

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE COMUNICACIÓN, LINGÜÍSTICA Y LITERATURA
ESCUELA MULTILINGUE DE NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**DISERTACIÓN DE GRADO PREVIA A LA OBTENCION DEL
TITULO DE LICENCIADA MULTILINGUE EN NEGOCIOS E
INTERCAMBIOS INTERNACIONALES**

**LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL FINANCIERA-TÉCNICA: UNA
ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO RURAL EN ECUADOR. CASO DE LA
COOPERACION TÉCNICA BELGA EN EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL
DEL NORTE DEL ECUADOR**

NATALIE XIMENA AVILA CASTRO

QUITO, 2011

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, NATALIE XIMENA AVILA CASTRO, C.I. 1722559885, autor del trabajo de graduación intitulado: "LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL FINANCIERA-TÉCNICA: UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO RURAL EN ECUADOR. CASO DE LA COOPERACION TÉCNICA BELGA EN EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DEL NORTE DEL ECUADOR", previa a la obtención del grado académico de LICENCIADA MULTILINGÜE EN NEGOCIOS E INTERCAMBIOS INTERNACIONALES en la Facultad de COMUNICACIÓN, LINGÜÍSTICA Y LITERATURA:

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

Quito, 20 de enero de 2012

**Natalie Ximena Avila Castro
C.I.: 1722559885**

ÍNDICE

1.	TEMA	1
2.	INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I		
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO		
1.1.	La cooperación internacional para el desarrollo	8
1.1.1.	Definición y tipos de cooperación internacional para el desarrollo	8
1.1.2.	La Ayuda Oficial al Desarrollo en Ecuador	13
1.1.3.	El papel de las ONG extranjeras en el Ecuador	18
1.2.	La Declaración de París: impulso a la eficacia de la cooperación internacional	22
1.2.1.	Puntos claves de la Declaración de París	22
1.2.2.	La cooperación financiera-técnica ante a la necesidad de eficacia de la ayuda internacional y su compatibilidad con la Declaración de París	26
1.3.	La cooperación belga en el Ecuador	31
1.3.1.	Organización y estructura de la Cooperación Belga	31
1.3.2.	Política de cooperación del Reino de Bélgica	33
1.3.3.	¿Cómo trabaja la cooperación belga en Ecuador?	35
1.3.4.	Armonización y compromiso del Reino de Bélgica con la Declaración de París	39
CAPITULO II		
LA COOPERACIÓN TÉCNICA BELGA Y SU APORTE AL DESARROLLO LOCAL A TRAVÉS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DEL NORTE DEL ECUADOR		
2.1.	Realidad social, económica y política de la población rural en la zona de concentración geográfica de la cooperación belga en el Ecuador	42
2.1.1.	Pobreza y Exclusión en las zonas rurales	42
2.1.2.	Una deficiente administración estatal	46
2.1.3.	Efectos de la debilidad institucional de los gobiernos locales	50
2.2.	La Cooperación Belga en las zonas rurales del norte del Ecuador	53
2.2.1.	Trabajo y aporte de la cooperación belga en las zonas rurales	53
2.2.2.	Estructura y organización del Programa de Desarrollo Rural del Norte del Ecuador	55
2.2.3.	El rol complementario de la Cooperación Técnica Belga en el PDRNE	61
2.3.	El compromiso de los actores para el desarrollo rural a través del PDRNE, su implementación y alineación a la Declaración de París	63
2.3.1.	Participación y responsabilidad de los actores en el proceso	63
2.3.2.	Compatibilidad del PDRN con el compromiso de eficiencia de la cooperación belga enmarcado en la Declaración de París	65
2.3.3.	Evaluación general del programa	68
CAPITULO III		
EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL FRENTE A LAS NUEVAS POLÍTICAS ESTATALES EN EL MARCO DEL PDRNE		
3.1.	Implicaciones del fortalecimiento institucional	74
3.1.1.	La descentralización: un aspecto fundamental	74
3.1.2.	La autonomía local y empoderamiento de sus autoridades	77
3.1.3.	Generación de Capacidades: Relación entre la Cooperación financiera-técnica y el fortalecimiento institucional	80
3.2.	La política estatal para el fortalecimiento institucional, la cooperación internacional y el desarrollo	83
3.2.1.	La descentralización, autonomía y empoderamiento desde la	

visión estatal	83
3.2.2. Políticas para la cooperación internacional	86
3.2.3. Nuevas políticas de desarrollo en Ecuador	88
3.3. El PDRNE: de la teoría a la práctica	92
3.3.1. La implementación del Programa a cargo de las sociedades locales	92
3.3.2. El aporte real y deficiencias de la cooperación belga	95
3. ANÁLISIS	99
4. CONCLUSIONES	105
5. RECOMENDACIONES	110
BIBLIOGRAFÍA	113
ANEXOS	

INDICE DE GRÁFICOS

DEL PNB	GRÁFICO 1 VARIACIÓN DE LOS DESEMBOLSOS DE AOD Y PORCENTAJE	15
2007-2009	GRÁFICO 2 TENDENCIA Y DESTINOS DE LA AOD EN AMÉRICA DEL SUR	16
	GRÁFICO 3 DESEMBOLSOS DE AOD HACIA EL ECUADOR 2000-2009	17
5 AÑOS	GRÁFICO 4 TOP 10 DE DONANTES DE AOD EN ECUADOR – PROMEDIO	17
	GRÁFICO 5 ONG PRESENTES EN ECUADOR: NACIONALES Y EXTRANJERAS	19
APORTE DE LAS ONG EXTRANJERAS EN LA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS	GRAFICO 6	
	GRÁFICO 7	

DESEMBOLSOS DE AOD CORRESPONDIENTES A BÉLGICA	34
2007-2010	
GRÁFICO 8	
POBREZA Y POBREZA EXTREMA EN ECUADOR 2007-2010	43
GRÁFICO 9	
POBREZA Y POBREZA EXTREMA A NIVEL RURAL 2007-2010	44
INDICE DE CUADROS	
CUADRO 1	
CLASIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	12
CUADRO 2	
OBJETIVOS DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS	23
CUADRO 3	
ESTRUCTURA DE LA COOPERACIÓN BELGA AL DESARROLLO	31
CUADRO 4	
TEMAS Y SECTORES DE ACCIÓN DE LA COOPERACIÓN BELGA	33
CUADRO 5	
COMPONENTES Y RESULTADOS DEL PDRNE	56
CUADRO 6	
EJES ARTICULADORES DE POTENCIALIDADES ECONÓMICAS EN COMÚN PARA TODAS LAS PROVINCIAS DEL PDRNE	58
CUADRO 7	
ACTORES DEL PDRNE	60
CUADRO 8	
ESTRATEGIAS Y OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR	90
CUADRO 9	
ESTRATEGIAS Y OBJETIVOS DEL PNVB VINCULADOS AL DESARROLLO RURAL	90

INDICE DE TABLAS

TABLA 1 COOPERACIÓN NO REEMBOLSABLE DE ONG EXTRANJERAS EN ECUADOR POR PAÍS DE PROCEDENCIA	20
TABLA 2 INDICADORES DE PROGRESO EN LA APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS	25
TABLA 3 UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LA COOPERACIÓN BELGA EN ECUADOR	37
TABLA 4 ONG BELGAS PRESENTES EN EL ECUADOR	38
TABLA 5 POBLACIÓN Y POBREZA DE LA ZONA DE INTERVENCIÓN DEL PDRNE	45
TABLA 6 COEFICIENTE DE GINI ECUADOR 2007-2010	47
TABLA 7 BENEFICIARIOS DEL PDRNE POR CANTONES, PARROQUIAS, GRUPOS META Y PRIORIDAD	56
TABLA 8 ASIGNACIÓN DE RECURSOS POR PROVINCIA	61
TABLA 9 NUEVO ENFOQUE DE COOPERACIÓN DEL PDRNE	65
TABLA 10 SINERGIA DEL PDRNE CON OTROS PROGRAMAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL	66
TABLA 11 CONTENIDOS DEL DTF Y AVANCES AL RESPECTO	71
TABLA 12 AVANCES E INCONVENIENTES EN EL PDRNE POR PROVINCIA	93

1. TEMA

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL FINANCIERA-TÉCNICA: UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO RURAL EN ECUADOR. CASO DE LA COOPERACION TÉCNICA BELGA EN EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DEL NORTE DEL ECUADOR

2. INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional ha tenido un rol muy activo al suministrar ayuda a los países que según se considera no han alcanzado la condición de aquellos desarrollados. Sin embargo, sus alcances han sido ampliamente cuestionados en cuanto a la sostenibilidad de sus programas en el largo plazo, pues una vez que la ayuda no está presente los resultados obtenidos parecen esfumarse poco a poco.

Esta cooperación proviene de varias fuentes y se canaliza de maneras diferentes. Una de las más importantes a lo largo de la historia ha sido la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que promueve el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD). En 1970, los miembros del CAD acordaron destinar el 0,7% del PNB correspondiente a cada país a la AOD, pero hoy en día el monto aportado no llega ni a la mitad de lo pactado. Esto se debe principalmente a las condiciones financieras internas de cada país, que en muchos casos se ven afectadas por crisis externas; acompañadas de un sentimiento negativo al no apreciar resultados significativos de sus aportes o que la aplicación de los mismos no es el adecuado .

Por otro lado, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) han sido también importantes canalizadores de la cooperación internacional. Sólo en el Ecuador estas organizaciones manejan más de \$ 256 millones para la ejecución de programas de desarrollo . No obstante, su inconveniente principal radica en que los resultados de sus acciones no han sido totalmente satisfactorios, pues se han realizado en un marco donde hace falta planificación, direccionalidad, continuidad, control, transparencia y fortaleza institucional de las organizaciones locales . Inclusive, durante muchos años las ONG extranjeras presentaron problemas de otro tipo como la imposición de políticas de desarrollo incompatibles a las de los beneficiarios, lo que en muchos casos crea dependencia hacia este tipo de organizaciones y consecuentemente, la falta de continuidad de los programas impulsados por ellas.

A este respecto, la teoría del Desarrollo Local nos propone algo evidentemente necesario: el protagonismo de las sociedades locales en el proceso de desarrollo. Acorde a la propuesta de Manfred Max-Neef, el protagonismo de las localidades permite a las personas pasar de ser un "objeto" a un "sujeto" de desarrollo, no obstante no existe protagonismo posible en sistemas macro que generalmente están organizados de arriba hacia abajo . Por eso, en el Desarrollo Local la concepción de los procesos de desarrollo es de abajo hacia arriba, es decir que las iniciativas salen de la misma comunidad conforme a sus necesidades y en función de sus capacidades y potencialidades territoriales (recursos); sin ser impuestas por organismos externos a ellas, sean órganos de cooperación o gobiernos centrales, pero sí con su apoyo .

Al mismo tiempo, es fundamental considerar lo planteado por José Arcena en cuanto a la diferenciación de los actores del proceso de desarrollo local, para lo cual propone que dentro de éste existen dos tipos de organizaciones. Por un lado están las de "base" que vienen a ser sobre las cuales se asienta y se construye el desarrollo; es decir las sociedades locales y sus instituciones; y por otro, las de "apoyo" que vienen a ser los ejes de soporte y asistencia sea técnica y/o financiera, dentro de las cuales se clasifica a los agentes de cooperación internacional como gobiernos externos u ONG y las fundaciones u organizaciones de tipo social .

Sin embargo, a pesar de las contrariedades que sigue atravesando la cooperación internacional tanto pública como privada, no cabe duda de que continúa siendo una de las fuentes de financiación para el desarrollo más concurridas. Por lo cual, en 2005 el CAD elaboró la Declaración de París, un documento en donde se establecen una serie de parámetros para una cooperación más eficaz. En este contexto cabe analizar la funcionalidad de las modalidades de cooperación existentes, entre ellas la financiera-técnica que busca complementar el financiamiento de programas con recursos técnicos para formación, capacitación y hasta infraestructura de las sociedades locales.

¿Podría entonces esta modalidad de cooperación contribuir a la eficiencia de la asistencia internacional enmarcada en la Declaración de París? El primer capítulo busca responder esa pregunta en base al análisis de la cooperación al desarrollo en el Ecuador y tomando como referencia a la cooperación belga, dada su especialización en el campo rural. Así, el objetivo para este capítulo en específico es establecer la relación existente entre la cooperación financiera-técnica y la Declaración de París ante la urgencia de eficacia para la ayuda internacional.

Por otro lado, la cooperación internacional se fundamenta en la lucha por el desarrollo de las zonas más vulnerables de la sociedad. En el Ecuador, son precisamente las sociedades rurales quienes enfrentan las más pobres condiciones sociales, políticas y económicas a nivel nacional, pues han sido tradicionalmente excluidas de un sistema centralizado de gobierno y carecen de fortaleza institucional en sus ejes de administración local. El Ecuador ha sido un país que constantemente ha enfrentado el grave problema del deterioro del capital humano como consecuencia de la desigualdad en la distribución de la riqueza y oportunidades de desarrollo . Las principales inequidades se registran entre grupos sociales relativos a etnia y lugar de residencia, generalmente asociados entre sí y que dan como resultado la intensificación de la pobreza y niveles alarmantes de exclusión. Del total de la población pobre del país el 59,96% se encuentra en zonas rurales, cuyo nivel de pobreza extrema continúa siendo alarmante con el 25,12% de la población .

A pesar de los esfuerzos de la cooperación internacional por atender algunos de los problemas que acarrear a las sociedades rurales, no se ha logrado un impacto significativo en la mejora de sus condiciones, pues la participación de las sociedades locales en estos procesos ha sido limitada: han actuado en su mayoría como meros espectadores. Nuevamente se aplica entonces la teoría del Desarrollo Local que como se dijo, alude a la participación activa de las sociedades para conseguir su propio progreso. Sin embargo para esto es importante tomar en cuenta que el Desarrollo Local tiene un carácter endógeno, es decir es necesario el aprovechamiento óptimo de los recursos locales de manera sostenible para que se produzca un desarrollo integrado del territorio, el cual no es considerado simplemente como un espacio geográfico, sino como un espacio vivo en el que convergen todos los recursos de una localidad . Por lo tanto, el Desarrollo Local es un proceso “reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que, mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en una determinada zona, es capaz de estimular su crecimiento, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local” .

¿Podría entonces el programa de desarrollo rural, acordado entre el Ecuador y Bélgica, aportar al alivio de estos problemas en la zona norte del país, tomando en cuenta sus necesidades, capacidades y potencialidades? Es una interesante inquietud dadas las arduas condiciones en las que se desarrollan las sociedades rurales del país. De esta manera, se planteó el objetivo de conocer el papel de la cooperación financiera-técnica belga en la lucha por el desarrollo de las zonas rurales del norte del Ecuador. Para lo cual, en el segundo capítulo se analiza de manera más detallada las condiciones de vida de estas poblaciones, el aporte de la cooperación belga en la zona norte del país y la estructura del Programa de Desarrollo Rural del Norte del Ecuador (PDRNE).

Por otra parte, es un hecho lamentable que en el país los agentes de cooperación han llegado a ser, en algunas ocasiones, los únicos actores en procesos de desarrollo al suplir las fallas de una administración estatal deficiente e inequitativa, incapaz de llegar por igual a todos los sectores del país. Tradicionalmente, el estado ecuatoriano ha tenido un papel muy limitado en la redistribución de la riqueza y su gasto social ha sido bajo. Hoy en día, aunque la inversión en el sector social ha incrementado considerablemente, debido a nuevas políticas impulsadas por el gobierno de turno, el tema de la distribución de recursos continúa en un impase, sigue destinándose a las provincias tradicionales como son Pichincha y Guayas, con una participación del 3% y 3,2% del presupuesto estatal respectivamente .

Asimismo, la centralización del país está muy relacionada a la deficiente gobernabilidad local. La consecuencia más evidente del centralismo en el Ecuador es la debilidad de las instituciones locales, en especial de los municipios de ciudades pequeñas y rurales. Por esto, el Desarrollo Local propone la auto-dependencia de las sociedades locales, para fomentar la participación en la toma de decisiones, la creatividad, autonomía política y justa distribución de la riqueza, ya que no se puede depender de sociedades grandes con aspiraciones de desarrollo que no se orientan a necesidades locales . La auto-dependencia de las sociedades locales implica autonomía y libre determinación, por eso se lo relaciona estrechamente con la descentralización político-administrativa . Al dotarla de autonomía suficiente, el territorio puede administrar eficientemente sus recursos y liberar la creatividad de los individuos en las sociedades locales.

Por lo tanto, aunque hoy en día las políticas gubernamentales plantean un cambio en el panorama de los gobiernos seccionales en cuanto a la descentralización, autonomía y empoderamiento, ¿serían las iniciativas de fortalecimiento institucional la respuesta a un deficiente rol estatal en pos del desarrollo de las sociedades rurales? Por esto, en el tercer capítulo se resalta la importancia de fortalecer las instituciones locales que forman parte del proceso de desarrollo y se establece la relación entre estas iniciativas enmarcadas en el PDRNE y la política estatal; con el objetivo específico de determinar el sentido del fortalecimiento institucional en el desarrollo de la

capacidad de las autoridades locales para realizar un trabajo conjunto con los agentes de cooperación internacional en servicio del desarrollo rural conforme a los lineamientos estatales.

En el desarrollo de los capítulos se busca cumplir el objetivo general de determinar si la cooperación financiera/técnica no reembolsable es una alternativa para canalizar de forma eficiente el trabajo, iniciativas y recursos de la cooperación internacional para el desarrollo de zonas rurales en el país; a través de la respuesta a las preguntas de investigación planteadas y la consecución de los objetivos específicos fijados, los mismos que fueron ya detallados en esta introducción.

Por lo tanto, la hipótesis para este trabajo queda claramente establecida: frente a la búsqueda de eficiencia en la asistencia internacional, tanto pública como privada, la cooperación belga financiera/técnica no reembolsable llegaría a ser una alternativa viable para el desarrollo social de las zonas rurales, al complementar el financiamiento de programas, como el Programa de Desarrollo Rural del Norte del Ecuador, con asistencia técnica; lo que incrementaría su bienestar a través de iniciativas de fortalecimiento institucional que vayan acorde a sus necesidades y potencialidades y refuercen el rol de las autoridades locales en los procesos de desarrollo.

Existe la necesidad de implementar procesos de desarrollo sustentables, tanto en recursos como en el tiempo, enfocados en el trabajo en equipo de todos los actores de un territorio y que propicien un rol mucho más activo de los beneficiarios directos, para que sean capaces no únicamente de ejecutar tales procesos sino ser los artífices en la creación de los mismos. Este fue el impulso para la realización de este trabajo; en el cual se trata de dar a la cooperación internacional un enfoque más amplio que el de la simple “ayuda al desarrollo”.

Precisamente, la contribución de este trabajo es el fomento de la evolución del concepto de ayuda hacia uno de “cooperación” propiamente dicha, que como tal debe conjugar elementos de asistencia, pero también de responsabilidad y acción compartida, para que llegue a ser en realidad una organización de apoyo, no sólo financiera sino técnica, pues esto permite la sustentabilidad de los resultados a largo plazo, el gran reto al que se enfrenta hoy en día. En concreto, este trabajo busca ser un impulso para que tanto la sociedad civil como el Estado se encaminen en la búsqueda de tipos de cooperación internacional más eficientes que se ajusten a las necesidades y potencialidades locales.

Finalmente, para la realización de esta investigación de grado se tomó el periodo 2007 – 2010, pues según datos de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), dicho espacio de tiempo fue el de mayores desembolsos de cooperación no reembolsable para el desarrollo durante los últimos 10 años. Por otro lado, se escogió el caso de Ecuador ya que es un país que enfrenta problemas de tipo social, económico, político, gubernamentales y otros, específicamente el análisis se enfocó en las zonas rurales del norte del país: Manabí, Esmeraldas, Carchi, Imbabura y dos cantones del norte de Pichincha, áreas en donde trabaja la Cooperación Técnica Belga, dada su alta concentración de población rural pobre.

CAPITULO I LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

1.1. La cooperación internacional para el desarrollo

Para la base del análisis de este trabajo resulta fundamental establecer un punto de partida común. Por esto en este primer capítulo se inicia con una descripción de lo que es la cooperación internacional para el desarrollo y se detallan los diferentes tipos existentes, pues es interesante

ver cómo estos dos campos han variado al unísono y a su vez, conocer cuál de éstos tipos resulta potencialmente aplicable en la búsqueda de eficiencia de la cooperación internacional. No obstante, para esto también hace falta ver cómo se ha desarrollado este tema en el Ecuador y dado que el campo de estudio de la cooperación internacional es muy extenso, se toma como referencia a la Ayuda Oficial al Desarrollo y las ONG en el país, por ser las fuentes mayoritarias de ingreso de este tipo.

1.1.1. Definición y tipos de cooperación internacional para el desarrollo

Aunque no existe una definición única y completa, la cooperación internacional abarca un amplio campo donde se concentran toda clase de actividades realizadas de manera conjunta y coordinada entre dos o más países u organizaciones internacionales de cualquier tipo. La cooperación internacional para el desarrollo viene a ser entonces una parte de la cooperación internacional que comprende el intercambio de recursos, conocimientos y experiencias entre diferentes actores, con el fin de acelerar el proceso de desarrollo de uno de ellos .

En términos exactos, según la Real Academia de la Lengua Española, cooperar significa “obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin” . Sin embargo, a lo largo del tiempo, éste no ha sido estrictamente su concepción, sino que ha evolucionado conforme lo ha hecho la de desarrollo y de acuerdo a ciertos contextos históricos .

Una de las primeras formas de concebir la cooperación al desarrollo tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial, como ayuda para los países pobres; sin embargo, tuvo una perspectiva dominante, tanto en lo económico como en lo ideológico, especialmente dada la influencia de la división política entrañada en la Guerra Fría; en la cual los capitalistas colaboraban con quienes se manifestaban favorablemente de acuerdo a su ideología y los comunistas de la misma manera. Asimismo, el crecimiento económico era lo que se conocía principalmente como desarrollo en ese entonces. Por lo tanto, los programas implementados a través de la cooperación internacional, estaban enfocados principalmente en el desarrollo de la economía, dejando así de lado los aspectos culturales, políticos, sociales e incluso económicos propios del país receptor . Sin conocer que esto repercutiría en la desigualdad e inequidad tanto dentro como entre los países.

