CI no Reembolsable Orientada al Desarrollo, cumpliendo con lo establecido en el Plan de Acción de Accra.

De acuerdo a la Constitución del Ecuador, existen cuatro tipos de GAD; los Gobiernos regionales, provinciales, municipales y parroquiales; en la norma nacional se encuentran artículos específicos que delegan la gestión de la cooperación a cada uno de estos gobiernos, el artículo 262 numeral 8 delega la función a los gobiernos regionales, el artículo 263 numeral 14 hace lo mismo para los gobiernos provinciales; los artículos 264 numeral 14 y el artículo 267 numeral 7 comisiona esta responsabilidad a los municipios y gobiernos parroquiales respectivamente.

A pesar de que la Constitución dictó en el 2008 el traspaso de la mencionada competencia, no fue hasta octubre del 2011 cuando se transfirió formalmente esta responsabilidad a los GAD. Este hecho significó un gran reto para los nuevos responsables de la gestión de la Cooperación internacional debido al requerimiento de mejoras en la estructura administrativa de los nuevos actores (GAD) para el ejercicio de la nueva competencia (Monje, 2014).

Con la delegación de la competencia de gestión de la CI por parte del gobierno a los GAD, la SETECI asumió la responsabilidad de asesorar a los GAD para el cumplimiento de mencionada atribución. La delegación de la facultad de gestión de CI fue realizada de manera gradual donde los GAD, progresivamente, fueron asumiendo las responsabilidades que se desprendían de esta actividad, acorde a sus propios intereses y capacidades. Se consideró que no todos los Gobiernos Descentralizados contaban con los mismas capacidades, herramientas y experiencias para cumplir con esta competencia desde el primer momento, debido a esta condición y limitante, se planteó que al concluir con el procedimiento de transferencia de la competencia se debía llevar a cabo un plan de fortalecimiento institucional para mejorar la estructura pública de los GAD, todo esto bajo la responsabilidad de la SETECI (Monje, 2014). Los programas de fortalecimiento se enfocaron en tratar temáticas de gestión y diseño de proyectos de CI, apoyados por organismos de cooperación como la Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID por sus siglas en español) y la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), entre otros.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante CEPAL), en el 2014, presenta un informe sobre la Gestión de la Cooperación Internacional Descentralizada en el Ecuador<sup>1</sup> cuya autoría corresponde a José Antonio Monje; el cual, basándose en el informe previo realizado por la SETECI, PNUD Ecuador y el Gobierno Nacional de la República del Ecuador<sup>2</sup>, da a conocer las falencias que presentaban los GAD en la gestión de la CI. Una de las conclusiones del informe de la CEPAL indica que los GAD

---

<sup>1</sup>“Cooperación internacional, descentralización y participación ciudadana. - La gestión de la asistencia oficial para el desarrollo desde los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador” (Monje, 2014, p. 1).

<sup>2</sup>“Medición de la eficacia de la ayuda al desarrollo a nivel local. Un estudio de caso en las provincias de Carchi y Esmeraldas – Ecuador” (SETECI et al., 2013, p.1).

del país, en especial los municipales, no contaban con las condiciones de gestión adecuadas para el ejercicio de la competencia de CI (Monje, 2014). Este enunciado concuerda con lo indicado en el Consenso de Monterrey, en el cual se detectó que uno de los principales problemas que limitaban el accionar de la CI era la debilidad institucional que presentaban los países receptores y Ecuador no es la excepción.

El informe de la CEPAL realiza una comparación de los GAD de las provincias de Carchi y Esmeraldas (el estudio comprende a los Gobiernos provinciales y municipales de las provincias mencionadas), el resultado que expone el informe revela la existencia de un marcado interés, por parte de ambas provincias, de implementar la CI como una herramienta de financiación de recursos; sin embargo, esto contrasta con la limitada capacidad operativa para gestionar proyectos de cooperación al desarrollo (Monje, 2014). Es decir que ambas provincias tenían intención de gestionar recursos por medio de la CI, sin embargo, su limitada capacidad de gestión y operativa, además de la falta de conocimiento sobre CI, no les permitía llevar a cabo esta competencia.

Los resultados presentados en el informe revelaron que hacía falta generar e implementar mecanismos de gestión institucional en los GAD de Esmeraldas para asumir mayores responsabilidades en torno al diseño (elaboración de PD y OT acorde a las políticas de desarrollo nacional, los ODS's y ODM's), negociación, ejecución, seguimiento de actividades y peritaje de los programas y proyectos de Cooperación Internacional.

El informe generalizó los resultados, es decir, se evaluó la gestión del conjunto de GAD esmeraldeños (provincial, municipales y parroquiales); sin embargo, como se indica al inicio de esta redacción, los gobiernos municipales, en conjunto con los parroquiales, son los que presentaban mayores inconvenientes en la gestión de proyectos y es aquí donde nace la interrogante a responder en la presente investigación ¿cómo ha evolucionado la capacidad de gestión y la eficacia de la Cooperación Internacional no Reembolsable por parte del Gobierno Municipal de Esmeraldas en el periodo 2011-2018?

### **1.3. Justificación**

La delegación exclusiva de la competencia de gestión de la Cooperación Internacional no Reembolsable, hecha por el gobierno central hacia los gobiernos descentralizados, generó desafíos significativos asociados al nivel de articulación presente entre los actores involucrados en esta actividad y a las capacidades de gestión presentes en los GAD, las cuales vienen determinadas por la experiencia previa en materia de CI (Monje, 2014).

El estudio de medición de la eficacia de la ayuda al desarrollo a nivel local, una investigación llevada a cabo por la SETECI, en conjunto con el PNUD Ecuador y el Gobierno central (2011) acerca de las capacidades con las que contaban los GAD del Ecuador para llevar a cabo la competencia delegada, reveló que en la provincia de Esmeraldas, los GAD cuentan con un nivel de capacidades de gestión bajo e ineficiente pero tienen un marcado interés en implementar la CI como una herramienta para la consecución de los objetivos de desarrollo propuesto por los gobiernos responsables de la administración territorial (Monje, 2014).

El estudio establece que el conjunto de GAD que conforman la provincia de Esmeraldas presentan interés en adoptar a la CI como fuente de recurso no reembolsables y como herramienta de gestión de asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias y articulación a los objetivos nacionales y planes de desarrollo local (Consejo Nacional de Competencias, 2012); No obstante, esas instituciones no cuentan con las capacidades necesarias para poder articular esta valiosa competencia a su actividad gubernamental.

Sin embargo, hasta la fecha no existe una investigación que describa cómo el Gobierno Municipal de Esmeraldas se ha desenvuelto en el ámbito de la Cooperación Internacional o estudios que revelen si se han tomado medidas correctivas en torno a las posibles falencias existentes en el GAD; los únicos indicios que se tienen acerca de esta temática en específico son; primero, una afirmación realizada por Monje (2014) basado en el informe de la SETECI, PNUD y el Gobierno central así como en su propio informe, que indica que los GAD municipales y parroquiales de la provincia son los que mayores falencias presentan al momento de la gestión de la CI; segundo, una tesis de pregrado correspondiente a Lady Cedeño actual Directora de Gestión de Articulación, Cooperación e

Internacionalización del Territorio del Gobierno Autónomo descentralizado de la Provincia Esmeraldas (en adelante GADPE) en la cual expone un análisis del grado de participación del Estado en las actividades de relación internacional y cooperación llevadas a cabo por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Esmeraldas (en adelante GAMCE), cuya intención es demostrar el grado de dependencia por parte del GADMCE respecto al Gobierno Central en torno a la intención de gestionar relaciones internacionales y de cooperación, y tercero, el estudio de medición de eficacia de la Cooperación Internacional en el Ecuador llevado a cabo por SETECI et al. (2013).

Debido a los aspectos antes mencionados, la presente investigación se constituye en el primer documento que aporta información acerca de cómo el Gobierno Municipal de Esmeraldas ha gestionado la CI no reembolsable desde el año 2011 al 2018, la finalidad del proyecto es dar a conocer si han existido mejoras en las capacidades de gestión de mencionada actividad o si el panorama no ha cambiado en estos años, partiendo de los resultados proporcionados por el estudio de medición de la eficacia de la CI llevado a cabo por la SETECI.

Cabe recalcar que una buena gestión de la Cooperación Internacional faculta a los Gobierno Descentralizados a obtener recursos técnicos y financieros útiles para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo a nivel local (Asociación de Municipalidades del Ecuador, 2015). Estas alianzas surgen del involucramiento de los gobiernos locales en el contexto internacional, teniendo contacto directo con otras naciones, ONG e inclusive organizaciones de su mismo nivel (gobiernos locales) de otros países, basándose en los principios de la teoría liberal de las relaciones internacionales y la paradiplomacia, las cuales han sido tema de interés durante los últimos años; debido a la pertinencia de estas teorías en el argumento central de esta tesis, se realiza una mención a estas, destacando su importancia en las relaciones internacionales y los cambios que han provocado en el contexto mundial.

Es imperante señalar que esta investigación no mide los impactos sociales, económicos y culturales que han tenido los proyectos de Cooperación Internacional en Esmeraldas, el objeto de investigación es el proceso evolutivo del Municipio de Esmeraldas en materia de gestión de Cooperación Internacional desde el 2011 hasta el 2018.

## **1.4. Objetivos**

### **1.4.1. General:**

Analizar la gestión de la Cooperación Internacional para el Desarrollo por parte del Gobierno Municipal de Esmeraldas en el periodo 2011-2018.

### **1.4.2. Específicos:**

- Identificar los cambios suscitados en el manejo de la Cooperación Internacional a partir del Estudio de Medición de la Eficacia de la Cooperación en el Ecuador.
- Determinar la relación existente entre capacidades de gestión y nivel de eficacia de la Cooperación Internacional a nivel local.

## Capítulo I – Marco Teórico

### 2.1. Bases teórico-científicas

A lo largo de la investigación se mencionan algunas teorías de relaciones internacionales como la teoría realista o la teoría liberal, no obstante, la teoría base, sobre la cual se sustenta la presente investigación, es la paradiplomacia, misma que es relativamente nueva en el contexto de las relaciones entre naciones.

#### 2.1.1. La paradiplomacia dentro de las relaciones internacionales

La creciente incursión de Instituciones Gubernamentales no Centrales y Organizaciones No Gubernamentales (en adelante ONG) en el ámbito de las relaciones internacionales debía basarse en un precepto teórico que sustentara su accionar y describa las actividades descentralizadas que estas llevaran a cabo. Ante la ausencia de un término que englobe las actividades internacionales propiciadas por las instituciones antes mencionadas, la expresión “paradiplomacia” propuesta por Duchacek (1984) y Soldatos (1990), se constituyó en el término generalmente aceptado para englobar esta naciente modalidad de relaciones internacionales.

Algo similar aconteció cuando en 1780, Jeremy Bentham, acuñó el término de “Relaciones Internacionales” para explicar las actividades diplomáticas existentes entre dos o más naciones del mundo; indicaba que estas relaciones no son entre países, más bien son entre Estados, dando un carácter netamente estado-céntrica; sin embargo, señalaba que no se limitaban exclusivamente a relaciones interestatales (Halliday, 2002). Debido a la inexistencia de un mejor término que describa este tipo de actividad intergubernamental, la expresión propuesta por Jeremy Bentham fue aceptada y en base a ella se han desprendido un sinnúmero de teorías que describen comportamientos particulares de los actores; teorías como el realismo, liberalismo, marxismo, etc. A pesar de la similitud en la aceptación como términos que describen fenómenos sociales, la teoría de Jeremy Bentham tiene siglos de haber sido acuñada, caso contrario sucede con la paradiplomática, la cual es una teoría relativamente nueva, pues no ha pasado más de medio siglo desde su creación; sin embargo,

debido al interés que ha despertado en el mundo académico, este término ha sido objeto de un sinnúmero de cuestionamientos y aportes.

Con Duchacek (1984) y Soldatos (1990) se propone formalmente el término de “paradiplomacia”; sin embargo, su análisis inicia en la década de los 70’s, y se limita a este concepto como una descripción de las actividades con otras naciones que una región<sup>3</sup> lleva a cabo, pero años después, debido al dinamismo internacional provocado por el fenómeno de la globalización y la incursión de un mayor número de actores a las relaciones internacionales, este término se volvió objeto de un debate conceptual.

La discusión acerca de la idoneidad del término “paradiplomacia” como teoría que sustente el accionar de instituciones no estado-céntricas, nace desde la misma constitución de la palabra; Kincaid (citado por Blindenbacher & Koller, 2003) se cuestiona sobre cuál sería el nombre apropiado para denominar a la actividad internacional de las regiones, indicando que el término “paradiplomacia” está constituida por el prefijo “para” cuyo significado es “al lado”; “de un lado” el cual da una significancia secundaria al accionar internacional de las regiones; denotando carencia de autonomía por parte de las instituciones no regionales para su incursión en las relaciones internacionales, pues estas, según la estructura del término, deben trabajar de la mano con el gobierno central como una unidad constitutiva de la política federal, esta condición es denominada diplomacia convergente o constitutiva misma que se refiere a la complementariedad existente entre los gobiernos no gubernamentales y el Estado central (Kusnetzov, 2015).

En la paradiplomacia convergente, el Estado central delega competencias a las instituciones sub-gubernamentales que constituyen el cuerpo estatal de una nación, las cuales deberán adaptar sus actividades bajo un marco común nacional, eliminando la confrontación de intereses entre actores de una misma nación, dicho concepto guarda relación con el término de paradiplomacia positiva la cual señala la complementariedad de actividades entre estado central y gobiernos regionales, con la finalidad de alcanzar metas de desarrollo (Zeraoui, 2009); no obstante, Zeraoui (2009) considera que “no toda actividad internacional de las regiones es constitutiva de la política federal y en muchos casos puede ser opuesta” (p. 16). Es decir que puede llegar a existir un choque de intereses entre el poder central y los

---

<sup>3</sup> Entes gubernamentales desvinculados del gobierno central.

gobiernos intermedios, condición que ha sido denominada diplomacia divergente o diplomacia negativa, la cual podría llegar a constituirse en protodiplomacia que consiste en la ruptura de relaciones de una región con el Estado nacional provocando la desvinculación e independencia, de los gobiernos intermedios, del territorio nacional del que forman parte (Zeraoui, 2009). Por otro lado, Duchacek (Citado por Zeraoui, 2009) realiza una interesante subdivisión de la paradiplomacia, basándose en el nivel de autonomía que presenta el gobierno intermedio para la gestión de actividades de relaciones internacionales, divide a este término en; primero, paradiplomacia directa, la cual se da cuando una región tiene una participación activa y directa con instituciones del extranjero sin contar con la participación del estado central como ente de soporte o ayuda para la realización de este tipo de actividades; y segundo, paradiplomacia indirecta, en la que las regiones, a través del Estado central, consiguen llevar a cabo actividades de relaciones internacionales, en esta instancia las instituciones son dependientes del Estado central por lo que no podría hablarse de autonomía regional.

Hasta este punto, las percepciones teóricas de “paradiplomacia” dan a entender que este término se refiere a la participación de entes no estado-centrales en el contexto internacional, Cornago (2000) indica que la paradiplomacia es un término acuñado para englobar y describir las actividades de relaciones internacional llevadas a cabo por los gobiernos descentralizados. Ipolitto (2016) concuerda con lo dicho por Cornago al señalar a los gobiernos no centrales como los nuevos protagonistas en el escenario de las relaciones internacionales. Los cuales llevan a cabo esta actividad, según Cornago (como se citó en Zeraoui, 2009) por medio del establecimiento de relaciones con instituciones extranjeras pertenecientes tanto al sector público como privado para la promoción de temáticas relacionadas a aspectos sociales, económicos, políticos y culturales inherentes a sus actividades e intereses.

Los diversos autores coinciden en que la paradiplomacia es una instancia reservada para las instituciones gubernamentales descentralizadas (Zeraoui, 2009), generando así, una visión excluyente para las ONG, esto coincide, además, con la concepción literaria del término puesto que “diplomacia”, según el derecho internacional, se considera como el servicio de los Estados en sus relaciones internacionales, adicionalmente se define al Estado

como el cuerpo institucional de un país soberano conformado por órganos del gobierno (RAE, párr. 1).

Estas perspectivas teóricas dan a entender que el término paradiplomacia fue acuñado para describir la actividad internacional descentralizada que llevan a cabo los gobiernos intermedios, demostrando así, que el alcance de esta teoría se limita a describir las actividades llevadas a cabo por los entes antes mencionados y no abarca a la gestión de relaciones exteriores llevadas a cabo por las ONG, empresas y demás instituciones del sector privado; entonces, podría inferirse que la paradiplomacia se refiere a las relaciones entre gobiernos intermedios, excluyendo las vinculaciones internacionales entre ONG o instituciones del sector privado y los Gobiernos Regionales; no obstante, existen autores que señalan que el término lejos de ser excluyente y reservado para gobiernos intermedios, abarca a todo el cuerpo de instituciones que tienen relaciones institucionales con entes, ya sean públicos o privados, de otras naciones (Senhoras, 2009) y que la paradiplomacia no solo se limita a las relaciones entre Gobiernos Intermedios puesto que el término engloba, según Duchacek (citado por Iglesias y Zubezú, 2008) “las relaciones de los gobiernos no centrales con centros culturales, comerciales e industriales de otros Estados” (p. 32).

Debido a las críticas hechas a esta teoría, académicos y expertos, señalan que no es el término más idóneo para describir la incursión de actores no estado-céntricos al mundo de las relaciones internacionales; sin embargo, la falta de otra teoría que fundamente esta actividad ha generado que el término sea generalmente aceptado a pesar de sus evidentes limitaciones.

Para efectos de la presente investigación, se concuerda con las percepciones teóricas que indican que el término “paradiplomacia” abarca y describe las actividades internacionales, que por cuenta propia, llevan a cabo los gobiernos intermedios, pero no se considera que sea una actividad exclusiva de entes gubernamentales, es decir, que el término se utilice únicamente para describir la actividad de los gobiernos antes mencionados con instituciones de su mismo nivel burocrático o con estados centrales; más bien se trata de dar una visión menos excluyente, donde la paradiplomacia abarca las relaciones entre entes, ya sean gubernamentales o no; en las que, al menos uno de los actores, sea un gobierno intermedio, esto significa que el término abarca tanto las relaciones entre gobiernos intermedios con instituciones de su mismo nivel burocrático, gobiernos intermedios con

gobiernos centrales, gobiernos intermedios con ONG y/o instituciones del sector privado, siempre y cuando las instituciones antes mencionadas se encuentren ubicadas en diferentes naciones del mundo; quedando excluidas de esta terminología las relaciones entre entes no gubernamentales e instituciones del sector privado.

No obstante, nace una interrogante, ¿qué relación existe entre paradiplomacia y Cooperación Internacional? Antes de dar respuesta a esta duda es importante abordar el concepto de Cooperación Internacional para tener un panorama claro sobre la relación entre los dos términos antes mencionados.

### **2.1.2. ¿Qué es la Cooperación Internacional para el Desarrollo?**

La Cooperación Internacional se define como la ayuda brindada por una nación, que goza de cierto nivel de desarrollo, hacia otro país que busque generar desarrollo en su territorio. Esta actividad es relativamente nueva, puesto que su origen formal se remonta a la finalización de la 2da Guerra Mundial, específicamente en la etapa de reconstrucción de una Europa devastada por el conflicto internacional que se había desarrollado en esta región del mundo.

Duarte y González (2014) explican que este término carece de un criterio común para asignarle una adecuada definición debido a los cambios que ha experimentado este concepto lo largo del tiempo por índoles de pensamientos teóricos, políticas y valores presentes en las relaciones internacionales; no obstante, consideran como idónea la definición brindada por Jiménez y Rosa (2006) quienes señalan que la Cooperación Internacional se refiere al grupo de actividades llevadas a cabo por un grupo de naciones que presentan un determinado nivel de desarrollo, las cuales buscan generar crecimiento económico y bienestar en los países del Sur, con la finalidad de equilibrar los disperejos niveles de desarrollo existente entre los países en vías de desarrollo y los naciones del Norte.

De este modo, lo que busca la CI, es dar solución oportuna y eficaz a las necesidades que padecen los países del Sur con vistas a alcanzar el nivel de desarrollo presente en los países del Norte, los cuales, tradicionalmente, son quienes proveen de recursos (económicos, técnicos, de ayuda humanitaria, etc) a los países del Sur para que estos puedan solucionar sus problemas o necesidades internas.

### **2.1.3. Origen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y críticas a su accionar**

Como se mencionó en el párrafo anterior, la Cooperación Internacional, nace formalmente a partir de la 2da Guerra Mundial con el objetivo de reparar el daño causado en Europa debido al conflicto entre naciones. Las condiciones en las que se encontraba la región europea generaban que la reactivación económica y el proceso de reconstrucción sean lentos y entorpecidos. Ante esta situación, se empieza con la planificación de un plan de ayuda internacional, el conocido “Plan Marshall”, una propuesta llevada a cabo por el gobierno de los Estados Unidos, el cual destinó cerca de \$13 000 millones para empezar con el proceso de reconstrucción y posterior desarrollo europeo.

Al ser esta propuesta un proyecto entre naciones que buscaba desarrollar una región hundida en la necesidad y desesperación se considera al Plan Marshall como el hito gestor de la CI moderna (Duarte y González, 2014). Además, este proyecto instauró un modelo a seguir en las relaciones internacionales para la ejecución de proyectos de CI. Se establece la estructura vertical en la cual son los países del Norte son quienes proveen de recursos a los países del Sur para que estos logren el desarrollo, lo cual no se constituye en un problema a la hora de generar progreso en las naciones beneficiarias; pero, en la época en la cual se desarrolló la CI, las relaciones internacionales estaban regidas por la teoría realista, la que propone un sistema anárquico, basado por la desconfianza existente entre las naciones del mundo entero, en el cual se mantiene la paz mediante la presencia del miedo hacia las naciones más poderosas del mundo, quienes mantienen bajo amenazas y zozobras al resto de países.

Bajo esta teoría, el fin inmediato de la CI, que es generar progreso en las naciones menos desarrolladas, se ve modificado y con la implementación de esta instancia de las relaciones internacionales los países potencias (Norte) buscan satisfacer sus propias necesidades bajo la máscara de cooperación para el desarrollo de los países del Sur, ante esto, Duarte y González (2014) ejemplifican lo descrito en el presente párrafo basándose en el trasfondo existente en el programa que prácticamente da vida formalmente a la CI que se conoce hoy en día.

En retórica, el Plan Marshall fue un intento estadounidense que buscó ayudar a la región europea a superar la crisis que atravesaba producto de la guerra, con esto se reactivarían los mercados y por ende, se generaría una inmediata dinamización del comercio internacional; pero en la práctica, EEUU buscaba satisfacer intereses propios, bajo esta premisa, Duarte y González (2014) indican que el plan Marshall buscaba robustecer los ideales capitalistas y adquirir aliados en el mundo con la finalidad de acentuar este bloque y poder hacer frente a la lucha ideológica-política librada entre EEUU y la Unión de República Soviéticas que tuvo lugar en los años posteriores a la culminación de la segunda Guerra Mundial, la denominada Guerra Fría.

Con la elaboración del Plan Marshall, lo que buscaba EEUU realmente, era mantener de aliados a los países que se acogieron a la reconstrucción y reactivación europea con la finalidad de hacerle frente a la Unión Soviética, demostrando que el proyecto embrionario de la CI no buscaba realmente el desarrollo de una región, más bien se constituyó en una herramienta diplomática útil para el reclutamiento de aliados que fortalecieran y sostuvieran el modelo político y económico reinante en la época de postguerra (Duarte y González, 2014). Este tipo de comportamiento configuraba lo que se conoce como la CI tradicional, en la que no se tomaban en cuenta las necesidades reales de los Estados receptores, condición que dilató, aún más, la brecha existente entre países del Norte y del Sur en vez de disminuirla.

El modelo tradicional de CI se mantuvo hasta la década comprendida entre 1980 y 1990, en esta época es donde la Cooperación Internacional para el Desarrollo entra en una profunda crisis, provocada principalmente, por los escasos resultados en el desarrollo económico y social de los países tercermundistas (Duarte y González, 2014). Tal fue el deterioro de la CI en dicha etapa, que se consideró esos 10 años como la década perdida de la Cooperación Internacional. Ante las problemáticas que eran notorias en la gestión de la CI, posterior a 1990, se inicia un proyecto que buscaba oxigenar a la deteriorada actividad internacional, en esta etapa nace la denominada “Nueva Arquitectura de la Ayuda”.