Más tarde a finales de la década de los 60 e inicios de los 70, se empezó a cuestionar el modelo económico de desarrollo, pues se notó que los problemas relativos a la pobreza y desigualdad no eran eliminados, ni siquiera aliviados por el crecimiento económico. Por consiguiente, los aspectos del desarrollo social pasaron a constituir lo más relevante en la agenda de los cooperantes, por lo que se dio mayor prioridad a los programas de desarrollo rural, salud, educación, entre otros .

Pese a esto, dada la supremacía de la ideología de libre mercado, durante la década de los 80 los objetivos económicos entraron en la escena mundial nuevamente. Frente a las fuertes crisis de deuda externa que atravesaron los países en desarrollo de América Latina, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) jugaron un rol decisivo en el sistema cooperación internacional, claramente influenciado por lo que fue el Consenso de Washington en la escena mundial.

Este documento que nace en 1989, luego de que el modelo de sustitución de importaciones dejara en Latinoamérica más de una economía desestabilizada, excesivamente protegida y regulada, tenía el propósito de establecer en ellas un sistema aparentemente más estable y definitivamente liberal. Así, el Consenso de Washington señala una lista de 10 recomendaciones en materia de política económica para que los países de América Latina, y más tarde el resto del mundo emergente, alcanzaran el desarrollo de sus economías y de esta manera combatir la pobreza que les acaecía .

Estas medidas consistían en: la disciplina presupuestaria y reforma fiscal para reducir el déficit, la reorientación del gasto público hacia educación y salud, reduciendo las subvenciones, la liberalización de las importaciones, exportaciones, tasas de interés y tipos de cambio, mayores privatizaciones, la apertura a la inversión extranjera directa, la desregulación del mercado y, finalmente, el impulso a los derechos de propiedad. En otras palabras era todo un sistema de ajuste que los países en desarrollo debían implementar con el fin de que se les pueda otorgar créditos a para responder a su situación “subdesarrollada”. En la práctica éstas medidas llegaron a ser condicionantes para brindar ayuda a los países en desarrollo; dicho de otro modo, estos países se vieron obligados a adoptar medidas liberales a través de las famosas políticas de ajuste estructural para financiar su desarrollo .

Simultáneamente, durante los 90, se presenta una nueva condicionalidad de la cooperación internacional para el desarrollo. Al momento de asignar los recursos se debía tomar en cuenta la

existencia estos tres elementos: democracia, derechos humanos y buen gobierno; en los países receptores. Hasta ese entonces, el ámbito político relacionado con la ayuda internacional no había sido considerado, por lo que marcó un punto importante en la historia de la cooperación, “con ello se da una relación directa entre lo que se entiende que debe ser el desarrollo y los valores que los países occidentales consideran básicos para un desarrollo aceptable” .

Estos dos casos recién mencionados tanto de la condicionalidad económica como política impuesta a los países en desarrollo durante los 90, constituye el declive de la cooperación internacional pública, pues es un claro ejemplo de cómo los supuestos cooperantes imponen sus modelos de desarrollo a otros países que probablemente no corresponden a la misma realidad y que carecen de la capacidad de implementarlos pues sus sociedades e instituciones son frágiles e inestables. Sin quitar el mérito de que consiguieron en cierta manera una mayor estabilidad de los países a nivel macro, las deficiencias se dejaron ver años después con el escaso desarrollo social y los altos niveles de desigualdad en las economías latinoamericanas que afectaron a nivel micro.

No obstante, queda claro que la cooperación internacional ha ido evolucionando conjuntamente con los objetivos de desarrollo perseguidos en distintas épocas. En la actualidad la cooperación internacional responde a diferentes temas tanto tradicionales, como la consolidación democrática y la lucha contra la pobreza, como a otros más recientes: desarrollo sostenible, protección del medio ambiente, fortalecimiento de las instituciones locales, entre otros. Y se conservan como ejes transversales o valores presentes: los derechos humanos, la equidad de género, entre otros .

Los constantes cambios de énfasis en la concepción del desarrollo son claves para entender las modalidades y tipos de cooperación que se han puesto en práctica, pues éstas han variado al unísono.

Los tipos de cooperación se refieren a aspectos más generales como su proveniencia, características y actores. Mientras que las modalidades comprenden la manera en que la cooperación se hace palpable para los receptores. El cuadro de la siguiente página resume los tipos y modalidades de la cooperación internacional.

Dentro de estos grupos existen tipos y modalidades de cooperación con más resonancia que otros. Así tenemos: la ayuda pública, aquella que proviene de administraciones nacionales, regionales o locales de los países donantes. En general este tipo de cooperación se relaciona directamente con la Ayuda Oficial al Desarrollo. Mientras que, la cooperación privada trabaja con recursos propios de particulares, empresas, asociaciones, entre otros, que no tienen relación directa con los gobiernos. Dentro de este grupo se incluye a las organizaciones de la sociedad civil .

CUADRO 1
CLASIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
Fuente: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador
Elaborado por: Natalie Avila Castro

Asimismo, la asistencia multilateral y bilateral son parte importante del sistema internacional de cooperación. La primera consiste en la ayuda canalizada a través de organismos internacionales ya sean financieros como el FMI y el BM, o de otro tipo como la Organización de las Naciones Unidas y todos sus organismos especializados como el PNUD, Unicef, Unesco, FAO y demás. La segunda es la cooperación directa entre dos estados a través de convenios y acuerdos suscritos sobre temas específicos prioritarios para el desarrollo de uno de ellos .

Dentro de las modalidades de cooperación, resalta la financiera pues se considera la mayor fuente de recursos para el desarrollo. Puede ser de dos tipos: reembolsable, cuando asume la forma de créditos preferenciales, a tasas de interés y plazos más favorables que los del mercado financiero; y no reembolsable, cuando no existe el reintegro de los recursos brindados . Por otra parte, una modalidad de cooperación que ha cobrado mucha importancia en el sistema internacional es la asistencia técnica, ésta consiste en la provisión de recursos como capacitación, formación, expertos y donación de maquinaria y equipos, con el propósito fundamental de aumentar el nivel de conocimientos, habilidades, calificación y técnicas del capital humano de la población de los países en desarrollo .

De la combinación de estas dos últimas modalidades mencionadas, surge una clase de cooperación más completa, que cada vez más adquiere más relevancia en la escena mundial. La cooperación financiera-técnica es una modalidad que surge con este fin, esto supone que “el financiamiento de un programa o proyecto se complementa con asistencia técnica, donaciones de maquinarias o equipos, realización de estudios de caso, voluntariados, cursos y becas de formación y capacitación, envío de expertos y/o seminarios” . Ésta última modalidad busca que la

concepción de la cooperación sea en verdad obrar conjuntamente por un mismo fin. Hoy en día se pretende transformar el tradicional concepto de ayuda a uno de apoyo hacia el país en desarrollo, enfocándose en las capacidades y potencialidades locales para exaltarlas, mejorarlas y aumentarlas, y así sentar las bases de un desarrollo propio.

En el Ecuador, la cooperación financiera-técnica no reembolsable ha cobrado más importancia, llegando a ser la segunda fuente de cooperación más amplia en el país, luego de la meramente financiera. Su importancia radica en que a través del financiamiento de programas que propulsen y fortalezcan los conocimientos técnicos de las poblaciones, se asegura la continuidad y eficiencia de los mismos al largo plazo, respondiendo así ante el reto más desafiante de la cooperación internacional: la sostenibilidad de sus esfuerzos .

1.1.2. La Ayuda Oficial al Desarrollo en Ecuador

Desde 1960, con la creación del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) , la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha sido una de las fuentes de cooperación al desarrollo más importantes. La AOD son todas las contribuciones realizadas por los Estados miembros del CAD con el propósito de colaborar al desarrollo de ciertos países en condiciones menos favorecidas. Estas contribuciones, que comprenden recursos financieros, técnicos, materiales, entre otros; y que pueden canalizarse por vías bilaterales o multilaterales, cumplen con algunos criterios previamente establecidos con el afán de considerarlos propiamente como ayuda :

En primer lugar, estas contribuciones deben ser recursos públicos, es decir, provenientes de las administraciones estatales, centrales, regionales y demás; lo que le da el carácter de oficial. Y en segundo lugar, estos recursos son destinados exclusivamente a mejorar las condiciones de vida de ciertos países y en el caso de ser préstamos, éstos deben ser otorgados bajo criterios favorables . Específicamente, para que los recursos sean considerados como AOD, deben incluir por lo menos un 25% de gratuidad, lo que constituye el elemento de donación, y el resto, el elemento reembolsable, se paga a una tasa de interés menor a la vigente en el mercado . Este último define el carácter concesional que distingue a la AOD de otro tipo de financiamiento para el desarrollo.

En 1970 los miembros del CAD acordaron destinar el 0,7% de su PNB a la AOD, sin embargo el objetivo que inicialmente debía conseguirse a más tardar hasta 1980, cuarenta años más tarde no llega ni a la mitad. Las contribuciones totales para el 2000 llegaron al 0,24% del PNB correspondiente a los países donantes . Más tarde, para el 2008 los aportes alcanzaron 0,34% de lo acordado y en el 2010 llegaron a 0,32% . El siguiente gráfico presenta la tendencia tanto de los porcentajes del PNB de los donantes como de los flujos de AOD mundiales:

GRÁFICO 1

VARIACIÓN DE LOS DESEMBOLSOS DE AOD Y PORCENTAJE DEL PNB

Fuente: OCDE

Elaborado por: Natalie Avila Castro

Se puede notar que desde el 2002 los flujos de AOD muestran un alza bastante marcada, lo que podría explicarse al ver las sucesivas reuniones del CAD con motivos de aumentar la ayuda oficial. Así es posible apreciar en el gráfico que el año en que mayores contribuciones se lograron fue el 2006, que puede ser el reflejo directo de lo discutido en el 2005 por los miembros del CAD durante su reunión en París, para aumentar los flujos de AOD (entre lo cual se halla la condonación de deuda para Irak y Nigeria que sumaban cerca de 18 millones) y su eficacia. Sin embargo, aunque la ayuda ha aumentado, el compromiso de los donantes no es visible, pese a que Japón y EE UU son los mayores contribuyentes de AOD, sus aportes no alcanzan el objetivo fijado; por el contrario, Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Noruega y Suiza son países que tradicionalmente no sólo han alcanzado la meta sino la han excedido .

Por otro lado, no todos los países en desarrollo reciben AOD, el CAD maneja una Lista de Receptores que incluye países de renta baja y media, pero excluye a los pertenecientes al G8 o la Unión Europea . Existe un compromiso entre los donantes de destinar 0,15% de su AOD hacia países de renta baja y menos adelantados como en África Subsahariana y Asia . La mayor parte de países de América del Sur, incluido el Ecuador, son considerados de renta media, por lo que la AOD para la región ha descendido significativamente. En el siguiente cuadro se muestra esta tendencia durante el periodo 2007-2009 y los receptores de AOD en América del Sur:

GRAFICO 2

TENDENCIA Y DESTINOS DE LA AOD EN AMÉRICA DEL SUR 2007-2009

Fuente: ODCE
Elaborado por: Natalie Avila Castro

Sin embargo pese a esta disminución de los flujos destinados a América del Sur, no se toma en cuenta que a pesar de tener una renta media en términos de PIB per cápita, los países suramericanos, y hablando por el Ecuador, presentan una gran nivel de desigualdad que se hace visible solamente en sus sociedades y no en sus índices económicos.

Los niveles de la AOD en Ecuador han variado constantemente. En la década de los 90 se dio una caída de estos flujos hasta llegar a su punto más bajo en el 97: \$50 mil millones. Esta declinación, según la OCDE, se debió a la consolidación fiscal en países donantes después de la recesión de principios de los 90. Más tarde, la ayuda comenzó a elevarse hasta alcanzar en el 2005 y 2006, como se vio en el gráfico 1, su punto máximo debido a las condonaciones de deuda y la agrupación de todos los países receptores en una misma lista. A pesar de la crisis financiera del 2008, los flujos de AOD se han seguido incrementando y en el 2010 alcanzó su nivel más alto en la historia: \$129 mil millones netos .

Se tiene registros de la AOD en Ecuador desde sus inicios en 1960, cuando se recibieron \$ 5,7 millones, en adelante la tendencia en el país será hacia el aumento. Y a pesar de la caída mundial de los flujos de AOD en el 97, los montos continúan con esta tendencia, hasta llegar a su cumbre en el 2002 con \$ 329,41 millones netos de AOD . El siguiente gráfico muestra los flujos de AOD hacia el Ecuador durante los últimos 10 años:

GRÁFICO 3 DESEMBOLSOS DE AOD HACIA EL ECUADOR 2000-2009

Fuente: OCDE
Elaborado por: Natalie Avila Castro

La forma más común de canalizar la AOD hacia el Ecuador ha sido la bilateral. Las fuentes bilaterales de cooperación en el país representan el 37,7% del total de AOD recibida durante el periodo 2007-2009. El siguiente gráfico muestra los diez principales países cooperantes hacia el Ecuador durante los últimos 5 años :

GRÁFICO 4 TOP 10 DE DONANTES DE AOD EN ECUADOR – PROMEDIO 5 AÑOS

Fuente: OCDE
Elaborado por: Natalie Avila

En el gráfico se puede apreciar que la cooperación belga es la cuarta fuente de ingresos de cooperación internacional para el país, luego de España, EE UU y Alemania. Más adelante se explicará cómo opera la cooperación belga en el país y a nivel mundial.

1.1.3. El papel de las ONG extranjeras en el Ecuador

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) son asociaciones, agrupaciones o movimientos sin fines de lucro, independientes de cualquier tipo de gobierno, sea nacional, regional o local, más bien formadas por personas de la sociedad civil. Estas organizaciones persiguen distintos objetivos, humanitarios, políticos, ambientales, culturales, entre otros . En particular, las ONG de desarrollo se han convertido en una canal importante de la cooperación internacional, especialmente de la no reembolsable, sus programas buscan aumentar los ingresos y el bienestar de las poblaciones beneficiarias. Incluso se han vuelto las intermediarias entre la AOD y los países receptores en más de una ocasión .

En el Ecuador, la sociedad civil, como se le conoce al sistema integrado del que estas organizaciones forman parte, se ha caracterizado por su debilidad, e incluso inexistencia en muchas zonas del país. Por el contrario, los donantes y la cooperación internacional a través de ONG extranjeras, han tenido un papel muy importante dentro del Ecuador. Claramente las ONG extranjeras tienen una presencia mucho más amplia que las nacionales, además son las canalizadoras directas de la cooperación internacional por tal motivo merece la pena analizarlas en este trabajo.

Sin lugar a dudas han tenido un papel crucial, especialmente porque después de muchos años en los que el país perdió la capacidad de responder como es debido ante las necesidades de la población, las ONG extranjeras suplantaron numerosas veces este rol estatal importante. En varias

ocasiones han tenido éxito en la lucha contra la pobreza, la inequidad, la desigualdad y han incidido positivamente en mejorar las condiciones de vida de poblaciones con escasos recursos . En el siguiente gráfico se muestra en resumen el peso que las ONG extranjeras tienen en el país en comparación con las nacionales.

**GRÁFICO 5
ONG PRESENTES EN ECUADOR: NACIONALES Y EXTRANJERAS**

Fuente: SETECI, GRUPO FARO
Elaborado por: Natalie Avila Castro

Hasta noviembre del 2009, estaban registradas 143 ONG extranjeras en el Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración (MRECI) con su respectivo Convenio de Cooperación Básico . Estas organizaciones por lo general reciben recursos del exterior que son ejecutados a manera de programas y proyectos en el Ecuador y otros países en desarrollo. En algunos casos, estos programas son puestos en marcha por ONG locales, por lo que las organizaciones extranjeras vienen a ser financistas o cooperantes directos . Las ONG extranjeras constituyen la tercera fuente de cooperación internacional para el Ecuador, el monto de sus aportes llegaron al 30,7% de la cooperación no reembolsable dirigida al país en el 2010. En promedio entre los años 2007-2010, los montos canalizados a través de ONG extranjeras representaron el 29,6% del total de recursos no reembolsables destinados al Ecuador en dicho periodo .

Por tanto, la cooperación proveniente de ONG extranjeras hacia el país es un recurso importante para la ejecución de programas y/o proyectos de desarrollo en el país. De hecho, durante el periodo 2007-2010 se ejecutaron más de 1038 proyectos por parte de 129 ONG extranjeras, de las cuales las de EE UU ejecutaron 487 proyectos, es decir cerca del 50% de los mismos; seguidas por las de España con el 13% y las de Italia con el 9% del total de los proyectos ejecutados en el periodo antes mencionado . En la siguiente tabla se resumen los montos y proyectos por número de ONG correspondientes a los 10 principales estados cooperantes en el país:

**TABLA 1
COOPERACIÓN NO REEMBOLSABLE DE ONG EXTRANJERAS EN ECUADOR POR PAÍS DE PROCEDENCIA**

País de Procedencia	ONG	% ONG	Proyectos	% Proyectos	Total Periodo 2007-2009
			% Total Periodo		
EE UU	38	29.5%	487	46.9%	\$ 115 745 673 45.20%
España	19	14.7%	138	13.3%	\$ 41 028 641,3 16.02%
Reino Unido	5	3.9%	30	2.9%	\$ 26 206 596,6 10.23%
Italia	23	17.8%	95	9.2%	\$ 21 857 946 8.54%
Suiza	4	3.1%	33	3.2%	\$ 14 454 491,6 5.65%
Austria	2	1.6%	5	0.5%	\$ 10 367 707 4.05%
Alemania	7	5.4%	55	5.3%	\$ 7 603 256,07 2.97%
Bélgica	4	3.1%	51	4.9%	\$ 6 780 101,16 2.65%
Países Bajos	3	2.3%	48	4.6%	\$ 3 700 622,7 1.45%
Francia	2	1.6%	11	1.1%	\$ 3 104 798,79 1.21%
Otros	22	17.1%	85	8.2%	\$ 5 199 949,98 2.03%
TOTALES	129	100%	1038	100%	\$ 256 049 784 100.00%

Fuente: SETECI
Elaborado por: Natalie Avila Castro

En esta tabla se puede observar que el cooperante principal de fondos no reembolsables a través de ONG es Estados Unidos con cerca del 50% del monto total plurianual, seguido con una gran diferencia por España y el Reino Unido. Sin embargo, si se divide el monto total correspondiente a cada país con el número de proyectos que ejecuta, se puede notar que las ONG austriacas son las que mayor cantidad de fondos manejan por proyecto, con \$2 millones de monto promedio; seguidas de las del Reino Unido con \$873 mil de monto promedio y las de Suiza con \$438.

En los programas impulsados por ONG extranjeras, existe una contraparte procedente del país receptor que proporciona recursos adicionales. En el caso del Ecuador, el aporte de las contrapartes nacionales para la ejecución de proyectos es reducido, los recursos de las ONG extranjeras superan el 80% del total destinados a la ejecución de programas .

En el siguiente gráfico se muestran los aportes de las ONG desde el 2007 al 2009:

**GRAFICO 6
APORTE DE LAS ONG EXTRANJERAS EN LA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS**

Fuente: SETECI
Elaborado por: Natalie Avila Castro

Por otro lado, de las diez ONG con mayores recursos para el periodo mencionado, seis son de EE UU, dos de España, una de Suiza y una de Austria. Cabe señalar que entre estas diez ONG extranjeras se manejó el 58% del total de los fondos canalizados vía ONG en el Ecuador y el 29% del total de los proyectos del periodo. Esto pone de manifiesto una clara concentración de recursos y cooperantes alrededor de proyectos específicos, lo que puede afectar la eficacia de los resultados planteados a nivel general y sugiere una debilidad estructural en la cooperación de ONG extranjeras pequeñas .

Precisamente, según los datos de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, solo el 1,5% de las ONG registradas en el país trabajan con el 20% del total de los fondos destinados a la ejecución de proyectos; y por otro lado, el 55% de las ONG canalizan el 23% del monto total de recursos financieros . Esto nos indica que son pocas las grandes ONG que manejan fuertes cantidades de recursos; mientras son muchas las ONG pequeñas que manejan en conjunto similares cantidades.

Los datos no porcentuales son aún más exactos al corroborar esta mención. El 1,5% de las ONG totales corresponde únicamente a dos organizaciones que manejan \$52 millones del total de recursos. El 55% de las ONG está conformado por 71 de las 129 organizaciones registradas en el país hasta el 2010 que operan con \$60 millones del total. Y de éstas, 33 organizaciones, es decir el 26% del total de ONG, trabajan únicamente con 3%, es decir \$7 millones del total de cooperación internacional canalizada a través de ONG extranjeras .

1.2. La Declaración de París: impulso a la eficacia de la cooperación internacional

A continuación en este subcapítulo, contribuyendo al sentido de urgencia de una cooperación internacional más eficiente, se sintetiza de manera puntual los aspectos más sustanciales de la Declaración de París, pues es fundamental conocer las exigencias que los mismos cooperantes piden para que sus aportes sean más eficientes y cumplan un verdadero rol de ayuda. La Declaración de París es un avance importante que, aunque su implementación tome mucho más tiempo, constituye una guía que marca el camino de los futuros flujos de ayuda.

1.2.1. Puntos claves de la Declaración de París

La AOD promovida por el CAD es incontestablemente la fuente de cooperación internacional más amplia en el mundo, no sólo porque es la que proviene oficialmente de los gobiernos sino porque a través de sus diferentes formas de canalización, sean bilaterales, multilaterales o no gubernamentales, abarca prácticamente todo el conjunto de la cooperación internacional al desarrollo.

Por eso, la AOD siempre ha estado sometida a un proceso de revisión por parte de cooperantes y receptores, especialmente se evidencia una sucesión de compromisos e iniciativas que se pusieron en marcha luego de la intensa caída de los flujos de AOD durante la segunda mitad de los 90. Así tenemos la Cumbre del Milenio en el 2000, la Conferencia de Monterrey en el 2002; el Foro de alto nivel de Roma sobre armonización en el 2003, y la Mesa redonda de Marrakech sobre Gestión orientada a los resultados en el 2004 .

Finalmente en marzo del 2005, tanto gobiernos donantes como receptores e instituciones multilaterales, se reunieron en París con motivo de diagnosticar una vez más la eficacia de la cooperación al desarrollo. Como en los Foros previos, los participantes reconocieron la necesidad de aumentar el volumen de la AOD y demás recursos para el desarrollo, pero enfatizaron la urgencia de aumentar al unísono y de manera significativa, la eficacia en la gestión de la cooperación internacional, a través de un instrumento único y coordinado que sea una guía para los actores de la cooperación internacional.

De esta manera, a diferencia de otras declaraciones realizadas con anterioridad sobre armonización y alineación, la Declaración de París constituye el mapa, una hoja de ruta práctica, orientado a la acción eficaz de la cooperación internacional en su conjunto . En otras palabras, la Declaración de París es un “acuerdo internacional de referencia que persigue mejorar la calidad de la ayuda y su impacto en el desarrollo” , tal acuerdo está estructurado en base a objetivos claros; compromisos establecidos alrededor de 5 principios fundamentales; e indicadores bien definidos con el fin de medir el impacto de este nuevo mecanismo. A continuación se explica cada uno de estos tres aspectos: objetivos, principios e indicadores.

En primer lugar, los objetivos que buscan contribuir al fin máximo de la Declaración de París están agrupados en 4 distintas categorías que hacen más fácil su organización:

**CUADRO 2
OBJETIVOS DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS**

Fuente: OCDE

Elaborado por: Natalie Avila Castro

Para el cumplimiento de estos objetivos, los países signatarios se comprometen a una serie de acciones enmarcadas en 5 principios fundamentales: apropiación por países, alineación con las estrategias, sistemas y procedimientos de los países, armonización de las acciones de los donantes, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua .

Primero, la Apropiación es sin duda el aspecto clave para la eficacia de la cooperación internacional al desarrollo, pues se basa en reconocer que el desarrollo es exitoso y sostenible y la ayuda eficaz, cuando el país socio es el protagonista en determinar las prioridades y metas de un desarrollo propio y establecer los medios para alcanzarlo. En síntesis, la apropiación dota a los países en desarrollo de un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo cuando se apoyan en recursos exteriores .

Segundo, la alineación se refiere a la capacidad que deben tener los donantes para ajustar sus políticas y estrategias de cooperación a las de los países receptores. Así se refuerza y apoya los sistemas nacionales de gestión y logran fortalecerse sus capacidades institucionales. El hecho de utilizar las instituciones propias y los sistemas nacionales, aumenta la eficacia de la ayuda reforzando la capacidad sostenible del país socio para desarrollar y aplicar sus políticas ante la población .

Tercero, la armonización de igual manera va dirigida a los países donantes. Precisamente, en este postulado se incluye la necesidad de que la cooperación se canalice prioritariamente a través de la ejecución de programas, puesto que éstos dan resultados más integrales que cuando se trabaja a manera de proyectos aislados. Este principio busca organizar las actividades y procedimientos de los cooperantes, de modo que la ayuda colectiva, es decir la recibida por todos los donantes, sea lo más eficaz posible. Dicho de otro modo, se pretende reducir las duplicaciones de esfuerzos que implica no únicamente la implementación de acuerdos comunes, sino también la simplificación de procedimientos y una división más eficaz del trabajo entre donantes .

El cuarto principio aplica tanto a donantes como receptores, en especial referente al diseño, ejecución y evaluación de los programas de cooperación, la gestión orientada a los resultados significa “gestión e implementación de la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizando la información para mejorar las tomas de decisión” . Esto requiere una gama de reformas internas, en lo que se refiere al desarrollo de recursos humanos, la capacidad de país, el establecimiento de una estrecha relación entre los resultados deseados y la planificación . Por último el quinto principio es la responsabilidad mutua, es decir tanto donantes como receptores responden ante los resultados obtenidos y la transparencia con la que se brinda la información necesaria para todas las etapas del proceso .

De estos principios, la apropiación y alineación son los desafíos más grandes que debe enfrentar la cooperación internacional. Son pocos los países receptores cuyos sistemas y estrategias son lo suficientemente fuertes como para responder activa y adecuadamente a la ayuda de los donantes. Por tal motivo, el fortalecimiento tanto de las capacidades de la población y del contexto en el que se desenvuelven, es decir el fortalecimiento de sus instituciones, tiene una importancia primordial en la generación de un ambiente propicio en el que el resto de principios pueda ponerse en práctica, pero sobre todo, en la consolidación de las bases de un desarrollo propio .

Por otro lado, la Declaración de París constituye un reto no sólo para la implementación eficaz de cooperación internacional en general, sino también lo es para el campo de la evaluación del desarrollo. El documento incorpora disposiciones para la monitorización regular y evaluación independiente de las formas de implementar los compromisos a manera de 12 indicadores de progreso que son medidos a escala nacional con supervisión internacional :

TABLA 2

INDICADORES DE PROGRESO EN LA APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS

Apropiación Los Socios tienen estrategias de desarrollo operativas – Número de países con estrategias nacionales de desarrollo (incluso ERP) con prioridades estratégicas claras y vinculadas con un marco de gastos a medio plazo y que quedan reflejadas en los presupuestos anuales.

Alineación **Sistemas nacionales fiables** — Número de países socios cuyos sistemas de gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.
Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales — Porcentaje de flujos de ayuda que se repercute en el presupuesto nacional de los socios
Reforzar capacidades con apoyo coordinado — Porcentaje de ayuda a la construcción de capacidad proporcionada vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional de los países socios.
Utilización de los sistemas nacionales — Porcentaje de donantes y flujos de ayuda que utilizan sistemas nacionales de aprovisionamiento y/o gestión de Finanzas Públicas en los países socios que (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.
Reforzar la capacidad evitando estructuras de implementación paralelas— Número de unidades especializadas de ejecución de proyectos (PIU) por país.
La ayuda es más predecible — Porcentaje de desembolsos de ayuda liberados de acuerdo con programas adoptados dentro de marcos anuales o multianuales
Ayuda desligada — Porcentaje de ayuda bilateral desligada
Armonización **Utilizar disposiciones o procedimientos comunes** – Porcentaje de ayuda suministrada como enfoques basados en programas
Fomentar análisis comunes – Porcentaje de (a) misiones de campo y/o (b) trabajos analíticos sobre países, incluyendo análisis de diagnóstico que son conjuntos.
Gestión orientada a resultados **Marcos orientados a resultados** – Número de países con marcos sólidos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables para medir los progresos en torno a (a) las estrategias de desarrollo nacionales y (b) los programas sectoriales.
Mutua Responsabilidad **Mutua responsabilidad** – Número de países socios que evalúan sus progresos mutuos poniendo en práctica los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda incluyendo aquellos mencionados en esta Declaración.

Fuente: OCDE

Elaborado por: Natalie Avila Castro

1.2.2. La cooperación financiera-técnica ante a la necesidad de eficacia de la ayuda internacional y su compatibilidad con la Declaración de París

Una vez vistos los diferentes tipos de cooperación existentes en el mundo, es momento de ver de qué manera uno de ellos, se alinea a la búsqueda de eficiencia de la ayuda enmarcada en la Declaración de París, de modo que en lo posible, tanto cooperantes como receptores, prioricen este tipo de cooperación para el desarrollo dentro de sus planes.

Sin duda, la cooperación internacional, sea vía la AOD u ONG extranjeras, ha sido importante para el desarrollo en Ecuador, pues han contribuido a mejorar las condiciones de vida en zonas prioritarias. No obstante, la eficacia de la misma ha sido siempre un tema muy cuestionado tanto por donantes como por receptores. A lo largo de su historia se han presentado inconvenientes en cuanto a la modalidad de cooperación que éstas han implementado en sus actividades, lo que ha condicionado al país y, en algunos casos, ha cuestionado el verdadero impacto de la ayuda brindada.

En primer lugar, la AOD en su mayoría corresponde a cooperación financiera, cuya condicionalidad a la que ha estado sujeta constituye uno de sus aspectos más discutidos. La primera generación de condiciones durante los 70, cuando los flujos de AOD era en su mayoría reembolsables, la influencia cercana del BM y el FMI hacia el CAD, imponía a los países en desarrollo la condición de ejecutar políticas de ajuste estructural que, sumadas a las comisiones bancarias y la difícil posibilidad de reembolso en moneda local, tuvieron graves implicaciones para las economías de los países en desarrollo .

Estas condiciones fueron la principal causa de la crisis generalizada de deuda externa en los países en desarrollo durante los 80. En el Ecuador ésta fue particularmente marcada pues nunca se contó con una política consistente para atraer cooperación no reembolsable . El porcentaje de créditos reembolsables ascendieron del 66% en 1990 al 76% en el 2001; así llegaron a acrecentar el peso de una gran deuda externa que representaba el 10% del PIB nacional, contribuyendo así a la crisis económica que azotó el país a finales del noventa .

La segunda generación de condicionalidades durante los 90, exigió a los países en desarrollo presentar políticas de “buen gobierno” , característica de la que precisamente carecen, pues no cuentan con políticas públicas fuertes, sus instituciones administrativas son débiles, presentan sistemas contaminados de corrupción, y lo que es más alarmante, existen países donde la democracia es aún un concepto teórico sin ningún pragmatismo. Por lo tanto, la condicionalidad

de la ayuda constituye una ironía para la misma, dado que la práctica de un buen gobierno y una economía estable son un fin que perseguir, no una condición que imponer .

En la actualidad la AOD aun debe enfrentar ciertos desafíos. Por un lado, el desinterés de los donantes ante una crisis generalizada de la capacidad del sector público en los países en desarrollo para ejecutar proyectos financiados por la cooperación internacional, que aún impide el cumplimiento de los objetivos planteados. Por otro lado, en ciertos casos, los proyectos financiados no escapan a los problemas graves de corrupción que afectan a los países receptores y no corresponden a sus necesidades y realidades específicas .

Estos son los mismos inconvenientes que han presentado las ONG en los países en desarrollo, especialmente en aquellos cuyas estructuras nacionales son más débiles. En vista de la capacidad reducida de las poblaciones locales para ejecutar los programas, las ONG en su esfuerzo por cooperar, han impuesto sus propios proyectos, lo que ha determinado el fracaso al largo plazo de sus actividades. Pues, al igual que el caso anterior, estas iniciativas no responden a las necesidades, capacidades y potencialidades locales. Además han tenido un rol muy activo en la realización de los mismos, es decir, han sido estas organizaciones las que han ejecutado la mayoría de actividades planteadas en el proyecto .

De esta manera, han ocasionado que las capacidades y competencias de las sociedades locales no se desarrollen tal cual como es el objetivo principal. Como consecuencia, una vez terminados los proyectos, los esfuerzos realizados por las organizaciones empiezan a esfumarse. En pocas palabras, los programas impulsados por ONG extranjeras, en una buena parte, no han tenido éxito en cuanto se refiere a la sostenibilidad de sus iniciativas .

Frente a estos problemas, se hace evidente la necesidad de adoptar una modalidad de cooperación que contribuya a la eficacia de la cooperación internacional que, enmarcada en la Declaración de París, busque acrecentar las capacidades locales para hacer frente a un proceso de desarrollo. Esto implica que las sociedades locales tengan una rol mucho más participativo en la ejecución de programas, es decir que toda organización local sea considerada como la base sobre la cual construir el desarrollo .

La cooperación financiera-técnica propulsa precisamente la generación de las capacidades cognitivas de las poblaciones locales, mediante procesos de aprendizaje, desarrollo técnico y fortalecimiento institucional, que contribuye a la consecución del primer principio de la Declaración de París: la apropiación del proceso de desarrollo por parte del país receptor .

Existen 5 postulados de la cooperación financiera-técnica, varios de los cuales encajan en la búsqueda de eficiencia propulsada en la Declaración de París para la cooperación internacional. El primero es su sentido de complementariedad; si bien las donaciones financieras son una ayuda fundamental, éstas deben complementarse con recursos técnicos que garanticen o de alguna manera, aseguren la eficiencia en la utilización de estos recursos y principalmente, la continuidad de los programas impulsados sin la necesidad de la presencia permanente de los cooperantes.

El segundo aspecto es su principio de asociación; para que los resultados sean apropiados, es crucial establecer un compromiso efectivo entre donante y receptor para realizar un programa conjunto, desde su diseño, hasta su ejecución y evaluación; guiados por el principio de mutua responsabilidad que presenta la Declaración de París. Por su parte, las sociedades locales deben tener una participación más activa en todas las etapas del proceso, lo que implica una gran predisposición y adaptación al principio de apropiación.

Mientras que por el lado de los cooperantes, es fundamental que procuren identificar las técnicas a aplicarse y los procedimientos a seguir, de modo que se ajusten a las necesidades locales, promuevan la participación y el desarrollo de las capacidades locales, tal como lo expone la Declaración por medio de su principio de alineación . Por lo tanto, los donantes tienen la responsabilidad de apoyar y fomentar la apropiación por parte de estos países, respetando sus políticas y ayudándolos a fortalecer su capacidad para ponerlas en práctica, a través de cooperación financiera-técnica.

El tercer postulado consiste en establecer una jerarquía de las necesidades del país receptor con el fin de establecer una relación directa entre éstas y las actividades a realizarse, así como con las capacidades que se quiere fomentar, teniendo siempre presente que una gestión orientada a resultados proporciona mayor beneficios reales al programa. Por último, el cuarto es un principio que evoca la eficacia de la cooperación internacional en general.

La cooperación financiera-técnica busca consolidarse en una visión más completa, a través de la ejecución de la ayuda en marcos de programación más integrales y duraderos. La ayuda a través

de proyectos aislados es menos eficiente a este respecto, por el contrario la cooperación por medio de programas integra no sólo los beneficiarios sino el contexto social en que ellos se desenvuelven, es decir su institucionalidad, capacidad técnica y de gestión . El principio evocado por los países signatarios de la Declaración de París en lo que se refiere a la armonización de las acciones de los donantes, pretende integrar de manera organizada todas las actividades y procedimientos de los cooperantes en torno a programas que contemplen la totalidad de los actores del proceso de desarrollo y sus prioridades.

En fin, la Declaración de París en general propulsa la eficacia de la cooperación internacional a través de políticas que permitan establecer una plataforma propiamente dicha de cooperación entre los actores. Donde en lugar de imponer condiciones o modelos de desarrollo específicos, sean las sociedades locales las que propongan los lineamientos para su propio proceso de desarrollo, de modo que los donantes puedan alinearse a ellos y armonizar sus esfuerzos para beneficiar al mayor número posible de individuos. La apropiación o protagonismo de las sociedades locales en los programas de cooperación para el desarrollo es una contribución para la generación de capacidades técnicas, tanto en su población como en sus instituciones.

Por tales razones, es imprescindible que el sistema de cooperación internacional en su conjunto se interese por la aplicación de modalidades que aporten ciertas ventajas frente a los inconvenientes de la AOD, las ONG y todo el sistema internacional de cooperación, pero sobre todo frente a la búsqueda de eficacia que han plasmado los países en forma de compromisos y objetivos en la Declaración de París.

1.3. La cooperación belga en el Ecuador

A continuación se presenta a la cooperación belga, su política y organización, como preámbulo a sus acciones, programas y contribuciones que se verán en el siguiente capítulo, pero sobre todo porque es importante ver de qué manera la cooperación belga alinea su accionar a los estatutos plasmados en la Declaración de París para la eficiencia de la cooperación internacional. Cabe recordar que Bélgica es el cuarto mayor contribuyente en Ecuador, además como veremos enfocamos sus acciones en el campo rural, de lo cual trata esta investigación.

1.3.1. Organización y estructura de la Cooperación Belga

La cooperación belga está organizada alrededor de dos instancias que se presentan en el siguiente cuadro:

CUADRO 3 ESTRUCTURA DE LA COOPERACIÓN BELGA AL DESARROLLO

Fuente: DGCD
Elaborado por: Natalie Avila Castro

La primera es la Dirección General para la Cooperación al Desarrollo (DGCD), que constituye uno de los departamentos del Servicio Público Federal de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Cooperación al Desarrollo del Reino de Bélgica. Su gestión depende directamente del Ministro de la Cooperación. En términos generales, la DGCD es el ente rector de la cooperación y se encarga de todos los aspectos de la Cooperación belga al desarrollo, desde su definición y apoyo a las políticas de cooperación, el manejo de la ayuda oficial al desarrollo, hasta el seguimiento y evaluación de las diferentes modalidades de cooperación .

A su vez, la DGCD está conformada por 5 departamentos que abordan diferentes temas: programas gubernamentales, programas humanitarios y de seguridad alimenticia, programas no gubernamentales, programas multilaterales y europeos y programas de sensibilización. Además cuentan con un departamento administrativo que se encarga del manejo de dos temas fundamentales. El primero es el apoyo a la política, en cuanto se refiere a la capacidad de la cooperación belga para generar un verdadero diálogo político con el país socio, para que su accionar sea compatible a la política de desarrollo del país receptor y por último, para que sea más coherente con las necesidades del país beneficiario para un desarrollo sustentable. El segundo aspecto es el presupuesto, este departamento se encarga de la coordinación, ejecución e informe presupuestario de las actividades de la DGCD .

Por el otro lado está la Cooperación Técnica Belga (CTB) que es en realidad el brazo ejecutor de la política de cooperación del Reino de Bélgica. La agencia apoya a los países en desarrollo en su

lucha contra la pobreza. Además de la prestación de servicios públicos por cuenta del Servicio Público Federal de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Cooperación al Desarrollo, la CTB realiza prestaciones por parte de organizaciones de carácter nacional e internacional, cuyo fin principal sea el desarrollo humano sostenible .

La CTB funciona desde abril de 1999, y gestiona más de 200 programas repartidos en países de África, Asia y América latina. Alrededor de 350 personas trabajan en la CTB, de las cuales cerca de 210 se encuentran en los países donde implementa proyectos y programas, mientras que el restante opera desde Bruselas. La CTB tiene representación en más de 23 países . La cooperación bilateral que maneja la CTB, llega al 87% del total de la misma y por lo general, las iniciativas emprendidas se co-financian con otros donantes, países u organizaciones, aumentando así su impacto y dando paso a economías de escala. Esta forma de cooperación permite a la CTB y otras organizaciones de ayuda bilaterales, intercambiar experiencias mientras refuerzan sus propias iniciativas .

1.3.2. Política de cooperación del Reino de Bélgica

El Reino de Bélgica es un Estado federal del noroccidente de Europa, dividido lingüísticamente dividido en tres: la región Flandés al norte, cuyo idioma es el neerlandés; la región Valonia, de habla francesa y la región oriental, con una minoría de habla alemana. Su capital es Bruselas, un centro que alberga la sede de varios organismos internacionales como la UE y la OTAN. Desde su independencia del Reino de los Países Bajos en 1830, Bélgica es una monarquía constitucional .

La cooperación belga para el desarrollo “se esfuerza por contribuir a la construcción de un mundo pacífico y seguro donde la pobreza sea cosa del pasado y donde exista oportunidades de desarrollo para todos” . Su política de cooperación por lo tanto complementa la de la comunidad internacional de cooperación para alcanzar el desarrollo sostenible y un mundo justo. La política de cooperación belga se fundamenta en la Ley Belga sobre Cooperación Internacional del 25 de mayo 1999, y se orienta a través de varios principios. En primer lugar, se caracteriza por una concentración sectorial y temática que se resume en el siguiente cuadro:

CUADRO 4
TEMAS Y SECTORES DE ACCIÓN DE LA COOPERACIÓN BELGA
Fuente: Oficina de Cooperación para el Desarrollo de Bélgica en Quito
Elaborado por: Natalie Avila Castro

Adicionalmente, la política de la cooperación belga está enmarcada en la consecución de los Objetivos del Milenio, la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y el Consenso Europeo para el Desarrollo, donde se trata la política de cooperación al desarrollo de los países de la Unión Europea .

La política de cooperación belga maneja tres esquemas de cooperación principales. La Ayuda Oficial al Desarrollo, la cooperación multilateral y la cooperación bilateral conforman el sistema integrado de cooperación belga para el desarrollo. Así, en primer lugar, Bélgica se mantiene firme en el propósito de destinar el 0,7% de su PNB a fondos de la AOD. En años recientes este porcentaje se ha incrementado, reforzando el compromiso del país para contribuir de mayor manera a los países en desarrollo:

GRÁFICO 7
DESEMBOLSOS DE AOD CORRESPONDIENTES A BÉLGICA 2007-2010
Fuente: OCDE
Elaborado por: Natalie Avila Castro

Por otra parte, el multilateralismo constituye una parte fundamental de la cooperación belga para el desarrollo, pues las organizaciones internacionales y organismos especializados juegan un rol trascendental en la ejecución de fondos para la cooperación internacional y el apoyo a los países en desarrollo y menos adelantados. La política de cooperación belga busca precisamente afianzar el fin y objetivos de estos organismos multilaterales, a través de la asignación desligada de recursos.

El Reino de Bélgica destina la mayor parte de sus recursos financieros para ayuda multilateral al presupuesto general de estas organizaciones, de modo que sean ellas las que posteriormente proporcionen estas contribuciones a los programas y proyectos que consideren relevantes en el cumplimiento de sus objetivos como institución. Contrario a la tendencia generalizada de los donantes a imponer demasiadas condiciones a sus flujos de ayuda multilateral, al ligar sus aportes a programas o temas específicos dentro de estas organizaciones. La política belga de

cooperación multilateral al apoyar al presupuesto regular de las instituciones multilaterales, hace que la ayuda brindada sea más equitativa, rápida y sustentable .