#### **2.1.4. La Nueva Arquitectura de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. La reactivación de la Ayuda al Desarrollo**

La década de los 90's se constituyó en una etapa de cambio para la CI, debido a que se configura la Nueva Arquitectura de la Ayuda, definida como aquella fase en la cual se establecieron objetivos universales para el desarrollo en conjunto con nuevos instrumentos que procuraban alcanzar estos logros con eficacia (Olivié, 2004). Dichos objetivos son, posteriormente, plasmados en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000) y se los denominó Objetivos de Desarrollo del Milenio (en adelante ODM) los cuales han servido como marco de referencia para la elaboración de proyectos de cooperación entre naciones, pues las acciones de cooperación se justifican bajo la primicia de cumplir con estos objetivos (Asociación de Municipalidades del Ecuador, 2015).

##### **2.1.4.1. Consenso de Monterrey de 2002**

Posterior a la creación de los ODM (2000), se llevaron a cabo diversas conferencias internacionales, mismas que han marcado las normas a seguir para la gestión de la CI. Entre los coloquios más significantes se tiene; primero, el Consenso de Monterrey (2002), considerada como el punto de referencia sobre la discusión de la eficacia de la CI. La finalidad inmediata de este evento era lograr acuerdos respecto a la eficiencia en la canalización de recursos para alcanzar el logro de los ODM debido a que se habían detectado inconvenientes en la gestión de la CI los cuales provocaban que el propósito, por los que habían sido negociados los proyectos de CI, no se cumpliera en su totalidad. Entre los problemas encontrados, según el consenso elaborado por las Naciones Unidas (2002), se hallaban:

- a) El elevado costo de transacción de los recursos financieros destinados a la ejecución de proyectos de Cooperación. Este inconveniente reducía el monto de capital financiero a ser utilizado para llevar a cabo los proyectos en los países del Sur debido a que gran parte de los recursos se quedaban en las instituciones financieras encargadas de la transferencia de los recursos bajo el concepto de comisiones o pagos por prestación del servicio.

b) Los Órganos Institucionales de los países receptores eran débiles y deficientes, carentes de capacidades de gestión y ejecución de CI, generando inconvenientes en la recepción de recursos y la utilización de estos para la ejecución de los proyectos de Cooperación, es decir, los recursos no eran absorbidos por las instituciones responsables de manera eficiente, lo que limitaba el cumplimiento de los objetivos consagrados en los planes de desarrollo al imposibilitar el tratamiento de las necesidades de las naciones receptoras. Este factor expuso la incapacidad de los gobiernos centrales para la canalización de recursos de CI destinados a satisfacer las necesidades de las divisiones territoriales de la nación.

Para tratar los problemas mencionados, en la misma conferencia de Monterrey se crea el “Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda”, el cual, a lo largo de los años ha tenido la responsabilidad de coordinar la elaboración y actividades de las siguientes declaraciones (Roma, París, Accra y Busán)

#### **2.1.4.2. En busca de la armonización de procedimientos y prácticas. La Declaración de Roma de 2003**

La Declaración de Roma se constituye en la sucesora del consenso de Monterrey y en el primer esfuerzo del “Foro de Alto nivel para la Eficacia de la Ayuda” por solucionar los problemas descritos en el primer consenso. Denominada como la “Declaración de la armonización”, la Declaración de Roma, como su denominación lo indica, armonizó los procesos institucionales, políticas y demás prácticas operacionales presentes en la gestión de proyectos de desarrollo, la finalidad de esta mejora fue incrementar el nivel de eficacia y eficiencia de la CI para dar cumplimiento a los ODM (Declaración de Roma, 2003).

Entre los aspectos más importantes establecidos en esta declaración se encuentra la armonización de los procedimientos y prácticas llevadas a cabo por los donantes para la gestión de la CI y el señalamiento de que los países donantes deberán tomar en cuenta las prioridades del país receptor de la ayuda; es decir, que la CI vaya encaminada para subsanar falencias de los países que recibirían la ayuda y no para cumplir con intereses del país donante.

### **2.1.4.3. La Declaración de París de 2005. Creación de los principios de Cooperación Internacional y un nuevo enfoque en las relaciones de la ayuda al desarrollo**

En 2005, se firma la Declaración de París la cual marca una nueva pauta en el contexto de la Cooperación Internacional debido a que establece que la relación entre donantes y receptores debe basarse en la idea de la corresponsabilidad y no en la condicionalidad propuesta por los países del Norte.

Para cumplir con el principio de corresponsabilidad, se establecen 5 principios (serán explicados a detalle en el marco teórico), los cuales son apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad (Declaración de París, 2005).

Para la correcta aplicación de los principios antes mencionados se establece, como condición imperante, la necesidad de que los países involucrados en el ámbito de la Cooperación Internacional desarrollen e implementen un marco jurídico, legal, institucional administrativo, financiero y de procedimientos que aglomere las metas y estrategias nacionales de desarrollo a fin de armonizar procesos y facilitar la gestión de CI (AME, 2015).

El comienzo de un proceso de armonización de políticas de ayuda a donantes, la armonización de ciertos procedimientos para la gestión de la CI por parte de los países receptores de ayuda y el establecimiento de una nueva relación entre cooperantes; fueron los hitos más importantes que se establecieron mediante la firma de la Declaración de París; no obstante, posterior a la firma de la Declaración, hubieron fuertes críticas a los vacíos que esta presentó.

La SETECI en su Informe de Cooperación 2010-2011 proporciona una crítica a la Declaración de París, aseverando la existencia de una inclusión parcial y condicionada de los países del Sur como figuras importantes en el ámbito de la CI (AME, 2015). La crítica responde al hecho de que la Declaración de París no desmontó las desigualdades de poder vinculadas a la estructura Norte-Sur de la Cooperación Internacional donde los países del Norte son los únicos avalados para generar desarrollo en los países del Sur, desestimando la capacidad que tienen determinadas naciones de este último bloque (naciones emergentes)

para generar condiciones de desarrollo en países que comparten necesidades similares, además de no limitar la condicionalidad existente en las estructuras Norte-Sur (AME, 2015).

Martínez y Sanahuja (2009), aportan con otra crítica a la Declaración de París al señalar el nivel limitado de visión para la generación de condiciones de desarrollo en las naciones presentes en la declaración haciendo referencia a que en ella solo se limita a relaciones entre Estados, excluyendo de la participación en CI a otros actores como los gobiernos locales y las ONG's. Este hecho evita que una nación pueda enfocarse directamente en las problemáticas que afectan a cada uno de los territorios que conforman un país debido a que el gobierno central no puede conocer y destinar recursos a cada una de estas, es por eso que se plantea un tipo de gestión de desarrollo “ascendente”; que los gobiernos locales identifiquen sus problemáticas, mediante la participación de la sociedad civil, las cuales deberán ir acorde a los objetivos nacionales, los ODM's y los ODS (establecidos en la conferencia del milenio+10 (2010)) y sean capaces de gestionar sus propios recursos interviniendo en el ámbito internacional para conseguirlos (AME, 2015).

#### **2.1.4.4. Rellenando los vacíos de la Declaración de París de 2005; Acra y su Plan de Acción, el inicio de la Cooperación Descentralizada**

En el 2008, se celebra el 3er Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda en Acra; tomando en cuenta los vacíos que presentaba la Declaración de París se añaden al Sistema de Cooperación a los grandes ausentes, estos son los gobiernos descentralizados y las organizaciones conformadas por la sociedad civil, de este modo se reconoce a estas instituciones como actores importantes e indispensables para el desarrollo de sus pueblos (AME, 2015). Así mismo, se da mayor importancia a las nacientes modalidades de CI para el Desarrollo, como la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación triangular.

El programa de Acción de Accra alcanza una meta significativa, la cual era superar el enfoque en el cual los gobiernos centrales eran los únicos organismos con competencias para gestionar la CI, desvinculando a otras entidades gubernamentales e instituciones no gubernamentales de la participación internacional, yendo en contra de los preceptos de la teoría del liberalismo en las relaciones internacionales y de una naciente teoría paradiplomática.

Todos los países suscritos a los convenios de Cooperación Internacional debieron implementar las modificaciones sobre CI que se vinieron suscitando a lo largo del tiempo, comenzando desde la armonización de las políticas nacionales, tomando como marco los ODM y ODS, hasta la delegación de competencias para la gestión de la CI para el desarrollo a sus gobiernos regionales y locales; los cuales, siguiendo el ejemplo de su gobierno central, desarrollaron sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (en adelante PD y OT) en base a los objetivos de desarrollo nacionales, los ODS's y los ODM's.

### **2.1.5. La Cooperación Internacional para el Desarrollo**

Es idóneo empezar a definir el término desde sus raíces en latín, pues Cooperación proviene de los vocablos “cum” cuyo significado está representado por la palabra “unión”, y “operare” que traduce en trabajar; por lo tanto, cooperación significa trabajo en conjunto o trabajo en unión, añadiendo el concepto de “internacional” se infiere que Cooperación Internacional es el trabajo conjunto entre naciones (AME, 2015).

Chiani define a la Cooperación Internacional como el conjunto de actividades realizadas por entes del Estado de una nación (gobierno central y gobiernos locales) y organizaciones privadas sin fines de lucro conocidas como ONG, con otros entes de su mismo nivel burocrático y social ubicados en otras naciones del mundo, cuya finalidad es la consecución de objetivos comunes de desarrollo (Chiani, 2009). Concretamente, el término hace referencia a la relación de trabajo conjunto entre 2 o más Estados (centrales o descentralizados), ONGs y otros organismos los cuales buscan alcanzar metas de desarrollo. (SENPLADES, 2009).

En sus orígenes y previo a la “Nueva Arquitectura de la Cooperación Internacional”, la ayuda al desarrollo se realizaba de manera unidireccional, basada en un esquema vertical, donde los países del Norte (Desarrollados) prestaban su ayuda a los países del Sur (En vías de Desarrollo). Este enfoque tradicional presentaba muchas críticas, una de las más renombradas es que la ayuda internacional venía dada por los intereses de los cooperantes (entiéndase por países del Norte) sin que estos tomaran en cuenta las verdaderas necesidades de los países receptores de la ayuda (AME, 2015).

Este comportamiento limitaba la eficacia de la CI para la resolución de problemas que condicionaran el desarrollo de los países del Sur; según Chiani (2009) este accionar se debía a que los países desarrollados buscaban crear dependencia de sus similares del Sur, manteniendo a estas naciones a expensas de la ayuda que podría brindar los países del norte, todo esto basado en la teoría realista de las relaciones internacionales, misma que representa un panorama de anarquía donde los países viven en constante competencia por demostrar su hegemonía ante los demás (González, 2003).

Resulta intrigante apreciar como los diferentes enfoques teóricos de las relaciones internacionales han afectado la dinámica de la Cooperación Internacional, se tiene así que, bajo un enfoque realista, la modalidad de Cooperación Internacional se realiza de manera vertical, donde los países del norte establecen sus condiciones para la elaboración de proyectos de desarrollo en los países receptores de la ayuda (AME, 2015), además de que, bajo un enfoque estado-céntrico, los estados centrales son los únicos entes habilitados y capaces de llevar a cabo actividades internacionales de esta índole, basados en esto, se realiza una clasificación de la CI la cual se divide en base al criterio de la naturaleza del cooperante y es así como nace la cooperación bilateral y multilateral, modalidades que fueron dominantes en el tema de CI; la primera, hace referencia a la cooperación realizada entre dos naciones a diferencia de la segunda modalidad que abarca a un grupo superior o igual a las 3 naciones por proyecto, manteniendo como único ente de acción a los gobiernos centrales de cada país y siguiendo una estructura vertical, donde los países desarrollados proporcionaban su ayuda a las naciones en vías de desarrollo; no obstante, con el transcurrir del tiempo y con la aparición de nuevos enfoques teóricos como la teoría liberal y la paradiplomacia, esta tendencia de Cooperación Internacional fue cambiando.

Posterior a la Nueva Arquitectura de la Cooperación Internacional, más concretamente en el Programa de Acción de Accra de 2008, empieza a considerarse formalmente otros tipos de esquemas de CI. Las críticas hechas a la Declaración de París del 2005 acerca de la falta de vinculación de otras modalidades como la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular; además de la falta de involucramiento en la gestión de CI de los Gobiernos no Centrales, generaron cambios profundos en la dinámica tradicional de la ayuda al desarrollo.

Con la incursión formal de los Gobiernos Descentralizados al contexto de la Cooperación Internacional se eliminaron los estereotipos de la teoría estado-céntrica, que se mantenían en torno a la gestión de la CI, en la que el estado central es la única institución habilitada y capacitada para llevar a cabo actividades de esta índole, abriendo así, paso a la paradiplomacia como teoría que sustente la actividad internacional de los Gobiernos Intermedios. La Cooperación Internacional, al constituirse en una herramienta que vincula a diversas naciones para la gestión de proyectos de desarrollo, se considera una actividad de relaciones internacionales la cual ha pasado a ser competencia de los gobiernos intermedios, estos factores son los que vinculan a la Cooperación Internacional con la teoría paradiplomática.

La Nueva Arquitectura de la Cooperación Internacional para la Eficacia ha modificado las estructuras tradicionales de la CI aportando con nuevas percepciones, conceptos y modalidades de ayuda al desarrollo, todos estos cambios han sido adoptados con la finalidad de mejorar la eficacia de esta herramienta en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo y los ODM. Los cambios más notorios que se han venido dando desde la década de los 90's (año en el que empieza la transformación) han sido la aceptación de nuevas modalidades de cooperación (Sur-Triangular), la descentralización de la gestión de la ayuda al desarrollo, la cual reconoció la participación de gobiernos no centrales dentro del ámbito de CI, la armonización de procedimientos para agilizar la ejecución de proyectos y el establecimiento de los "principios de Cooperación".

#### **2.1.6. Clasificación de la Cooperación Internacional para el desarrollo**

Si bien no existe un marco comúnmente aceptado para clasificar los tipos de Cooperación Internacional, la Asociación de Municipalidades del Ecuador (2015) brinda un esquema que abarca las distintas modalidades de cooperación existentes hasta la fecha, organizándolas según determinados criterios (Modalidad de la Cooperación, Naturaleza del Cooperante y Criterios Geográficos);

**Tabla 1***Clasificación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo*

| <b>Modalidad de la Cooperación</b>   | <b>Naturaleza del Cooperante</b>                                      | <b>Criterios Geográficos</b>  |
|--|---|---|
| <b>1. Financiera.</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Reembolsable.</li><li>• No Reembolsable.</li></ul>   | <b>1. Bilateral.</b><br><b>2. Multilateral.</b><br><b>3. Privada.</b> | <b>1. Norte-Sur.</b><br><b>2. Sur-Sur.</b><br><b>3. Triangular.</b> |
| <b>2. Técnica.</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Asesoría.</li><li>• Capacitación.</li><li>• Voluntariado.</li><li>• Becas.</li><li>• Pasantías.</li><li>• Donación de Especies.</li></ul> | <b>4. Descentralizada.</b>  |   |
| <b>3. Ayuda humanitaria de Emergencia</b>  |   |   |

Fuente: (Asociación de Municipalidades del Ecuador, 2015, p. 13).

Como se puede apreciar en la tabla 4, existen diversas modalidades de CI, pero para efectos de esta indagación, se enfatizó más en la Cooperación Descentralizada, debido a que forma parte del objeto de estudio de la investigación ya que esta fue la competencia delegada a los GAD del Ecuador; sin embargo, se procederá a definir, de manera general, las otras modalidades.

Milani et al, 2013 y Besharati et al. 2015 (citados por Domínguez, 2016) indican que la Cooperación Financiera es el acto de transferir fondos, sean estos reembolsables o no, desde una nación a otra, señalando que los fondos no reembolsables son recursos financieros a fondo perdido, es decir que el beneficiado de la donación o subvención financiera no deberá devolver estos recursos a quien los cedió. En cambio, los fondos reembolsables son aquellos recursos financieros cedidos bajo la modalidad de préstamos con determinadas condiciones

especiales<sup>4</sup>, esto indica, que después de un determinado periodo de tiempo, el beneficiario de los recursos deberá devolver los recursos recibidos más intereses a su benefactor. (AME, 2015).

Por otro lado, la Cooperación Técnica, en vez de transferir recursos financieros transfiere capital, recursos humanos y los conocimientos que estos últimos poseen (Domínguez, 2016). Este tipo de cooperación busca generar capacidades mediante la capacitación y asesoría técnica en los temas específicos por los cuales se negocia un proyecto de CI bajo esta modalidad. (AME, 2015)

La ayuda humanitaria de emergencia es aquella en la cual se destinan equipos de auxilio, personal capacitado y asistencia técnica a una determinada región que haya sido afectada por algún desastre natural (terremoto, huracanes, incendios forestales, deslaves, etc) o conflictos sociales provocados por el hombre (AME, 2015).

Todos los tipos de cooperación antes mencionados involucran, obligatoriamente para la realización de proyectos, a dos o más partes, tradicionalmente las partes eran los gobiernos centrales de las naciones participantes, pero en los últimos años se ha reconocido la participación de ONG, instituciones del sector privado y entes descentralizados, bajo estas características se realiza la siguiente clasificación de la CI, la cual se basa en el criterio de la naturaleza del cooperante, entre las cuales se tiene Cooperación bilateral, multilateral, privada, intermunicipal y descentralizada, esta última será explicada de manera más profunda al terminar esta sección destinada a describir la clasificación y tipos de Cooperación Internacional.

La definición de cooperación binacional y multinacional viene dada desde la propia concepción de la palabra puesto que los prefijos “bi” y “multi” hacen referencia a “dos” y “muchos” respectivamente, indicando que la cooperación binacional es aquella modalidad en la que participan exclusivamente dos partes y la cooperación multinacional engloba a un grupo superior a 2 actores. Chiani (2009) explica que, tradicionalmente, este tipo de modalidades se basa en el principio de país donante-país receptor en la cual la primer nación cuenta con capacidades desarrolladas, las cuales son suficientes como para proporcionar

---

<sup>4</sup> Bajas tasas de interés y periodos largos de tiempo para el pago del préstamo con sus respectivos intereses.

ayuda a otras naciones con menos desarrollo (país receptor) para que pueda potencializar sus capacidades, abandonar una situación de precariedad y empezar a generar desarrollo; si el país donante cuenta con un nivel elevado de desarrollo que lo cataloga como nación desarrollada, la ayuda para el desarrollo se rige en una estructura Norte-Sur o también denominada vertical, conformada por el flujo de ayuda proveniente por los países desarrollados hacia los países en vías de desarrollo (AME, 2015), siendo los primeros aquellos que realizan la donación; por otro lado, cuando el país donante ha alcanzado cierto desarrollo en sus capacidades pero no ha logrado ser considerado como un país desarrollado y coopera con una nación en vías de desarrollo, la estructura de cooperación que enmarca esta actividad, es la cooperación Sur-Sur, la cual consiste en el mutuo cambio de experiencias y recursos entre naciones con condiciones y problemas socio-económicos similares que buscan generar desarrollo en sus respectivos territorios (AME, 2015), esta estructura es también denominada “cooperación horizontal” debido a que intervienen dos naciones que se encuentran, relativamente, al mismo nivel de desarrollo.

No obstante, es importante señalar que esta modalidad ya no sigue los preceptos de la teoría realista en donde el estado central es el participante estrella de las relaciones internacionales; estos tipos de cooperación pueden darse, además, con entes descentralizados desde la aceptación formal de estos en el contexto de la participación en procesos de Cooperación Internacional.

Cabe recalcar que la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur son modalidades pertenecientes a la cooperación bilateral ya que ambas estructuras enmarcan a dos naciones únicamente; cuando se habla de cooperación multilateral, la estructura adoptada por esta modalidad es la cooperación triangular, que involucra la participación de tres actores, dos de ellos pertenecientes a los países del Sur donde uno de ellos será el cooperante y el segundo será el beneficiario y el tercer miembro será un país desarrollado que tiene la función de financiar el o los proyectos (AME, 2015); donde, como indica la AME, el país donante asigna recursos financieros y el país cooperante aporta con capacidades técnicas para que el país beneficiario genere desarrollo; Chiani (2009) menciona que la principal ventaja de esta modalidad está dada por la aproximación de las soluciones a los problemas que presenta el país receptor debido a las similitudes en las características económicas y sociales existentes

entre este y el país cooperante, esta condición permite que los proyectos de cooperación sean más congruentes con las necesidades del país receptor, generando incremento en la eficacia y eficiencia en el desarrollo de las naciones debido a que el país beneficiario puede aplicar la receta que ha traído desarrollo al país cooperante con el cual comparte características sociales y económicas similares, evitando así aplicar las fórmulas que han funcionado en los países desarrollados los cuales presentan características que difieren mucho de las que caracterizan al país receptor (país del Sur).

Cuando los actores de actividades de Cooperación Internacional son entes privados, como ONG, empresas o Universidades privadas, la modalidad de cooperación aplicada es la privada la cual se gestiona bajo el concepto de responsabilidad social empresarial, donde las instituciones con fines de lucro aportan recursos para mejorar capacidades sociales y medioambientales; no obstante, existen críticas a esta modalidad porque consideran que la razón de ser de las instituciones con fines de lucro no es generar desarrollo y su participación en Cooperación Internacional no debería librar de esta responsabilidad a entes cuya competencia sí es generar desarrollo, deber que corresponde a actores gubernamentales (AME, 2015); por otro lado, Chiani (2009) considera que las ONG no forman parte de este tipo de cooperación y las ubica Cooperación Descentralizada No Oficial, donde la ayuda al desarrollo se realiza entre entes del mismo nivel (ONG's) los cuales gestionan proyectos entre sí para sanear necesidades de los países benefactores.

### **2.1.7. Cooperación Internacional Descentralizada**

La cooperación Descentralizada es una modalidad relativamente nueva en el contexto de la Cooperación Internacional, debido a su novicia en el ámbito académico, no ha sido un término tratado y estudiado a profundidad respecto de su naturaleza, alcance e implicaciones, esto ha generado la ausencia de una definición consensuada que establezca qué es en sí la cooperación descentralizada, la cual, sería un aporte relevante para entender de manera íntegra este fenómeno, establecer los actores, las acciones y tipo de relaciones que existe entre quienes conformen este tipo de Cooperación Internacional (Martinez y Sanahuja, 2009). Sin embargo, existen diversos esfuerzos por tratar de definir estos términos, entre los cuales se puede citar a la Comisión Europea (1992) quien explica que la Cooperación

Descentralizada es una nueva modalidad de las relaciones de cooperación la cual busca establecer vínculos directos con instituciones de representación local con la finalidad de estimular iniciativas y capacidades de gestión de proyectos destinado a la generación de progreso socio-económico partiendo de las necesidades, intereses y puntos de vista de la población de un territorio descentralizado, quienes se constituyen en actores del Sistema de Cooperación Internacional.

Sin embargo, Del Huerto (citado por Martínez y Sanahuja, 2009) considera que existe cierto grado de ambigüedad en mencionada definición y ante esto expone su propia definición de cooperación descentralizada e indica que esta modalidad procura fortalecer y estimular los procesos de desarrollo presentes en el territorio desagregado de una nación bajo la iniciativa y liderazgo de las autoridades descentralizadas (Del Huerto, 2004). Además, Martínez y Sanahuja (2009) dan a entender que la cooperación descentralizada no es una acción llevada a cabo de manera aislada y exclusiva por parte de los gobiernos locales, más bien se constituye en un trabajo que involucra a varios entes (ya sean estos gubernamentales, sociales, privados) que buscan generar desarrollo en el área geográfica en la que se encuentran establecidas.

Respecto al origen de esta modalidad de la cooperación, diversos autores concuerdan que nace debido a la crisis de gobernabilidad presente en diversas naciones, las cuales son provocadas por la incapacidad que tienen los Estados centrales de las naciones en dar solución a las necesidades presentes en las divisiones específicas de los territorios bajo sus respectivas circunscripciones. Martínez y Sanahuja (2009) alegan que tal crisis de debe a la poca conexión e interacción existente entre los ciudadanos de una nación y sus líderes (representantes soberanos). Esto indica, que la falta de diálogo entre el pueblo y sus representantes políticos generan esta condición dado que el Estado central desconoce las necesidades específicas que padecen todos los habitantes del territorio nacional, generando obstáculos que imposibilitan la gobernabilidad (Martínez y Sanahuja, 2009).