En lo que concierne a la política de cooperación bilateral, la Ley Belga sobre Cooperación internacional limita a 25 el número de países beneficiarios directos. Hoy en día ese número son solamente 18 países, llamados socios, con los que coopera directamente: Algeria, Benín, Bolivia, Burundi, DR Congo, Ecuador, Mali, Marruecos, Mozambique, Níger, Palestina, Perú, Ruanda, Senegal, Sudáfrica, Tanzania, Uganda, Vietnam. En estos países se tratan 5 aspectos principales. Estos países han sido escogidos de acuerdo a su grado de pobreza, gobernanza y la capacidad belga para proveer un apoyo significativo al desarrollo de los mismos. África Central es el área de mayor enfoque de cooperación belga para el desarrollo .

Los compromisos adoptados por cada uno de estos Estados con el Bélgica, se plasman en los Programas Indicativos de Cooperación. Además, con el fin de contribuir a la eficacia y eficiencia de sus esfuerzos, Bélgica ha establecido en su política bilateral de cooperación, la concentración en máximo dos sectores prioritarios para el desarrollo del país receptor. En general la elección de sectores varía entre los siguientes 5: salud, educación, agricultura, infraestructura básica y consolidación de la sociedad .

1.3.3. ¿Cómo trabaja la cooperación belga en Ecuador?

El Ecuador es uno de los 18 países socios de la cooperación al desarrollo gubernamental belga. Los primeros proyectos de cooperación belga en este país se remontan a 1997 y tres años más tarde, se firmó el primer Convenio General de Cooperación entre ambos países. Desde ese entonces la cooperación entre el Reino de Bélgica y el Ecuador ha aumentado constantemente. Hoy en día, las prioridades de cooperación para el desarrollo se definen de común acuerdo, según las propuestas del gobierno ecuatoriano en reuniones de la Comisión Mixta que se reúne aproximadamente cada tres o cuatro años. Las decisiones allí tomadas se plasman a manera de Programas Indicativos de Cooperación (PIC) entre ambos estados. El más reciente PIC se firmó en junio del 2006 para el periodo 2007-2010, trata sobre dos programas de cooperación en dos sectores: desarrollo rural y salud .

En Ecuador, la DGCD está representada por la Oficina de Cooperación de la Embajada de Bélgica en Quito, la misma que se encarga de entablar el diálogo político con Ecuador, la planificación de la estrategia de cooperación bilateral, la preparación de los PIC, el seguimiento y coherencia de los programas y canales de cooperación, y la coordinación con otros donantes . El Ecuador por su parte está representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración que pone a su disposición a la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) , la misma que se encarga de la gestión de la cooperación no reembolsable en el país. Además, negocia, gestiona y coordina la cooperación tanto bilateral como multilateral . Asimismo, todos los PIC son implementados a través de la Cooperación Técnica Belga CTB junto con la institución o instituciones nacionales como contrapartes designadas.

Bélgica es el sexto cooperante más importante para el Ecuador , con el 5.5% de los montos de cooperación no reembolsable recibidos durante la última década. La principal fuente de cooperación proveniente de Bélgica ha sido la bilateral, con \$ 55.3 millones, que representa el 75% del total, mientras la cooperación mediante ONG rodea los \$19 millones; es decir el 25% restante .

Los objetivos de la cooperación belga en Ecuador se han establecido desde sus inicios alrededor de dos principios: la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible. En base a esto, los temas prioritarios para los PIC entre ambos países han sido: la atención sanitaria básica (salud) y el desarrollo rural. Las contribuciones belgas a estos campos han sido ampliamente palpables en el país, pues a lo largo de más de 30 años de cooperación belga, se han apreciado resultados significativos: la erradicación del bocio endémico, el fortalecimiento de los servicios sanitarios básicos, mejor acceso a créditos para pequeños campesinos, la mejora de ingresos agrícolas mediante producción de productos lácteos, carne y café, la mejora de técnicas de acuicultura, el acceso al agua potable para numerosas comunidades y la mejora de la enseñanza. Esto ha contribuido de alguna manera a mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables del país .

Geográficamente, la cooperación belga se ha concentrado en atender las necesidades de las poblaciones menos favorecidas ubicadas en las siguientes regiones :

TABLA 3
UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LA COOPERACIÓN BELGA EN ECUADOR

Regiones	Zona Geográfica	2007	2008	2009	Total
----------	-----------------	------	------	------	-------

Región 1	Frontera Norte Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos	\$3,036,103.92
	\$2,403,189.02 \$ 2,821,584 \$8,260,877.02	
Región 2	Pichincha, Napo y Orellana	\$1,575,228.33
	\$5,023,286.68	
Región 4	Manabí y Santo Domingo	\$ 1,439,960
	\$1,628,694.85 \$1,727,372.11	
	\$ 4,796,026.97	
Región 6	Azuay, Cañar, Morona Santiago	\$565,218.83
	\$ 865,409.77 \$ 661,467.00	
	\$ 2,092,095.6	
Región 3	Pastaza, Tungurahua, Cotopaxi, Chimborazo	\$ 223,347.90
	\$389,835.00 \$1,295,088.12	
Región 7	El Oro, Loja y Zamora Chinchipe	\$ 341,677.83
	\$ 245,336.03 \$ 364,974.33	
	\$ 951,988.19	
Región 5	Santa Elena, Guayas, los Ríos y Bolívar	\$ 222,693.65
	\$68,512.37 \$ 696,302.02	
	\$405,096.00	

Fuente: SETECI

Elaborado por: Natalie Avila Castro

Además de los programas gubernamentales, la cooperación belga también se canaliza a través de organizaciones no-gubernamentales. Son once reconocidas ONG belgas que trabajan en el Ecuador, las cuales se resumen en la siguiente tabla:

TABLA 4
ONG BELGAS PRESENTES EN EL ECUADOR

ONG	SOCIO OBJETIVO	BENEFICIARIO	RUBROS FINANCIEROS
ACTEC	-	apoya los centros de formación profesional y técnica	Montepiedra en Guayaquil.
Broederlijk Delen	-	reforzar la democracia y la participación ciudadana	Los jóvenes y las poblaciones indígenas en Sucumbios y Chimborazo.
COMIDE-DMOS	Consultora Don Bosco	reintegración económica de jóvenes de familias desfavorecidas	- 400.000 euros al año
FOS	-	capacitación de los pequeños campesinos y obreros	- -
Partenaire Libéral pour le Développement	-	mejora las circunstancias de vida de los campesinos	Cayambe -
PROTOS	-	Irrigación, saneamiento y refuerzo de las capacidades de gestión de agua potable	70 comunidades en la provincia de Cañar 550.000 euros al año
6 NOVEMBRE	Andino de Acción Popular	desarrollo de cooperativas productivas indígenas	- 150.000 euros al año
TRIAS	Fundación Marco	el desarrollo socioeconómico sostenible	Chimborazo: 2.000 familias pobres 325.000 euros al año
VECO	-	refuerzo de las capacidades socio-organizativas de los pequeños productores	- 600.000 euros al año
VOLENS	-	refuerza las capacidades de organizaciones y la economía solidaria	- -
Solidarité Mondiale-Wereldsolidariteit	-	Juventud Obrera Cristiana de América	Reforzar capacidades institucionales de organizaciones de jóvenes obreros - -

Fuente: Foro de Actores Belgas de la Cooperación en Ecuador (FABEC)
Elaborado por: Natalie Avila Castro

Además de estas ONG, la Asociación Flamenca para la Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica (VVOB) cumple su rol en la cooperación belga para el Ecuador. La VVOB ha implementado programas con miras a la mejora de la enseñanza primaria en Azuay, la enseñanza agrotécnica en Loja, la educación ambiental y sistemas de gestión ambiental en empresas cuencanas. Asimismo, la VVOB también contribuye a mejorar la gestión de las PYMES y apoya a las autoridades locales en materia de ordenación del territorio .

Los programas de desarrollo conjuntos entre Bélgica y Ecuador se canalizan cada vez más mediante flujos de cooperación financiera-técnica, es decir todo apoyo económico es complementado con asistencia técnica especializada en el campo de trabajo. El Reino de Bélgica es la segunda fuente más importante de esta modalidad de cooperación en el país, pues representa el 19% del total de la cooperación financiera-técnica recibida en Ecuador . Asimismo, la ejecución de los programas de cooperación se confía de manera más frecuente a las autoridades locales, pues son ellas las que mejor conocen las necesidades de su población, otorgándoles así mayor estabilidad política, dinamismo y apoyo en el marco de descentralización política .

Por último, Bélgica también concede asistencia reembolsable bajo la forma de créditos a través de la Sociedad de Inversiones Belga para los Países en Vía de Desarrollo (BIO). En años anteriores, esta sociedad ha concedido créditos al Banco Solidario y a Procredit, dado que son bancos

comerciales que ofrecen servicios financieros adaptados a las necesidades específicas de pequeñas empresas y microempresas .

1.3.4. Armonización y compromiso del Reino de Bélgica con la Declaración de París

Luego de la firma de la Declaración de París, una de las primeras tareas encomendadas a los países donantes fue la elaboración de un Plan de Armonización y Alineación (PAA) para de cumplir los compromisos acatados. El PAA fue diseñado por la DGCD y aprobado por el Ministro de Cooperación. La política de cooperación belga está fundamentada en los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la cooperación internacional. Durante el periodo 2005-2007, se realizaron una serie de reformas a la política de cooperación, tanto bilateral como multilateral.

Por citar un ejemplo, la decisión de enfocarse en un máximo de 2 sectores de desarrollo en un país socio corresponde al principio de armonización de la Declaración de dos maneras. En primer lugar, permitió terminar con la anterior modalidad de cooperación a través de proyectos pequeños, distintos y aislados que ocupan mayor cantidad de recursos tanto financieros como humanos; para armonizar todos los esfuerzos alrededor de actividades organizadas en forma de programas integrales que beneficien a la mayor parte de la población posible, cuya duración varíe entre los 10 y 12 años, tiempo en el cual las capacidades de las poblaciones locales queden arraigadas en una base institucional fuerte capaz de garantizar la sostenibilidad del desarrollo impulsado. En segundo lugar, si en un mismo territorio existe un número considerable de donantes dedicados a la mejor de un mismo sector de desarrollo, Bélgica busca la oportunidad de intervenir en un sector alternativo, respondiendo así a división de trabajo entre donantes .

Así mismo, en épocas anteriores lo común era ejecutar proyectos propios en los que los donantes realizaban prácticamente todas las actividades, limitando la participación de la población local. Con los postulados de la Declaración de París también se reformó la política de cooperación belga a este respecto. En la actualidad, Bélgica se concentra en promover primordialmente el fortalecimiento de las instituciones locales, de modo que sean ellas, y no los donantes, quienes trabajen por su propio desarrollo. En este contexto, la cooperación belga en el Ecuador alineará sus estrategias y actividades a los programas de desarrollo impulsados por el país, cuya mejor referencia hoy en día se hace al Plan Nacional de Desarrollo .

El sentido de apropiación implica el desarrollo de capacidades nacionales, por lo que ayudar al país socio en la generación y fortalecimiento de capacidad constituye una prioridad para el estado belga, ya que el funcionamiento de los sistemas nacionales es esencial para que el desarrollo del país receptor sea sostenible. Esto significa que los donantes no pueden implementar en el país socio sistemas propios, para canalizar su ayuda; si bien es cierto esta modalidad de ejecución de puede efectivamente ser útil en ciertos casos, al largo plazo no contribuye verdaderamente al desarrollo sostenible, institucional, del país socio. Por tal motivo, la cooperación belga prioriza la aplicación de cooperación financiera y técnica con el fin de desarrollar capacidades en la población conforme a dos etapas: primero, el país socio elabora una política nacional de desarrollo de las capacidades y segundo, los donantes coordinan y alinean a su asistencia financiera y técnica con esta política nacional .

Por otro lado, la política de cooperación belga establece una modalidad de co-gestión en la implementación de programas. Es decir una parte de los fondos están gestionados por la CTB y la otra por la contraparte nacional, que en el caso del Ecuador es la SETECI. En cuanto a la modalidad de ejecución de los programa, se sigue un modelo de co-responsabilidad, evocando al principio de responsabilidad mutua de la Declaración de París. Sin embargo, la cooperación belga procura que poco a poco sean las instituciones nacionales, locales o regionales, las que ejecuten la totalidad del de programa con apoyo de la cooperación .

El PIC 2007-2010 establecido entre la República del Ecuador y el Reino de Bélgica, ya aplica estas reformas a la política de cooperación belga fundamentada en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda internacional.

Una vez que se ha visto los aspectos generales y más relevantes para el caso de la cooperación internacional en general y la cooperación belga en especial, es importante analizar el tema central de este trabajo: el aporte que ésta ha brindado al desarrollo social de las zonas rurales a través de un Programa implementado. En el siguiente capítulo se detalla al respecto.

CAPITULO II
LA COOPERACIÓN TÉCNICA BELGA Y SU APOORTE AL DESARROLLO
LOCAL A TRAVÉS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DEL NORTE
DEL ECUADOR

2.1. Realidad social, económica y política de la población rural en la zona de concentración geográfica de la cooperación belga en el Ecuador.

La razón de ser de la cooperación internacional para el desarrollo es, o por lo menos debería obligadamente ser, mejorar la calidad de vida de los receptores, de manera que contribuya efectivamente al desarrollo de los mismos. Para esto, es fundamental analizar las circunstancias de los pueblos locales que funcionan como motivos o causas para la cooperación internacional.

Como se presento anteriormente, el presente estudio se limita a la situación social de las provincias del norte del Ecuador, en las cuales se centra la atención de la cooperación belga en el tema rural, es decir las provincias de Esmeraldas, Manabí, Carchi, Imbabura y el norte de Pichincha.

La pobreza y exclusión a la cual se ven sometidas estas poblaciones rurales son una llamada de conciencia y de urgencia tanto para el Estado como para la comunidad internacional. Pero en el caso del Ecuador, estos problemas son aún más graves dada la deficiente administración estatal y la debilidad institucional de los gobiernos locales. En este subcapítulo se abordan estos tres temas con mayor detalle.

2.1.1. Pobreza y Exclusión en las zonas rurales

La pobreza se ha caracterizado por ser una condición multidimensional, pues puede manifestarse de distintas maneras; sin embargo, todas ellas coinciden en ser la insatisfacción o privación de las necesidades básicas de los seres humanos, o de la carencia de la capacidad u oportunidades para satisfacerlas y que por ende, impiden llevar una vida mínimamente digna. La pobreza es una cuestión de alcance mundial que acarrea muchos males como el hambre, la desnutrición, la falta de educación y salud, entre otros; incluso conlleva a la exclusión, dada la falta de participación en la vida civil, social, política y cultural .

En el Ecuador la pobreza ha sido una constante a lo largo del tiempo, en promedio durante el periodo 2007-2010 el 35% de la población ha vivido bajo la línea de la pobreza , es decir no han tenido suficientes ingresos para cubrir las necesidades elementales como alimentos, vivienda, transporte y servicios básicos ; mientras que el 15% ha vivido bajo pobreza extrema, es decir con menos de \$1,25 diarios .

El siguiente gráfico muestra la situación general del país respecto a la pobreza.

GRÁFICO 8
POBREZA Y POBREZA EXTREMA EN ECUADOR 2007-2010

Fuente: Banco Mundial, SENPLADES
Elaborado por: Natalie Avila Castro

En el gráfico se puede apreciar que, pese al año 2009, la pobreza en el Ecuador se ha ido reduciendo constantemente a una tasa promedio de 4%. Pero para el 2010 siguen siendo alrededor de 4 millones de ecuatorianos los que viven en la pobreza, por lo que sin duda estos datos a nivel nacional son todavía preocupantes. Sin embargo, el alcance de la pobreza es mucho más severo a nivel rural.

A continuación se muestra el nivel de pobreza y pobreza extrema a nivel rural:

**GRÁFICO 9
POBREZA Y POBREZA EXTREMA A NIVEL RURAL 2007-2010**

Fuente: Banco Mundial, SENPLADES
Elaborado por: Natalie Avila Castro

Del gráfico se deduce que de los 4,5 millones de habitantes rurales del Ecuador, más de la mitad siguen viviendo en la pobreza, es decir 2,3 millones de personas que viven en las zonas rurales son pobres y de éstos, el 25% vive en extrema pobreza. Claramente, el tema de la pobreza rural, a pesar de cuantiosos esfuerzos y recursos empeñados en reducirla, continúa siendo uno de los aspectos más críticos para el país.

Las provincias con la mayor incidencia de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) son las provincias de la Amazonía, Bolívar, Carchi, Manabí, Chimborazo y Esmeraldas. Sin embargo, el convenio entre Bélgica y Ecuador establece la implementación del Programa de Desarrollo Rural del Norte del Ecuador (PDRNE) en las provincias de la sierra y costa norte: Carchi, Imbabura, norte de Pichincha, Manabí y Esmeraldas. Dos de las cuales efectivamente figuran en la lista de provincias más pobres del país. En estas cinco zonas geográficas del Ecuador se encuentran más de 1 millón de habitantes rurales en condiciones de pobreza, quienes representan el 24% de los rurales pobres del Ecuador.

De hecho, en el 2007 la población total de estas cinco provincias rodeaba los 2,2 millones, de los cuales el 45% correspondiente a 988.000 personas, eran habitantes rurales. Pero el dato más impactante es que para el mismo año, el 86% de éstos se encontraban por debajo de la línea de pobreza. Manabí presenta la mayor proporción de población rural empobrecida con el 49% del total correspondiente a estas 5 provincias; seguida por Esmeraldas con el 22%; mientras que las poblaciones rurales de Carchi, Imbabura y el norte de Pichincha representan en conjunto más de la cuarta parte de los pobres rurales del norte del país.

La siguiente tabla resume los datos correspondientes a cada una de las 5 provincias del PDRNE:

**TABLA 5
POBLACIÓN Y POBREZA DE LA ZONA DE INTERVENCIÓN DEL PDRNE**

PROVINCIA	Población total	Población rural	% población rural	Pobreza rural (NBI)
		Rurales Pobres	% del Total	
Esmeraldas	385223	203522	52.83%	90.60% 184385 22.70%
Manabí	1186025	485871	40.97%	81.90% 397757 48.98%
Carchi	152939	79383	51.91%	74.70% 59329 7.31%
Imbabura	344044	164146	47.71%	76.90% 126197 15.54%
Norte de Pichincha		95394	54909	57.56% 81.00% 44478 5.48%
TOTALES	2163625	987831	51%	86% 812146 100%

Fuente: INEC, SIICE
Elaborado por: CELA-PUCE

Asimismo, la economía del 60% de la PEA rural de las provincias del norte andino y costanero del Ecuador depende de actividades de agricultura, ganadería, caza y selvicultura; mientras que únicamente el 7% de la PEA rural se dedica a actividades de comercio, en las que resalta la provincia de Imbabura. Sin embargo, la concentración económica en las zonas es muy desigual, para el año 2007, de las 137.377 unidades de producción agropecuaria en Manabí, Esmeraldas, Carchi e Imbabura, el 55% correspondía a los pequeños productores que poseen solamente el 6% de la tierra. Los medianos productores representan el 37% de los agricultores, quienes a su vez tienen el 37% de las tierras. Por el contrario, el 7,5% de los agricultores son los grandes propietarios, quienes tienen bajo su dominio el 57% de la tierra.

Esta es una prueba más de la existencia de grandes desigualdades dentro del país. No obstante, otra de las limitaciones al desarrollo económico de la zona es su exclusión del sistema financiero, en otras palabras, del acceso a créditos. A nivel nacional, solamente el 7% de los préstamos son destinados a financiar actividades agropecuarias y de manufactura y únicamente, el 15% de los microcréditos son destinados a las zonas rurales del país.

Adicionalmente, las provincias del norte del Ecuador merecen una atención particular, dada la influencia y riesgos desestabilizadores derivados de la problemática con Colombia, en especial lo que respecta al gran número de refugiados y desplazados que recibe el Ecuador desde hace

algunos años atrás. Estas condiciones hacen de estas provincias zonas mayormente vulnerables puesto que no disponen de los recursos necesarios para enfrentar los efectos implicados .

2.1.2. Una deficiente administración estatal

Resulta elemental analizar el rol estatal en el desarrollo social del país, pues es quien de manera natural y obligatoria debe responder a las necesidades de su población, pero como se dijo anteriormente, este papel del Estado ha sido muy limitado a lo largo de la historia. El Ecuador se ha caracterizado por tener un sector político muy numeroso e inestable, reflejo directo del estado en el que se encuentra la sociedad, marcada gravemente por el problema de la corrupción; temas que se verán a continuación.

El panorama del Ecuador se ha caracterizado por una gobernabilidad central deficiente y la falta de estabilidad y cohesión, que han alterado el orden político de la nación. A esto se suma, el deterioro de la economía por mala aplicación y diseño de políticas y sistemas infestados de corrupción; pero sobre todo, el detrimento del capital humano del país como consecuencia de una gran desigualdad en la distribución de la riqueza, recursos e ingresos; así como de un ínfimo gasto social realizado por sucesivos gobiernos. La combinación de estos factores ha producido hasta ahora efectos nocivos para el desarrollo del país .

En primer lugar, la administración estatal se ve abrumada por la percepción de ser un país con graves problemas de corrupción, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) mide en una escala de 0 (muy corrupto) a 10 (ausencia de corrupción), los niveles de percepción de corrupción en el sector público de un país determinado. El Ecuador se ubica en el puesto 127 de 178 países con un IPC de 2,5 ; un nivel alarmantemente alto. Entonces en este sentido la corrupción, definida como el abuso del poder otorgado para beneficio personal, es un fenómeno que golpea gravemente al Ecuador ya que afecta directa o indirectamente la vida de todo aquel que depende del accionar de la gente a la que se le ha dado autoridad. En otras palabras, toda la población de un país se ve azotada por la falta de integridad de los que alguna vez eligieron como líderes, de los que en teoría deberían servir al desarrollo del país, no al deterioro del mismo .

De igual manera, otro de los problemas que muestra la ineficacia de la administración estatal, es la gran desigualdad presente en prácticamente todos los aspectos del país. La medida de desigualdad más utilizada es el índice de Gini que se calcula a partir del ingreso per cápita o familiar de los habitantes de un país y los compara entre ellos, en una escala de 0 (total igualdad) a 1 (total igualdad) el Ecuador presenta un índice de 0,52 promedio para el periodo 2007-2010 . La siguiente tabla muestra el coeficiente de Gini para cada uno de los cuatro años de dicho periodo:

TABLA 6
COEFICIENTE DE GINI ECUADOR 2007-2010

	2007	2008	2009	2010	PROMEDIO
Coeficiente de Gini	0.5509	0.5146	0.5038	0.5046	0.518475

Fuente: INEC

Elaborado por: Natalie Avila Castro

Esto demuestra que pese a las mejoras en el índice, el Ecuador continúa con un nivel medio de desigualdad. Sin embargo, sigue siendo alarmante. Para el 2010 se registra una inequidad sorprendente, el 1% de las familias más ricas del Ecuador concentra el 20% del producto social y el 20% más pobre, únicamente del 2% del producto social del país .

El fenómeno de la desigualdad es algo complejo, por lo general en los países de América Latina responde a una "herencia generacional" y a un mal diseño de políticas públicas, que en su mayoría se han destinado únicamente a combatir la pobreza . En el caso del Ecuador ésa no ha sido una verdad completa, simplemente porque no ha existido siempre un diseño, bueno o malo, de política pública encaminada al aspecto social, más bien han abundado varios programas sociales tales como los de nutrición infantil, educación, salud, infraestructura, entre otros, que no han sido coordinados en su conjunto en un sistema nacional de desarrollo social. No obstante, hoy en día existe de cierta manera un interesante ejercicio de diseño y aplicación de políticas públicas, amparadas bajo diversos sistemas institucionales y cuya finalidad explícita es cambiar la dinámica social, incluida aquella de la pobreza .

Esta innovación en la administración estatal no se manifiesta únicamente a través de políticas y acciones, sino también en los cambios realizados en el sistema normativo del país. La nueva Carta Constitucional del 2008 ha dado paso a la transformación del sistema legal, pues se ha visto la necesidad de ajustar leyes orgánicas y secundarias, en consecuencia. Asimismo, en la actualidad la gestión del Estado en cuanto a la política de desarrollo social se halla cobijada bajo el Plan Nacional del Buen Vivir, una planificación extensa que intenta coordinar los diferentes sectores

estratégicos del país, potenciales para su desarrollo y que trae consigo algunas implicaciones importantes en cuanto a las prioridades de los diversos organismos de gobierno, incluyendo aquellos responsables de lo rural .

Por otra parte, se encuentra la exclusión a la que se ven sometidas las personas más pobres del país, es un hecho que en el país este problema está asociado básicamente a la pobreza, lugar de residencia, origen étnico, edad y sexo. Por lo tanto, los pobres, indígenas, negros o mujeres, que viven en las zonas rurales del país son más propensos a sufrir exclusión social, lo que limita el acceso a las oportunidades para satisfacer sus necesidades elementales. Así se manifiesta la ineficacia de las políticas sociales públicas al momento de integrar esos sectores de la población .

Asimismo, el Estado ecuatoriano tiene un papel muy limitado en la redistribución de la riqueza y el gasto público en programas sociales es bajo. De hecho, el país tiene uno de los índices de gasto social del PIB más bajos de América Latina, para el 2007 se ubicaba en penúltimo lugar, solo por encima de Nicaragua. En comparación con Argentina cuyo gasto social per cápita es de \$ 1 283, el Ecuador invierte \$ 76 por habitante .

Por una parte, la inversión social ha aumentado en el Ecuador en el periodo 2007-2009, debido a nuevas políticas impulsadas por el gobierno de turno. La ejecución presupuestaria por sectores demuestra que la inversión social aumentó en un 44% en el 2008 respecto al 2007, con totales de \$3891,5 millones y \$2695,7 millones respectivamente. Para el 2009, el monto continuó incrementándose a \$4108 millones, de los cuales cerca del 50% de los mismos han sido destinados a la educación, seguido por el sector de la salud .

Por otra parte, pese a este aumento en la inversión social, la asignación de recursos sigue destinándose a las provincias tradicionales: Pichincha, con una participación del 3% y Guayas del 3,2%. Mientras que en el resto de provincias la asignación fluctúa entre el mínimo 0,1% y el máximo 1,7% . Lo que en cierta manera vuelve a minimizar la acción estatal a nivel global.

Además, la tendencia de una administración centralizada y por ende, la distribución de recursos concentrada en las dos ciudades más importantes del país también tiene consecuencias poco positivas para el desarrollo integrado del Ecuador y afecta particularmente a los gobiernos locales y su autonomía. A pesar de los esfuerzos que hoy en día realiza el gobierno a través de un despliegue de iniciativas, el Ecuador sigue sin disponer de un marco institucional adecuado para enfrentar los desafíos del desarrollo, especialmente el de la pobreza. Por lo tanto sigue latente la preocupación sobre qué tan positivo o negativo puede ser el impacto de estos nuevos cambios administrativos en su totalidad, o si en su defecto éstos constituyen potenciales estrategias coordinadas en la lucha por el desarrollo .

2.1.3. Efectos de la debilidad institucional de los gobiernos locales

Sin lugar a dudas, los gobiernos locales cumplen el rol más importante en el desarrollo de las sociedades locales, pues son ellos quienes las representan y velan por sus intereses de manera más cercana. El Desarrollo Local menciona que son precisamente estas instituciones locales las que deben ser protagonistas de su propio desarrollo en programas implementados sea con el Estado o con agentes de cooperación. Sin embargo, como se detalla a continuación, estas instituciones representativas presentan grandes debilidades que no les permiten funcionar como tales.

La deficiencia del aparato estatal se hace también palpable a nivel seccional, especialmente en lo que respecta a su debilidad institucional caracterizada por niveles significativos de corrupción, poco respecto a las normas legales, frágil autoridad, dificultad para administrar y ejercer control de sus competencias, escasa representatividad y procesos de gestión no integrados. Esta descripción define la situación de los gobiernos locales del país en general y las autoridades del norte del Ecuador tampoco son la excepción.

Por lo general, las marcadas diferencias de la zona, no solo territoriales y demográficas sino también económicas e institucionales, más su constante debilidad gubernamental, los empujan a ser los últimos eslabones en la organización centralista y jerárquica de estado . Todos ellos, con cierto nivel de excepción en Pichincha, se han visto afectados por la estructura centralista de los gobiernos nacionales que ha obstaculizado el desarrollo de sus poderes locales. Las autoridades de las zonas tienen una capacidad limitada para generar recursos propios, de hecho el 80% de los gobiernos locales en el país, ya sean provinciales o municipales, depende en más del 90% de los recursos asignados por el gobierno central en el caso de los primeros y más del 70% en el caso de

los segundos, tomando en cuenta que estas asignaciones están sujetas a elección del gobierno nacional bajo sus criterios políticos .

Por lo tanto, los gobiernos locales son todavía dependientes casi completamente de los recursos estatales para su financiamiento. La falta de capacidad para crear medios propios de sustento, diferentes de los ingresos fiscales, se ve reflejada en su débil personería pues no han sido capaces de promover actividades productivas sustentables y ocuparse debidamente de los asuntos de la población. Entre los agricultores de las zonas existen claramente problemas de reducida productividad que desafía las propuestas de innovación en el medio rural y que se acentúan en parte por inconvenientes en el acceso a servicios de crédito, asistencia técnica, capacitación y otros. A esto se suman los graves problemas ambientales relacionados a la erosión y pérdida de suelos, de agua para regadío y de biodiversidad, que pasan inadvertidos en la gestión local .

Hasta cierto punto la dependencia financiera hacia el gobierno central no es el problema principal, aunque ha limitado el desarrollo de las capacidades productivas de los gobiernos independientes y su autonomía, el inconveniente más grande es que la mayor parte de sus recursos financieros se destina a gastos corrientes, es decir a la contratación y salario de los trabajadores públicos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas (suministros y servicios básicos). En promedio entre los municipios de la zona norte del Ecuador el 45,5% de sus presupuestos se utiliza para cubrir los gastos corrientes, aunque este porcentaje se encuentra por debajo del promedio nacional del 60% (al 2000) no es suficiente para ubicarse entre los municipios considerados como promotores de desarrollo, cuyo gasto corriente no supera el 24% de sus presupuestos .

Ahora bien, por su parte la inversión municipal que se limita a la compra de bienes de capital fijos para infraestructura social o productiva para la población representa el 54% del total de los gastos. Si bien no es una mala cifra, se debe recordar que el restante se destina al gasto corriente para cubrir costos operativos en lugar de asignarlos para la inversión municipal. Esta proporción entre gasto corriente e inversión es muestra clave de la debilidad de sus instituciones y mala administración local. Otro aspecto limitante de la inversión social es que en su mayoría es destinada al ornamento de los centros urbanos, dejando a un lado obras de infraestructura prioritaria como alcantarillado o sanitación que contribuyen de mejor manera a aliviar las condiciones de pobreza extrema de las zonas, especialmente las rurales .

Esta mala gestión de fondos públicos por parte de las autoridades locales ha ocasionado la demora, o incluso el estancamiento, del desarrollo de las zonas. Por una parte, la ausencia de servicios básicos: educación, salud, riego, agua, electricidad, caminos y comunicación; y por otra, la crisis de la economía rural, también coinciden con los factores determinantes de pobreza. Pero sobre todo, tal situación se debe a su débil capacidad para la generación de empleo e ingresos . Asimismo, la fragilidad institucional de las administraciones locales y su consecuente falta de instrumentos para afrontar las crisis, tienen igualmente su parte en las condiciones de vida y desigualdad que persisten en la mayoría de su población .

De igual modo, la debilidad del capital humano del que están compuestos los municipios de la zona es otro factor que los condiciona, impidiendo que desplieguen las capacidades técnicas que puedan tener, o peor aún, es un limitante para la adopción de nuevas capacidades, lo que impide la modernización y actualización de sus estructuras institucionales. Reforzar el capital humano es una tarea imprescindible para una mejor administración y empleo de recursos, útil para el ordenamiento territorial, la planificación local y la gobernabilidad. Por esto es necesario la capacitación a funcionarios directos y el equipamiento adecuado de los departamentos respectivos, pues se ha confirmado que existe una subutilización de la capacidad técnica de los equipos municipales y poco conocimiento sobre las herramientas de administración .

No obstante, en los últimos años quizás debido al impulso del gobierno nacional a través de la iniciativa de Gobiernos Autónomos y Descentralizados y el mismo interés de las autoridades, la capacidad administrativa local tanto a nivel provincial como municipal ha mejorado notablemente. En parte también por la labor realizada por las organizaciones nacionales de representantes locales, tales como el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE) y la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), cuyos esfuerzos por conseguir una redistribución de las competencias administrativas de las autoridades locales; al igual que en la obtención de medios propios para el financiamiento como la mejora en el cobro y recaudación de impuestos locales .

Adicionalmente, también han existido iniciativas impulsadas en su mayoría por organizaciones exógenas a la población local, tanto nacionales como extranjeras. Inclusive, algunas de estas experiencias de gestión local han resultado exitosas debido a un alto nivel de participación y

compromiso de la población y la creación de capital social. No obstante, no todas han logrado expandirse y pocas tienen continuidad, el problema radica en que las bases del desarrollo, la fortaleza institucional para promover su propio avance, no han sido adecuadamente sembradas, pues la generación de capacidades institucionales es a través de la adopción de nuevas funciones a nivel local .

Una vez que se ha visto los efectos devastadores de la pobreza y exclusión en las zonas rurales del país, en especial las de las provincias del norte, y las consecuencias de una administración deficiente tanto a nivel nacional como local; es importante reconocer que hace falta un proceso en que se otorgue mayor autonomía a los gobiernos locales, como lo postula el Desarrollo Local, con el fin de solidificarlos. Precisamente, es fundamental enfatizar en procesos de fortalecimiento institucional para que las sociedades locales puedan hacer frente a los retos del desarrollo.

2.2. La Cooperación Belga en las zonas rurales del norte del Ecuador

2.2.1. Trabajo y aporte de la cooperación belga en las zonas rurales

Los primeros proyectos de cooperación belga en este país se remontan a 1997 y tres años más tarde, se firmó el primer Convenio General de Cooperación entre ambos países. Desde ese entonces la cooperación entre el Reino de Bélgica y el Ecuador ha aumentado constantemente. Dada la política de cooperación belga en el país, resulta interesante analizar los efectos que ésta ha tenido en la zona, pues como se vio anteriormente concentra sus esfuerzos en dos campos de especialidad, uno de ellos justamente el desarrollo rural; y a su vez, sale a flote un sentido de continuidad pues su concentración geográfica ha sido la misma desde sus inicios.

Específicamente la zona norte del país, tanto de la sierra como de la costa, ha sido un área de enfoque tradicional para la cooperación belga. Si bien es cierto que las iniciativas de cooperación han tenido lugar en muchas otras zonas, el área norte del Ecuador siempre ha tenido cierta urgencia para el Reino de Bélgica, dadas las condiciones sociales en las que se desenvuelve su población. En efecto, para el 2005 cuando el trabajo de cooperación se manejaba a través de proyectos, 7 de los 14 que en ese entonces se encontraban en ejecución se implementaban en las provincias de Carchi, Imbabura, Manabí, Esmeraldas y norte de Pichincha.

En este contexto, el Programa de Desarrollo Rural del Norte del Ecuador acordado en la Comisión Mixta del 2006, se inscribió en continuidad con los proyectos en curso hasta esa fecha, para de esta manera tomar ventaja de la relación ya existente entre los diferentes actores de la zona y la experiencia adquirida, lo que permitirá en un futuro la sinergia y consolidación de las acciones para el desarrollo rural .

En el Anexo 1 se resume algunos de los programas de cooperación que han tenido lugar en la zona desde el 2002. Allí se puede apreciar entonces que la CTB ha tenido una amplia participación durante los últimos años en las provincias del norte del país. Cabe mencionar que el primer programa mencionado en la tabla presentó ciertas dificultades al final del proceso de cooperación, en especial en lo que se refiere a la capacidad técnica de los empresarios y la solidez de sus instituciones. De allí que hoy en día se trabaje en procesos de fortalecimiento de capacidades locales e institucionales para la adecuada continuidad del programa.

En lo que respecta al resto de programas implementados en conjunto con instituciones nacionales, la CTB refuerza el rol protagonista de las organizaciones locales e intenta que cada vez más sean ellos quienes tomen la delantera en los procesos e iniciativas de desarrollo. Aunque esto constituya un reto para las instituciones nacionales dada su poca consolidación y coordinación a nivel nacional, a la vez significa el avance y fortalecimiento de sus capacidades administrativas durante el proceso.

Adicionalmente, son evidentes los resultados que han tenido los programas de cooperación belga en la zona. La cooperación belga se ha concentrado primordialmente en los sectores de salud y desarrollo rural, sus contribuciones a estos campos han sido ampliamente palpables en el país, pues a lo largo de más de 30 años de cooperación belga, se han apreciado resultados significativos: la erradicación del bocio endémico, el fortalecimiento de los servicios sanitarios básicos, mejor acceso a créditos para pequeños campesinos, la mejora de ingresos agrícolas mediante producción de productos lácteos, carne y café, la mejora de técnicas de acuicultura, el acceso al agua potable para numerosas comunidades y la mejora de la enseñanza. Esto ha contribuido de alguna manera a mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables del país .

La CTB es ampliamente reconocida por las instituciones que trabajan con ella, pero sobre todo por las poblaciones locales quienes han gozado de los beneficios de los programas cumplidos. En cierta manera, se puede decir que efectivamente la CTB, a través de las iniciativas locales

enmarcadas en los programas, junto con las contrapartes nacionales, han logrado mejorar las condiciones de vida de una gran parte de la población rural, y también urbana en menor grado, de la zona norte del Ecuador.

2.2.2. Estructura y organización del Programa de Desarrollo Rural del Norte del Ecuador

El Programa de Desarrollo Rural del Norte del Ecuador nace del acuerdo establecido en el marco de la Comisión Mixta entre la República del Ecuador y el Reino de Bélgica en junio del 2006, en el que se definió la concentración geográfica, temática y sectorial de la cooperación belga con el Ecuador. De este modo se firma el Programa Indicativo de Cooperación entre ambos países en diciembre del 2007 en el que ya se empieza a fijar opciones estratégicas para los dos programas a implementarse en el futuro, uno de ellos el PDRNE. Finalmente en Agosto del 2008 se inicia oficialmente el programa.

En primer lugar, el programa surge como una alternativa para el desarrollo de las zonas rurales del país, especialmente aquellas de la zona norte, dadas las condiciones de pobreza, exclusión y debilidad institucional que las caracteriza. Por tal razón el PDRNE tiene como objetivo global “apoyar al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural de la zona norte del Ecuador, en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Carchi, Imbabura y norte de Pichincha”. De allí surge el objetivo específico de “Incrementar la generación de ingresos y empleo de los grupos menos favorecidos, especialmente del Q1 y Q2, a través del desarrollo de la economía rural y del fortalecimiento de las instituciones nacionales y seccionales a cargo del sector”.

A partir de estos objetivos se determinan los componentes del programa que son los puntos primordiales a trabajar concretamente y que se enfocan en la obtención de resultados. Existen tres componentes y por cada uno de ellos se espera un resultado, como se muestra a continuación:

CUADRO 5 COMPONENTES Y RESULTADOS DEL PDRNE

Fuente: CTB
Elaborado por: Natalie Avila Castro

Geográficamente el programa se concentra en 4 provincias: Carchi, Imbabura, Esmeraldas, Manabí y en dos cantones de la provincia de Pichincha, Cayambe y Pedro Moncayo. En esta zona de intervención se encuentran 43 cantones y 173 parroquias rurales. El siguiente cuadro muestra esta información correspondiente a cada una de las provincias y el número de beneficiarios del programa, así como los grupos prioritarios en cada zona:

TABLA 7
BENEFICIARIOS DEL PDRNE POR CANTONES, PARROQUIAS, GRUPOS META Y PRIORIDAD

Provincia	Cantones	Parroquias Rurales	Grupo Meta	Prioridad
Carchi	6	19	60 000 habitantes rurales	Parroquia Tobar Donoso y las de comunidades indígenas
Imbabura	6	35	130 000 personas pobres rurales y urbano marginales	Parroquias de Angochagua y Chuga y las de presencia de comunidades indígenas
Esmeraldas	7	58	105 000 habitantes rurales	6 parroquias con asentamiento de la nacionalidad cachi y una de la nacionalidad awa
Manabí	22	52	105 000 habitantes rurales	53 parroquias rurales agrupadas en 26 parroquias
Norte de Pichincha	2	9	45 000 personas pobres rurales	pequeños y medianos agricultores
TOTAL		43	173	445 000 beneficiarios

Fuente: CTB
Elaboración: Natalie Avila Castro

A este respecto cabe mencionar que los beneficiarios son tanto directos como indirectos. Los primeros corresponden a las poblaciones que ocupan los territorios de las provincias con énfasis en los grupos prioritarios, entre ellos los que pertenecen a los quintiles 1 y 2. Los segundos son también llamados socios del desarrollo, aquí se cuentan las organizaciones nacionales que necesitan fortalecer sus capacidades para liderar procesos de desarrollo con impacto en los Q1 y Q2, respondiendo al primer componente del programa.

También, el PDRNE cuenta con tres enfoques principales: multisectorial, territorialidad y descentralización. Estos tres enfoques relacionan al PDRNE muy estrechamente con los postulados del desarrollo local. En primer lugar, el enfoque territorial coincide con aquel del desarrollo local, pues dentro del PDRNE se considera al territorio como el espacio donde se

relacionan las poblaciones locales, sus organizaciones, sus costumbres, con la zona geográfica y sus características físicas, sus recursos naturales y finalmente, con sus capacidades y aptitudes productivas. Por lo tanto, el territorio constituye el espacio real de interacción de todos los componentes locales, su concepción no se limita a la de una determinada área en el mapa. Por supuesto, el territorio no es considerado como un espacio aislado de lo urbano, sino más bien ambos son complementarios .

Asimismo, el carácter multisectorial del mismo impulsa a la generación de iniciativas económicas y productivas más allá de las tradicionalmente agrícolas, si bien la agricultura en el medio rural siempre será un determinante importante, el programa pretende encaminar a las sociedades hacia la optimización y modernización tanto del sector agrícola y agroindustrial como otras actividades generadoras de empleo y recursos tales como el turismo, las artesanías, entre otras .

Cabe mencionar que la definición de ejes estratégicos, programas y proyectos para el desarrollo económico de las provincias fueron propuestos y priorizados por las comunidades e instituciones locales propiamente. De esta manera se anima a las localidades a ser las creadoras de su propio proceso de desarrollo, siendo las protagonistas en la generación de iniciativas acorde a sus necesidades y potencialidades del territorio. El cuadro que se muestra a continuación recoge los ejes estratégicos propuestos por los representantes de las 5 provincias en común:

CUADRO 6 EJES ARTICULADORES DE POTENCIALIDADES ECONÓMICAS EN COMÚN PARA TODAS LAS PROVINCIAS DEL PDRNE

Fuente: CTB, Documento Técnico y Financiero
Elaborado por: Natalie Avila Castro

Estos ejes estratégicos fueron definidos luego del análisis de los planes provinciales existentes, las propuestas sectoriales y la realización de talleres participativos, posteriormente fueron analizados por los Comités de Concertación provinciales y se pasó a distribuirlos entre las distintas provincias de acuerdo a las potencialidades específicas de cada una de ellas. Así se logró definir los proyectos y programas que giran en torno a cada uno de estos ejes, de modo que sirvan como guía para iniciar con el desarrollo económico de las zonas.