Ante la ausencia de desarrollo presente en las naciones, generadas por la incapacidad del Estado para crear condiciones de desarrollo, los gobiernos no centrales empezaron a participar en el ámbito de la Cooperación Internacional con la finalidad de crear condiciones de desarrollo en los territorios bajo sus respectivas circunscripciones (Machado y Feitoza,

2018). Es así como las acciones paradiplomáticas llevadas a cabo por los gobiernos subnacionales toman fuerza en el contexto de las Relaciones Internacionales e irrumpen en la Cooperación Internacional como nuevos actores de desarrollo, los cuales tienen conocimiento de las necesidades específicas que acosan a sus territorios y dan a conocer a los cooperantes las áreas que han estancado y limitado el desarrollo de la zona, de este modo, dicha modalidad de Cooperación Internacional promueve el desarrollo de manera vertical ascendente, esto significa que los procesos de desarrollo son impulsados desde los estratos de poder más bajos teniendo como actores principales a los gobiernos autónomos descentralizados, quienes relevan al gobierno central del protagonismo mostrado en años anteriores; sin embargo, este agente sigue posicionado como un ente importante en los procesos de decisión (Machado y Feitoza, 2018).

Esta modalidad de CI “tiene la ventaja de abarcar un espectro más amplio de alternativas debido a la gran diferenciación existente entre los lineamientos de política, sectores y áreas geográficas priorizadas por los gobiernos locales de los países industrializados” (Monje, 2014, p.10). No obstante, a pesar de las marcadas ventajas que tiene este tipo de CI, no es hasta el plan de Acción de Accra que se formaliza su presencia en la gestión de la CI, esto ante las críticas realizadas a la Declaración de París donde se señaló que no se hacía referencia a esta creciente modalidad.

### **2.1.8. Principios de la Declaración de París de 2005 sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo**

En términos de CI, la Declaración de París del 2005, construye un nuevo marco de relaciones en la CI basado en la idea de corresponsabilidad entre los países donantes y los receptores (AME, 2015). Martínez y Sanahuja (2009) explican que a través de esta Declaración se pretendía dejar la condicionalidad de las relaciones de cooperación, donde el país donante imponía sus intereses antes las necesidades del país receptor, además se buscaba afrontar la fragmentación de la ayuda debido a la proliferación de donantes. Para dar solución a estas problemáticas se establecen los principios de la Cooperación Internacional los cuales, son el resultado obtenido por el cumplimiento de los compromisos contraídos por los países donantes respecto a la selectividad de la ayuda, lo que compromete a este grupo de naciones

,con los países receptores de cooperación, a proporcionar los recursos necesarios para fortalecer las capacidades de gestión de CI y optimizar las instituciones vinculadas a estos procesos presentes en los territorios acreedores de ayuda (Martínez y Sanahuja, 2009).

Los principios mencionados en la Declaración de París por las Naciones Unidas (2005) son los siguientes;

- a) Apropriación.
- b) Alineación.
- c) Armonización.
- d) Gestión Orientada a Resultados.
- e) Mutua Responsabilidad.

El principio de apropiación se refiere a la autoridad ejercida por los países socios sobre las políticas y estrategias de desarrollo de sus propios territorios, constituyéndose en miembros activos que propician las condiciones adecuadas y necesarias para fomentar proyectos de desarrollo mediante la CI (Declaración de París, 2005). Entiéndase como país socio a aquel que recibe la ayuda proveniente de la Cooperación Internacional, estos entes deben crear sus propios lineamientos de desarrollo basados en las condiciones y necesidades de su territorio mediante procesos consultivos de participación ciudadano, ejerciendo así el liderazgo que les fue atribuido por sus mandantes (Declaración de París, 2005). En tanto que los países donantes deberán respetar el liderazgo ejercido por los países socios y ayudar a que estos puedan reforzar dicha capacidad mencionada. En resumen, este principio señala que “los países socios son quienes marcan la pauta y ejercen una autoridad efectiva sobre sus propias políticas y estrategias de desarrollo, siendo los coordinadores principales de todas las intervenciones” (Monje, 2014, p.15). Con la aplicación de este principio se trata de resolver la condicionalidad existente en los proyectos de CI donde los países Donantes colocaban sus intereses por delante de las necesidades de los países socios; sin embargo, este único principio no es suficiente para limitar este accionar poco ético, el siguiente principio aporta para la solución de esta problemática.

La alineación guarda relación con el principio de apropiación dado que los países socios deben tener establecidos sus lineamientos y planes de desarrollo territorial con la finalidad de que los países donantes se acojan a las pautas, procedimientos y estrategias de desarrollo elaboradas por los países receptores, basando todo su apoyo en la consecución de los objetivos planteados por los beneficiarios de los proyectos de CI (Declaración de París, 2005). Los países donantes deben alinearse a las disposiciones y estrategias de desarrollo establecidas por los países socios (las cuales se establecen según el principio de apropiación) generando así que las necesidades de desarrollo de los países socios estén por encima de los intereses de los países donantes, asegurando de esta manera que los proyectos de CI se gestionan para dar soluciones a las carestías por las que atraviesan los países objetos del beneficio. Además, los países donantes deben utilizar a las organizaciones y sistemas de los países socios respecto encargados de llevar a cabo actividades de rendición de cuentas, auditorías, compras públicas y finanzas públicas, de igual manera, las partes deben establecer marcos de evaluación estándar y comunes con los cuales se pueda ejecutar una revisión del desempeño de los miembros involucrados en proyectos de desarrollo, lo cual optimizará los procesos de transparencia y rendición de cuentas (Martínez y Sanahuja, 2009).

La armonización, por otro lado, es el principio que obliga a los donantes a implementar procedimientos comunes y simples para la gestión de proyectos de desarrollo (Martínez y Sanahuja, 2009).

Los proyectos de CI deben estar orientados a generar valor público, pues ese es el objetivo por el cual son gestionados, es así como, la administración de recursos financieros y/o técnicos y los procesos de toma de decisiones deben estar orientadas a generar efectos de desarrollo, esto es lo que representa el 4to principio de la Cooperación Internacional, la Gestión Orientada a Resultados (Monje, 2014). El principio de gestión orientada a resultados señala la necesidad de gestionar e implementar las acciones de desarrollo establecidas en los proyectos de cooperación con la finalidad de obtener resultados que generen condiciones de progreso y desarrollo en el territorio del país beneficiado (Declaración de París, 2005). Adicional a la generación de valor público por parte de los proyectos de CI, la Gestión Orientada a Resultados busca medir la consecución de los objetivos planteados en cada proyecto (AME, 2015). Bajo esta premisa, los países socios “refuerzan los vínculos entre las

estrategias de desarrollo nacional y los procesos presupuestarios; establecen marcos de supervisión orientados a resultados con indicadores accesibles, de bajo coste y de fácil gestión” (Martínez y Sanahuja, 2009, p.8). En tanto que, los países donantes se comprometen a “vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios, evitando introducir indicadores de desempeño que no sean coherentes con las estrategias de desarrollo nacionales” (Declaración de París, 2005, p.9).

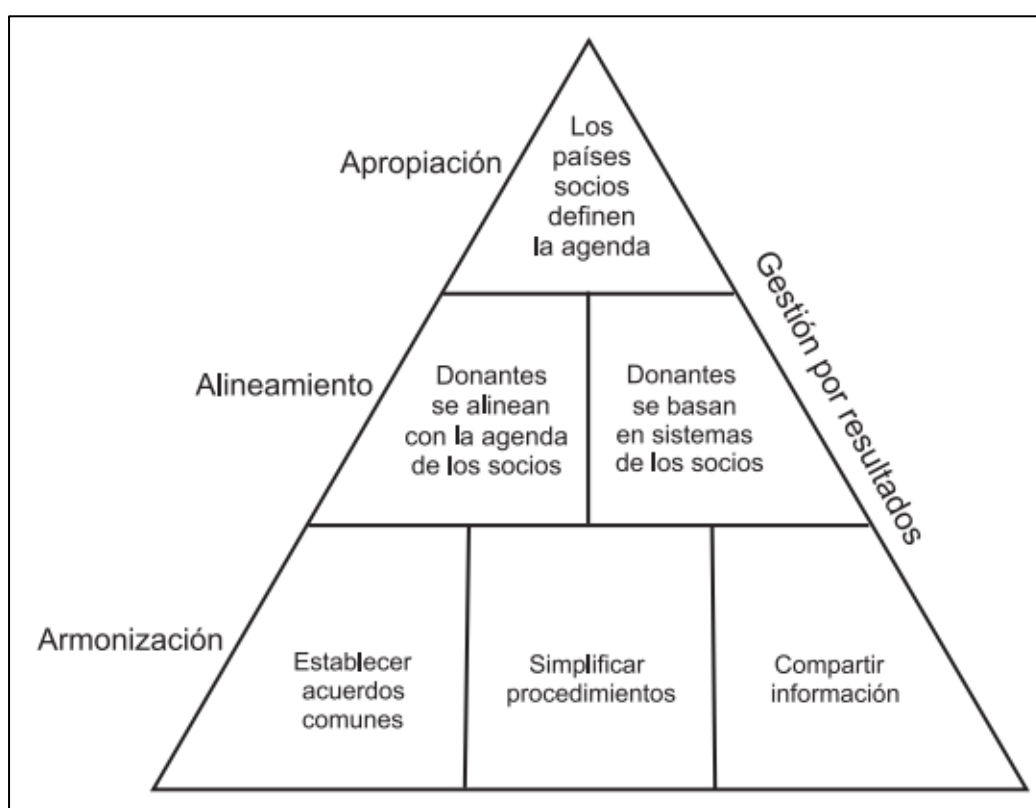


Figura 1. Interdependencia de los Principios de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Fuente: (Martínez y Sanahuja, 2009) La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España. *Documentos de Trabajo (Fundación Carolina)*, (38), 1. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/3146741.pdf>

La figura 1 Indica cómo los principios de CI son interdependientes entre sí. Es así como la Declaración de París (2005) estableció una nueva estructura en la cual se basa un nuevo sistema de Cooperación Internacional.

Por último, el quinto principio de CI, la mutua responsabilidad, trata sobre la transparencia y rendición de cuentas en la utilización de los recursos del desarrollo que deben llevar a cabo los países socios y cooperantes (Declaración de París, 2005); esto debido a que “los donantes y los países socios son solidariamente responsables de los resultados que logran, no sólo entre sí, sino también frente a sus órganos legislativos y a la población” (AME, 2013, p.38).

Estos 5 principios se constituyen en la base que soporta a las actividades de Cooperación Internacional, las cuales sustituyen a la plataforma tradicional en la que los países donantes eran quienes daban la iniciativa para crear proyectos de CI los cuales obedecían a intereses de estos, más no a las verdaderas necesidades de los pueblos. Con el establecimiento de los principios de CI no solo se buscaba cambiar el paradigma de la teoría realista bajo la cual se fundamentaba la actividad internacional de las regiones en temas de CI, se buscaba, además, aumentar la eficacia de la misma, generando que los proyectos nazcan por iniciativa de los países socios y estén encaminados a generar desarrollo en las capacidades que estos tienen falencias, estableciendo de esta manera un programa de acción más efectivo al señalar qué áreas específicas hay que mejorar, partiendo del conocimiento que otorga el propio padecimiento de las necesidades y no siguiendo lo que el país “cooperante” consideraba que debía mejorar el país benefactor.

## 2.2. Antecedentes

El Programa de Acción de Accra marcó un antes y un después en la gestión de la CI debido a que incluye a los gobiernos descentralizados en el Sistema de Cooperación Internacional, reconociendo la importancia de estas instituciones como actores de desarrollo (AME, 2015).

La transferencia formal de la competencia de gestión de la CI, por parte del gobierno central a los GAD, en el 2011 mediante la Resolución N.º 0009 del Consejo Nacional de Competencia (de ahora en adelante CNC)<sup>5</sup> planteó, según Monje (2014) un marcado desafío a estas instituciones dadas las falencias institucionales que presentaban al momento de asumir la nueva competencia constitucional. Dichas falencias vienen dadas por la limitada capacidad de gestión de proyectos de CI, la falta de experiencia en la temática y la deficiente articulación institucional obtenida entre las nuevas instituciones encargadas de gestionar proyectos de cooperación. Estos problemas se presentan debido al hecho de que la gestión de la CI se consideraba como un tema totalmente desconocido en los GAD del Ecuador (Celi, 2014). Esta circunstancia provocó que se lleven a cabo indagaciones que describan la situación institucional de los GAD para recibir y aplicar la nueva competencia que se les había designado, investigaciones acerca del proceso de transferencia de la competencia e inclusive la elaboración de una guía de gestión de CI por parte de la Asociación de Municipalidades del Ecuador.

Monje en su informe realizado a la CEPAL<sup>6</sup> da a conocer la incapacidad institucional presente en los GAD del país para la ejecución de la nueva competencia (Monje, 2014). Esta percepción concuerda con la conclusión dada por Celi (2014) quien da a conocer la existencia de limitaciones que impiden el desarrollo de la CI; entre las cuales se encuentran:

- a) Escasa disponibilidad de información estadística sobre aspectos relacionados a esta temática y;
- b) La existencia de procesos de “recentralización” estatal debido a que el Gobierno Central, a pesar de haber descentralizado la competencia de gestión de CI, establece condiciones

---

<sup>5</sup> “Transferir e implementar la competencia de gestión de la Cooperación Internacional para la obtención de recursos no reembolsables y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados”.

<sup>6</sup> Cooperación internacional, descentralización y participación ciudadana “La gestión de la asistencia oficial para el desarrollo desde los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador” (2014).

que van en contra de lo establecido, un ejemplo de esto es la imposición de condiciones para la transferencia de recursos provenientes de CI y la priorización de la agenda de desarrollo del país en detrimento de las necesidades locales de los territorios provinciales y cantonales de la nación. Este factor ha generado incluso que parte de los recursos gestionados por los GAD sean gestionados y utilizados por entidades del gobierno central, menoscabando el derecho de participación de los gobiernos descentralizados.

El punto a) que hace mención a la poca existencia de información estadística, es uno de los problemas que presentan los GAD al momento de la gestión de la CI según el informe presentado por la SETECI et al. (2013)<sup>7</sup> el cual tuvo como objetivo medir el nivel de eficacia de la ayuda local a nivel local durante el periodo 2012-2013; estudio que se realiza por la necesidad del gobierno en determinar el nivel de condiciones y capacidades presentes en los GAD del país para la asunción de la competencia de gestión de CI (Monje, 2014).

Con la finalidad de llevar a cabo la medición de capacidades se elaboró una herramienta específica para cumplir con el objetivo, que se adapte a las condiciones de la problemática y que sea capaz de suministrar datos confiables que puedan proporcionar información veraz y útil. En base a esto, las instituciones vinculadas a este proceso bajo al apoyo del PNUD crearon dos fichas de medición (SETECI et al., 2013).

El estudio se dividió en dos partes; a) medir la adaptación que tenían los GAD a los principios sobre la CI descritos en la Declaración de París del 2015<sup>8</sup> y b) medir la eficacia de la CI al desarrollo a nivel local.

Los instrumentos de medición fueron aplicados a los participantes de la nueva competencia “tomando la provincia como unidad territorial de análisis (SETECI et al., 2013, p. 9). Dichos actores son los GAD de todas las divisiones territoriales del país (provinciales, cantonales y parroquiales), las ONG, agencias de ayuda al desarrollo y sociedad civil.

Los resultados en cuanto a las capacidades institucionales instaladas en los GAD del Ecuador fueron los siguientes:

---

<sup>7</sup> Medición de la eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local, 2012.

<sup>8</sup> Esta parte del estudio se evidenció, por un lado, el nivel de adaptación de los principios de la CI y por otro las capacidades institucionales de los GAD's para ejercer la competencia de la CI (SETECI et al., 2013)

**Tabla 2***Resultados sobre Capacidades Institucionales por provincias*

| Provincia  | 1. Experiencia en Cooperación Internacional. | 2. Instancia institucional para la gestión de Cooperación Internacional. | 3. Estrategia/lineamientos para la relación con la Cooperación Internacional. | 4. Inventario de los actores de cooperación. | 5. Inventario de los programas y proyectos. | 6. Aporte de la Cooperación Internacional al presupuesto. | 7. Participación de la Cooperación Internacional en el ciclo de gestión. | 8. Interés de captar recursos de cooperación. | 9. Capacidad institucional para gestionar recursos de cooperación. | 10. Conocimiento de principios de la eficacia de la ayuda de la cooperación. | Total |
|------------|--|--|---|--|---|---|--|---|--|--|-------|
| Esmeraldas | 2,8  | 1,2  | 1,3   | 0,9  | 1,2   | 1,3   | 1,7  | 4,0   | 1,6  | 1,2  | 17,2  |
| Imbabura   | 3,1  | 2,3  | 1,9   | 0,8  | 0,9   | 1,5   | 2,6  | 4,0   | 3,1  | 1,1  | 21,3  |
| Manabí     | 0,7  | 0,7  | 0,1   | 0,3  | 0,3   | 0,1   | 0,3  | 3,9   | 1,0  | 0,8  | 8,2   |
| Promedio   | 2,3  | 1,3  | 0,8   | 0,7  | 0,7   | 0,9   | 1,0  | 4,0   | 1,7  | 1,2  | 14,7  |

*Nota:* Para efectos de focalizar la comparación, de las 24 provincias que formaron parte de la medición, se tomó la provincia de Esmeraldas (como objeto de estudio), Imbabura (la provincia con la mejor calificación), Manabí (la provincia con mayores carencias) y el promedio (resultados de las 24 provincias promediado).

Fuente: (SETECI et al., 2013, p.68)

Elaboración: Propia.

Cada uno de los parámetros de evaluación tiene una calificación máxima de 4 puntos y el total es sobre 40. Basándose en una medida de comparación<sup>9</sup> el estudio reveló que la provincia, cuyos GAD cuentan con la mejor capacidad institucional del Ecuador, es Imbabura; sin embargo, se encuentra muy lejos aún de la nota óptima puesto que su calificación total es 21.3/40 lo que significa que los GAD de esta provincia, en promedio, tienen un nivel medio de capacidades instaladas. Esta calificación contrasta con la provincia de Manabí, demarcación que, según el estudio, es la que mayores falencias presentaba para asumir la nueva competencia, pues sus notas son consideradas como las peores de entre las 24 provincias, arrojando una calificación total de 8.2/40, lo que significa que esta provincia tiene un nivel muy bajo de capacidades instaladas en los GAD que la conforman.

<sup>9</sup> (0-No); (1-Bajo); (2-Medio); (3-Alto); (4-Sí).

Para el caso particular de la provincia de Esmeraldas; a pesar de tener una calificación levemente superior al promedio, se encuentra lejos de alcanzar el nivel de capacidades de Imbabura y mucho más lejano de estar cerca de la calificación máxima de 40/40; la calificación total de la provincia (17.2/40) demuestra que tiene un nivel medio bajo respecto a sus capacidades instaladas; entre los aspectos en los que más carencia tiene se encuentran los descritos en los parámetros del 4 al 6, lo que según el estudio, es un problema común de los GAD del país; es decir que aquellos criterios vinculados al manejo de la información son bajos, pues la calificación promedio de estos factores es inferior 1, lo que indica que no existe un manejo adecuado de la información debido a que la gestión de datos informativos no es una prioridad para estas instituciones (SETECI et al., 2013). Coincidiendo con la conclusión de Celi (2014)<sup>10</sup> antes citada.

Otros de los inconvenientes que presentan los GAD del país es la falta de un documento orientador que recoja políticas y directrices para trabajar con la Cooperación Internacional, haciendo referencia al punto 3 (Estrategia/lineamientos para la relación con la Cooperación Internacional), obteniendo un promedio de 0.8/4. Problemática que está presente en los GAD esmeraldeños.

Referente al parámetro 2 (Instancia institucional para la gestión de Cooperación Internacional) la provincia Esmeraldas presenta un valor inferior al promedio (1.2 de 1.3) lo que refleja la falta de una unidad administrativa específica encargada de la gestión de proyectos de Cooperación Internacional (SETECI et al., 2013). No obstante, sí cuenta con al menos un funcionario responsable de la gestión de la cooperación quien no se dedica específicamente a llevar a cabo esta actividad, sino que tiene otras obligaciones ajenas a la gestión de CI lo que limita el tiempo y recursos necesarios para cumplir con la nueva competencia asignada a los GAD (SETECI et al., 2013).

En cuanto al tema de Conocimientos sobre los principios de eficacia de la CI, la provincia Esmeraldas tiene una calificación baja, sin embargo, este parámetro será profundizado en el siguiente apartado que muestra los resultados sobre la alineación de los GAD a los principios de la CI descritos en la Declaración de París.

---

<sup>10</sup> Una de las limitaciones con la que cuentan los Gobiernos Autónomos Descentralizados es la falta de información estadística.

El único aspecto en el que los GAD del país cuentan con una calificación perfecta (4/4) es el interés que tienen estas instituciones en captar recursos de cooperación, lo que denota su interés en aplicar esta competencia como una herramienta para la financiación de la institución (Monje, 2014); sin embargo, este hecho muestra a la CI para el desarrollo, según Celi (2014) “como un fin y no como un medio para el cumplimiento de otros objetivos” (p. 100). Adicionalmente indica que;

Esta posición sesgada sobre la CI y sobre la CD restringe la comprensión de la CI a una posición más instrumental-financiera, dejando de lado su contenido político y que es el reflejo de los intereses de los Estados que la otorgan. Así mismo, esta visión refleja una desconexión con la realidad de varios GAD, sobre todo de los más grandes, los cuales realizan una gestión de la CI que va más allá del acceso a los recursos financieros y técnicos, y que la asumen como un instrumento de incidencia de lo local en lo global, por ejemplo, en temas relacionados al cambio climático o de la soberanía alimentaria. (Celi, 2014)

A pesar del marcado interés, por parte de los GAD, en obtener recursos por medio de la CI, su capacidad institucional para gestionar recursos de cooperación (parámetro 9) tiene una calificación inferior a 2 (medio) por lo que podría decirse que los GAD tienen deficiencia en la capacidad de obtención de recursos a pesar del evidente interés en gestionarlos, Esmeraldas no es la excepción.

El interés en captar recursos provenientes de la CI no es la única cualidad con una calificación aceptable en torno a las capacidades instaladas en los GAD<sup>11</sup> de la provincia de Esmeraldas, la experiencia en CI es otra de las competencias que tiene una calificación superior al nivel medio (2/4) e inclusive estando cerca de llegar a una calificación alta (3/4) lo que demuestra la existencia de especialistas en el tema que se dedican a gestionar la CI. Entonces, las cualidades mencionadas en este párrafo (Experiencia en CI e Interés en captar recursos provenientes de la CI) se constituyen en las capacidades más desarrolladas dentro de los GAD de la provincia de Esmeraldas.

---

<sup>11</sup> Gobierno provincial, gobiernos municipales y parroquiales.

Basándose en los resultados de la medición hecha por SETECI et al., (2013), las capacidades instaladas en los GAD esmeraldeños quedan calificadas de la siguiente manera;

**Tabla 3**

*Medición de las Capacidades Instaladas para la Gestión de la CI en los GAD Esmeraldeños*

| Capacidad Instalada  | Calificación | Valoración |
|--|--------------|------------|
| Experiencia en Cooperación Internacional.                                  | 2.8          | Medio Alta |
| Instancia institucional para la gestión de Cooperación Internacional.      | 1.3          | Baja       |
| Estrategia/lineamientos para la relación con la Cooperación Internacional. | 1.2          | Baja       |
| Inventario de los actores de cooperación.                                  | 0.9          | Baja       |
| Inventario de los programas y proyectos.                                   | 1.2          | Baja       |
| Aporte de la Cooperación Internacional al presupuesto.                     | 1.3          | Baja       |
| Participación de la Cooperación Internacional en el ciclo de gestión.      | 1.7          | Medio Baja |
| Interés de captar recursos de cooperación.                                 | 4            | Sí         |
| Capacidad institucional para gestionar recursos de cooperación.            | 1.6          | Medio Baja |
| Conocimiento de principios de la eficacia de la ayuda de la cooperación.   | 1.2          | Baja       |

Total

17.2

Medio Baja

---

Fuente: (SETECI et al., 2013)

Elaboración: Propia.

En líneas generales, se puede apreciar, que los GAD esmeraldeños contaban con marcadas falencias institucionales al momento de afrontar los nuevos retos que la delegación de la Cooperación Internacional No Reembolsable representaba. La carencia de estas competencias comprometía la eficacia de la CI en el territorio, entiéndase por eficacia, según Chiavenatto (2007) la capacidad que tiene una institución para cumplir de manera íntegra sus objetivos planteados; es decir, que la carencia de las capacidades instaladas dificulta el cumplimiento de los objetivos territoriales (Plan de desarrollo y ordenamiento territorial), nacionales (Plan Nacional del Buena Vivir), ODS y ODM. El bajo nivel de desarrollo de las capacidades instaladas, según Celi (2014) se debe a que cuando se realizó la transferencia de la competencia de gestión de la CI, no vino acompañada de los recursos financieros que serían utilizados para potencializar las capacidades de los GAD, haciendo caso omiso a lo establecido en la Constitución y el COOTAD.

La medición de las capacidades instaladas en los GAD del Ecuador fue la primera variable de estudio; medir el nivel de apropiación de los valores de CI establecidos en la Declaración de París de 2005 fue la siguiente etapa del estudio en conjunto con el cálculo del nivel de eficacia de la CI; los resultados fueron los siguientes:

**Tabla 4**

*Resultados de la Medición del Nivel de Apropiación de los Valores de CI y la Eficacia de la Cooperación*

| Provincia  | Apropiación | Alineación | Armonización | Gestión Orientada a Resultados | Mutua Responsabilidad | Eficacia de la Cooperación |
|------------|-------------|------------|--------------|--------------------------------|-----------------------|----------------------------|
| Carchi     | 80,21       | 55,00      | 68,75        | 40,10                          | 68,75                 | 62,56                      |
| Esmeraldas | 49,11       | 23,57      | 39,29        | 14,73                          | 34,38                 | 32,21                      |
| Mínima     | 28,85       | 15,97      | 12,50        | 0,00                           | 12,50                 | 17,83                      |
| Promedio   | 43,16       | 30,74      | 31,77        | 19,27                          | 32,48                 | 31,52                      |

*Nota:* Para efectos de focalizar la comparación, de las 24 provincias de las 24 provincias que formaron parte de la medición, se tomó la provincia de Esmeraldas (como objeto de estudio), Carchi (la provincia con la mejor calificación), las notas mínimas (correspondientes a Cotopaxi, Guayas, Pastaza, Los Ríos, Orellana y Guayas respecto a las notas mínimas que constan en la tabla de derecha a izquierda) y el promedio (resultados de las 24 provincias promediado).

Fuente: (SETECI et al., 2013, pp. 72-73)

Elaboración: Propia.

Carchi es la provincia con mayor nivel de apropiación de los valores de CI; en cambio, Esmeraldas, si bien no tiene las peores calificaciones, está muy lejos de llegar al nivel presentado por Carchi. De todos los valores de CI, el primer valor (Apropiación) es el que tiene una calificación aceptable para los GAD de Esmeraldas; esto significa que los GAD ejercen su liderazgo al desarrollar la planificación territorial y las estrategias a seguir para dar cumplimiento a los objetivos de desarrollo planteados (SETECI et al., 2013). Sin embargo, esta cualidad se ve afectada por la poca o escasa integración de actores sociales a la gestión de la CI (AME, 2015).

Los principios de Alineación y la Gestión Orientada a Resultados, son los que representan la menor calificación para los GAD de Esmeraldas (23,57/100 y 14,73/100 respectivamente) siendo, inclusive, más bajos que la calificación promedio (23,57/30,74 para

la Alineación y 14.73/19.27 para la Gestión Orientada a Resultados). La “Alineación” indica que los países donantes coordinan su planificación, apoyo y recursos en base a los planes, estrategias, lineamientos y políticas desarrolladas por los miembros receptores de ayuda al desarrollo (Monje, 2014). Este principio señala que la CI debe estar gestionada para satisfacer las necesidades de los países solicitantes de ayuda, más no, favorecer los intereses de los países donantes.

Una baja calificación en este parámetro, en líneas generales, representa una baja alineación, por parte de los cooperantes, a los proyectos de desarrollo propuestos por los interesados en captar la ayuda internacional; en resumen, se puede inferir que la ayuda internacional no se encuentra alineada, de manera adecuada a las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD.

Referente a la Gestión Orientada a Resultados, la Declaración de París (2005) indica que este principio hace referencia al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en cada plan de desarrollo mediante la ejecución de los proyectos. SETECI aporta mayor significado a este concepto diciendo que el principio se sustenta en la identificación de los cambios obtenidos en el territorio objeto de ayuda gracias a la implementación de proyectos de desarrollo (SETECI et al., 2013). Este indicador está fuertemente vinculado al principio de Alineación debido a que, si la CI no va acorde a la planificación de desarrollo de los GAD's, es complicado que se cumplan con los objetivos especificados en los PD y OT debido a que no se sigue el camino marcado para la consecución de las metas de desarrollo.

En lo referente a la medición de este principio, SETECI considera un solo indicador, la existencia de un instrumento o sistema encargado de evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en el PDOT del GAD y en qué medida la CI ha participado en la consecución de estos (SETECI et al., 2013).

Si bien la calificación de Esmeraldas no es una de las más bajas, tampoco es tan alentadora como la obtenida por otros GAD's (ver anexos figura 5), como los de Imbabura, Carchi o Tungurahua; la baja calificación es consecuencia de la carencia de voluntad para llevar a cabo esta práctica lo cual se evidencia en la carencia de políticas y herramientas que puedan generar las condiciones apropiadas para ejecutar la medición, monitoreo y evaluación

del cumplimiento de los objetivos del PDOT y cómo ha influido en esto la Cooperación Internacional (SETECI et al., 2013).

Por último, en torno a la Medición de Eficacia de la Cooperación Internacional<sup>12</sup>, a nivel nacional, se obtuvieron los siguientes resultados:

La provincia de Esmeraldas se encuentra ubicada en el segundo rango de clasificación (ver anexos figura 6), demostrando un nivel entre medio y bajo en torno a la alineación de los principios de la Cooperación Internacional, esto demostró que, en tema de CI, Esmeraldas tenía mucho por mejorar, no solo en temas de alinear la institucionalidad de los GAD a los principios de CI, también en el hecho de mejorar las capacidades instaladas en los mismos.

Otro tema de importancia en lo que se refiere a Gestión Descentralizada de la CI por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador, es precisamente la falta de Autonomía que estos presentan al momento de gestionar la CI y e implementar los recursos obtenidos a través de esta competencia para el cumplimiento de los objetivos particulares de los GAD, debido a que;

El excesivo centralismo estatal, se refleja en diversos momentos: en la imposición de criterios y parámetros para la transferencia de la competencia; en la priorización de la agenda nacional en desmedro de las prioridades territoriales en las negociaciones nacionales con los actores de la CI, lo cual incluso ha provocado que gran parte de los recursos de cooperación descentralizada que ingresan al país sean ejecutados por entidades el gobierno nacional, coartando el derecho de los GAD a ser los protagonistas de esta modalidad de CI. (Celi, 2014, p. 100)

Cedeño (2018)<sup>13</sup> concuerda con la posición de Celi (2014), e indica que, a pesar de que la competencia de la gestión de CI ha sido transferida exclusivamente a los GAD's, existe una evidente participación del gobierno central en la gestión de ayuda al desarrollo

---

<sup>12</sup> Mide el nivel de alineación de los 5 principios de la CI.

<sup>13</sup> Investigación realizada al Municipio de Esmeraldas acerca de la aplicación de la Paradiplomacia por parte de esta institución.

descentralizada (Cedeño, 2018). Aunque en teoría se hable de autonomía de Gobiernos No Centrales, en la práctica se sigue evidenciando un comportamiento estado-centrista.

Para definir el comportamiento presentado por el Gobierno Central en el contexto “Autónomo” bajo el que se desenvuelven los Gobiernos No Centrales, Cedeño (2018) acopla el término de paradiplomacia indirecta y expone que esta condición es resultado de falencias institucionales y falta de liderazgo, por parte del GAD, en la administración del territorio bajo su circunscripción, dando indicios de que el Gobierno Municipal de Esmeraldas presenta estructuras institucionales inadecuadas para ejecución de la competencia de CI, concordando con las carencias en capacidades institucionales mencionadas en el estudio de medición llevado a cabo por la SETECI et al (2013).

En resumen, los resultados de las investigaciones previas sobre casos de gestión descentralizada de la CI, indican que en la provincia Esmeraldas, los Gobiernos Descentralizados tenían carencias institucionales previo a la asunción de la competencia de gestión de CI además de una limitada alineación de los principios de CI detallados en la Declaración de París; estos factores han generado cierto grado de dependencia por parte de los GAD hacia el gobierno central, el cual sirve de soporte para la gestión de proyectos de CI, hecho que atenta contra los principios teóricos de la paradiplomacia, las leyes de descentralización establecidas en la Constitución y en el COOTAD; así como a la Autonomía Institucional que deberían tener las instituciones antes mencionadas.

### **2.3. Marco Legal**

La Gestión de la Cooperación Internacional para el desarrollo está regida por normativas internacionales, las cuales han sido establecidas a lo largo del tiempo en diversas convenciones internacionales y tratados entre naciones; el marco legal nacional, de cada país firmante de mencionados tratados, debe estar alineado a las disposiciones internacionales que se hayan establecidos en estos eventos; adicional, los gobiernos intermedios (regionales, provinciales, municipales y parroquiales) deben, así mismo, alinear sus estrategias de gestión de CI a las políticas nacionales, las cuales están alineadas, a la vez, a las políticas internacionales de CI , generando así una armonización de políticas y procedimientos que faciliten la ejecución de proyectos de CI.

Si bien las políticas internacionales que regulan la actividad de la CI han tenido cambios desde la creación de esta, en la presente investigación se tomó en cuenta la última etapa de cambios que ha experimentado la ayuda para el desarrollo, “La Nueva Arquitectura de la Ayuda”, definida por la creación de los Objetivos del Milenio o también llamados objetivos universales, así de como la implementación de nuevos instrumentos, los cuales se constituyen en el recurso que permitirá alcanzar, con una mayor eficacia, los nuevos logros que se han fijado en el mundo (Olivie, 2004). Estos nuevos objetivos, a los que se refiere Olivie, fueron establecidos en el año 2000 mediante la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. El principal reto de estos objetivos es buscar la distribución igualitaria de los recursos para reducir la pobreza existente en el mundo (Naciones Unidas, 2000).

Estos objetivos han servido “como marco de referencia para la justificación de acciones de cooperación, la creación de programas y la ejecución de proyectos y procesos llevados a cabo, tanto por el gobierno central como por los gobiernos locales” (AME, 2015, p. 30).

Los países suscritos a las declaraciones internacionales de Cooperación Internacional deben adoptar políticas que vayan acorde a las disposiciones dictadas acerca de esta temática; es así como, en Ecuador, existe un marco legal nacional acerca de la gestión de Cooperación Internacional; no obstante, se centró específicamente en las políticas de Cooperación Descentralizada que se han establecido en la normativa legal nacional de la República del Ecuador.

En Ecuador, el marco legal que regula la actividad de CI descentralizada viene dado por normas como la Constitución de la República, El COOTAD, el Plan Nacional del Buen Vivir, el Código y Reglamento de Planificación y Finanzas Públicas y la Resolución N°0009-CNC-2011, “las mismas que establecen objetivos, principios y mecanismos para la transferencia y ejercicio de la competencia de Cooperación Internacional y que se cuentan entre las competencias exclusivas transferidas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados” (AME, 2015, p.41).

La Constitución del Ecuador (2008) indica que “el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (art.1). Establece el rol de acción gubernamental que tienen los gobiernos descentralizados dentro de la política nacional del país, los cuales se dividen en gobiernos regionales, provinciales, municipales y parroquiales, a quienes se les asigna sus respectivas competencias de gestión, entre las cuales se encuentra, en el caso de los gobiernos municipales, “gestionar la Cooperación Internacional para el cumplimiento de sus competencias” (Constitución del Ecuador, 2008, art.264). No obstante, la delegación formal de la competencia no se realizó hasta el año 2011, cuando el Consejo Nacional de Competencias, mediante resolución N° 0009-CNC-2011, resuelve “transferir e implementar la competencia de gestión de la Cooperación Internacional para la obtención de recursos no reembolsables y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados” (Consejo Nacional de Competencias, 2011, p.4); disposición que es ratificada en la misma resolución, determinando que “corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados [...] el ejercicio de la rectoría local, la planificación, la regulación, el control y la gestión de la Cooperación Internacional no reembolsable” (CNC, 2011, p. 9).

De este modo, la delegación de la competencia de gestión de CI no Reembolsable quedó formalmente realizada, siendo esta, una responsabilidad exclusiva de los Gobiernos Locales; no obstante, “el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno” (Constitución de la República,

2008, art. 260); por lo tanto, la gestión de la CI no Reembolsable puede adoptar un carácter multinivel, tomando en consideración, para la elaboración de proyectos de CI, la presencia de entes gubernamentales superiores o inferiores a los gobiernos locales.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) establece “integrar y coordinar la planificación nacional con la planificación sectorial y territorial descentralizada” (art. 26). Esto, con la finalidad de articular la gestión de la Cooperación a las políticas nacionales y territoriales del Ecuador y evitar la práctica de la paradiplomacia convergente, es decir, que no exista un choque de intereses entre los actores. De este modo, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas da cumplimiento a sus responsabilidades, las cuales son “[...] organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público” (COPFP, 2010, art. 1).

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) señala que el proceso de descentralización es “obligatorio y progresivo” (art. 1); por lo tanto, el gobierno debe delegar responsabilidades de manera gradual, esperando que los GAD desarrollen sus capacidades institucionales para asumir las responsabilidades delegadas. Para el caso específico de la Cooperación Internacional y enmarcándose en lo establecido en el artículo mencionado, el estado creó instituciones que ayudaran a los Gobiernos Locales a desarrollar sus capacidades para afrontar la nueva competencia, es así como nace el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI), institución que “comprende el conjunto de instrumentos y actores responsables de: la rectoría, coordinación, financiamiento y ejecución de actividades relacionadas con la Cooperación Internacional no Reembolsable” (AME, 2015, p.50); y la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), además, con la creación de mencionados entes, el gobierno dio cumplimiento a lo establecido en el CNC (2011) respecto a las competencias del Estado, normativa que indica “en el ámbito de la Cooperación Internacional, corresponde al Gobierno Central, a través de sus diferentes entidades, el ejercicio de las facultados de rectoría, planificación, regulación, control y gestión a nivel nacional” (p.6).

En cuenta al tema de vinculación de las políticas locales con la política nacional, tal como lo demanda la Cooperación Internacional, el CNC (2011) establece que;

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, 2011, p.5)

Creando, de esta manera, armonía en las políticas de desarrollo del país, las cuales deben estar acorde a los ODM y ODS, los cuales configuran el marco legal internacional de la CI.

De esta manera, el marco legal nacional establece la delegación de la Gestión de la Cooperación Internacional No Reembolsable para el Desarrollo a los gobiernos locales, entre los cuales se tiene a los gobiernos regionales, provinciales, municipales y parroquiales. Sin embargo, la competencia exclusiva de gestión de esta actividad no limita el accionar de la CI a antes del mismo nivel gubernamental puesto que la legislación ecuatoriana establece un modelo multinivel de paradiplomacia, donde los gobiernos locales pueden ejecutar proyectos de CI con instituciones de niveles de gobierno superiores o inferiores e incluso con la sociedad civil, constituyéndose esta última en una de las partes más importantes al momento de la elaboración de proyectos, puesto son estos quienes dan a conocer las necesidades que padecen en su diario vivir.

Además, las normas nacionales establecen un modelo de paradiplomacia convergente entre los intereses locales respecto de los intereses nacionales, pues las políticas de desarrollo establecidas por los gobiernos descentralizados deben estar acorde a las disposiciones establecidas por el ente central, las cuales, a su vez, están alineadas a los ODM y ODS, generando de esta manera armonía jurídica, de procedimientos y de objetivos.

## **Capítulo II – Materiales y métodos**

### **3.1. Metodología**

#### **3.1.1. Tipo de estudio**

La presente investigación tiene el objetivo de analizar la gestión de la Cooperación Internacional para el desarrollo por parte del Gobierno Municipal de Esmeraldas en el periodo 2011-2018 mediante la identificación de posibles cambios en torno a las capacidades de gestión del ente gubernamental tomando como punto de partida el estudio realizado por la SETECI en cooperación con el CONGOPE, AME y GONOCOPARE bajo el marco del PNUD, mismo que fue llevado a cabo en el 2013 y tiene por título Medición de la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo a Nivel Local, Ecuador.

Con la información obtenida se determinó si ha existido un avance en torno a la gestión de esta competencia o si el panorama se ha mantenido en el tiempo, esto es, que no se han evidenciado avances significativos respecto de las características descritas por el estudio de medición antes mencionado.

Debido a esto, se adoptó un método científico cualitativo. La utilización de este método propone el uso del método inductivo, que como lo explica Hernández et al. (2006) las investigaciones que adoptan este método de investigación parten de la exploración y descripción de comportamientos particulares con la finalidad de generar teorías generales que describan o sustenten el comportamiento de las variables objeto de estudio.

#### **3.1.2. Métodos**

La investigación presenta un alcance descriptivo debido a que se evaluó “cómo” el gobierno municipal de Esmeraldas ha gestionado la CI en el rango de tiempo establecido (2011-2018) mediante la descripción de las actividades llevadas a cabo para la elaboración de proyectos y un análisis de las capacidades de gestión instaladas. Cabe señalar que no se consideraron, como parte del estudio, poblaciones ni muestras debido a que se trabajó con individuos específicos que tienen conocimiento sobre la temática en cuestión y que desempeñan funciones laborales en áreas afines a la Cooperación Internacional.

### **3.1.3. Técnicas e instrumentos**

Para la obtención de los datos necesarios se utilizaron como herramientas las entrevistas (cerradas y semiestructurada), las cuales fueron realizadas a los funcionarios encargados de llevar a cabo la gestión de la CI en el Municipio de Esmeraldas. Folgueiras (sf) indica que el objetivo de la entrevista consiste en captar datos expresados verbalmente por el entrevistado sobre determinados aspectos (variables) con la finalidad de procesarlos y obtener información y señala que la entrevista semiestructurada es aquella en la que el entrevistador elabora anticipadamente un detalle de la información que desea obtener del entrevistado elaborando interrogantes abiertas que enriquezcan la captación de datos, evitando dejar de lado información que pudiera ser de vital importancia para la investigación (Folgueiras, sf.). Una vez obtenidos los datos, estos fueron contrastados con la segunda herramienta de investigación, la cual es la revisión bibliográfica de documentos específicos acerca de gestión descentralizada de la CI.

Para la aplicación de la entrevista se utilizó una adaptación de las dos fichas de medición elaboradas por SETECI et al. (2013), las cuales se constituyeron en herramientas de medición de la eficacia de la Cooperación Internacional Descentralizada a nivel local en un estudio llevado a cabo a nivel nacional. Estas fichas fueron elaboradas mediante el trabajo conjunto de instituciones del Estado como SETECI, CONOGOPARE, CONGOPE, AME y la participación del Programa ART/PNUD de las Naciones Unidas para diseñar y aplicar la herramienta.

SETECI et al. (2013) señalan que para la elaboración de la herramienta de medición se tomaron en cuenta los siguientes aspectos:

- Interpretación y adaptación de los principios de la Declaración de París, desde una lógica nacional a una lógica territorial;
- enfoque territorial: la medición se realiza en un territorio definido (región, provincia, cantón);
- sencillez y claridad del instrumento que facilite comprensión y auto aplicación;

- utilidad para el fortalecimiento de capacidades de los GAD y la toma de decisiones del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI). (SETECI et al., 2013, p.7)

Bajo estos preceptos, se elaboraron 2 fichas de medición, la primera (anexo 1) consiste en un cuestionario de 10 preguntas destinadas a obtener datos que permitan medir el nivel de desarrollo de capacidades instaladas en los GAD para la gestión de la CI (SETECI et al., 2013) Las respuestas consideran una valoración de 0 a 4. La segunda ficha consistió en un documento que comprende;

5 índices que se corresponden con los 5 principios de la Declaración de París; 11 subíndices y 15 indicadores que se construyen a partir de 35 preguntas [...]. Para la calificación se considera un rango de 0 a 4<sup>14</sup>. (SETECI et al., 2013, p. 9)

El estudio de medición indica que, con la aplicación de la herramienta, aparte de dar el aporte por el cual fue constituida, da un valor agregado al generar un proceso de “autorreflexión sobre la situación institucional de cada GAD entrevistado en cuanto a sus capacidades para la gestión de la Cooperación Internacional, lo cual contribuirá a identificar las necesidades para su fortalecimiento” (SETECI et al., 2013, p. 10).

#### **3.1.4. Análisis de datos**

Una vez recopilados los datos requeridos, fueron procesados de manera manual y se contrastó la información brindada por los funcionarios del municipio esmeraldeño con aquella información obtenida de la revisión bibliográfica; de este modo, se obtuvieron criterios concluyentes que permitieron cumplir los objetivos planteados en la investigación.

---

<sup>14</sup> Las respuestas plantean opciones que deben ser calificadas de 0 a 4, donde 0=no/0%; 1=bajo/25%; 2=medio/50%; 3=alto/75%; y 4=sí/100%

### Capítulo III – Resultados

La presente investigación tuvo lugar en el cantón Esmeraldas, perteneciente a la provincia Esmeraldas ubicada en la República del Ecuador. La institución objeto de estudio fue el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Esmeraldas, entidad en la cual se identificó el nivel de capacidades instaladas para la gestión de CI y el grado de conocimiento y aplicación de los principios de Cooperación Internacional descritos en la Declaración de París del 2005.

Para la obtención de los datos objeto de análisis se debió entrevistar al encargado de gestionar la Cooperación Internacional No Reembolsable en el Municipio de Esmeraldas.

Los instrumentos utilizados para la obtención de los datos no fueron de elaboración del autor, estos son pertenecientes a un estudio realizado por SETECTI et al. (2013) en el cual se midió la eficacia de la Cooperación a nivel local mediante la determinación del nivel de capacidad institucional de los GAD para la ejecución de la nueva competencia delegada, la Gestión de la Cooperación Internacional no Reembolsable, así como también se determinó el grado de aplicación de los principios de CI.

En dicho estudio, las instituciones encargadas de llevar a cabo la investigación elaboraron 2 fichas capaces de cuantificar las cualidades existentes en cada uno de los GAD del país, dichas fichas corresponden; en primer lugar, a una herramienta capaz de medir las Capacidades Instaladas en los GAD; y segundo, una ficha de medición de la eficacia de la cooperación, esta incluye cuestiones sobre el nivel de alineación del GAD a los principios de CI de París, un enfoque de equidad de género y por último, una calificación que representa el nivel de eficacia que ha tenido la cooperación en el GAD objeto de estudio, este instrumento, debido a que mezcla un conjunto considerable de aspectos a indagar, presenta una ponderación para poder asignar una calificación objetiva en torno a los resultados obtenidos.

Cabe destacar que dichos instrumentos fueron probados en una prueba piloto llevada a cabo en las provincias de Carchi, Esmeraldas, Sucumbíos y Orellana; además de que, para la

respectiva elaboración, se contó con la ayuda de la PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

Con lo dicho anteriormente, se puede deducir que los instrumentos son aptos para su aplicación en la presente investigación; pero hay cuestiones que responder antes de pasar al siguiente punto y estas son; ¿por qué utilizar los instrumentos antes mencionados y no elaborar fichas propias? Y ¿Qué se quiere lograr al aplicar los mismos instrumentos aplicados por SETECI et al. (2013)? Las preguntas se encuentran estrechamente vinculadas, la utilización de los mismos instrumentos responden a que la presente investigación busca extrapolar los resultados de la investigación macro realizada por la SETECI sobre la gestión de la CI en un grupo de Gobiernos Descentralizados Autónomos del país, además, como se indica en los objetivos, se busca medir la evolución de las capacidades del GAD esmeraldeño desde la publicación de los resultados obtenidos en el estudio (2013) hasta el año 2018 y determinar si han existido avances o si el panorama sigue igual que hace 5 años atrás.

#### **4.1. Desarrollo de la investigación y limitantes**

El punto 3.4 de la investigación, establece que los encargados de gestionar la Cooperación Internacional en el Municipio de Esmeraldas son quienes proporcionen los datos que esta investigación necesita para dar cumplimiento a sus objetivos; sin embargo, no se pudo llevar a cabalidad dicha disposición a pesar de que se intentó por todos los medios posibles obtener una entrevista con estos funcionarios públicos, quienes no dieron la apertura necesaria para llevar a cabo la actividad mencionada aun cuando la ley obliga a todo funcionario del Estado a proveer toda información que la ciudadanía en general solicite, excepto aquella considerada confidencial, dentro del grupo de excepción no se encuentra la información de Cooperación Internacional, por ende, su promulgación es permitida y de carácter obligatorio cuando los actores sociales la soliciten.

Pese al inconveniente descrito en el párrafo anterior la investigación siguió su curso debido a que, el GAD, como institución en general, ha publicado en la red cierta información relacionada a la Cooperación Internacional, aunque esta es muy limitada, fue suficiente para obtener la información negada por los encargados de gestionar CI para el Municipio esmeraldeño.