En el Anexo 2 se presenta las estrategias y los proyectos aplicables a cada provincia en el marco del PDRNE, definidas y priorizadas pro las propias comunidades en base a los ejes articuladores de potencialidades económicas. Se debe tomar en cuenta que para potencializar el desarrollo económico rural de con enfoque territorial y multisectorial, fue necesario insertar las iniciativas en las dinámicas locales y priorizarlas de acuerdo a su incidencia ara generar empleo o mejores ingresos para las poblaciones rurales del Q1 y Q2. De esta forma se garantizó que las iniciativas estén alineadas con los intereses, potencialidades y necesidades de las comunidades.

Por último, el enfoque de la descentralización corrobora el principio de autonomía, independencia y empoderamiento que el desarrollo local considera fundamental para el avance de las sociedades locales. El apoyo al proceso de descentralización por parte del PDRNE se enfoca en que el proceso de desarrollo rural de las zonas no puede estar dirigido por instituciones exógenas a la realidad local, por lo tanto el protagonismo del programa lo tienen los municipios y juntas parroquiales. Este es un enfoque desde abajo hacia arriba o llamado de demanda, donde las comunidades locales se expresan a través de las juntas parroquiales, para así llegar a los municipios y a nivel nacional, a través de los gobiernos provinciales .

Por lo tanto, a partir de estos enfoques se organiza a los actores del PDRNE en categorías: locales, las que más cerca de las sociedades se encuentran; nacionales, las coordinadoras a nivel sectorial; internacionales, en este caso la CTB y asociaciones, las organizaciones que agrupan los gobiernos locales.

En el siguiente cuadro se presenta la organización de actores en el programa:

CUADRO 7 ACTORES DEL PDRNE Fuente: CTB Elaborado por: Natalie Avila Castro

Al mismo tiempo, estas instituciones han establecido espacios de coordinación para la ejecución y seguimiento del programa. Existen tres instancias: un Comité de Gestión, conformado por los gobiernos ecuatoriano y belga a través de sus respectivas instituciones, que se encarga de supervisar el cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes y de la toma de decisiones de mayor trascendencia; un Comité de Concertación, que trabaja a nivel provincial para

la aprobación de planes operativos anuales y supervisa el fondo de inversiones; posteriormente fue creado un Comité Técnico encargado de las decisiones operativas y la articulación entre los niveles central y territorial.

Por último, para la ejecución del PDRNE se ha establecido un presupuesto total de 18,8 millones de Euros, es decir alrededor de 26,3 millones de USD, con un aporte de €14 millones por parte de la cooperación belga y €4,8 millones de la contraparte nacional. Del aporte del Reino de Bélgica se destina más del 58% al Fondo de Inversiones o Fondos Provinciales, es decir €8,3 millones se reparte entre cada una de las 5 provincias de acuerdo con ciertos criterios como su población total, % de población rural, % de pobreza rural por NBI y la relación de la población urbana y rural. De manera detallada se reparten así:

TABLA 8
ASIGNACIÓN DE RECURSOS POR PROVINCIA

Provincia	Asignación Propuesta
Esmeraldas	2,840,000.00 €
Manabí	2,640,000.00 €
Carchi	940,000.00 €
Imbabura	1,330,000.00 €
Norte de Pichincha	622,500.00 €
TOTAL	8,372,500.00 €

Fuente: CTB
Elaborado por: Natalie Avila Castro

De esta manera se espera que la proporción de recursos destinados a cada provincia contribuya eficazmente a la obtención de los resultados por componente del programa y de esta manera, se beneficie efectivamente a todas las poblaciones locales, grupos meta y de prioridad establecidos en cada zona hacia el final del programa y sea de tal modo que los objetivos se cumplan y los resultados perseveren al largo plazo.

Para concluir, una de las motivaciones principales para el estudio de este Programa fue su enfoque vinculante a la teoría del Desarrollo Local, pues es una muestra de que el protagonismo de las sociedades locales contribuye al desarrollo real de la zona. Asimismo, su énfasis en el componente del fortalecimiento institucional coincide con los esfuerzos de los cooperantes por cumplir los postulados de la Declaración de París, al utilizar tipos de cooperación que apunten al desarrollo de capacidades locales a través de la asistencia financiera y técnica. Es un Programa que en teoría es muy completo, sin embargo en la práctica se verá más adelante de qué manera se ha implementado.

2.2.3. El rol complementario de la Cooperación Técnica Belga en el PDRNE

En el marco del Programa de Desarrollo Rural del Norte del Ecuador la CTB no juega un rol de “implementador” tal como lo hacen las instituciones nacionales, organizaciones locales y asociaciones, quienes sí están a cargo directamente de la ejecución del programa y por ende, del cumplimiento de sus objetivos. A diferencia de ellos, la CTB juega un rol complementario en el desarrollo del programa. Su papel se justifica en la necesidad de las localidades, nacionales o seccionales, de implementar sus propios procesos de desarrollo, para lo cual la CTB es un apoyo financiero y técnico que se inserta en las necesidades y potencialidades locales y sus estructuras. Lo que responde a las exigencias de la Declaración de París, el Desarrollo Local y a visión estatal de la cooperación internacional.

Esta forma de implementación constituye un cambio muy importante para la CTB y un reto desafiante para las instituciones nacionales. En consecuencia, la CTB ha considerado que debe existir un proceso gradual que requiere asistencia técnica y financiera por parte de la misma, de modo que se fomente la generación de capacidades a nivel local y nacional, el fortalecimiento de la gestión, la calidad del gasto, el mejoramiento de los procesos administrativos y la transparencia.

La gestión de la cooperación belga se diferencia en dos modalidades. La primera es la compartida con las demás instituciones implementadoras, tanto las nacionales como las seccionales, en lo que se refiere a los Comités que actúan a distintos niveles y al manejo de los fondos. La segunda corresponde a todos los aspectos técnicos del programa, es decir, asesoría, seguimiento, auditorías y evaluaciones .

Para la co-gestión de los fondos, se ha creado una cuenta conjunta entre ambos estados y se ha establecido el seguimiento de los parámetros belgas en el manejo de los mismos: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y respeto de los requerimientos legales. Asimismo, existen tres

niveles de gestión: por los Consejos Provinciales, por las instituciones socias (CONCOPE, SENPLADES, etc.) y por la CTB. La gestión directa por la CTB se refiere a los gastos directos que corresponden a sueldos, becas internacionales, evaluaciones, asesoría técnica, auditorías y gastos de seguimiento interno .

El papel más significativo de la CTB en el desarrollo del programa es la asistencia técnica. La cooperación belga busca fortalecer las capacidades de los actores sociales, para esto realiza un reconocimiento de las capacidades actuales de las localidades, quienes son el eje de acción. Los cursos y talleres realizados han tenido por finalidad la formación de personas con habilidades específicas en base a los objetivos del programa, para que en la práctica estas personas puedan tomar parte en las acciones del PDRNE. Lo que se espera es una experticia en desarrollo rural y fomento productivo .

La mayor parte de estos esfuerzos se han realizado a nivel seccional, es decir se ha priorizado la formación de funcionarios públicos, pero también a nivel de instituciones del gobierno central como el MAGAP o la SENPLADES. Incluso personas de las localidades contratadas por la CTB, quienes luego de un proceso de formación son integrados a las instituciones locales como funcionarios de juntas parroquiales, municipalidades y hasta consejos provinciales. La idea ha sido desarrollar destrezas de liderazgo en los futuros y actuales servidores públicos a nivel local, para insertarse a nivel nacional .

Como fondo de estas actividades, la CTB se empeña en cambiar la percepción de la política administrativa. Es decir, las instituciones locales deben propiciar una administración descentralizada, de modo que habilite la capacidad de los locales para crear sus propias políticas e impulsar sus propias iniciativas .

2.3. El compromiso de los actores para el desarrollo rural a través del PDRNE, su implementación y alineación a la Declaración de París.

2.3.1. Participación y responsabilidad de los actores en el proceso

El Programa de Desarrollo Rural del Norte del Ecuador ha sido pensado desde la lógica de la participación, integración y coordinación en las acciones de cada institución participante en el proceso de ejecución, lo que significa que cada uno de ellos tiene un rol determinado para la obtención de los resultados esperados.

Sin embargo, la responsabilidad primordial recae sobre los gobiernos provinciales, pues son los encargados de la coordinación y facilitación del programa en la provincia. Para esto, los gobiernos provinciales contarán con la asesoría por parte de diferentes servicios técnicos y las instituciones centrales.

La tabla del Anexo 3 resume el rol de cada uno de los actores tanto para el desarrollo rural en sí como para el PDRNE. Cabe resaltar que pese a los roles definidos para cada institución, existen a su alrededor una serie de fortalezas y debilidades que influyen al momento de poner en marcha su accionar en cuanto al programa y al desarrollo rural en sí.

Por ejemplo, el énfasis en el componente 1, fortalecimiento institucional, permite que cada una de estas entidades mejoren su capacidad de gestionar adecuadamente sus roles, para que de esta manera se cumplan los objetivos del programa y queden sentadas las bases sólidas para la continuidad de los procesos de desarrollo.

Asimismo, existe ya un lineamiento estatal claro y definido que promueve el fortalecimiento institucional de los organismos locales, como es el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. Éste puede ser considerado una herramienta fundamental en el proceso fortalecedor de los gobiernos locales, para que de esta manera asuman con mayor eficacia su rol en el desarrollo rural. Por otra parte la asistencia técnica brindada por las asociaciones de gobiernos locales, AME, CONAJUPARE y CONCOPE, se ve apoyada por varios proyectos de desarrollo que se llevan a cabo por parte de otras agencias de cooperación internacional .

Una de las debilidades que mayor riesgo implican para la implementación del programa es que no existe un lineamiento concreto que marque las pautas necesarias para un desarrollo rural en el Ecuador. las políticas de desarrollo rural no han sido establecidas en un marco nacional, sino más bien sectorial, es decir relegadas a la función de los ministerios correspondientes. Entonces, el problema yace en la falta de concertación y coordinación existente entre tres niveles diferentes: central-local-sectorial, que a su vez desemboca en la duplicación innecesaria de esfuerzos al optar por acciones similares entre estos distintos niveles, que no responden específicamente a las demandas de la población .

El PDRNE ha tomado como base el análisis del contexto institucional del desarrollo rural en la zona de intervención. A partir de esto, se construyó como parte integrante de las acciones del Programa, iniciativas orientadas al aprovechamiento máximo de las fortalezas presentes y a la reducción de los problemas y debilidades que afectan el desarrollo.

2.3.2. Compatibilidad del PDRN con el compromiso de eficiencia de la cooperación belga enmarcado en la Declaración de París

El Programa de Desarrollo Rural del Norte del Ecuador es de carácter innovador, establece un nuevo paradigma rural diferente del enfoque tradicional que han tenido los programas de cooperación. La siguiente tabla muestra las diferencias entre los enfoques tradicionales y el nuevo enfoque del PDRNE.

TABLA 9 NUEVO ENFOQUE DE COOPERACIÓN DEL PDRNE		
	ENFOQUE TRADICIONAL	ENFOQUE DEL PDRNE
Objetivo	Transferencias presupuestarias, ingreso agrícola, competitividad de las explotaciones	Competitividad territorial, valorización de los activos locales, aprovechamiento de los recursos subutilizados
Especialización	Agricultura	Diversos sectores del desarrollo rural (industria, fortalecimiento institucional, finanzas)
Actores	Administración nacional, agricultores	Instrumentos Subvenciones Inversiones Diversos actores locales (públicos, privados, ONG) en todos los niveles de administración

F

Fuente: CTB, RIMISP
Elaborado por: Natalie Avila Castro

Si se analiza su compatibilidad con los parámetros de eficiencia exigidos por la Declaración de París encontramos que el PDRNE cumple con casi todos los indicadores de eficacia de la Carta fundamentados en los 5 principios: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.

En cuanto a la apropiación, la cooperación belga se ha comprometido a ayudar al país socio en la generación y fortalecimiento de capacidades locales. El PDRNE cumple a cabalidad este enfoque de cooperación, incluso el énfasis del programa se encuentra en el componente 1: fortalecimiento institucional. Para esto, la CTB en el PDRNE se vale de una modalidad de cooperación: financiera y técnica, para que de esta manera el financiamiento del programa se ve complementado con procedimientos que apunten al desarrollo de capacidades en la población.

De igual manera, el PDRNE está estructurado de manera que la cooperación belga pueda alinearse a las prioridades de desarrollo nacional, pues se ha tomado de base el Plan Nacional del Buen Vivir para establecer los principios y estrategias que rigen el programa. Esto demuestra la compatibilidad del programa con el principio de alineación de la Declaración de París y el compromiso belga de eficiencia en la cooperación.

Otro indicador de este principio es la utilización de sistemas nacionales para el manejo de las finanzas, pues si bien en el programa la CTB tiene una parte del presupuesto exclusivamente en sus manos, la mayor parte del mismo está gestionado conjuntamente a través de las instituciones financieras nacionales. Y no solo esto sino que el PDRNE pone a las instituciones y organizaciones nacionales como las protagonistas y ejecutoras de prácticamente todo el programa. Así contribuye a que cada una establezca sus prioridades para el desarrollo. Irónicamente, esto es precisamente lo que ha ocasionado los retrasos en la ejecución del programa y el logro de sus objetivos, el problema aquí reside en la falta de coordinación entre las entidades y sus diferentes prioridades.

De igual manera, el programa se establece de tal modo que se evitan las estructuras de implementación paralelas en la cooperación internacional. El siguiente cuadro muestra la sinergia del programa con otras iniciativas de cooperación internacional:

TABLA 10
SINERGIA DEL PDRNE CON OTROS PROGRAMAS DE
COOPERACIÓN INTERNACIONAL

	INSTITUCIÓN	PROGRAMA/ PROYECTO	OBJETO
	Cooperación Técnica Alemana - GTZ	PROMODE	• Intercambio de experiencias y metodologías de planificación territorial y promoción del desarrollo económico (PACA)
	Agencia Española de Cooperación Internacional		
AECI	PRO-ODM	•	Integrar línea de base y actividades de seguimiento de los objetivos No. 1 y 2.
•			Acuerdos específicos para coordinar acciones en la provincia de Manabí con el Proyecto de Desarrollo Local financiado por la AECI.
•			Acuerdos específicos para acciones de diagnóstico y propuesta de integración de las remesas de emigrantes a proyectos productivos.
	Unión Europea		
UE	PRODERENA (en ejecución en las provincias de Carchi, Imbabura y Esmeraldas)	•	Acuerdos específicos para utilizar la metodología y reglamentos del Fondo Competitivo implementado en la zona, estableciendo mecanismo de ajuste de estas metodologías en forma participativa por el Comité de concertación provincial.
	Asociación Flamenca de Cooperación para el Desarrollo		
VVOB	PLANTEL	•	Complementariedad de acciones en planificación territorial
SNV	Iniciativa de "negocios inclusivos"	•	Intercambio de experiencias y complementariedad de acciones en las zonas de intervención.
USAID	RED PRODUCTIVA	•	Complementariedad de acciones en el fomento de capacidades a microempresarios prestadores de servicios a empresas medianas y grandes.

Fuente: CTB – DTF
Elaborado por: Natalie Avila Castro

Por otro lado, el PDRNE también da paso a la aplicación del principio de armonización de la Declaración de París y evoca el compromiso belga de armonizar sus esfuerzos de manera concertada a manera de programas en máximo dos sectores del desarrollo, que en el caso ecuatoriano corresponden a salud y desarrollo rural. El PDRNE es claramente un programa, con un enfoque mucho más amplio que el de los proyectos, pues contribuye a la visión de acciones concertadas para la consecución de resultados a largo plazo.

Asimismo, es un programa orientado a la consecución de resultados, los mismos que permitirán cumplir los objetivos de manera inherente. Existe un resultado por componente y para cada resultado se establece un número determinado de actividades para obtener lo planteado. Cabe recalcar también que todo el programa se establece en un marco de responsabilidad compartida, de hecho en la actualidad se está diseñando un sistema de evaluación dentro del PDRNE capaz de medir los progresos realizados por cada institución participante del mismo.

Adicionalmente, uno de las innovaciones más interesantes es su visión territorial. Cada vez se hace más evidente la necesidad de realizar acciones dirigidas no sólo a las personas y las familias rurales, sino combinarlas con acciones dirigidas al lugar donde se desenvuelve esa población. Esto ayuda a enfrentar el grave desafío de la pobreza rural desde sus raíces, dado que se propicia la creación de un nuevo entorno territorial favorable donde se promueva y se coopere con las diversas actividades productiva que realizan esas familias y exista un contexto que facilite el acceso a las oportunidades, de modo que exista un solidez cooperativa entre la población y así se contribuya al fortalecimiento de las instituciones sociales .

A manera de conclusión, dado que el PDRNE se fundamenta en la propuesta ecuatoriana, refleja un complejo marco en el que convergen tanto los las prioridades de desarrollo para el Estado como las de la cooperación belga; pero sobre todo, las necesidades y demandas de las poblaciones locales. Por tal razón el programa conjunto entre el Reino de Bélgica y el Ecuador, al ajustarse a la agenda nacional y sus objetivos y a las circunstancias de las localidades, responde efectivamente a las exigencias de la Declaración de París. Por lo tanto, cumple los parámetros de la misma en cuanto a eficiencia.

El PDRNE pone a prueba la capacidad de las instituciones y procedimientos democráticos de las zonas para conducir los procesos sociales, en condiciones de equidad y legitimidad política, especialmente de los gobiernos municipales que son los responsables de procesar las presiones

sociales y responder eficientemente a los imperativos del entorno. Por estas razones, la gobernabilidad local se constituye en un tema clave de las provincias del norte del Ecuador.

2.3.3. Evaluación general del programa

En el Documento Técnico y Financiero (DTF) del programa se encuentran plasmados tanto los objetivos como los resultados, actividades, estrategias, presupuesto, cronograma y demás herramientas necesarias no sólo para la planeación y ejecución del mismo, sino también su evaluación. Según las pautas establecidas en este DTF el programa estaba establecido para un periodo de 4 años, lo que señala a mediados del 2012 como la fecha de finalización del programa; sin embargo, hoy en día se realizan evaluaciones a cargo de un comité externo con el fin de conocer los progresos y fallas del programa. Los resultados oficiales de estas evaluaciones se presentaron en agosto del 2011, según los cuales se determinó la prolongación del programa para dos años más .

A partir de una visión general, la ejecución del PDRNE ha avanzado a paso lento, en sus inicios a mediados del 2008 se presentaron ciertas situaciones que ocasionaron retrasos en el proceso de implementación. Este primer año de arranque estuvo determinado por un cierto nivel de anclaje institucional nacional en el que únicamente se pudo avanzar con las etapas de planificación y se establecieron los primeros convenios temporales de ejecución para el 2009. Así en ese año, se realizaron las primeras contrataciones de equipos técnicos provinciales y nacionales por parte de la CTB y se definieron los procedimientos para la ejecución del componente 1 y el diseño interinstitucional del componente 2 .

Desde inicios de su ejecución, el programa ha tenido cierto énfasis en el componente 1: fortalecimiento institucional, pues se ha considerado que ésta es la base para los procesos de desarrollo. Instituciones fuertes capaces de promover iniciativas y animar a la participación ciudadana justa y democrática en beneficio de la mayoría son necesarias para un desarrollo sostenible, el mismo que de por sí incluye el desarrollo económico de las zonas, tal como se refuerza en los componentes 2 y 3, con el fin de mejorar las condiciones financieras y sociales de las poblaciones rurales de Q1 y Q2.

De esta manera, en el 2009 el programa apoyó a la conformación de los Comités de Concertación, en los que se reúnen los gobiernos locales y las instituciones públicas que influyen el desarrollo rural y que adicionalmente, son instancias de decisión a partir de las cuales se rige la gestión del programa en las respectivas localidades . En efecto, este ha sido uno de los avances más significativos al respecto: el establecimiento de espacios de diálogo entre los diferentes actores del desarrollo en cada una de las provincias a través de los respectivos Comités de Concertación. De esta manera se ha logrado que las instituciones locales discutan aspectos claves para las economías rurales, relacionándolas a sus contextos y necesidades específicas. Este puede ser considerado como el mayor logro del programa, puesto hoy en día los Comités han logrado convertirse en cuerpos de diálogo multisectorial y multi-institucional en diferentes niveles de acuerdo y evolución .

Del mismo modo, en el 2010 se realizaron actividades que empujan hacia un rendimiento coordinado de todos los actores a través de procesos participativos para decisiones compartidas concernientes a la asignación de recursos y la alineación de los mismos con los planes de desarrollo en cada provincia, lo que de cierta manera impulsó a las autoridades locales a incrementar, aunque en proporciones muy pequeñas por ahora, como parte del presupuesto institucional, los montos destinados a la promoción de actividades productivas que incluyan a las poblaciones más pobres .

En cuanto a los componentes 2: apoyo a iniciativas económicas, y 3: acceso a servicios financieros rurales, los avances en relación al componente 1 han sido pocos. No necesariamente por falta de apoyo o recursos, sino por la falta de coordinación entre los actores involucrados en el proceso y por inconsistencias en el manejo de recursos. En cuanto al componente 2 la incapacidad de gestión y apropiación de roles de los actores involucrados, sumadas a la falta de iniciativas han provocado retrasos en la ejecución del programa. La infraestructura, conocimiento técnico y bases sólidas para el componente 2 ya está lista, sin embargo no han sido aprovechadas según lo esperado .

Por otro lado, en relación al componente 3, resalta el liderazgo del MIES en cuanto a estudios en las cinco provincias para implementar mecanismos que faciliten el acceso servicios financieros rurales dejando de lado los inconvenientes como garantías, rentabilidad, respaldos financieros y demás requisitos que las poblaciones rurales pobres no pueden cumplir o a su vez, demostrar. En concordancia, se ha pensado en servicios financieros rurales prestados por cooperativas en

calidad de organizaciones de segunda base a partir de la Corporación Nacional de Finanzas Populares, creada en marzo del 2011 .