La actitud mostrada por los funcionarios vulnera el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información de las instituciones públicas, el cual se encuentra consagrado en la ley orgánica de transparencia y acceso a la información pública (2004) la cual indica, en su artículo 1, que el acceso a la información pública es un derecho de los ciudadanos el cual se encuentra garantizado por el Estado ecuatoriano.

El hecho descrito en el párrafo anterior se constituyó en una limitante para la investigación debido a que no se obtuvo información directamente de los partícipes de la gestión de la cooperación para el GADMCE (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Esmeraldas) lo que pudo haber culminado con la no obtención de los datos necesarios para el respectivo cumplimiento de las objetivos de investigación; sin embargo, dicho problema fue superado al obtener los datos que se requerían a través del análisis de la información que el Municipio de Esmeraldas ha colocado en su página oficial para cumplir con lo establecido en la Ley orgánica de transparencia y acceso a la información pública de manera parcial.

La revisión de los documentos oficiales se constituyó en la fuente de información para obtener los datos necesarios. Con el análisis de los documentos de la institución y demás informes conexos a la temática publicados por otras instituciones, fue posible contestar las interrogantes que conforman la ficha #1 y ficha #2 referente a la medición de las capacidades instaladas en el GADMCE y el nivel de eficacia de la cooperación, respectivamente. Hay que señalar que estos datos son objetivos, veraces y oficiales, por ende, se constituyen en una buena fuente alternativa para la recolección de información.

## **4.2. Resultados**

### **4.2.1. Capacidades Instaladas en el GADMCE para la gestión de la Cooperación Internacional en el ejercicio de sus competencias**

La ficha #1 fue elaborada con la intención de cuantificar, bajo un modelo general de medición, las capacidades instaladas de cada uno de los GAD que se encuentran ubicados en el país, esto es GAD regionales, provinciales, cantonales y parroquiales.

Este instrumento está formado por 10 preguntas las cuales evalúan aspectos específicos acerca de la capacidad de gestión de Cooperación Internacional por parte del GAD, no obstante, estas preguntas no son independientes, algunos aspectos se relacionan con otros demostrando la existencia de cierto grado de interdependencia en los factores evaluados. El nivel de desarrollo de las capacidades está determinado por una escala de valor que va desde 0 a 4; donde, 0 indica un nivel escaso o nulo en las capacidades instaladas del GAD y 4 representa el nivel óptimo de estas.

#### **4.2.1.1. Experiencia del GAD en Gestión de Cooperación Internacional**

La calificación para este parámetro asciende a 4 que representa un sí y muy bien sustentado por el accionar que ha tenido el GAD a lo largo del periodo comprendido entre 2014 y 2018 puesto que en esos 4 años de margen se han producido cambios significativos y evidentes en el mejoramiento de las capacidades instaladas del GAD, partiendo desde la institucionalización de una unidad técnica encargada de la gestión específica de proyectos de CI y culminando con la gestión de proyectos de CI por parte de la nueva unidad establecida.

El GAD ha ganado experiencia a lo largo de estos años producto de la aplicación de las directrices establecidas en numerosos documentos que describen aspectos cualitativos y técnicos aplicables para la mejora de las habilidad de gestión de CI por parte de los GAD; en el Ecuador, el documento que, a punto de vista del autor, recoge de manera ordenada, detallada, simplificada y objetiva este conjunto de directrices, es el manual realizado por la Asociación de Municipalidades del Ecuador<sup>15</sup>. Los resultados de la experiencia se reflejan en

---

<sup>15</sup> “Guía para la gestión descentralizada de la Cooperación Internacional”.

la construcción de una estructura capaz de gestionar proyectos de CI cuando el GAD lo crea conveniente.

#### **4.2.1.2. Instancia Institucional de Gestión de proyectos de Cooperación Internacional en el GAD**

Como se mencionó en el apartado anterior, uno de los avances más significativos referente a la mejora de capacidades de gestión por parte del GAD, fue la creación de la Unidad Técnica de Cooperación Internacional, la cual fue constituida bajo la dirección del, en ese entonces, responsable de la gestión de la CI, el Ing. Miguel Ramírez.

La ordenanza N°069 del GADMCE la cual lleva por título “Ordenanza para la Regulación de la Cooperación Internacional No Reembolsable y Asistencia Técnica en el cantón Esmeraldas”, recoge un conjunto de disposiciones dadas por el Gobierno Municipal para la Gestión de la Cooperación Internacional en el territorio, en ella se indica la importancia de la CI como herramienta para la obtención de ayuda financiera y técnica que permita al ente pública cumplir con los objetivos establecidos en el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PDOT) del cantón. Dentro de mencionadas disposiciones, el artículo 6 de la ordenanza, establece la creación de una Unidad de Cooperación Internacional la cual tiene por principal tarea gestionar la Cooperación Internacional no Reembolsable y técnica del GADME, además, los literales establecidos en el mismo artículo, los cuales van del a) al k) establecen las diferentes actividades que deberán llevar a cabo las personas encargadas de esta unidad.

En una visita *in-situ* se comprobó la aplicación de la Ordenanza en este aspecto y dicha Unidad estaba formalmente conformada con un grupo de profesionales encargados de gestionar y ejecutar proyectos de cooperación, dicha unidad se encontraba en el edificio municipal ubicado en la Calle Juan Montalvo entre Av. Libertad y Malecón, Esmeraldas.

Con lo expuesto en los párrafos anteriores, se determina que el GADME da pleno cumplimiento a este indicador, obteniendo así una calificación de 4 puntos, puntaje que expone que en el ente público existe una estructura y responsables de gestionar proyectos de cooperación para el gobierno municipal.

#### **4.2.1.3. Estrategia / lineamiento de gestión de Cooperación Internacional**

De acuerdo con la revisión documental se corroboró la existencia de una estrategia/lineamiento de gestión de CI, con lo cual se cumple con el indicador 2. El lineamiento/estrategia con el que cuenta el GADMCE es la misma ordenanza N°069 que se mencionó con anterioridad. En esta se establecen, de manera general, los siguientes aspectos;

##### **a) Título 1.- Normas generales**

Esta sección de la ordenanza contempla la competencia, ámbito de aplicación y objeto de la ordenanza municipal, además, presenta una breve síntesis de los principios que rigen la Cooperación Internacional, aquellos establecidos en la Declaración de París del 2005.

##### **b) Título 2.- Ejercicio de la competencia**

Este apartado se constituye en el cuerpo y, por ende, la parte más importante del lineamiento elaborado por el GAD puesto que se explica cómo esta entidad gestiona los proyectos de CI. Se encuentra conformada por 4 capítulos en los cuales se especifican las actividades que deben llevarse a cabo para una correcta gestión, estos capítulos son los siguientes;

- Capítulo 1.- Criterios para la gestión de la Cooperación Internacional.
- Capítulo 2.- Estructura institucional.
- Capítulo 3.- Facultades, rectoría local, planificación, regulación, control y gestión.
- Capítulo 4.- De los recursos y el presupuesto.

Este conjunto de disposiciones establece los pasos a seguir para la planificación, gestión, aplicación y control de todo proyecto de CI llevado a cabo por el municipio de Esmeraldas. Es imperante destacar que esta ordenanza fue elaborada en el 2018.

Es por todo lo mencionado con anterioridad que, la calificación para este indicador asciende a 4 indicando la existencia de un documento aprobado y aplicándose en las instalaciones del GAD, cabe mencionar que dicho título fue publicado en la gaceta oficial además de ser publicado en la web por lo que cualquier persona tiene acceso a este.

#### **4.2.1.4. Inventario de los actores de cooperación presentes en su territorio**

Los 3 indicadores anteriores han tenido la máxima calificación, sin embargo, este indicador es la excepción; en un primer y único acercamiento con el director de la Unidad de Cooperación Internacional del Municipio, el Ing., Miguel Ramírez, mencionó que, a pesar de los avances que ha tenido el GAD Municipal aún tiene debilidades en las capacidades de gestión, mencionó además que, en la provincia de Esmeraldas, el GAD con mejor desarrollo de capacidades instaladas es el GAD provincial, mismo que se constituye en un modelo a seguir para los demás GAD de la provincia, añadió que el GADPE cuenta con un interesante inventario de actores de cooperación el cual consiste en un sistema organizado y actualizado constantemente. El responsable de la Unidad de Gestión del GAD Municipal señaló que el municipio carece de este tipo de herramienta, no cuenta con un inventario oficializado, debido a esto, no se le pudo asignar la calificación máxima en esta competencia.

Para este indicador, la calificación correspondiente es de 3 puesto que, a pesar de que este inventario no se encuentra oficializado en la manera que se encuentra el inventario de actores del GADPE, sí se cuenta con un inventario organizado al cual no sólo tienen acceso los responsables de la Unidad de Cooperación sino que también los directores de las demás unidades vinculadas a la CI, por el rol que desempeñan en la sociedad, tienen acceso a dicha información, como es el caso de la Dirección Económica, Dirección financiera y Dirección de Gestión de Riesgo (por citar algunas).

#### **4.2.1.5. ¿Tiene un inventario de los programas y proyectos apoyados por la cooperación que están en ejecución en su jurisdicción?**

El inventario mencionado en este indicador hace referencia a aquella lista que contiene todos los proyectos apoyados por la cooperación que se encuentren en ejecución en el territorio cantonal, exceptuando de esta a aquellos proyectos ya ejecutados o en vías de planificación.

La revisión bibliográfica no evidenció la existencia de un inventario que abarcara, específicamente, los proyectos de Cooperación Internacional que se están ejecutando en la ciudad, más bien se encontraron listas de proyectos en ejecución que no solo contiene proyectos de CI, sino que abarca todos los proyectos ejecutados por el GAD, sean proyectos de CI o no. Este inventario se encuentra debidamente sistematizado y cuenta con un porcentaje de avances de ejecución, por lo tanto, podría indicarse que dicho inventario se encuentra debidamente actualizado y oficializado puesto que esta lista se encuentra publicada en la página oficial de la alcaldía, dando así, cumplimiento a las normas que contempla la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Es importante mencionar que el indicador menciona un inventario específico de proyectos de CI, cosa que, según la revisión bibliográfica, no se cumple; sin embargo, al menos existe un inventario de proyectos sobre el cantón en el cual se encuentran aquellos apoyados por la CI. No obstante, la optimización de este indicador está dado por el pleno cumplimiento de lo establecido en su enunciado, por ende, no se podría dar una calificación sobresaliente sobre un aspecto que aún necesita ser mejorado; por esto, la calificación sobre este indicador es de 3, nota que es más meritoria para la condición del GAD respecto al manejo de la información sobre proyectos.

#### **4.2.1.6. Aporte de la Cooperación al presupuesto del GAD**

Baquero, Brito, Carrillo, Carrillo, Córdova, Parreño (2011) señalan que los ingresos de un GAD están representados, según la fuente de financiación, en dos grupos generales; primero, la financiación propia o también denominada como “autogestión” en la cual se encuentran las ventas de activos y la capacidad de recuperación de inversiones hechas por el GAD; segundo, las demás fuentes de financiación, donde se encuentran establecidas las transferencias de capital provenientes del Gobierno central (estipulado en la ley) y demás transferencias provenientes de entidades como GAD, empresas, ONG, entre otras. No obstante, se presenta una dificultad para la determinación de los montos totales a recibir por parte de la Cooperación Internacional durante un año fiscal, ante esto, Baquero et al. (2011) indica que las asignaciones de recursos provenientes por transferencias de capital ajenas a las transferencias del Gobierno Central, deberán ser predecibles, por lo tanto, es responsabilidad del Gobierno Descentralizado, prever los montos de recursos financieros que obtendrá a lo largo del año fiscal provenientes de proyectos de Cooperación.

Esto significa que es obligación del Gobierno Descentralizado asignar los recursos provenientes de gestión de CI al presupuesto anual de la institución debido a que se constituyen en ingresos económicos. En base a esto, en el GAD. La dirección encargada de administrar los recursos provenientes de la CI es el departamento financiero. Esto significa que, para la adecuada gestión financiera es necesario, como mínimo, se debe conocer el monto total de ejecución de los proyectos de CI en base a los programas de desarrollo a ejecutarse en el cantón bajo el marco del PD y OT en los cuales debe especificarse el valor estimado de ejecución de cada proyecto y en base a esto se puede realizar una previsión de los recursos provenientes de la gestión de la ayuda al desarrollo y contemplarlos dentro del presupuesto del GAD. Es así como, la calificación para este indicador asciende a 3 el cual tiene por leyenda “conocimiento del monto total de ejecución de los proyectos a desarrollarse en el GAD” debido a que lo mencionado anteriormente se encuentra contemplado en los planes de desarrollo territorial; no obstante, no se pudo acceder a un documento contable (presupuesto institucional) con las debidas partidas presupuestarias que muestre o indique la existencia de algún rubro de Cooperación Internacional, debido a esto no se ha asignado la calificación óptima al GAD en este indicador.

#### **4.2.1.7. Grado de participación de la Cooperación Internacional en el ciclo de gestión de proyectos de desarrollo del GAD (planificación, ejecución, evaluación, rendición de cuentas)**

Para la evaluación de este indicador es necesario remitirse a los lineamientos / estrategia de gestión de la CI establecido por el GAD en la ordenanza N°069, en la que el GADMCE (2018) delimita el accionar de la CI estableciendo que la CI tiene participación en los procesos de planificación, evaluación y rendición de cuentas excluyendo a esta de la etapa de ejecución, esto se encuentra establecido en el artículo 14 el cual señala la exclusividad de administración y gestión de los recursos por parte del Gobierno Descentralizado a través del departamento financiero de la institución; por lo tanto, la Cooperación Internacional no participa íntegramente en todo el ciclo de gestión debido a que la ejecución de los proyectos está a cargo del GAD, debido a esto se establece que la CI participa en parte del ciclo de gestión, lo cual representa una calificación de 2 puntos.

#### **4.2.1.8. Interés en captar recursos de Cooperación Internacional en mayor cantidad y con mayor calidad**

Los recursos provenientes de la Cooperación Internacional se constituyen en una fuente de ingresos para el Gobierno Descentralizado, además la CI se constituye en una herramienta de mejora de las capacidades de un GAD y además es un componente indispensable para el cumplimiento de los objetivos y planes estipulados en el PDOT de un Gobierno Descentralizado. El conjunto de factores descritos indica la importancia que tiene la Cooperación Internacional para una adecuada y eficiente gestión administrativa, económica y social de un GAD.

El estudio de medición de la eficacia de la cooperación de SETECI et al. (2013) muestra que, en cuanto a capacidades instaladas, este indicador es el mejor calificado en comparación con los demás, dicha calificación responde al conjunto de los GAD del país, es decir que, en el 2013, todos los GAD del Ecuador estaban interesados en captar recursos provenientes de la Cooperación Internacional; los GAD de Esmeraldas no son la excepción, pues tiene una calificación perfecta (4/4) en este aspecto.

El paso del tiempo no ha modificado esta calificación debido a que el interés en captar este tipo de recursos se mantiene vigente e incluso, podría decirse que ha aumentado debido a las crisis por la que atraviesa el Estado ecuatoriano que podría poner en peligro una de las fuentes de ingresos más representativas para los GAD la cual es la transferencia hecha por el Gobierno Central.

El GADMCE señala, en la ordenanza N°069, la importancia de la Cooperación Internacional para la institución argumentando que esta es un instrumento necesario para dar cumplimiento a los objetivos de desarrollo de la institución establecidos en el respectivo PD y OT (GADMCE, 2018).

Conforme a lo indicado en este apartado, se asigna la calificación más alta a este indicador, 4 puntos, lo que indica que el GAD tiene interés en captar recursos de Cooperación Internacional.

#### **4.2.1.9. Nivel de desarrollo alcanzado por el GAD para la gestión de recursos de Cooperación Internacional**

Este indicador trata de medir si el GAD cuenta con personal capacitado sobre la temática de gestionar proyectos de ayuda al desarrollo. Requisito indispensable para que el GAD pueda tener una calificación diferente a cero es que la institución cuente con una Unidad encargada de gestionar proyectos de Cooperación.

El GADME cuenta con una unidad establecida encargada de gestionar Cooperación Internacional para la institución; dicha unidad, como las demás que conforman el órgano administrativo del GAD, cuenta con personal responsable que lleva a cabo las funciones y obligaciones establecidas en la ordenanza N°069 del GAD. Dicho personal ha sido capacitado para un adecuado desenvolvimiento en el área designada, mencionadas capacitaciones han sido impartidas, en su gran mayoría, por las instituciones del Estado encargadas de mejorar el nivel de capacidades institucionales con las que cuenta el GAD en conjunto con organismos de cooperación (Monje, 2013). Dicha misión fue llevada a cabo con el objetivo de solucionar las notorias deficiencias presentes en la gran mayoría de GAD

del país, tal como lo reveló el estudio de medición de la eficacia de la Cooperación a nivel local.

Ante lo expuesto, se le asigna al GAD una calificación de 4 puntos, la cual indica que la institución cuenta con personal capacitado y responsable para la gestión de la cooperación.

#### **4.2.1.10. Nivel de conocimiento de los principios de la eficacia de la ayuda de la cooperación (Declaración de París de 2005)**

En 2005, la Declaración de París estableció 5 principios o valores sobre los cuales debía edificarse la nueva estructura sobre la cual se fundamentarían los nuevos procesos de Cooperación Internacional. Estos principios son; apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.

Según la literatura citada, todo proyecto de cooperación deberá apoyarse sobre el pleno cumplimiento de estos principios, por ende, es obligación de todos los participantes en los procesos de ayuda al desarrollo, tener conocimiento sobre las implicaciones que conlleva la aplicación de los principios.

El GADME, al ser un ente que forma parte de la CI, debe conocer estos principios universales de CI. El indicador 10 mide el grado de conocimiento, por parte del GAD, de estos valores.

El resultado para este factor es perentorio, el GAD conoce totalmente los principios de la eficacia de la ayuda, esto está respaldado por lo establecido en la ordenanza N°069, la cual se ha constituido en las bases de la construcción de una GAD mejor preparado para afrontar la competencia de gestión de CI. Los 5 valores, antes descritos, se encuentran debidamente enlistados y definidos en el artículo 4 de la ordenanza, además resulta la importancia de estos como ejes sobre fundamentales para una adecuada relación entre los participantes (GADMCE, 2018).

#### 4.2.1.11. Resultados generales de la medición de las capacidades instaladas en el GADME para la gestión de la Cooperación Internacional

Para culminar con los resultados obtenidos mediante la aplicación de la ficha #1, sobre el nivel de desarrollo de las capacidades institucionales del GAD para la gestión de la CI, se procede a mostrar los resultados generales de mencionado factor;

**Tabla 5**

*Resultados de la Ficha 1*

| <b>Indicadores</b>              | <b>Capacidades del GAD<br/>(2018)</b> |
|---------------------------------|---------------------------------------|
| 1.- Experiencia de Gestión.     | 4                                     |
| 2.-Instancia Institucional.     | 4                                     |
| 3.-Lineamientos de Gestión.     | 4                                     |
| 4.-Inventario de actores.       | 3                                     |
| 5.-Inventario de proyectos.     | 3                                     |
| 6.-Aporte al presupuesto.       | 3                                     |
| 7.-Participación CI en gestión. | 2                                     |
| 8.-Interés en captar recursos.  | 4                                     |
| 9.-Capacidad desarrollada.      | 4                                     |
| 10.-Conocimiento de valores.    | 4                                     |
| <b>Total</b>                    | <b>3.5</b>                            |

Elaboración: Propia.

El resultado final es una calificación de 3,5 sobre 4 puntos. El parámetro de medición de la calidad en las capacidades instaladas para la gestión de CI es el siguiente;

**Tabla 6***Escala de Valoración de Resultados*

| <b>Calificación</b> | <b>Interpretación</b>  |
|---------------------|--|
| 0                   | Inexistencia de capacidades instaladas para la gestión adecuada de la Cooperación Internacional.   |
| 1                   | Bajo nivel de las capacidades instaladas para la gestión de la ayuda al desarrollo.                |
| 2                   | Nivel medio de capacidades instaladas para gestión de la Cooperación Internacional                 |
| 3                   | Nivel alto en las capacidades institucionales de gestión de ayuda al desarrollo.                   |
| 4                   | Nivel óptimo de capacidades instaladas para ejecución de la competencia de gestión de cooperación. |

Fuente: SETECI et al. (2013)

Elaboración: Propia.

Por lo tanto, las capacidades instaladas del GAD se encuentran entre un nivel alto y óptimo para la ejecución de la competencia de la gestión de la cooperación.

El elevado puntaje se debe a que el GAD ha sido sometido cambios estructurales y administrativos importantes en lo que se refiere a capacidades de gestión de la Cooperación Internacional, partiendo del interés propio del GAD, del Gobierno Central y de los Cooperantes en que se lleve a cabo este proceso. La SETECI en conjunto con demás entes de ayuda al desarrollo como las Agencias de Cooperación Alemana y Japonesa, desde la delegación de las competencia de gestión de cooperación a los GAD, aportaron en la mejora y fortalecimiento de las condiciones de las instituciones locales con el objetivo de que estas puedan cumplir con la asignación hecha por el Gobierno Central bajo el marco de la Agenda de París, como parte de un proyecto de cooperación técnica internacional para la mejora institucional de los Gobiernos Descentralizados (Monje, 2013).

#### **4.2.2. Análisis de la relación entre las capacidades instaladas del GAD y nivel de eficacia de la Cooperación Internacional**

El GADMCE, evidentemente, tiene una capacidad instalada apta para llevar a cabo la competencia de gestionar Cooperación Internacional no reembolsable; esto, en teoría, permitiría al GAD del cantón Esmeraldas tener un elevado grado de eficacia respecto a la gestión de proyectos de CI, pues a mejor capacidad instaladas mayor nivel de eficacia en la Cooperación Internacional. Bajo dicho precepto se iniciaron proyectos de mejora institucional.

Basándose en mencionado con anterioridad, corresponde analizar el nivel de eficacia en la gestión de CI que ha logrado alcanzar el GADMCE con la implementación de mejoras en las capacidades de gestión; no obstante, previo al análisis de mencionada variable, es importante determinar la relación existente entre los dos factores que se han mencionado; el primero, capacidades instaladas de los GAD, la cual se constituye en la variable independiente porque es esta la que modifica, en teoría, el valor de la segunda variable, la cual corresponde al nivel de eficacia de la Cooperación Internacional<sup>16</sup>.

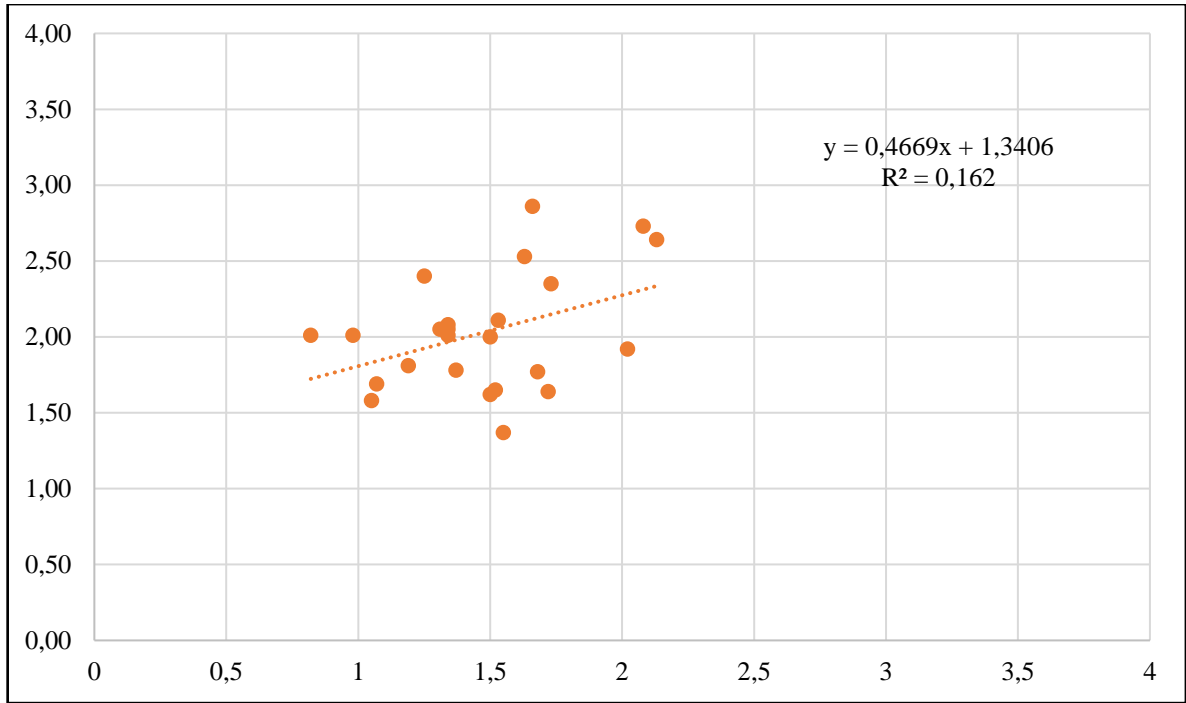
Para comprobar el grado de relación de las variables, se tomó en cuenta los resultados generales obtenidos por SETECI et al. (2013). Estos se encuentran organizados en función de la variable independiente<sup>17</sup> de menor a mayor; es decir, el primer valor de la secuencia corresponderá al GAD que presente el nivel más bajo de capacidades de gestión y el último valor corresponderá al GAD con las capacidades de gestión más aptas e idóneas.

Debido a que el criterio de evaluación varía entre ambas variables según el estudio de SETECI et al (2013). Es necesario aplicar una ponderación para nivelar los resultados y que ambas puedan ser evaluadas bajo un mismo parámetro, el cual corresponde al criterio de evaluación utilizado para medir las capacidades instaladas del GADMCE (Ver tabla #6).

---

<sup>16</sup> Entiéndase por “nivel de eficacia de la cooperación internacional” al nivel de cumplimiento, por parte del GAD, de los principios de cooperación establecidos en la Declaración de París (2005).

<sup>17</sup> Capacidades instaladas en los GAD.



*Figura 2.* Análisis de Correlación de Variables (Eje X: Capacidades Instaladas; Eje Y: Eficacia de la Cooperación)

Elaboración: Propia.

La Figura 2 muestra la correlación existente entre los factores, existe dos tipos posibles de correlación; positiva, cuando la variable Y (variable dependiente) aumenta al aumentar el valor de la variable X (variable independiente); negativa, cuando la variable dependiente disminuye a medida que la variable independiente aumenta.

Para el caso de las variables objeto de estudio, la relación entre ellas, tomando en cuenta la ubicación de los puntos de dispersión, no es clara puesto que no existe armonía entre los mismos, sin embargo, el cálculo de una línea de tendencia aclara el panorama y muestra la relación que existe entre ambas.

Dicha línea de tendencia se encuentra representada por la ecuación descrita en la superficie posterior derecha del gráfica, si el valor que acompaña a la variable X es positivo, como es el caso, la recta tendencial tiene una pendiente positiva, lo cual indica que existe una correlación positiva entre las variables; no obstante, la  $R^2$  (R al cuadrado) muestra un valor bajo en comparación al rango de valoración establecido para la interpretación de este tipo de

gráficos estadísticos<sup>18</sup>, dicho valor asciende a 0,162, se encuentra cercano al 0, por ende, se rechaza el resultado arrojado por el análisis de correlación entre variables. Esto indica que no existe correlación entre los aspectos objetos del estudio tal como muestra la siguiente figura;

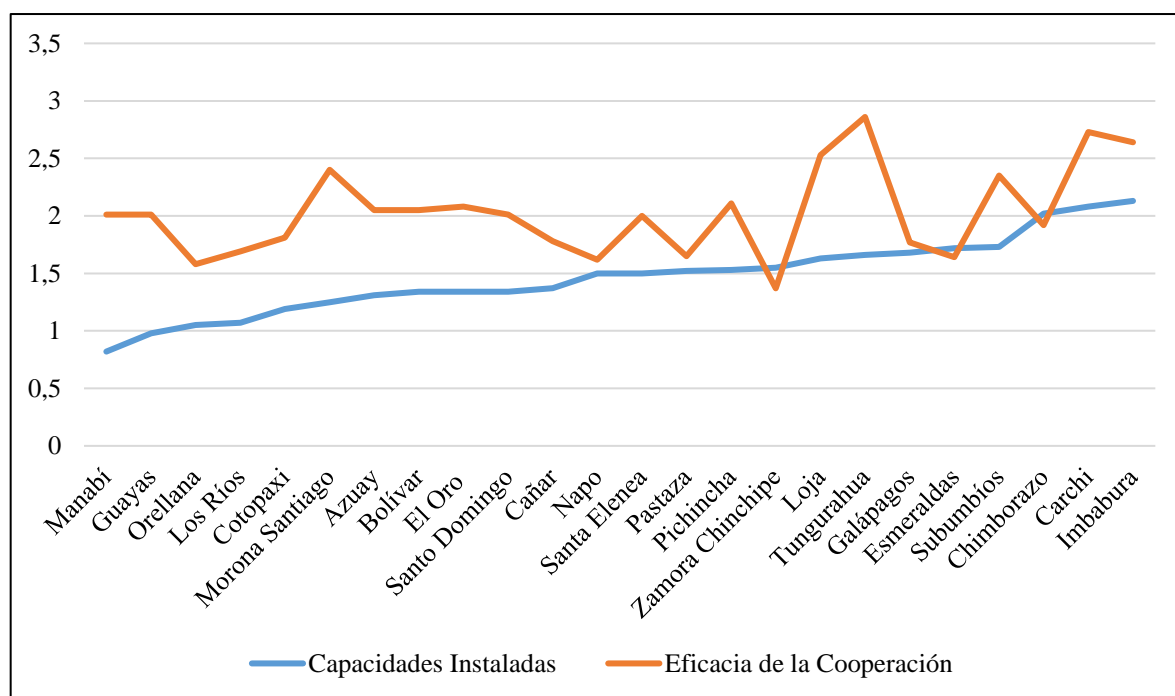


Figura 3. Análisis de Relación Entre Variables

Elaboración: Propia.

La figura de líneas determina, de forma más clara, que no existe una correlación entre las variables, pues a medida que las capacidades instaladas de los GAD aumentan, la eficacia de la cooperación no muestra un comportamiento similar, o en caso extremo, contrario al incremento de la primera variable, este último factor muestra un comportamiento impredecible.

Llama la atención ver el comportamiento que tienen las dos variables en determinados puntos; por ejemplo, dentro del conjunto de GAD, Manabí es la provincia con las capacidades

<sup>18</sup> Valor numérico que va entre 0 y 1; entre más cercano a 1 mayor correlación entre las variables, es decir, existe mayor relación entre ellas y entre más cercano a 0 menos correlación entre ellas.

de gestión menos desarrolladas; sin embargo, tiene un nivel de eficacia superior al registrado por GAD con un mejor grado de capacidades de gestión como es el caso de Galápagos, Esmeraldas y Chimborazo. De igual manera el GAD de Morona Santiago, que tiene un nivel de capacidades poco desarrollado, tiene uno de los niveles de eficacia de Cooperación más significativos del conjunto de GAD estudiados, siendo solo superado por Loja, Tungurahua, Carchi e Imbabura.

En el caso particular del conjunto de GAD de la provincia de Esmeraldas se puede apreciar que la región tiene una de las peores calificaciones en cuanto a nivel de eficacia de la CI, esto indica que los proyectos no son gestionados acorde a los principios de la cooperación y que el nivel de impacto de los mismos, en el desarrollo de la provincia, es evidentemente bajo; no obstante, en cuanto a nivel de desarrollo de capacidades instaladas, los GAD de Esmeraldas se encuentran entre los 5 mejor puntuados, estando cerca de obtener un nivel medio de capacidades de gestión desarrolladas.

Esto significa que una mejora en las capacidades instaladas del GAD no genera un incremento en la eficacia de la ayuda a la cooperación puesto que el segundo factor no depende del primero, por lo tanto, se da paso a la siguiente interrogante, ¿qué factor o factores determinan la eficacia de la Cooperación Internacional? La hipótesis que surge de la investigación es que “el nivel de paradiplomacia”; o en palabras más simples, el grado de independencia de los GAD con respecto al Gobierno Central es el factor que posiblemente influye en la eficacia de la ayuda. No obstante, no corresponde a la presente investigación determinar la veracidad de esta hipótesis y brindar respuestas a las interrogantes establecidas; sin embargo, esto abre las puertas para posteriores investigaciones que permitan dar respuestas a esta hipótesis, puesto que, de determinar cuál es el factor que condiciona el nivel de eficacia de la CI a nivel local, se proveerá a los actores involucrados en CI de información necesaria para la mejora de los niveles de eficacia de proyectos de CI y que estos puedan cumplir su principal objetivo, generar desarrollo.

A continuación, se procederá a evaluar el nivel de eficacia de cooperación que ha alcanzado el GAD de Esmeraldas, cabe destacar que, el hecho de haber potencializado sus capacidades instaladas no significa que habrá una mejora en el nivel de eficacia como efecto del mejoramiento de la primera variable. Puede ser que el nivel de eficacia mejore, pero esta no se debe estrictamente a un mejoramiento en la capacidad de gestión del GAD como lo demostró el análisis del presente segmento.

#### 4.2.3. Nivel de eficacia de la Cooperación Internacional para el desarrollo en el GADMCE.

**Tabla 7**

*Resultados de la Ficha 2 (Eficacia de la Cooperación)*

| <b>Indicador</b> | <b>Subindicador</b>  | <b>Calificación del Sub-Indicador</b> | <b>Calificación Acumulada</b> | <b>Calificación del Indicador (Ponderado)</b> |
|------------------|--|---------------------------------------|-------------------------------|---|
| Apropiación.     | El GAD cuenta con su propia estrategia de desarrollo articulado a otros niveles de Gobierno.   | 50/50                                 | 100/100                       | 20/20   |
|                  | El GAD involucra actores sociales en la gestión de CI.   | 50/50                                 |                               |   |
| Alineación       | La cooperación alinea su flujo de ayuda a la planificación y el presupuesto de los GAD.  | 20/20                                 | 45/100                        | 9/20  |
|                  | La ejecución de programas y proyectos se realiza bajo la estructura y sistemas del GAD.  | 15/20                                 |                               |   |
|                  | La cooperación ayuda a la construcción de capacidades de los GAD a través de programas coordinados y coherentes con las estrategias de desarrollo. | 00/20                                 |                               |   |
|                  | La cooperación utiliza los sistemas de gestión de finanzas públicas de los GAD.  | 10/20                                 |                               |   |
|                  | La adquisición de bienes y servicios es realizada por los GAD y está basada en la mejor calidad al menor precio.                                   | 00/20                                 |                               |   |

|  |  |         |         |          |
|--|--|---------|---------|----------|
| Armonización   | La cooperación realiza una programación/planificación conjunta en espacios definidos en los GAD.   | 12.5/25 | 75/100  | 15/20    |
|  | La cooperación que opera en un mismo sector/territorio realiza evaluaciones conjuntas o delegadas.   | 12.5/25 |         |          |
|  | Complementariedad. La cooperación presente en el territorio se encuentra debidamente organizada y coordina entre sí acciones de planificación al desarrollo. | 50/50   |         |          |
| Gestión orientada a resultados   | El GAD cuenta con un sistema de evaluación para el cumplimiento del PDOT y el aporte de la Cooperación Internacional a este.                                 | 25/100  | 25/100  | 5/20     |
| Mutua Responsabilidad  | Los GAD cuentan e implementan espacios de participación de los actores sociales para la gestión del desarrollo.  | 13.5/33 | 33/100  | 6.6/20   |
|  | Los GAD reciben información oportuna sobre los aportes de la cooperación, la cual es incluida en el informe de gestión.                                      | 16.5/33 |         |          |
|  | Los GAD evalúan juntamente con la cooperación el cumplimiento de los compromisos.  | 00/34   |         |          |
| Calificación total   |  |         | 312/500 | 55.6/100 |
| Calificación en base al parámetro de evaluación establecido en la investigación. <sup>19</sup> |  |         |         | 2,22     |
| Nivel de eficacia de la Cooperación Internacional en el GADMCE                                 |  |         |         | Medio    |

Elaboración: Propia

<sup>19</sup> Ver tabla 6

Los resultados revelan que, en cuanto a nivel de eficacia de la cooperación, el GADMCE tiene un nivel medio, lejos de obtener un puntaje óptimo que vaya en concordancia con el excelente nivel de la institución en sus capacidades instaladas para gestión de CI.

El resultado va acorde a lo establecido en el análisis de correlación de variables donde se demostró que una mejora en las capacidades de gestión no incide, directamente, en una mejora de la eficacia de la cooperación conforme al nivel obtenido en las capacidades. En el caso del GAMCE, si se compara el resultado actual (2.22/4) con la calificación obtenida por el conjunto de GAD de la provincia de Esmeraldas en el 2013 (1.64) se puede indicar que ha existido una mejora significativa; sin embargo, esta mejora no va paralelo al resultado obtenido en las capacidades de gestión puesto que el nivel de eficacia es, incluso, inferior al nivel de capacidades instaladas, esto podría significar que el GADME, a pesar de tener las herramienta, no ha logrado obtener, en el nivel de eficacia de la cooperación, por lo menos, un resultado superior al de capacidades instaladas, condición que, si se observa en la figura 3, ubicada en el segmento anterior, que compara la correlación entre las dos variables, se cumple en la mayoría de los GAD a nivel local con excepción de Zamora Chinchipe, Chimborazo y, coincidentalmente, Esmeraldas.

La falta de armonía entre el comportamiento de variables, entendiendo por armonía que el nivel de eficacia, por lo menos, debe ser superior al nivel de capacidades instaladas, podría dar a entender que existe ineficiencia por parte de los GAD que tienen este tipo de comportamiento, en la gestión de CI; es decir, que el GAD no tiene un buen manejo de las herramientas de gestión con la que cuentan, demostrando así que estas instituciones no han mejorado sus capacidades de gestión con la finalidad de dar mejora al nivel de eficacia de CI, sino que realizan esta mejora para dar cumplimiento a las disposiciones del Gobierno Central acerca de la necesidad de un perfeccionamiento administrativo por parte de los GAD para la ejecución de la competencia delegada. La figura 4 muestra lo indicado en este párrafo.

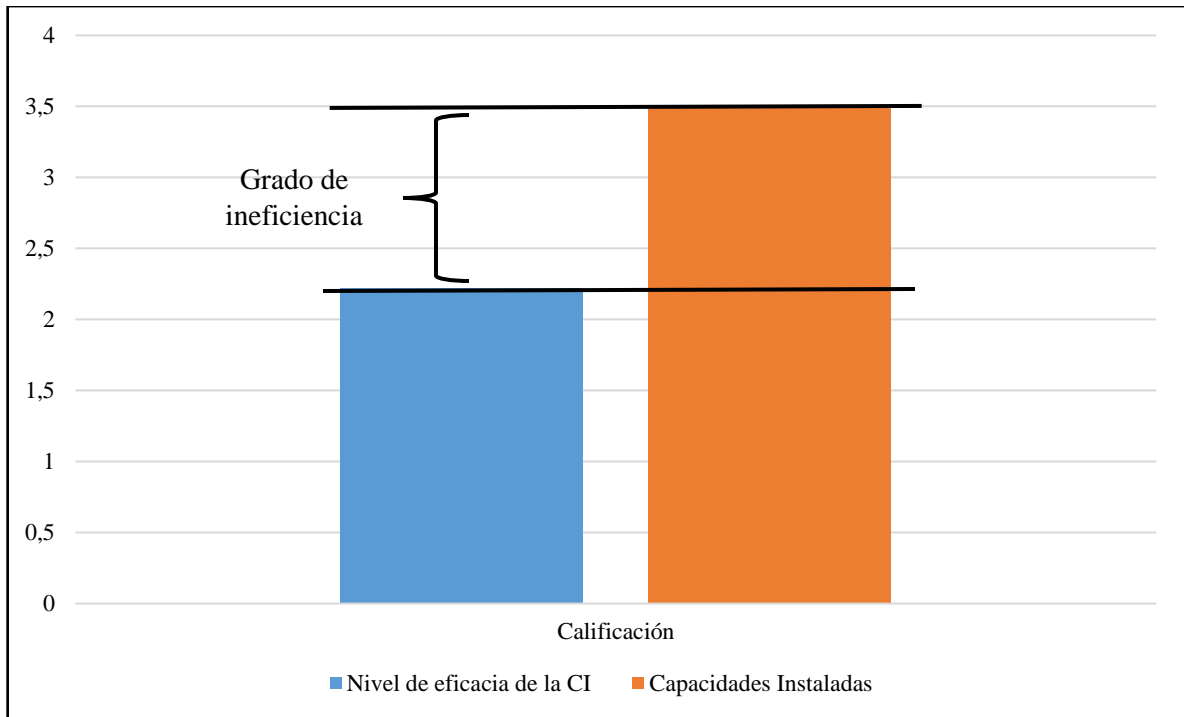


Figura 4. Nivel de Eficiencia del GADMCE en la Gestión de la CI.

Elaboración: Propia.

Referente a los resultados obtenidos en cada principio de cooperación, estos proporcionan información interesante; la siguiente tabla resume los resultados mostrados en la tabla 7.

**Tabla 8***Nivel de Eficacia de la Cooperación Internacional a Nivel Local*

| <b>Principio</b>               | <b>Calificación Acumulada</b> | <b>Calificación ponderada</b> |
|--------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Apropiación                    | 100/100                       | 4/4                           |
| Alineación                     | 45/100                        | 1.8/4                         |
| Armonización                   | 75/100                        | 3/4                           |
| Gestión Orientada a Resultados | 25/100                        | 1/4                           |
| Mutua responsabilidad          | 33/100                        | 1.32/4                        |

Elaboración: Propia

En cuanto a la evaluación desagregada del nivel de eficacia de CI (análisis de los principios de cooperación), se puede apreciar que el nivel de apropiación del GADMCE es óptimo, esto significa que el GAD ha ejercido de manera adecuada su liderazgo en la gestión de la cooperación al establecer planes de desarrollo articulados a otros niveles de gobiernos y elaborados con la participación activa de los actores sociales, en dicho plan se establecen las necesidades más inmediatas de su circunscripción a satisfacer; además, se ha procedido a la creación de directrices / lineamientos de gestión para ejecutar proyectos de CI que permitan al GAD cumplir con su planificación de desarrollo, todo esto se encuentra respaldado por la revisión bibliográfica de los PDOT 2012 y 2014 del GAD de Esmeraldas, los cuales han aportado los suficientes datos para el análisis del indicador.

Sin embargo, a pesar del notorio liderazgo del GAD en la planificación y organización del territorio, la institución no ha logrado concretar la alineación de la Cooperación Internacional, lo cual indica que la CI no ha conseguido alinearse efectivamente a los planes de desarrollo establecido por el GADMCE, cabe señalar, que esto no es responsabilidad de los donantes puesto que es potestad de la máxima autoridad de la institución (Alcalde) gestionar la adhesión de las organizaciones de ayuda al desarrollo, esto bajo el precepto de que es el GAD el interesado en captar recursos no reembolsables para el logro de los objetivos planificados.

Sobre el cumplimiento del principio 3, los resultados presentan un nivel óptimo (75/100 – 3/4), esto significa que la Cooperación presente en el territorio de Esmeraldas se encuentra adecuadamente organizada, efectuando trabajos en conjuntos y complementarios que proporcionen información sobre diversos aspectos de desarrollo en la provincia (se habla de provincia porque este indicador abarca a toda la Cooperación presente en la región). El indicador no ha logrado obtener el puntaje óptimo debido al problema que presenta el GAD con el principio de alineación de la CI, a la hora de armonizar a los actores de cooperación con la institución se presentan dificultades debido a la pobre articulación GAD – Cooperación.

El principio de Gestión Orientada a Resultados es, evidentemente, el de menor calificación del grupo, obteniendo el GAD una calificación de 1/4 esto es debido a que la revisión bibliográfica no demostró la existencia de un sistema de evaluación de proyectos de cooperación específico. Si bien, el GAD cuenta con información sobre gestión de proyectos de CI en su sitio web oficial, dicha información muestra apenas información de la gestión del proyecto más no información actualizada de la ejecución de los proyectos y menos aún información sobre los resultados de estos.

La ordenanza municipal N°069 establece, en su artículo 11, la potestad que tiene el GAD para ejercer control sobre los proyectos de CI que se ejecuten en su circunscripción, dicha facultad contempla el seguimiento de los proyectos desde su gestión hasta su cierre (culminación del proyecto) y su posterior difusión a la ciudadanía en general mediante los diferentes espacios de comunicación; sin embargo, en la revisión bibliográfica, no se pudo hallar información que corrobore lo establecido en la ordenanza, respecto a información sobre ejecución y resultados de los proyectos de ayuda al desarrollo, pues como se menciona en el párrafo anterior, el GAD sólo ha proporcionado información sobre gestión de los proyectos (primera fase). De igual manera, el literal c) del artículo mencionado señala que la rendición de cuentas anual de la institución debe contemplar información sobre ejecución y resultados de proyectos de cooperación, los informes de rendición de cuentas se encuentran en la página oficial de la alcaldía de Esmeraldas; sin embargo, en ellos no se ha podido encontrar información referente a proyectos de CI, adicionalmente hay que destacar que solo existen 3 informes en dicha página los cuales corresponden a los años 2015, 2016 y 2017.

De los 3 informes mencionados, solo en el del 2015 se encuentra información acerca de proyectos de cooperación; en este se mencionan 2 proyectos, el primero es la colaboración interinstitucional de Gipuzkoa y el segundo un convenio con la embajada de Haití (GADMCE, 2015). La información acerca de mencionados proyectos contemplada en el informe de gestión se limita a presentar el nombre del proyecto y una breve descripción de lo que trata el mismo, la información es limitada y, como se mencionó, no presenta datos acerca de las etapas de ejecución y resultados del proyecto.

## **Capítulo IV – Discusión**

En el 2013 un grupo de instituciones del sector público en conjunto con el PNUD llevaron a cabo un estudio de medición de la eficacia de la cooperación a nivel local, el objetivo fue determinar el nivel de eficacia de la CI en el Ecuador y las aptitudes de los GAD del país en lo referente a capacidades de gestión de CI para ejecutar, de manera adecuada, la nueva competencia delegada por el Gobierno Central bajo el marco de la Agenda de París, en la cual se establece la descentralización de la gestión de Cooperación Internacional No Reembolsable, permitiendo así la participación de los GAD en el ámbito de las relaciones internacionales.

La medición de la eficacia a nivel local, en resumidas cuentas, se define como un diagnóstico de las capacidades de los GAD para afrontar la nueva competencia y como estos inciden en la eficacia de los proyectos de ayuda al desarrollo. Los resultados revelaron cuáles son las falencias que presentan las instituciones locales para la gestión de proyectos de CI, Monje (2013) indica que, con dicha información, el Gobierno Central en conjunto con diversas organizaciones de ayuda al desarrollo, iniciaron un programa de fortalecimiento institucional para la generación de capacidades de gestión, variable que, al ser mejorada, en teoría, debía mejorar el nivel de eficacia de la ayuda al desarrollo.

Es así como se distinguen las dos variables objeto de estudio en esta investigación; primero, las capacidades instaladas, las que hacen referencia al conjunto de herramientas y conocimientos y disposición del GAD para la gestión de Cooperación; y segundo, el nivel de

eficacia de la cooperación a nivel local, entiéndase por nivel de eficacia como el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en cada proyecto de cooperación gestionado.

Es importante señalar que el estudio analizó de manera individual a cada GAD, no obstante, los resultados no fueron publicados de la misma forma, estos arrojan un promedio respecto a los GAD presentes en cada provincia, por ejemplo, el resultado para la provincia Esmeraldas no es más que el promedio de la suma de los datos obtenidos en los GAD parroquiales, municipales y el provincial, de esta manera se obtiene un índice provincial de las capacidades instaladas y nivel de eficacia de la cooperación de manera general.

Esta condición impide la comparación entre los resultados presentados por SETECI et al. (2013) y los datos obtenidos en la presente investigación, sin embargo, da paso a la interpretación, de este modo se han podido obtener conclusiones importantes respecto a la relación de las dos variables antes mencionadas y su grado de desarrollo en el Gobierno Municipal de Esmeraldas.

Monje (2013) señaló que la descentralización de la gestión de ayuda al desarrollo representaría un gran reto para los GAD del país debido a la inexperticia de la mayoría de estas instituciones acerca de gestión de proyectos de Cooperación Internacional, lo cual, limitaría la eficacia de la ayuda al desarrollo, esto significa, que la finalidad de los planes de progreso no se vería cumplida. Esto concuerda con lo señalado por Celi (2014) quien explica que el nivel de eficacia de la Cooperación Internacional a nivel local viene dado por dos variables, la primera, el nivel de desarrollo de las capacidades de gestión de los GAD; y la segunda, el grado de independencia del GAD respecto al Gobierno Central, en resumidas palabras, el nivel de paradiplomacia presente en los GAD del territorio ecuatoriano.