La siguiente matriz explica algunos de los contenidos del DTF del Programa de Desarrollo Rural del Norte del Ecuador y los avances realizados al respecto de cada componente:

TABLA 11
CONTENIDOS DEL DTF Y AVANCES AL RESPECTO
COMPONENTE RESULTADO AVANCE

1. **Fortalecimiento Institucional** Las capacidades de gestión y coordinación de los actores institucionales públicos vinculados al desarrollo económico rural • **Construcción de políticas sectoriales**
 - **Generación de información para armonizar la planificación**
 - **Articulación de las política sectoriales con las políticas provinciales**
 - **Fortalecimiento de las competencias de los Gobiernos Provinciales**
 - **Apoyo a la armonización de los planes territoriales Fortalecimiento de las Unidades de Fomento Productivo y Planificación de los Gobiernos Provinciales**
 - **Establecimiento y adecuado funcionamiento de los Comités de Concertación Provinciales**
-
2. **Apoyo a iniciativas ecoómicas** Las iniciativas económicas, que incluyen al Q1 y Q2, generan mejores ingresos y empleos en la zona de intervención • **Reglamento y manual del FIRC (Fondo de Inversiones Rurales Compartidas) aprobados y socializados**
 - **Equipos de Unidades de Supervisión Línea Base de Sistemas de Producción y Cadenas Productivas**
 - **Proyectos FIRC "ruta corta"**
 - **Asesoría para la institucionalización del fomento productivo en las estructuras orgánicas de los Gobiernos Provinciales**
-
3. **Acceso a servicios financieros rurales** Los pequeños productores del Q1 y Q2 tienen acceso a servicios financieros rurales • **Liderazgo del MIES en la política de crédito**
 - **Lineamientos para instrumentos de crédito PDRNE**
 - **Lineamientos para la definición de la política de crédito, insumos para consultorías y contratación de servicio técnico especializado**
 - **Apalancar fondos e iniciativas afines**

Fuente: CTB
Elaborado por: Natalie Avila Castro

Si bien se han registrado ciertos avances un tanto significativos en el programa, se puede constatar que los resultados hasta ahora no se han cumplido de la manera esperada. A la opinión del Asesor Nacional del PDRNE, la estructura y énfasis del programa tomó por sorpresa tanto al estado y las organizaciones locales, cuyas instituciones no han podido asumir por completo los roles a los que se habían comprometido; como a la estructura financiera belga, que aún sin

cambios drásticos en el presupuesto destinado al programa, ha ejecutado tan solo 12% de los recursos totales, no por falta de los mismos sino por falta de iniciativa y gestión de las instituciones nacionales que han retrasado el proceso .

Asimismo, el asesor nacional menciona que una de las razones principales de la limitada gestión de las instituciones que están a cargo del proceso es su visión desintegrada de programa-actividades-recursos . La lógica nacional no ha sido la de ver un fin sino los medios, en otras palabras las instituciones encargadas no miran el programa de manera integral: empleo de recursos para la consecución de un objetivo. Al contrario, su visión ha sido la de fondos de financiamiento para actividades, que en muchas ocasiones son aisladas a los fines propuestos. Por lo tanto, se han dado fuertes procesos de negociación para el manejo y destino de los fondos, lo que ha retrasado la implementación de los mismos o los ha desviado del objetivo para lo cual originalmente estaban destinados.

Sin embargo, los avances alcanzados hasta la fecha, especialmente en lo que se refiere al componente uno, han sido importantes para el establecimiento de una base para el desarrollo posterior. La Cooperación belga ha dejado completamente el protagonismo del programa en manos de las instituciones nacionales, por lo que cada una ha evolucionado en su modo de gestión. Inclusive, algunos pilotajes del programa han dejado un aprendizaje bastante interesante para las instituciones encargadas y para otras que no han participado de manera directa en la ejecución del programa, como es el caso del levantamiento de cadenas productivas en la provincia de Manabí, cuya metodología está siendo implementada por el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO). Pero sobre todo, los insumos de discusión generados en el seno de los Comités de Concertación han sido tomados como referencia para el establecimiento de diálogos multi-institucionales, cuyo modelo está siendo aprovechado por otras instituciones nacionales .

Para concluir, puede decirse que el mayor inconveniente en el cumplimiento del programa ha sido la falta de coordinación entre todos los actores del programa, que viene dado por la falta de visión integral acerca del mismo. Las iniciativas de fortalecimiento institucional apuntan a que este problema reduzca de manera que las instituciones sean lo suficientemente sólidas para actuar conforme a los objetivos definidos y trabajar conjuntamente por el mismo fin. Satisfactoriamente, es el componente uno el que mayor avance registra, por lo que se espera una pronta iniciativa de mejor gestión institucional.

A modo de conclusión, el énfasis de la cooperación belga y el PDRNE en el fortalecimiento institucional responde a la realidad de los gobiernos y sociedades locales. Su falta de capacidad de concertación en la multitud de actores, demuestra la debilidad de las instituciones para actuar por un mismo fin y para asumir nuevos cargos y responsabilidades. Los avances del programa al respecto son muy limitados aún, pero los resultados arrojados hasta ahora demuestran que la clave de un desarrollo está en las manos de las instituciones representativas que incluyan en su funcionamiento espacios de diálogo para conocer las necesidades reales de su población.

En el siguiente capítulo se muestra porqué es necesario un proceso previo de fortalecimiento institucional para sentar las bases del desarrollo de las sociedades locales y finalmente se hace una análisis completo del funcionamiento del PDRNE y la cooperación belga en la zona.

CAPITULO III EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL FRENTE A LAS NUEVAS POLÍTICAS ESTATALES EN EL MARCO DEL PDRNE

3.1. Implicaciones del fortalecimiento institucional

El fortalecimiento institucional es un aspecto que ha cobrado más fuerza durante los últimos tiempos entre los programas de cooperación internacional. Esto se debe principalmente a la falta de sostenibilidad de los proyectos realizados por los distintos actores internacionales, independientemente de la naturaleza de los mismos. Pues, una vez finalizada su intervención directa, la mayoría de sociedades beneficiarias no tienen la suficiente capacidad para prolongar los resultados obtenidos por los programas. Por tal razón, es fundamental la integración de las instituciones locales dentro de los procesos de desarrollo impulsados por agentes internacionales, para que de esta manera exista el aprendizaje y, sobre todo, el fortalecimiento de sus capacidades que contribuya a la sostenibilidad de las iniciativas en el largo plazo y eventualmente al desarrollo de la sociedad en la que se desenvuelven.

El fortalecimiento institucional en general se refiere a todas las medidas para mejorar el desempeño o la capacidad de gestión de una institución para la consecución de sus objetivos. Los procesos de fortalecimiento institucional exigen grandes compromisos por parte de actores locales, estatales y hasta externos. Veremos por qué son especialmente necesarios la descentralización, la autonomía y el empoderamiento de las autoridades locales para el fortalecimiento de las instituciones y finalmente, de qué manera puede contribuir la cooperación internacional a este aspecto.

3.1.1. La descentralización: un aspecto fundamental

La historia del Ecuador y de América Latina en general muestra una clara inclinación hacia el centralismo, que se hace presente desde el legado monárquico de las colonias y se reafirma con la consolidación del poder y autonomía en los Estados-Nación luego de la independencia. La concentración del poder alrededor de un centro, llevó al Estado a convertirse en el supuesto garante de las libertades y derechos individuales; mientras que los poderes locales tenían una escasa gestión administrativa y ninguna capacidad de decisión política. En otras palabras, el Estado llegó a ser el precursor de la construcción nacional y por ende, el motor principal para el desarrollo .

Aunque al sistema central de gobierno se le atribuyen grandes progresos sociales como la creación de mecanismos de distribución de riquezas y servicios para la satisfacción de necesidades básicas; los logros globales no contemplan un sinnúmero de requerimientos que se manifiestan exclusivamente a nivel local. Por eso resulta fundamental un mayor involucramiento y protagonismo de las localidades tanto en la expresión de sus necesidades como en las iniciativas para satisfacerlas.

La consecuencia más evidente del centralismo en el Ecuador es precisamente la debilidad de estas instituciones locales, en especial en municipios de ciudades pequeñas y rurales, cuyos efectos se analizaron anteriormente, pero que se hacen visibles principalmente en su modo de funcionamiento y gestión, por el poco conocimiento y transparencia para cumplir con su función; en sus recursos humanos y políticas institucionales, por su poca preparación y falta de estímulo laboral; en el manejo de sus recursos financieros y económicos, por su alarmante dependencia del presupuesto estatal, poca iniciativa para generar recursos propios y su escasa inversión; y finalmente, en su rol frente a los desafíos del desarrollo, por el impulso casi nulo a iniciativas productivas y de empleo propias .

En este contexto, la adaptación de las instituciones locales a los nuevos procesos de desarrollo procura nuevas formas de regulación. Es aquí en donde entra en escena la descentralización político-administrativa, lo que supone una reorganización y reconstitución de la dimensión local para asumir con eficiencia y eficacia su nuevo rol, con el fin de promover el desarrollo equitativo y sostenible dentro del territorio. En efecto, la descentralización trae consigo un sentido de responsabilidad ante una población para satisfacer sus requerimientos y cumplirlos con honestidad, por tal motivo constituye una de las principales iniciativas y retos en la búsqueda por aumentar la capacidad de respuesta de las autoridades locales frente al desarrollo.

La descentralización es un proceso en el que se transfiere la gestión política, administrativa y financiera de los servicios y competencias de un estado central a las entidades u organismos locales. En teoría, un proceso de descentralización en el que se cumplan los compromisos y se sumen los esfuerzos de actores tanto locales como centrales, debe permitir la incorporación progresiva de los sectores excluidos a nivel nacional, especialmente el rural, dentro del sistema social de modo que exista mayor participación y control de la sociedad local en la administración pública .

Por lo tanto, lo que comprende es altamente complejo ya que no se refiere únicamente a cambios a nivel local sino también un replanteamiento de roles gubernamentales a nivel central, a nivel de Estado; y sobre todo requiere instituciones locales fuertes y sólidas capaces de hacer frente al porvenir. Es decir, la descentralización y el fortalecimiento institucional de los organismos territoriales son procesos simultáneos y complementarios que se deben llevar a cabo para mayor independencia, autonomía y mejor gestión de los mismos. El proceso descentralizador debe ser gradual y participativo de modo que contemple a toda la localidad, para crear políticas e iniciativas de desarrollo que correspondan a la capacidad y realidad local .

Esto no quiere decir que se pretende minimizar la acción del Estado a nivel local pues su función sigue siendo tan importante como siempre, por eso cabe recalcar que la descentralización no pretende dotar de una autonomía absoluta que traiga como resultado dos entes completamente separados. Al contrario una descentralización en el sentido adecuado pretende una colaboración entre actores locales, centrales y exógenos, como los agentes de cooperación internacional. Es así como el Programa de Desarrollo Rural del Norte del Ecuador contribuye a las sociedades locales; en primer lugar porque impulsa el fortalecimiento institucional de las mismas con el fin de crear un ambiente sólido y propicio para el desarrollo de las zonas; y segundo, porque conjuga elementos de cooperación entre varios actores internacionales, como la cooperación financiera y técnica belga, y nacionales, como el gobierno ecuatoriano, representado por las instituciones centrales como los ministerios y secretarías nacionales.

Finalmente, la descentralización es fundamental para el proceso de fortalecimiento institucional, pues de esta manera se dota de mayores competencias a las autoridades locales; lo que a su vez constituyen nuevos retos para mejorar su gestión administrativa y les permite una mayor participación política dentro del sistema de gobierno central y de sus ciudades dentro del sistema de gobierno local. Esto último es importante, puesto que nadie conoce mejor las necesidades de una comunidad sino sus habitantes; de esta manera poder propulsar iniciativas de desarrollo que correspondan a sus capacidades y potencialidades.

3.1.2. La autonomía local y empoderamiento de sus autoridades

El fortalecimiento institucional además de la descentralización político-administrativa de los territorios locales, requiere autonomía y empoderamiento para asumir sus nuevos roles. Estos tres aspectos, muy relacionados entre sí, son fundamentales en este proceso de fortalecimiento de sus capacidades pues de este modo las sociedades locales pueden llegar a ser los protagonistas de su desarrollo.

La Real Academia Española nos da un significado bastante claro de la autonomía: “Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”. Al hablar de autonomía nos referimos a la libertad de elección de sus autoridades en un proceso transparente y democrático, a la capacidad de imponer contribuciones para recaudar fondos para el financiamiento, a la responsabilidad de satisfacer los requerimientos de la población, a una organización sin dependencia central.

La autonomía se ha interpretado de varias maneras, inclusive de forma radical se le ha atribuido en ocasiones el mismo sentido que la soberanía, cuando en ningún caso la autonomía local pretende una ruptura a nivel nacional. Por el contrario, la autonomía tiene un poder limitado que se circunscribe a la consecución de sus intereses correspondientes a las necesidades de su territorio y su realidad; cada organización territorial, en este caso los gobiernos locales, continúan formando parte de un todo: el Estado .

En otras palabras, los gobiernos locales autónomos tienen la potestad de establecer sus intereses y el deber de disponer de los medios necesarios para conseguir sus objetivos, sociales, económicos y políticos. Esto es muy importante porque no se trata de algo sencillo sino es un estado complejo que requiere la independencia de la sociedad local en todos los campos del desarrollo. Sin embargo, con relación al PDRNE, la autonomía se hace fundamental para el fortalecimiento de las instituciones de gobierno local pues al dotarlas de autonomía suficiente, el territorio puede administrar eficientemente sus propios recursos y liberar la iniciativa creativa de los individuos y grupos en las sociedades locales .

No obstante en el Ecuador, el tema de las autonomías ha sido una compleja cuestión dada la inequidad que se ha desarrollado entre provincias, cantones y ciudades. En la actualidad es muy fácil reconocer las diferencias entre cada territorio del país, por su nivel de desarrollo, situación geográfica, dotación de recursos, entre otros aspectos que al momento de enfrentarse a un proceso de autonomía se encuentran ante una situación de riesgo, pues gran parte de ellos no tienen la capacidad para ser autónomos, sobre todo en lo que a recursos propios se refiere. Hay provincias que no tienen otra fuente de sobrevivencia que los recursos estatales, pues sus ingresos tributarios y demás, son realmente mínimos en comparación con las transferencias presupuestales, tal es el caso de las provincias de Bolívar, Napo y Zamora Chinchipe, cuyo financiamiento público está conformado en más del 95% por transferencias estatales .

Por eso es fundamental fortalecer las capacidades locales para generar recursos y saber administrarlos adecuadamente en pro del desarrollo de la misma sociedad, manteniendo la autonomía sobre su territorio e intereses sin que eso perjudique a otras instituciones o los intereses de otras comunidades. De esta manera, podría decirse que la autonomía es la consecuencia de la descentralización.

Por otra parte, el empoderamiento, entendido como “el aumento del poder de las personas para generar cambios” , es un concepto clave del fortalecimiento institucional, ya que resalta la facultad de los individuos o grupos para formular, involucrarse y beneficiarse de los procesos de desarrollo que se llevan a cabo en su territorio. Generalmente este accionar contempla a los grupos vulnerables en su afán de tomar el control de sus recursos y reforzar sus capacidades para ser protagonistas de tal cambio. En el caso de los gobiernos locales, el empoderamiento hace alusión al incremento de la capacidad para ser más autónomos y autosuficientes, es decir emprendedores para crear desarrollo; de manera que su dependencia estatal en cuando a la provisión de servicios y hasta de empleo sea mucho menor. También implica la responsabilidad para abrirse oportunidades de acceso a mercados y a las estructuras políticas, para participar en la toma de decisiones. En fin, es un proceso que lleva a una forma de participación tanto individual como colectiva dentro del sistema político, social y económico que los rodea .

El empoderamiento individual es el punto de partida para el cambio, ya que corresponde a cada sujeto de la sociedad tomar conciencia de su pertenencia a la misma, de su obligación social para con ella y de su importancia dentro de los procesos de desarrollo de manera participativa tanto en la exposición de los intereses y necesidades colectivos como en la consecución de los mismos. Por su parte el empoderamiento colectivo es la expresión y participación de la sociedad como tal, en conjunto, para participar y defender sus derechos con objetivos comunes. En resumen, el empoderamiento individual es la toma de conciencia sobre la situación en que viven las sociedades rurales marginadas y el empoderamiento colectivo es la consiguiente búsqueda del cambio. En este aspecto, los individuos pasan de ser simplemente beneficiarios del desarrollo a propulsores de su propio bienestar y el de los que les rodean.

La filosofía del empoderamiento relacionada a la cooperación al desarrollo busca que los agentes de ayuda no sólo escuchen a las personas con las que trabajan, sus necesidades, percepciones y objetivos, sino también les otorguen el protagonismo dentro de los procesos de desarrollo. De esta manera tales organizaciones se limitan a ser meras facilitadoras de la ayuda, más no las ejecutoras. En este caso, el PDRNE cumple con este postulado, puesto que la CTB viene a ser un ente de apoyo técnico y económico para las instituciones locales quienes sí son las constructoras del proceso de desarrollo y fortalecimiento institucional .

3.1.3. Generación de Capacidades: Relación entre Cooperación financiera-técnica y fortalecimiento institucional

Desde que se ha extendido la importancia del rol de los gobiernos locales en los programas de desarrollo, existen procesos de fortalecimiento institucional impulsados por las mismas localidades, o en la mayoría de los casos, por instituciones centrales y el gobierno; pero sobre todo se hace hincapié en implementar estas iniciativas cuando hablamos de cooperación internacional, de manera que las instituciones locales sean capaces de prolongar los efectos de la ayuda.

A lo largo de los 90, tras los diagnósticos críticos realizados a la cooperación internacional se promovieron propuestas de cambio en la manera de suministrar esta ayuda, una de ellas fue el diseño de acciones enfocadas en el desarrollo de las capacidades institucionales de los receptores. En base a esto se dio prioridad a procesos de promoción de sus capacidades locales, diseño de programas adecuados a las necesidades identificadas por los beneficiarios, mayor atención a las actividades de capacitación y formación de la sociedad local y mejor diálogo y colaboración entre expertos internacionales e instituciones locales .

De esta manera la cooperación internacional financiera-técnica se acerca un poco más a la consecución de la sostenibilidad de la asistencia internacional, en el sentido de que a través de la transferencia de conocimientos técnicos permite que las localidades refuercen sus capacidades y en muchas ocasiones, adquieran nuevas competencias, permitiendo el fortalecimiento de su sociedad y el de sus instituciones representativas.

La relación entre la cooperación internacional financiera-técnica y la generación de capacidades en las sociedades locales es compleja de cierta manera, pues existen varios aspectos que deben tomarse en cuenta al momento de llevarlos a la práctica, especialmente en lo que a la cooperación técnica se refiere. Estos aspectos pueden resumirse en tres: el ámbito de acción de esta modalidad de cooperación, su naturaleza misma y la relación que plantea entre donante y receptor

En primer lugar se debe tener muy presente que la cooperación técnica actúa no sólo a nivel de individuos sino también de sus organizaciones. En todo proceso de desarrollo el sistema de organización de una sociedad beneficiaria es imprescindible, pues es en este medio institucional en donde se crean, fomentan y hasta inhiben las capacidades humanas para el desarrollo. "Se asume que el desarrollo sostenible requiere personas a todo nivel de la sociedad para coordinar sus esfuerzos que, a su vez, requiere instituciones y organizaciones que conciten a las personas en un modo que fortalezca y estimule la colaboración y la acción concertada" .

De acuerdo con esto, los programas de cooperación internacional deberían incluir prácticamente de manera casi obligatoria una proporción de asistencia técnica a las instituciones locales de manera que las instituciones adquieran nuevas capacidades, tratando de responder a las carencias que se revelan en el funcionamiento conjunto de la sociedad. Es importante tener esta visión integral de la sociedad como un conjunto, dado que los programas y los resultados esperados deben operar a este mismo nivel y en el caso del fortalecimiento institucional para la generación de capacidades, es de vital importancia mantener esta visión, considerando e identificando las carencias y capacidades humanas y organizativas de forma conjunta.

En segundo plano está la naturaleza de las actividades que se impulsan en esta modalidad de cooperación, pues el 100% de ellas apuntan a la creación de capacidades y nuevos conocimientos humanos e institucionales en la sociedad beneficiaria. Sin embargo las carencias y debilidades necesarias para generar nuevas capacidades son identificables en las personas que forman parte de las instituciones, en sus estructuras organizativas, sus marcos operacionales y otros aspectos, y en muchos casos las nuevas capacidades y recursos resultan difíciles de transmitir a la sociedad local dadas las diferentes circunstancias que se presentan en relación a aquellas en donde nacieron.

Por eso, es mucho más importante que la cooperación financiera-técnica impulse la creación de capacidades en la sociedad local que la mera transferencia de las del donante . Este aspecto pone de manifiesto la particular atención que se debe tener al contexto social, económico, político y ambiental tanto de la sociedad beneficiaria como del país en general, asimismo tomar en cuenta las capacidades locales existentes en ese momento para tener un punto de partida sobre el cual construir el consiguiente desarrollo de sus capacidades.

Finalmente el último aspecto que debe tomarse en cuenta en los procesos de fortalecimiento institucional y la generación de capacidades es la relación donante-receptor que la cooperación financiera-técnica establece. El nivel de desarrollo y conocimiento tecnológico del donante le valen ante el receptor un falso grado de supremacía percibido por la sociedad local, lo cual trae como efecto una desvalorización de sus capacidades . Por eso es importante trabajar por el empoderamiento de los individuos de la localidad para tomar conciencia de sus debilidades, necesidades y condiciones; así promover en conjunto un cambio a partir de las riquezas y potencialidades con que cuentan en su territorio y fortalecer las capacidades tanto dentro de la sociedad como en sus instituciones, a través de la asistencia técnica y financiera.

En conclusión, el fortalecimiento de los gobiernos locales en el norte del Ecuador, no es simplemente una respuesta a su situación de debilidad y exclusión, sino una práctica destinada a mejorar las condiciones de vida y superación de la pobreza de sus habitantes. La lógica del fortalecimiento institucional responde al hecho de que son los municipios y las juntas parroquiales los niveles de gobierno más cercanos a las personas, por lo tanto son tales autoridades las que deben representar las necesidades de su sociedad a nivel central, pero sobre todo, son quienes necesitan una gestión eficiente capaz de asignar los recursos en función de las prioridades que tenga su comunidad.