Acorde a lo indicado por Celi (2014), el nivel de eficacia viene dada por dos variables independientes, que a su vez, modifican la variable dependiente, que en este caso, corresponde al nivel de eficacia de la ayuda al desarrollo a nivel local; no obstante, SETECI et al. (2013), en el estudio de medición de la eficacia de la cooperación, sólo considera las capacidades instaladas y la medición del nivel de eficacia, dejando de lado el grado de descentralización o paradiplomacia ; esto significa que la institución gubernamental (SETECI), en conjunto con los participantes del estudio, consideraron que las capacidades de gestión del GAD son suficientes para generar las condiciones idóneas que mejoren el nivel

de eficacia de la cooperación, prescindiendo de los efectos que tiene el grado de paradiplomacia en el desarrollo de los GAD para la ejecución de la competencia de la gestión de la Cooperación Internacional.

Bajo la percepción de SETECI et al. (2013), se procede a mostrar el nivel de desarrollo actual (2018) que ha logrado el GADMCE referente a las capacidades instaladas;

**Tabla 9**

*Valoración del Nivel de Capacidades Instaladas en el GADMCE*

| <b>Indicadores</b>                     | <b>Capacidades de los GAD de la provincia Esmeraldas (2013)</b> | <b>Capacidades del GADMCE (2018)</b> |
|--|---|--------------------------------------|
| 1.- Experiencia de Gestión.            | 2.8   | 4                                    |
| 2.-Instancia Institucional.            | 1.2   | 4                                    |
| 3.-Lineamientos de Gestión.            | 1.3   | 4                                    |
| 4.-Inventario de actores.              | 0.9   | 3                                    |
| 5.-Inventario de proyectos.            | 1.2   | 3                                    |
| 6.-Aporte al presupuesto.              | 1.3   | 3                                    |
| 7.-Participación CI en gestión.        | 1.7   | 2                                    |
| 8.-Interés en captar recursos.         | 4   | 4                                    |
| 9.-Capacidad desarrollada.             | 1.6   | 4                                    |
| 10.-Conocimiento de valores.           | 1.2   | 4                                    |
| <b>Total</b>                           | <b>1.72</b>   | <b>3.5</b>                           |
| <b>Nivel de capacidades instaladas</b> | <b>Baja</b>   | <b>Alta</b>                          |

Elaboración: Propia.

Si se compara con el promedio de los GAD de la provincia de Esmeraldas en el 2013 con la calificación específica del GADMCE en 2018, se percibe claramente una diferencia significativa en la actualidad, dada por la abultada dispersión de los datos actuales frente al índice del 2013. Esta mejora significativa se debe en gran medida al plan de fortalecimiento institucional llevado a cabo por el gobierno y los organismos de Cooperación Internacional, bajo el interés de los GAD, por mejorar las capacidades de gestión de ayuda al desarrollo de estos últimos (Monje, 2013).

Obedeciendo estrictamente a estas percepciones sobre la relación exclusiva entre capacidades de gestión y el comportamiento de la eficacia de la cooperación, esta última variable debería tener una mejora significativa que vaya acorde al gran salto en capacidades de gestión que ha tenido el GADMCE. A continuación, se muestran los resultados acerca del nivel de eficacia de la ayuda al desarrollo aplicado a nivel cantonal bajo la jurisdicción del Gobierno Autónomo Descentralizado de Esmeraldas;

**Tabla 10**

*Valoración del Nivel de Eficacia de la CI en el GADMCE*

| <b>Principios</b>                  | <b>Nivel de eficacia de los GAD de la Provincia Esmeraldas (2013)</b> | <b>Nivel de eficacia del GADMCE (2018)</b> |
|------------------------------------|---|--|
| 1.- Apropiación                    | 2.5   | 4  |
| 2.- Alineación                     | 1.2   | 1.8  |
| 3.- Armonización                   | 2   | 3  |
| 4.- Gestión Orientada a Resultados | 0.75  | 1  |
| 5.- Mutua responsabilidad          | 1.75  | 1.32                                       |
| <b>Total</b>                       | <b>1.64</b>   | <b>2.22</b>                                |
| <b>Nivel de eficacia</b>           | <b>Bajo</b>   | <b>Medio</b>                               |

Elaboración: Propia.

Actualmente, el nivel de eficacia de la Cooperación Internacional en el cantón Esmeraldas es medio, si bien ha existido una mejora en este indicador, esta es poco representativa en comparación con el progreso evidenciado en las capacidades de gestión. Se puede apreciar en la tabla 10 que los valores del GADMCE (2018) no se dispersan significativamente de los valores del índice (2013) a excepción del principio de apropiación; esto quiere decir que, si bien ha existido una mejora en el nivel de eficacia gracias al considerable avance en materia de facultades de gestión, este perfeccionamiento no presenta armonía con el progreso obtenido por la variable independiente, siendo este último muy superior al nivel de eficacia, esto se traduce en que el Gobierno Municipal de Esmeraldas es ineficiente<sup>20</sup> en la gestión de la Cooperación en el territorio, puesto que, teniendo óptimas condiciones institucionales no logra generar escenarios de desarrollo visibles en el cantón.

En los resultados de la investigación se explica el porqué de esta situación y la respuesta es simple, el nivel de eficacia de la cooperación no responde, directa o exclusivamente, al grado de desarrollo de capacidades de gestión de la institución, esto significa que existe otro factor que condiciona el nivel de eficacia de la ayuda al desarrollo no analizado por SETECI et al. (2013). Celi (2014) señala que para que la cooperación sea eficaz en el territorio local, deben cumplirse dos condiciones; la primera ya ha sido mencionada al inicio de este apartado y; la segunda, que podría decirse es el factor que determina el nivel de eficacia de la ayuda al desarrollo, el grado de independencia y/o paradiplomacia del GAD respecto del Gobierno Central.

Los resultados obtenidos en la investigación muestran cierta tendencia a corroborar lo establecido por Celi (2014) respecto a relación entre la eficiencia de la cooperación y la paradiplomacia puesto que es evidente la falta de correlación entre las dos variables objeto de estudio (capacidades instaladas y nivel de eficacia) y el grado de ineficiencia presentado por el GADMCE para ejecutar proyectos de desarrollo, a esta conclusión se debe sumar los resultados obtenidos por Cedeño (2018) quien determinó que el GADMCE tiende a depender del soporte brindado por el Gobierno Central para la ejecución de actividades de internacionalización institucional, este comportamiento responde a un accionar paradiplomático indirecto.

---

<sup>20</sup> Ver figura 4.

Siguiendo la línea, Cedeño (2018) menciona que la causa de este comportamiento responde a la carencia de capacidades institucional eficientes, lo que va en contra de los datos obtenido en la presente investigación en la cual se observa un avance significativo en capacidades de gestión; esto podría generar contradicción; no obstante, las capacidades a las cuales hace referencia Cedeño (2018) abarcan un conjunto de condiciones que van más allá de las capacidades de gestión de CI, las cuales no son más que una pequeña parte dentro del sistema institucional con el que el GADMCE cuenta.

De esta manera queda establecida una relación entre paradiplomacia, capacidades de gestión de CI y nivel de eficacia, lo cual instituye una hipótesis que bien pudiera ser analizada a profundidad en investigaciones futuras.

## Capítulo V – Conclusiones

El GADMCE ha presentado avances en sus capacidades de gestión y nivel de eficacia de la CI; no obstante, este progreso simultáneo no es armónico puesto que la segunda variable no mejoró al mismo ritmo o nivel de la primera, demostrando la falta de correlación entre ambas, contradiciendo la percepción teórica que establece que ante una mejora de las capacidades de gestión se presentaría una mejora inmediata en los niveles de eficacia de la cooperación a nivel local. Bajo este precepto y en base a los resultados obtenidos en el estudio de medición de la eficacia de la cooperación, el gobierno central en conjunto con organizaciones no gubernamentales y los GAD del país, pusieron en marcha programas de fortalecimiento institucional (enfocado a mejorar las capacidades de gestión de la CI), los cuales, al juzgar por los resultados presentados en la presente investigación, parecieron tener efecto dada la evidente mejora de las capacidades instaladas del GADMCE, sin embargo, no ocurrió lo mismo con la eficacia de la ayuda al desarrollo.

En función de los resultados se puede determinar que no existe correlación entre ambas variables, esto es, que un cambio o modificación de la variable independiente no provoca cambios en la variable dependiente; esta aseveración se basa en el gráfico de dispersión mostrado en los resultados. Sin embargo, se presenta una relación intrigante entre ambas cuando se usa otro gráfico estadístico para determinar patrones de comportamiento. De este modo, al usar un gráfico de líneas se puede apreciar que, en la mayoría de los casos, el valor de la eficacia de la cooperación es superior al valor de las capacidades instaladas, tal como se aprecia en la figura 3. Este comportamiento se debe a que la mayoría de los GAD, con su nivel de capacidad de gestión, logra generar cierto grado de eficacia, la diferencia entre el valor de la eficacia y el nivel de capacidades, siendo el primer valor superior al segundo, se conoce como eficiencia de gestión, de este modo se crea otra variable que condiciona el comportamiento del sistema de Cooperación Internacional a nivel local.

En resumidas cuentas, la nueva variable explica la relación más próxima y evidente que existe entre las capacidades de gestión y el nivel de eficacia de la cooperación, cuando el nivel de eficacia es superior al nivel de capacidades instaladas se habla de eficiencia y ante un comportamiento contrario, un nivel de eficacia inferior al nivel de capacidades de gestión, se presenta un escenario de ineficiencia. El grado de eficiencia de la cooperación podría venir

dado por dos factores; por un lado, el nivel de capacidades de gestión y por el otro, el grado de independencia del GAD respecto al gobierno central, siendo este positivo cuando el GAD es un ente independiente (paradiplomacia directa).

En el caso específico del GADMCE, la figura 4 muestra el nivel de ineficiencia del GAD en la gestión de la cooperación, esta condición se da a pesar de que el GAD ha logrado desarrollar un nivel óptimo de capacidades de gestión por lo que se cumple parcialmente el requisito antes mencionado para generar eficiencia de gestión; no obstante, el nivel alcanzado por el GAD en capacidades instaladas contrasta con el nivel de paradiplomacia presente en la institución puesto que esta necesita del soporte estatal para llevar a cabo sus actividades de relaciones internacionales (paradiplomacia negativa o indirecta). De este modo se puede inferir que el nivel de paradiplomacia tiene mayor peso que el nivel de capacidades de gestión en cuanto a generación de eficiencia se refiere.

Siguiendo la línea sobre la notoria importancia de la paradiplomacia para la gestión de Cooperación Internacional a nivel local, hay que determinar la relación entre eficiencia y eficacia de la cooperación. La presencia de la eficiencia en procesos de gestión de proyectos incrementa, indiscutiblemente, la eficacia de estos y la mejora de la eficiencia viene dada por el grado de paradiplomacia, el cual a su vez se encuentra influido por el nivel de desarrollo de las capacidades institucionales del GAD dentro de las cuales se encuentran las capacidades de gestión de proyectos de CI, que no son más que un área determinada de este sistema institucional de gestión administrativa.

En conclusión, el GADMCE muestra avances en las dos variables objeto de estudio, la capacidad de gestión de CI y el nivel de eficacia de la Cooperación; no obstante, la mejora no tiene armonía (un crecimiento mutuo y recíproco) lo cual genera un desfase entre ambas variables llamado como “ineficiencia” en la gestión de la cooperación, este fenómeno viene determinado, principalmente, por el insuficiente desarrollo del nivel de paradiplomacia presente en la institución.

## Capítulo VI – Recomendaciones

En la actualidad la SETECI ya no existe y la responsabilidad de la rectoría de la Cooperación Internacional en el Ecuador ha pasado a manos de la Cancillería de la República.

El proyecto de medición de la Cooperación Internacional a nivel local, llevado a cabo por la SETECI y demás instituciones, creó un marco de referencia para determinar qué tan capaces eran los GAD para llevar a cabo la competencia de gestión de Cooperación Internacional; por lo tanto, el autor considera que estos tipos de estudios deberían llevarse a cabo cada determinado lapso de tiempo con la finalidad de que se puedan apreciar los avances o retrocesos en materia de Cooperación Internacional descentralizada en el Ecuador, que han tenido los GAD del país, para poder adoptar estrategias que permitan desarrollar las condiciones institucionales de las instituciones descentralizadas y puedan aumentar la eficacia de la Cooperación Internacional en el territorio ecuatoriano.

Es indispensable que las herramientas de medición (fichas) sean modificadas para que logran abarquen más aspectos a analizar y no solo se limite a un análisis de capacidades de gestión de cooperación y nivel de eficacia, en base a lo expuesto en la presente tesis, podría añadirse una ficha extra que determine el grado de dependencia de los GAD respecto al Gobierno Central para la ejecución de actividades propias de las instituciones descentralizadas así como un instrumento que mida el conglomerado de capacidades administrativas de los GAD las cuales abarcan a la capacidad de gestión de cooperación.

Por último, el GAD de Esmeraldas debe corregir las falencias indicadas, el GADMCE debe focalizar su atención a mejorar las capacidades que conforman el sistema administrativo de la institución, en el que se encuentran incluidas las capacidades de gestión de CI. Todo esto con la finalidad de desarrollar un nivel óptimo de paradiplomacia que permita a la institución llevar a cabo actividades de relación internacional sin la constante tutela del Gobierno Central.

## Referencias Bibliográficas

- AME. (2015). *Guía para la Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional*. Quito, Ecuador: La Condamine. Recuperado de [https://amevirtual.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/GUIA\\_gestion-descentralizada-ilovepdf-compressed.pdf](https://amevirtual.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/GUIA_gestion-descentralizada-ilovepdf-compressed.pdf)
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 2000. Declaración del Milenio (55/2). Recuperado de <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- Asamblea Nacional. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito: Asamblea Nacional. Recuperado de [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* (T.4570-S/n.1-10-1516). Recuperado de [https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO\\_ORGANIZACION\\_TERRITORIAL.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_ORGANIZACION_TERRITORIAL.pdf)
- Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas* (T.5458-SNJ-10-1558). Recuperado de [https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_ecu\\_plani.pdf](https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_plani.pdf)
- Besharati, N., Moilwa, T., Khunou, K., & Rios, O. G. (2015). Developing a conceptual framework for South-South Cooperation. *Network of Southern Think-Tanks, Africa Chapter Working Document*. Recuperado de [https://saiia.org.za/wp-content/uploads/2015/09/2015-09-23-Final-draft-SSC-Framework-rev\\_20151127.pdf](https://saiia.org.za/wp-content/uploads/2015/09/2015-09-23-Final-draft-SSC-Framework-rev_20151127.pdf)
- Cedeño Plaza, L. M. (2018). *La Paradiplomacia, una estrategia de inserción internacional para la ciudad: el caso del Municipio de Esmeraldas* (Bachelor's thesis, Quito: Universidad de las Américas, 2018). Recuperado de <http://dspace.udla.edu.ec/bitstream/33000/9140/1/UDLA-EC-TLCP-2018-21.pdf>
- Celi Medina, C. C. (2014). *La cooperación descentralizada en el Ecuador: su contexto y perspectivas desde la descentralización de la cooperación internacional* (Bachelor's thesis, PUCE). Recuperado de <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/9357>

- Chiavenato, I., Villamizar, G. A., & Aparicio, J. B. (1983). *Administración de recursos humanos* (Vol. 2). McGraw-Hill. 2. Recuperado de <https://cucjonline.com/biblioteca/files/original/aec4d0f8da9f45c14d9687966f292cd2.pdf>
- Consejo Nacional de Competencias. (2011). *Resolución No. 0009-CNC-2011*. Recuperado de <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2015/10/resolucion-009-2011.pdf>
- Cornago, N. (2000, October). Exploring the global dimensions of paradiplomacy. Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs. In *Workshop on Constituent Units in International Affairs. Forum of Federations. Alemania, octubre*. Recuperado de [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31982820/924-FRCU0105-int-cornago.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3D924\\_FRCU0105\\_int\\_cornago.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190806%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4\\_request&X-Amz-Date=20190806T020339Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=72ddf7fb6721e59bb58826b4b56f0d972d2948e800e422aeaaa4ce8c314763e2](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31982820/924-FRCU0105-int-cornago.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3D924_FRCU0105_int_cornago.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190806%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190806T020339Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=72ddf7fb6721e59bb58826b4b56f0d972d2948e800e422aeaaa4ce8c314763e2)
- Del Huerto, M. (2004). Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada”, María del Huerto Romero y Víctor Godínez. *Tejido lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*.
- Del Río, J. B. S., & Chiani, A. M. (Eds.). (2009). *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*. Konrad Adenauer Stiftung. Recuperado de [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=c920df51-f9ec-b210-e38d-2bbe7024dd3c&groupId=287460](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=c920df51-f9ec-b210-e38d-2bbe7024dd3c&groupId=287460)
- Domínguez-Martín, R. (2016). Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la Cooperación Sur-Sur. *Revista iberoamericana de estudios de desarrollo*=

- Iberoamerican journal of development studies*, 5(1), 62-86. Recuperado de <http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/viewFile/186/88>
- Domínguez-Martín, R. (2016). Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la Cooperación Sur-Sur. *Revista iberoamericana de estudios de desarrollo= Iberoamerican journal of development studies*, 5(1), 62-86. Recuperado de <http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/viewFile/186/88>
- Duarte Herrera, L. K., & González Parias, C. H. (2014). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. *Medellín, Antioquia, Colombia*. Recuperado de <https://journal.poligran.edu.co/index.php/panorama/article/view/554>
- Duchacek, I. D. (1984). The international dimension of subnational self-government. *Publius: the journal of federalism*, 14(4), 5-31.
- Foro de alto Rendimiento para el Desarrollo. (2005). *Declaración de París*. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>
- González, C. G. J. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *POLIS: investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, 2(3), 115-147. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/726/72620305.pdf>
- Halliday, F. (2002). *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*. La Catarata.
- Iglesias, V., & Zubelzú, G. (2008). Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Recuperado de <http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-escenario.pdf>
- Ippolito, D. (2016). Paradiplomacia de gobiernos no centrales: estudio de caso sobre Paraná y Concordia, Provincia de Entre Ríos, Argentina. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/61707265.pdf>
- Jiménez, S. (2006). *Desplazamiento forzado y cooperación internacional: operación prolongada de socorro y recuperación, Cartagena período 2000-2005*. Universidad San Buenaventura. Recuperado de

[https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/32885947/Desplazamiento\\_forzado\\_y\\_Cooperacion\\_Internacional..pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DDesplazamiento\\_forzado\\_y\\_Cooperacion\\_Int.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190819%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4\\_request&X-Amz-Date=20190819T013227Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=3d73ae20a6b6fb602224d2904bddffdfa741080490d333b209167213b70735c8](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/32885947/Desplazamiento_forzado_y_Cooperacion_Internacional..pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DDesplazamiento_forzado_y_Cooperacion_Int.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190819%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190819T013227Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=3d73ae20a6b6fb602224d2904bddffdfa741080490d333b209167213b70735c8)

Kincaid, J. (2003). Foreign Relations of Sub-national Units. Constituent diplomacy in Federal Systems. En R. Blindenbacher & A. Koller. *Federalism in a Changing World. Learning from Each Other*, (pp. 74-96). Recuperado de [https://books.google.com.ec/books?hl=es&lr=&id=MiSiBRd172IC&oi=fnd&pg=PA74&dq=Foreign+Relations+of+Sub-national+Units.+Constituent+diplomacy+in+Federal+Systems.+&ots=B29mw3Vluo&sig=y7UefbiWCP4uWxxrscKWnfd4uiA&redir\\_esc=y#v=onepage&q=Foreign%20Relations%20of%20Sub-national%20Units.%20Constituent%20diplomacy%20in%20Federal%20Systems.&f=false](https://books.google.com.ec/books?hl=es&lr=&id=MiSiBRd172IC&oi=fnd&pg=PA74&dq=Foreign+Relations+of+Sub-national+Units.+Constituent+diplomacy+in+Federal+Systems.+&ots=B29mw3Vluo&sig=y7UefbiWCP4uWxxrscKWnfd4uiA&redir_esc=y#v=onepage&q=Foreign%20Relations%20of%20Sub-national%20Units.%20Constituent%20diplomacy%20in%20Federal%20Systems.&f=false)

Kuznetsov, A. S. (2014). *Theory and practice of paradiplomacy: Subnational governments in international affairs*. Routledge. Recuperado de <https://www.taylorfrancis.com/books/9781315817088>

Machado De Oliveira, T. C., & Feitoza Do Nascimento, R. (2018). La paradiplomacia y las relaciones de cooperación en las regiones de frontera entre Brasil, Bolivia y Paraguay. *Frontera norte*, 30(60), 57-84. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/fn/v30n60/0187-7372-fn-30-60-00057.pdf>

Martínez, I., & Perales, J. A. S. (2009). La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España. *Documentos de Trabajo (Fundación Carolina)*, (38), 1. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3146741.pdf>

- Milani, C. R., Lopes, L. L., & Suyama, B. (2013). *Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil*. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung. Recuperado de [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/41207754/Milani\\_Suyama\\_Lopes.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DPolíticas\\_de\\_Cooperacao\\_Internacional\\_p a.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190806%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4\\_request&X-Amz-Date=20190806T034057Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=e4d5e70b1d4d74103154cfc56b1f6494c3b06e1accebb0a6564e07cfef51f1c6](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/41207754/Milani_Suyama_Lopes.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DPolíticas_de_Cooperacao_Internacional_p a.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190806%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190806T034057Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=e4d5e70b1d4d74103154cfc56b1f6494c3b06e1accebb0a6564e07cfef51f1c6)
- Monje, J. A. (2014). Cooperación internacional, descentralización y participación ciudadana La gestión de la asistencia oficial para el desarrollo desde los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36632/1/S2014041\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36632/1/S2014041_es.pdf)
- Naciones Unidas. (2002). *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Consenso de Monterrey*. (198/3). Recuperado de <https://www.un.org/es/conf/ffd/2002/pdf/ACONF1983.pdf>
- Naciones Unidas. (2003). *Declaración de Roma sobre la armonización*. Recuperado de [http://www.pazysolidaridad.ccoo.es/comunes/recursos/99891/doc220765\\_Declaracion\\_de\\_Roma\\_sobre\\_la\\_Armonizacion.pdf](http://www.pazysolidaridad.ccoo.es/comunes/recursos/99891/doc220765_Declaracion_de_Roma_sobre_la_Armonizacion.pdf)
- Olivié Aldasoro, L. (2004). La nueva arquitectura de la ayuda y sus implicaciones para América Latina: Algunas sugerencias para la cooperación española. *Boletín Elcano*, (50), 32. Recuperado de <http://biblioteca.ribei.org/685/>
- Pont, M. L. (2010). Perspectivas teórico-conceptuales de las ciudades y los poderes locales entro de la dimensión subnacional en las relaciones internacionales. In *Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales contemporáneas* (pp. 49-81).

- Unión Iberoamericana de Municipalistas. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6308120>
- Real Academia Española. (sf). *Asociación de Academias de la Lengua Española*: <https://dle.rae.es/srv/fetch?id=GjqhajH>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES (2009): Plan Nacional para el Buen Vivir 2010 -2013. Quito, Ecuador.
- Senhoras, E. M. (2009). Geopolítica da paradiplomacia subnacional: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de mercocidades. *Anales del XII Encuentro de Geógrafos de América Latina (EGAL)*, Universidad de la República, Montevideo. Recuperado de <http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/f497435af5ae54cff21132973b05cba4geopol%C3%8Dtica%20da%20paradiplomacia%20subnacional.pdf>
- SETECI. (2011). *Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador*. Recuperado de [https://issuu.com/seteci/docs/informe\\_de\\_cooperacio\\_\\_n\\_2010\\_2011\\_](https://issuu.com/seteci/docs/informe_de_cooperacio__n_2010_2011_)
- SETECI., CONGOPE., AME., CONAGOPARE. (2013). *Medición de la eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local*. Quito, Ecuador: Soluciones Gráficas Dávila Gómez. Recuperado de [https://www.undp.org/content/dam/ecuador/docs/2013%20ART\\_Medici%c3%b3n%20de%20la%20eficacia%20de%20la%20cooperaci%c3%b3n%20a%20nivel%20local\\_2.pdf](https://www.undp.org/content/dam/ecuador/docs/2013%20ART_Medici%c3%b3n%20de%20la%20eficacia%20de%20la%20cooperaci%c3%b3n%20a%20nivel%20local_2.pdf)
- Soldatos, P. (1990). An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. *Federalism and international relations: The role of subnational units*, 34-53.
- Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), 15-34. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/3596/359643444001.pdf>

## Anexos

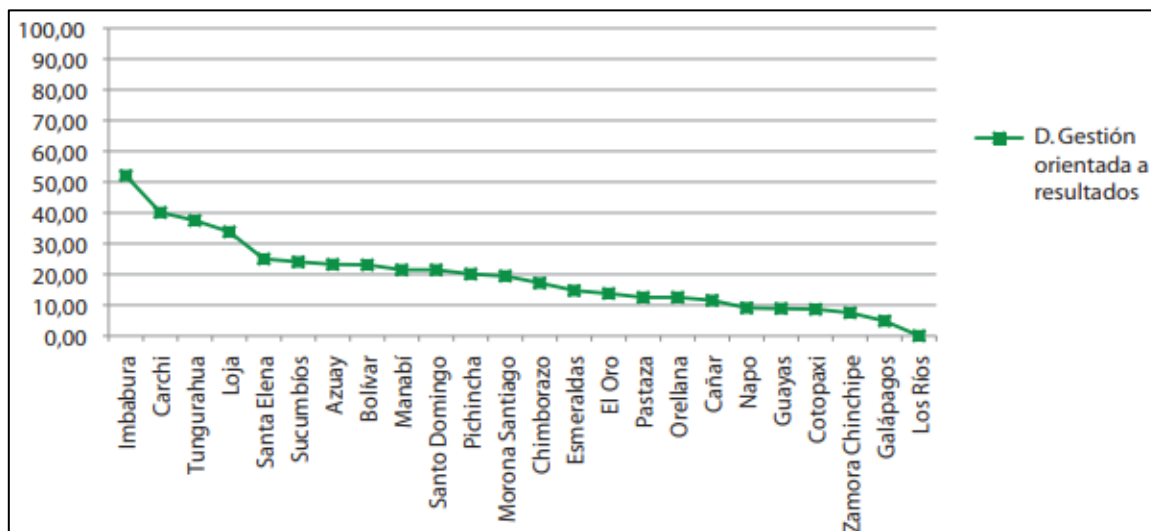


Figura 5. Medición del Principio de Gestión Orientada a Resultados en los GAD del Ecuador.

Fuente: (SETECI et al., 2013, p. 38). *Medición de la eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local.*

Quito, Ecuador: Soluciones Gráficas Dávila Gómez. Recuperado de [https://www.undp.org/content/dam/ecuador/docs/2013%20ART\\_Medici%3%b3n%20de%20la%20eficacia%20de%20la%20cooperaci%3%b3n%20a%20nivel%20local\\_2.pdf](https://www.undp.org/content/dam/ecuador/docs/2013%20ART_Medici%3%b3n%20de%20la%20eficacia%20de%20la%20cooperaci%3%b3n%20a%20nivel%20local_2.pdf)

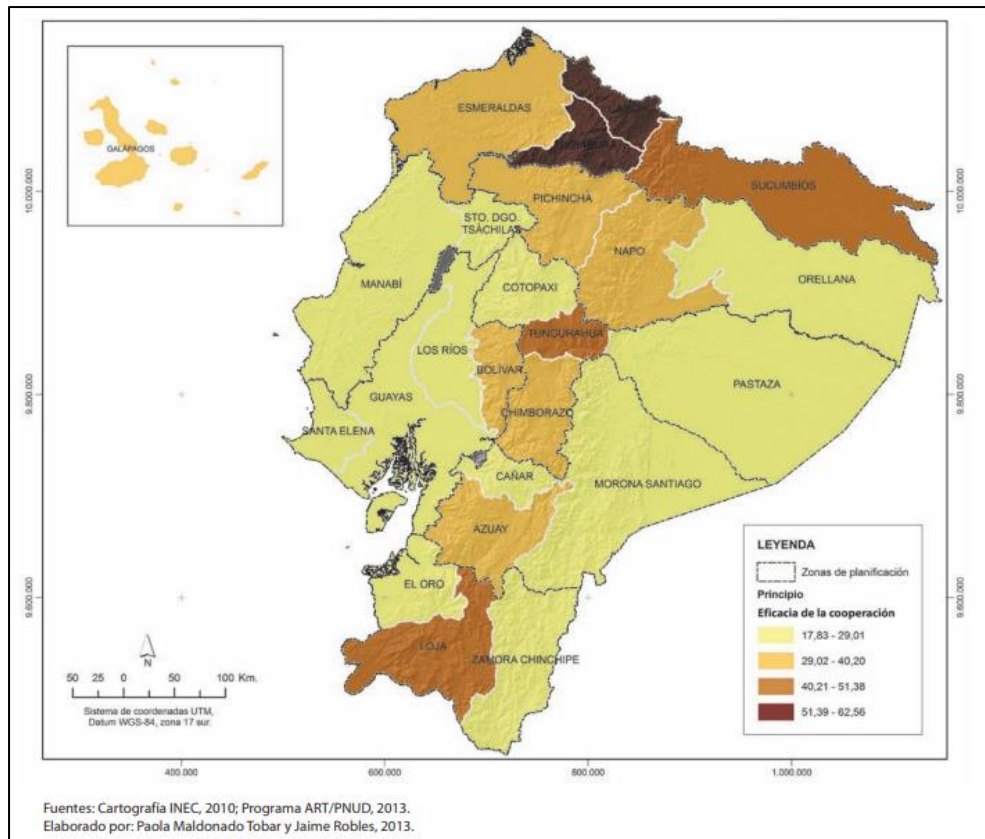


Figura 6. Nivel de Cumplimiento de los Principios de la Declaración de París.

Fuente: (SETECI et al., 2013, p. 50). *Medición de la eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local.*

Quito, Ecuador: Soluciones Gráficas Dávila Gómez. Recuperado de

[https://www.undp.org/content/dam/ecuador/docs/2013%20ART\\_Medici%3%b3n%20de%20la%20eficacia%20de%20la%20cooperaci%3%b3n%20a%20nivel%20local\\_2.pdf](https://www.undp.org/content/dam/ecuador/docs/2013%20ART_Medici%3%b3n%20de%20la%20eficacia%20de%20la%20cooperaci%3%b3n%20a%20nivel%20local_2.pdf)

## Operacionalización de Variables

| Variable   | Definición  | Dimensiones                              | Sub-Dimensiones | Indicadores  | Instrumento                         |  |
|--|---|--|-----------------|--|-------------------------------------|--|
| <b>Rol del Gobierno Municipal en la gestión de la CI.</b>                              | Conjunto de instancias y actividades llevadas a cabo por el gobierno municipal descentralizado para la organización, coordinación y ejecución de proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo No Reembolsable. | <b>Capacidades Instaladas.</b>           |                 | Experiencia en gestión de CI.  | Entrevista y revisión bibliográfica |  |
|  |   |  |                 | Instancia Institucional para la gestión de CI.                       |                                     |  |
|  |   |  |                 | Lineamientos /estrategias para una realización adecuada CI.          |                                     |  |
|  |   |  |                 | Inventario de actores de Cooperación.                                |                                     |  |
|  |   |  |                 | Inventario de programas y proyectos aplicados.                       |                                     |  |
|  |   |  |                 | Aporte de la CI al presupuesto del GAD.                              |                                     |  |
|  |   |  |                 | Participación de instituciones de CI en el ciclo de gestión del GAD. |                                     |  |
|  |   |  |                 | Intención de captar recursos provenientes de CI.                     |                                     |  |
|  |   | Conocimiento sobre los principios de CI. |                 |  |                                     |  |
|  |   | <b>Alineación a principios de CI.</b>    |                 | <b>Apropiación.</b>  |                                     | El GAD cuenta con su propia estrategia de desarrollo articulado a otros niveles de Gobierno. |
|  |   |  |                 |  |                                     | El GAD involucra actores sociales en la gestión de CI.                                       |
|  |   |  |                 | <b>Alineación.</b>   |                                     | La cooperación alinea su flujo de ayuda a la planificación y el presupuesto de los GAD.      |
|  |   |  |                 |  |                                     | La ejecución de programas y proyectos se realiza bajo la estructura y sistemas del GAD.      |
| La cooperación ayuda a la construcción de capacidades de los GAD a través de programas |   |  |                 |  |                                     |  |

|  |  |  |   |  |  |
|--|--|--|---|--|--|
|  |  |  |   | <p>coordinados y coherentes con las estrategias de desarrollo.</p> <p>La adquisición de bienes y servicios es realizada por los GAD y está basada en la mejor calidad al menor precio.</p> |  |
|  |  |  | <b>Armonización.</b>                          | Los actores de cooperación internacional implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos  |  |
|  |  |  | <b>Gestión Orientada a Resultados.</b>        | El GAD cuenta con un sistema de evaluación para el cumplimiento del PDOT y el aporte de la cooperación internacional a este.   |  |
|  |  |  | <b>Mutua responsabilidad y transparencia.</b> | Los GAD cuentan e implementan espacios de participación de los actores sociales para la gestión del desarrollo.  |  |
|  |  |  |   | Los GAD evalúan conjuntamente con la cooperación el cumplimiento de los compromisos.   |  |

| <b>Ficha #1.- Capacidades Institucionales Instaladas en el GAD</b>  |                   |   |
|---|-------------------|---|
| <b>Preguntas</b>  | <b>Respuestas</b> |   |
| 1. ¿El GAD tiene experiencia de gestión con la cooperación internacional?   | 0                 | Nunca   |
|   | 1                 | Alguna Vez  |
|   | 2                 | Anteriormente, hoy no.  |
|   | 3                 | En los últimos años, aunque no permanente.                      |
|   | 4                 | Sí, en los últimos años de forma permanente.                    |
| 2. ¿El GAD cuenta con una instancia institucional para la gestión de la cooperación internacional (financiera, técnica)?    | 0                 | No.   |
|   | 1                 | Personas de enlace.   |
|   | 2                 | Personas contrapartes.  |
|   | 3                 | Personas con responsabilidades directas ejecutando cooperación. |
|   | 4                 | Sí, una estructura y responsables.                              |
| 3. ¿Su institución tiene una estrategia/ lineamientos para una relación adecuada con la cooperación internacional?          | 0                 | No.   |
|   | 1                 | Lineamientos verbales.  |
|   | 2                 | Un documento preliminar.  |
|   | 3                 | Documento aprobado.   |
|   | 4                 | Documento aprobado y aplicándose.                               |
| 4. ¿Tiene un inventario de los actores de cooperación presentes en su territorio?   | 0                 | No.   |
|   | 1                 | Lista incompleta.   |
|   | 2                 | Una lista que es conocida por una persona.                      |
|   | 3                 | Un inventario organizado.                                       |
|   | 4                 | Un inventario organizado, actualizado y oficializado.           |
| 5. ¿Tiene un inventario de los programas y proyectos apoyados por la cooperación que están en ejecución en su jurisdicción? | 0                 | No.   |
|   | 1                 | Algunos programas y proyectos.                                  |
|   | 2                 | Una lista que es conocida por una persona.                      |
|   | 3                 | Un inventario sistematizado.                                    |
|   | 4                 | Un inventario sistematizado, actualizado y oficializado.        |
| 6. ¿Conoce cuál es el aporte de la cooperación internacional al presupuesto de su GAD?                                      | 0                 | No.   |
|   | 1                 | En parte, sobre un proyecto.                                    |
|   | 2                 | En parte, sobre algunos proyectos.                              |
|   | 3                 | Sí, el monto total de ejecución.                                |
|   | 4                 | Sí, el porcentaje con relación al presupuesto total del GAD.    |
| 7. ¿Las instituciones de cooperación  | 0                 | No.   |
|   | 1                 | N/A   |

|   |   |   |
|---|---|---|
| internacional participan en el ciclo de gestión del GAD: planificación, ejecución, evaluación, rendición de cuentas?      | 2 | En parte del ciclo de gestión.  |
|   | 3 | N/A   |
|   | 4 | Sí, en todo el ciclo de gesti   |
| 8. ¿Su institución está interesada en captar recursos de cooperación internacional en mayor cantidad y con mayor calidad? | 0 | No.   |
|   | 1 | N/A   |
|   | 2 | En parte.   |
|   | 3 | N/A   |
|   | 4 | Sí.   |
| 9. ¿Su institución ha desarrollado capacidad suficiente para gestionar recursos de cooperación internacional?             | 0 | Ninguna.  |
|   | 1 | N/A   |
|   | 2 | Existen algunas personas capacitadas en el tema.                              |
|   | 3 | N/A   |
|   | 4 | Sí, existe personal capacitado y responsable de la gestión de la cooperación. |
| 10. ¿Conoce de los principios de eficacia de la ayuda de la cooperación? (Declaración de París).                          | 0 | No.   |
|   | 1 | Muy poco.   |
|   | 2 | Algo.   |
|   | 3 | Bastante.   |
|   | 4 | Sí, totalmente.   |

Elaboración: SETECI et al.

## Ficha #2.- Eficacia de la Cooperación Internacional

| Indicador   | Preguntas  | Respuesta |    | Com. | Ponderación |
|---|--|-----------|----|------|-------------|
|   |  | Sí        | No |      |             |
| 1. Apropiación  |  |           |    |      | 20%         |
| 1.1. Liderazgo en la planificación  |  |           |    |      | 50%         |
| a. El GAD cuenta con su propia estrategia de desarrollo, articulada a los otros niveles de gobierno, elaborada participativamente con los actores sociales. La estrategia de desarrollo está reflejada en su presupuesto anual. | a.1. ¿El GAD cuenta con su plan de desarrollo y ordenamiento territorial?  |           |    |      | 25%         |
|   | a.2. ¿Los objetivos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial mantienen relaciones de concordancia y correspondencia con los PDOT de los otros niveles de gobierno y el Plan Nacional para el Buen Vivir? Por favor: detallar los mecanismos para la articulación. |           |    |      | 25%         |
|   | a.3. ¿En el PDOT se han incorporado políticas específicas para promover la equidad de género?  |           |    |      |             |
|   | a.4. ¿Se han aplicado los mecanismos definidos para la participación ciudadana en la planificación/priorización?   |           |    |      | 25%         |
|   | a.5. ¿El POA recoge programas y proyectos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial? Por favor, detallar los mecanismos aplicados.   |           |    |      | 25%         |
| 1.2. Liderazgo en la gestión.   |  |           |    |      | 50%         |
| b. El GAD lidera la gestión involucrando a los actores sociales (sociedad civil, sector público, sector privado, cooperación) en la misma.  | b.1. ¿El GAD tiene y ha aplicado mecanismos para la participación de la sociedad civil, sector público (otros niveles de gobierno), sector privado, universidad, en la gestión territorial?  |           |    |      | 33%         |
|   | b.2. ¿Se han definido y funcionan espacios específicos para la participación de organizaciones y/o grupos de mujeres?  |           |    |      |             |
|   | b.3. En los mecanismos de participación para la gestión territorial, ¿participa la cooperación (financiera y técnica)? Por favor, explique de qué manera participa.  |           |    |      | 33%         |

|  |  |  |  |  |     |
|--|--|--|--|--|-----|
|  | b.4. ¿Qué información tiene el GAD sobre programas y proyectos implementados por otros actores: ONG, bilaterales, multilaterales?  |  |  |  | 34% |
| 2. Alineación.   |  |  |  |  | 20% |
| 2.1. La cooperación se alinea con estrategias de los GAD   |  |  |  |  | 20% |
| c. La cooperación alinea su flujo de ayuda a la planificación y el presupuesto de los GAD.   | c.1. ¿La cooperación presente en el territorio enfoca sus programas y proyectos al PDOT del GAD? Por favor, indique los mecanismos para hacerlo  |  |  |  | 50% |
|  | c.2. ¿La cooperación internacional asigna recursos para la implementación de programas y proyectos relacionados con la equidad de género?  |  |  |  |     |
|  | c.3. ¿La cooperación presente en el territorio incorpora sus recursos financieros al presupuesto del GAD? Por favor: (1) Indique los mecanismos. (2) Si es posible, señale el % de cooperación con respecto a su presupuesto total.  |  |  |  | 50% |
| 2.2. La cooperación utiliza los sistemas reforzados del país: finanzas, contabilidad, auditoría, aprovisionamiento   |  |  |  |  | 20% |
| d. La ejecución de programas y proyectos se realiza bajo la estructura y sistemas del GAD.   | d.1. ¿Existen proyectos y/o programas financiados por la cooperación que son ejecutados bajo la responsabilidad del GAD? Por favor, puede señalar: a) ¿Qué porcentaje de proyectos con respecto al total de proyectos del GAD reciben aportes de la cooperación? b) ¿Bajo qué modalidad? |  |  |  | 50% |
|  | d.2. ¿Los informes de los programas y proyectos financiados por la cooperación usan los formatos internos del GAD?   |  |  |  | 25% |
|  | d.3. ¿Para la gestión se utilizan los sistemas financieros y administrativos propios del GAD?  |  |  |  | 25% |
| 2.3. Los GAD refuerzan su capacidad de desarrollo con apoyo de la cooperación: capacidad para planificar, administrar, implementar, justificar resultados. |  |  |  |  | 20% |
| e. La cooperación ayuda a la construcción de capacidad de los GAD a través de programas  | e.1. ¿El GAD tiene un plan de fortalecimiento de capacidades con enfoque de género para la gestión institucional?  |  |  |  | 50% |

|   |   |  |  |  |      |
|---|---|--|--|--|------|
| coordinados y coherentes con las estrategias de desarrollo.   | e.2. ¿La cooperación está apoyando el fortalecimiento de capacidades y está alineado al plan para el fortalecimiento de capacidades para la gestión institucional del GAD? Por favor, si conoce el porcentaje de apoyo financiero para este rubro con relación al aporte total, señálelo. |  |  |  | 50%  |
| 2.4. Reforzar la capacidad de gestión de las finanzas públicas.   |   |  |  |  | 20%  |
| f. La cooperación utiliza los sistemas de gestión de finanzas públicas de los GAD.                                  | f.1. En los convenios de cooperación, ¿existe un detalle de desembolsos de la cooperación; y en qué medida estos se cumplen?  |  |  |  | 25%  |
|   | f.2. ¿La cooperación utiliza los sistemas del GAD: finanzas y compras públicas? Por favor: Puede señalar un porcentaje del presupuesto de cooperación que utilizan los sistemas de los GAD en función al fondo total de cooperación.  |  |  |  | 50%  |
|   | f.3. ¿La cooperación no ha requerido un sistema de auditoría diferente al que está establecido en la norma nacional (Contraloría)?  |  |  |  | 25%  |
| 2.5. Ayuda desligada.   |   |  |  |  | 20%  |
| g. La adquisición de bienes y servicios es realizada por los GAD y está basada en la mejor calidad al menor precio. | g.1. ¿La cooperación no ha solicitado al GAD: a) compra de productos, b) contratación de mano de obra, ¿c) pago de técnicos del país donante?   |  |  |  | 100% |
| 3. Armonización.  |   |  |  |  | 20%  |
| 3.1. La Cooperación implementa disposiciones comunes y simplifican procedimientos                                   |   |  |  |  | 50%  |
| h. La cooperación realiza una programación/ planificación conjunta en espacios definidos en los GAD.                | h.1. ¿Existe un espacio desarrollado e institucionalizado por el GAD que facilita la participación conjunta de la cooperación para la planificación y programación?   |  |  |  | 25%  |
|   | h.2. ¿La cooperación participa en los espacios definidos en el GAD para la planificación y programación de la gestión territorial?  |  |  |  | 50%  |
|   | h.3. Si existe un marco de prioridades territoriales vinculado a la planificación local, ¿la cooperación los utiliza?   |  |  |  | 25%  |

|   |   |  |  |  |      |
|---|---|--|--|--|------|
|   | h.4. ¿Hay acuerdos y acciones conjuntas en la cooperación internacional para promover el enfoque de equidad de género?  |  |  |  |      |
| i. La cooperación que opera en un mismo sector/ territorio realiza evaluaciones conjuntas o delegadas.                                      | i.1. ¿La cooperación utiliza instrumentos comunes para el monitoreo y la evaluación de sus programas y proyectos?   |  |  |  | 50%  |
|   | i.2. ¿La cooperación ha realizado alguna publicación conjunta de los resultados de su apoyo y/o lecciones aprendidas con el GAD?  |  |  |  | 50%  |
| 3.2. Complementariedad: Una división del trabajo más eficaz.  |   |  |  |  | 50%  |
| j. La cooperación presente en un mismo territorio gestiona conjuntamente/ delega la ejecución de programas y proyectos.                     | j.1. Si más de una cooperación está trabajando en el territorio y en temas similares, ¿hay coordinación entre ellos para la ejecución o co-ejecución en base a sus experticias? Por favor: explique los mecanismos. |  |  |  | 100% |
| k. La cooperación presente en el territorio coordina entre sí para la realización y utilización de diagnósticos/líneas directrices comunes. | k.1. ¿La cooperación coordina entre ellos para la utilización de estudios/diagnósticos existentes y/o los elabora conjuntamente?  |  |  |  | 50%  |
|   | k.2. ¿La cooperación ha definido y aplica instrumentos y/o criterios comunes sobre enfoques de sostenibilidad ambiental, derechos?  |  |  |  | 50%  |
| 4. Gestión orientada a resultados.  |   |  |  |  | 20%  |
| 4.1. Gestión e implementación con vistas a resultados deseados y utilizando la información para mejorar la toma de decisiones.              |   |  |  |  | 100% |
| l. El GAD cuenta con un sistema de evaluación para el cumplimiento del PDOT y el aporte de la cooperación internacional a este.             | l.1. ¿El GAD aplica un sistema de seguimiento y evaluación para el cumplimiento del PDOT? Por favor: explique brevemente el sistema   |  |  |  | 25%  |
|   | l.2. ¿Se realiza un seguimiento y evaluación a los programas y proyectos de cooperación en el marco de la evaluación del PDOT? Por favor: explique de qué manera la cooperación participa en el proceso.            |  |  |  | 50%  |

|  |   |  |  |  |      |
|--|---|--|--|--|------|
|  | 1.3. ¿Se realiza el monitoreo y la evaluación del cumplimiento de las políticas relacionadas al enfoque de equidad de género con la participación de las organizaciones y/o grupos de mujeres?  |  |  |  |      |
|  | 1.4. ¿Los actores sociales han participado en el seguimiento y evaluación del cumplimiento del Plan de Desarrollo y de la difusión de sus resultados?   |  |  |  | 25%  |
| 5. Mutua responsabilidad.  |   |  |  |  | 20%  |
| 5.1. Mutua responsabilidad y transparencia en la utilización de los recursos de desarrollo                                 |   |  |  |  | 100% |
| m. Los GAD cuentan e implementan espacios de participación de los actores sociales para la gestión del desarrollo.         | m.1. ¿Los actores sociales participan en la implementación de los programas y proyectos apoyados por la cooperación? Por favor: explique los mecanismos de participación.   |  |  |  | 50%  |
|  | m.2. ¿Los actores sociales cuentan con información sobre los resultados de la gestión con el apoyo de la cooperación? Por favor: explique los mecanismos.   |  |  |  | 50%  |
|  | m.3. ¿Las organizaciones y grupos de mujeres han recibido apoyo por parte de la cooperación internacional para el desarrollo de oportunidades y capacidades para la exigibilidad de los compromisos asumidos por los gobiernos sobre equidad de género? |  |  |  |      |
| n. Los GAD reciben información oportuna sobre los aportes de la cooperación, la cual es incluida en el informe de gestión. | n.1. ¿Existe información sistematizada y actualizada sobre los aportes de la cooperación en el territorio, desagregada por género?  |  |  |  | 25%  |
|  | n.2. ¿La cooperación entregó de forma oportuna al GAD la información sobre los aportes de la cooperación? Por favor: puede señalar qué porcentaje de la cooperación entrega la información.   |  |  |  | 50%  |
|  | n.3. ¿La autoridad en su informe de gestión a la ciudadanía reportó sobre los aportes de la cooperación que recibe?   |  |  |  | 25%  |

|  |  |  |  |  |      |
|--|--|--|--|--|------|
|  | n.4. ¿Los informes de gestión dan cuenta de forma desagregada sobre el cumplimiento de políticas y acciones relacionadas a equidad de género?                                    |  |  |  |      |
| o. Los GAD evalúan juntamente con la cooperación el cumplimiento de los compromisos. | o.1. ¿El GAD tienen y aplica un mecanismo conjunto con la cooperación para evaluar: a) el cumplimiento de los acuerdos de cooperación; y b) los resultados del aporte realizado? |  |  |  | 100% |

Elaboración: SETECI et al.