Para este fin es necesario que dichos niveles de gobierno cuenten con la autonomía y empoderamiento necesarios para hacer frente a su propio proceso de desarrollo, aunque esto

signifique a su vez un proceso complejo por el que las personas tomen conciencia también de sus derechos, capacidades e intereses, y de cómo éstos se relacionan con los de las otras personas e instituciones. Pero aún más necesaria se vuelve la generación de capacidades que permitan la sostenibilidad de las iniciativas, es en este punto en donde la cooperación internacional para el desarrollo, en forma de cooperación técnica-financiera, contribuye a la mejora de la capacidad institucional de los actores del desarrollo.

3.2. La política estatal para el fortalecimiento institucional, la cooperación internacional y el desarrollo

Como se analizó anteriormente, el rol del Estado en el desarrollo de su población es innegable, por eso merece la pena conocer la visión estatal sobre los temas más relevantes de este trabajo. Así, se ha considerado primordial presentar la política estatal con relación al fortalecimiento institucional, dado que el PDRNE considera esto como el pilar del desarrollo. Asimismo, veremos cuál es la concepción estatal sobre la cooperación internacional y finalmente, cuáles son sus metas de desarrollo, de manera que pueda ser una guía para los agentes de cooperación para que puedan alinear sus programas al modelo de desarrollo nacional, correspondiendo así a la búsqueda de eficiencia de la cooperación internacional. Todo esto en referencia a las posibles compatibilidades que la política estatal pueda tener con la estructura y objetivos del PDRNE.

3.2.1. La descentralización, autonomía y empoderamiento desde la visión estatal

Durante los últimos años en el Ecuador se ha dado un énfasis especial al proceso descentralizador, aunque más teórico que práctico, pues los principios de un estado descentralizado se plasman en la Constitución del 2008. En su primer artículo reconoce que el estado ecuatoriano “se gobierna de manera descentralizada”, posteriormente en el artículo 3 reconoce como deber del estado el fortalecimiento del proceso de descentralización y autonomías para un desarrollo equitativo y solidario del territorio nacional. Algo novedoso a este respecto es la designación de los diferentes niveles de gobierno local como Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD, que incluye a los concejos regionales, provinciales, metropolitanos, municipales y juntas parroquiales rurales y establece claramente cuáles son las competencias exclusivas de estos niveles de gobierno. Para mayor detalle al respecto, diríjase al Anexo 4.

Por otra parte, la Constitución también establece que los GAD deben regirse por una ley que determine las pautas para poner en marcha el proceso descentralizador, la autonomía, el fortalecimiento institucional y la transferencia de competencias, es así como se crea posteriormente en el 2010 el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). En este código se da una clara definición de lo que el estado ecuatoriano busca con estos procesos:

El artículo 105 del COOTAD menciona: “La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”. Esto constituye una garantía y una gran responsabilidad por parte del Estado de proveer los recursos necesarios para la descentralización de los gobiernos locales, tanto financieros en lo que se refiere a la asignación de recursos estatales que por lo establecido en la Constitución (Art. 271) corresponde al 15% de los ingresos permanentes del estado; como humanos, en cuanto a funcionarios capacitados que puedan contribuir al desarrollo de los GAD y administrar las nuevas competencias locales, asumiendo las obligaciones laborales que eso implique.

Todo esto se espera lograr a través de un Sistema Nacional de Competencias que no es más que el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados al ejercicio de las competencias correspondientes a cada nivel de gobierno, administrado por un organismo técnico conocido como el Consejo Nacional de Competencias, quien a su vez tiene la responsabilidad de diseñar los procesos de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales junto con la AME, CONCOPE y CONAJUPARE y podrá establecer convenios para la formación y capacitación del talento humano con organizaciones no gubernamentales, universidad e institutos de capacitación profesional.

El fortalecimiento institucional es un concepto clave en el proceso de descentralización con el fin de generar condiciones y capacidades necesarias en los gobiernos locales para ejercer las competencias asignadas de manera eficiente, participativa y transparente. Además el COOTAD señala que el fortalecimiento institucional para que los gobiernos locales lleguen a ser autónomos debe ser un proceso paralelo a la descentralización y permanente. “En consecuencia, el ejercicio de la autonomía y la descentralización supone para los gobiernos autónomos descentralizados la

responsabilidad y el reto de emprender un fortalecimiento institucional de cara a asumir sus roles”

Asimismo, el proceso de transferencia de competencias se espera que sea progresivo, en primer lugar realizando una evaluación de las capacidades existentes en cada uno de los niveles de gobierno para el cumplimiento de las competencias a descentralizar y de aquellas que ya han sido descentralizadas y han estado ejecutándose previamente para medir el nivel de eficiencia de los mismos. De este modo se prevé definir los gobiernos a quienes se les transferirá nuevas competencias y aquellos quienes deben pasar por un proceso de fortalecimiento institucional específico para asumir sus nuevas responsabilidades. Así, queda abierta la opción para la administración estatal temporal de las competencias de un gobierno local que aún no contemple la fortaleza institucional necesaria para recibir competencias .

De esta manera se constata la importancia de la descentralización para una mejor administración estatal en pos de la equidad y pronta respuesta de las necesidades de la población, pues se plasman únicamente en una ley relativa sino también en la Constitución de la República. Asimismo, queda sentada la necesidad y vitalidad de un proceso de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales con el fin de que puedan asumir con eficiencia sus nuevos roles administrativos, que sin embargo involucra una gran responsabilidad financiera en cuanto a la generación de sus propios recursos financieros adicionales a los asignados por el Estado.

El tiempo en vigencia de este código es aún muy corto como para analizar el cumplimiento del mismo, de la puesta en marcha de las disposiciones que trae o de sus efectos sobre el territorio del país, lo que puede decirse es que el proceso descentralizador en el Ecuador en la práctica avanza muy lentamente sobretodo en cuanto a las competencias sectoriales pues los diferentes ministerios aún no ceden en su totalidad las competencias a nivel de gobierno local, incluso existe algunas superposiciones de las mismas que generan confusión y alteraciones en el proceso conjunto por un lado, y por otro la independencia financiera es un ideal a largo plazo pues las iniciativas productivas deben ser sostenibles e incluso la imposición de tributos en la sociedad causa conmociones sociales, especialmente en los sectores más pobres del territorio.

Sin embargo, el PDRNE espera contribuir a los esfuerzos del gobierno por construir una nueva forma de estado descentralizado, en la que los gobiernos locales asuman un rol de facilitadores del desarrollo económico rural, a través del fortalecimiento de sus instituciones locales. No obstante, en el Ecuador el tema de la descentralización se ha convertido en un objetivo inconcluso pues en la práctica algunos municipios han propulsado con éxito algunas iniciativas para elevar su capacidad de gestión, pero el obstáculo se presenta al momento de obtener el control real de las competencias, a pesar del mandato constitucional y las normas que existen para que lo hagan.

3.2.2. Políticas para la cooperación internacional

La política de cooperación internacional en el Ecuador refleja la urgente necesidad de eficiencia y eficacia en la ayuda, pues exige la complementariedad y mutua responsabilidad entre sus actores frente a los retos que plantea el desarrollo. La política ecuatoriana pone al Estado como la principal contraparte en la celebración y negociación de acuerdos de cooperación y ve a los agentes de cooperación como un complemento en lugar de un sustituto a su gestión, además impulsa los planes de cooperación que se insertan en los objetivos nacionales de desarrollo , de hecho en el artículo 416 de la Constitución se manifiesta que “las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores...”

La política del Estado en cuanto a cooperación internacional se inserta en el compromiso de eficiencia plasmado en la Declaración de París, pues incita a que los donantes alineen sus programas con las estrategias de desarrollo nacionales y se impulse el fortalecimiento de las capacidades institucionales del país socio y hace hincapié en un tipo de cooperación que complemente la ayuda financiera con la asistencia técnica, pues se trata de fomentar conocimientos y experiencias técnicas para que a través de este conocimiento técnico se asegure la continuidad de programas y proyectos .

En este contexto, para el Ecuador el principal aporte de la cooperación Norte-Sur es el “fortalecimiento de capacidades institucionales y de talento humano, la transferencia de tecnologías y de conocimientos” , para que de esta manera contribuya en primer lugar al desarrollo social conforme lo plantean los nuevos lineamientos del Buen Vivir, y en segundo lugar a la eficiencia y sostenibilidad de los esfuerzos de la cooperación internacional. Sin embargo, aunque la cooperación Norte-Sur en el Ecuador continúa siendo la fuente más significativa de cooperación en el país, el Estado ha dado un fuerte impulso a la cooperación Sur-Sur, de manera

que se establezca una plataforma de colaboración horizontal entre países en mismas condiciones de desarrollo para aprender de ellos mismos.

El interés creciente del Ecuador y muchos otros países por un tipo de cooperación más eficiente, que pueda crear y transmitir capacidades y nuevos conocimientos al servicio del desarrollo de los pueblos más vulnerables, le da a la cooperación financiera-técnica un lugar privilegiado entre otras formas de cooperación internacional. Incluso ha cobrado mayor influencia en el Ecuador, pues solo entre 2007 y 2009 se ha desembolsado \$ 219,4 millones en cooperación financiera-técnica, los mismos que corresponden al 67% del monto desembolsado durante la última década y ha sido en su mayoría suministrada mediante acuerdos bilaterales con EE UU y Bélgica a la cabeza

En cuanto al PDRNE, éste considera la contribución de la cooperación belga como adicional, se agrega a los recursos del estado y se define coherente con los planes de desarrollo elaborados por las autoridades nacionales. Tal como el estado considera a la cooperación internacional y lo promueve la Declaración de París. Esto supone al programa el integrarse en las políticas estatales actuales e impulsar el protagonismo de las diversas comunidades, a través de la identificación de sus necesidades y potencialidades .

3.2.3. Nuevas políticas de desarrollo en Ecuador

Se ha hablado de que la cooperación internacional debe armonizarse con las políticas nacionales de desarrollo del país receptor, por tal razón es fundamental considerar cuáles son estas políticas para saber de qué manera se inserta el PDRNE al modelo de desarrollo del Ecuador.

Para empezar no hace falta decir que las políticas de desarrollo del país están demarcadas en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), planificaciones plurianuales que definen las estrategias de desarrollo del país en base a objetivos formulados en función de los principios del Buen Vivir plasmados en la constitución. El primer PND establecía los nuevos lineamientos para el período 2007-2010 y presenta 8 estrategias: desarrollo interno, inclusión, competitividad y empleo; relaciones internacionales soberanas e inserción inteligente y activa en el mercado mundial; diversificación productiva; integración territorial y desarrollo rural; sustentabilidad del patrimonio natural; estado con capacidades efectivas de planificación, regulación y gestión; democratización económica y protagonismo social; y garantía de derechos .

Además establece 12 objetivos para el desarrollo nacional, que sirvieron de base para establecer los existentes hoy en día, los mismos que se detallan a continuación:

- Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial
 - Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía
 - Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población
- Promover un ambiente sano y sustentable, y garantizar el acceso a agua, aire y suelo seguros
- Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración Latinoamericana
 - Garantizar el trabajo estable, justo y digno
- Construir y fortalecer el espacio público y de encuentro común
- Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la Interculturalidad
 - Fomentar el acceso a la justicia
 - Garantizar el acceso a la participación pública y política
 - Establecer un sistema económico solidario y sostenible
 - Reformar el Estado para el bienestar colectivo .

En la actualidad se encuentra vigente el PND que se denomina Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 y a diferencia del primero, éste cuenta con 12 estrategias de desarrollo correspondientes a 12 objetivos que se explican en el cuadro 7 de la siguiente página.

En cuanto a la política nacional para el desarrollo rural históricamente se ha enfatizado el impulso a las actividades netamente agrícolas o pecuarias, sin tomar en cuenta el carácter multisectorial envuelto en el desarrollo rural, el mismo que exige una complementariedad entre los aspectos sociales, ambientales y políticos, además de los económicos . Sin embargo, hoy en día se establece un marco para el desarrollo rural contemplado en el mismo PDN, puesto que éste a su vez incluye la Estrategia Territorial Nacional que constituye una herramienta para orientar el ordenamiento territorial, pero adicional a esto es clara la vinculación existente entre ciertas estrategias y objetivos del PND con el desarrollo rural. En el cuadro 8, de la página siguiente, se aprecian cuáles son estas estrategias y objetivos que se aplican al buen vivir rural.

CUADRO 8 ESTRATEGIAS Y OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL PARA EL

BUEN VIVIR

Fuente: SENPLADES
Elaborado Por: Natalie Avila Castro

CUADRO 9 ESTRATEGIAS Y OBJETIVOS DEL PNVB VINCULADOS AL DESARROLLO RURAL

Fuente: Plan Nacional para el Buen Vivir
Elaborado por: Natalie Avila Castro

Como vemos el desarrollo rural está contemplado en las estrategias y objetivos del Plan de Desarrollo Nacional como parte integral de él. Es importante por lo tanto que las iniciativas que aparezcan en adelante se armonicen con estos lineamientos, puesto que las pautas están hechas y solo hace falta ponerlas en marcha, sin embargo éste es un proceso a largo plazo y que requiere el compromiso y cumplimiento de todos los actores involucrados.

El PDRNE por su parte trata de generar un nivel de articulación de políticas y programas sectoriales, nacionales e inclusive internacionales, y una adecuada coordinación entre los actores de los sectores público y privado así como con las organizaciones no gubernamentales y agentes de cooperación internacional. Es importante señalar que el programa se institucionaliza respetando el marco legal ecuatoriano por lo tanto se considera un apoyo a los propios esfuerzos nacionales y locales y aporte a la sostenibilidad de estos esfuerzos en el largo plazo de manera que se garantice el desarrollo.

Cabe recordar que el objetivo principal del PDRNE es mejorar la calidad de vida de los pueblos rurales del norte del Ecuador, dados sus alarmantes niveles de pobreza y exclusión, haciendo énfasis en el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales. Por lo tanto uno de los retos del programa es aportar a los esfuerzos del gobierno por construir una nueva estructura del Estado en la que los gobiernos locales asuman un rol de facilitadores del desarrollo rural, con mecanismos e instrumentos eficientes y en cuyo proceso participen activamente todos los actores.

Sin embargo, hace falta ver cómo se ha desarrollado el programa en la práctica y de qué manera ha contribuido o no la cooperación belga a este respecto. Asimismo, es importante señalar los inconvenientes que ha presentado el programa y la cooperación en general, así como los avances por parte de las organizaciones del Estado central y sobre todo, de las instituciones locales y los GAD.

3.3. El PDRNE: de la teoría a la práctica

Aunque previamente se realizó una evaluación general del programa, merece la pena analizar de qué forma se ha implementado en el campo real y práctico. Para esto se presenta las acciones emprendidas por los diferentes actores centrales, locales e internacionales del PDRNE, pero también se toma en cuenta las limitaciones que éstos presentan y cómo han influido en el desarrollo del Programa. De este modo, se puede apreciar finalmente una visión integral del avance y deficiencias que tanto el Programa, como sus actores, presentan en la actualidad.

En el capítulo segundo se vio el rol que cada una de las instituciones que forman parte de este programa tiene dentro de él. Este es el punto de partida para el desarrollo del presente subcapítulo, en base a esto se definirá de qué manera han cumplido o no con sus responsabilidades. De igual manera, las actividades detalladas en el Marco Lógico del Programa, que se halla el DTF, constituyen una guía en el cumplimiento o fallo de las acciones de las instituciones involucradas en el proceso de implementación del PDRNE.

3.3.1. La implementación del Programa a cargo de las sociedades locales

Como ya se ha dicho, el rol de las sociedades locales dentro de los procesos de desarrollo es fundamental, por eso se hace hincapié en las acciones realizadas por ellas. En la composición del PDRNE, las sociedades locales están representadas por las Juntas Parroquiales Rurales, los Municipios y los Consejos Provinciales, quienes constituyen los Gobiernos Autónomos Descentralizados que promueve el estado central. A su vez, estas instituciones están

agrupadas en ciertas asociaciones que también toman parte en la ejecución del Programa: la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE) y el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador (CONAJUPARE).

Ya en términos reales, la participación conjunta de estos actores locales dentro del Programa no se ha dado como se esperaba al inicio del mismo, hay una participación bastante dinámica por parte de los gobiernos provinciales, que relega a las juntas parroquiales y municipalidades a un segundo plano, dada su falta de involucramiento de éstos en los objetivos y componentes del Programa. Esto resulta lamentable, pues son precisamente estas dos últimas instancias las que más cerca de la sociedad local se encuentran. Sin embargo, es encomiable la acción y proactividad de los actores provinciales dentro del programa, por lo cual se los toma como ejemplo en el presente análisis.

De manera más detallada se puede ver en la siguiente tabla los logros e ineficiencias de cada provincia en el marco del PDRNE:

**TABLA 12
AVANCES E INCONVENIENTES EN EL PDRNE POR PROVINCIA**

PROVINCIA	AVANCES	INCONVENIENTES
Esmeraldas	<ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con un Plan de Desarrollo Provincial y se elaboran Planes Operativos para cada año de gestión 	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha dado paso a una complementariedad de acciones rurales entre distintos niveles de gobierno local: municipal y provincial
Manabí	<ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con un Plan de Desarrollo Provincial • Lidera procesos de concertación provincial para el desarrollo económico, con participación de la cooperación internacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Los niveles de concertación es muy débil, especialmente con actores del gobierno central. • Como consecuencia del interés económico, los recursos naturales siguen son sobre explotados, lo que desequilibra el desarrollo de la zona.
Carchi	<ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con un Plan de Desarrollo Provincial 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de coordinación entre gobierno provincial e instituciones centrales como Ministerios. • La gestión de la prefectura es reconocida y mayoritariamente aceptada por la sociedad local
Imbabura	<ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con un Plan de Desarrollo Provincial 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovecha las experiencias previas de la cooperación internacional en la zona para el desarrollo de nuevos productos como el café. • Las acciones de implementación del Programa y otro tipo de iniciativas de desarrollo, singuen sin dar frutos significativos en la frontera norte, dadas las condiciones territoriales del lugar
Pichincha	<ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con un Plan de Desarrollo Provincial y Plan de Ordenamiento Territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • La Agencia de Desarrollo ha adquirido reconocido éxito en su gestión y credibilidad antes la sociedad local. • La coordinación entre los distintos niveles de gobierno es complicada y difícil.
Pichincha	<ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con un Plan de Desarrollo Provincial y Plan de Ordenamiento Territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Ha mejorado su experticia institucional para promover el desarrollo a través de Centros de Gestión Empresarial • Es ya un Consejo Provincial fuerte que brinda soporte a otros en distintos temas • Irónicamente, tiene fuertes municipios que opacan la concertación de prioridades a nivel provincial.

Fuente: CTB, PDRNE

Elaborado por: Natalie Avila Castro

Se puede notar que el PDRNE ha tenido un efecto muy importante en el fortalecimiento institucional de los gobiernos provinciales que participan en él. Claramente, se aprecia que todos cuentan con planes de desarrollo provinciales y no es que antes no los tenían, sino que el PDRNE ha contribuido a la elaboración de nuevos planes pero en base al análisis de las capacidades y potencialidades de cada territorio. De esta manera, los consejos provinciales cumplen su rol dentro del desarrollo rural: Planificación territorial, concertada y participativa; promoción del desarrollo económico con énfasis en lo rural y la ejecución de proyectos de cooperación internacional para la asimilación de nuevas técnicas de producción y gestión.

Tanto es así que tres de las provincias beneficiarias: Manabí, Imbabura y Carchi, han pasado a la segunda instancia del programa: apoyo a las actividades productivas. En Manabí se apoyó un proyecto de maíz, en Carchi el cultivo de café de y en Imbabura, el cultivo de Mora de Castilla. En estas actividades, la cooperación belga actuó directamente mediante el financiamiento y la asistencia técnica; aspectos que se verán más adelante.

Sin embargo, su línea de acción dentro del programa está limitada. Es un hecho que los Comités de Concertación crearon espacios de discusión locales para el establecimiento de prioridades conjuntas, pero esto se dio únicamente dentro de las instituciones de gobierno local, mas no entre ellas, pues cuando se trata de hallar los intereses comunes entre los distintos niveles de gobiernos no hay acuerdo posible, o en los casos que sí, no son representativos.

Por otra parte, los resultados de la ejecución del Programa no son los suficientemente visibles como para complacer a las autoridades locales. Al finalizar la evaluación del programa se llegó a la conclusión de que únicamente ha existido un 20% de uso del presupuesto del programa financiado por la cooperación, pese a que son ya más de tres años que el PDRNE lleva en ejecución. Esto en cierta manera incomodó a los prefectos de las provincias involucradas en el Programa, quienes aseguran que la presencia del mismo es muy débil o casi nula .

A este respecto cabe reconocer que los resultados del programa son en efecto poco palpables. Esto puede atribuirse a que el énfasis ha estado primordialmente en el componente 1: fortalecimiento institucional, cuyos procesos requieren de mucho tiempo más que el apoyo directo a actividades productivas, las cuales si constituyen bienes tangibles en el corto plazo. Sin embargo, no se debe desmerecer los logros que ha tenido a nivel institucional, especialmente al permitir espacios de concertación que permitan delimitar y diseñar planes de desarrollo locales en base a las necesidades expresadas por su población.

En conclusión, los gobiernos provinciales son los que mayor acción han tenido dentro del Programa de Desarrollo Rural del Norte del Ecuador, sin embargo los resultados de la ejecución del mismo no han sido lo suficientemente tangibles por falta de coordinación entre los actores. Adicionalmente, está el papel de la cooperación belga que también juega un papel importante en esta percepción de los efectos del programa.

3.3.2. El aporte real y deficiencias de la cooperación belga

Antes de detallar las actividades de la CTB en el marco del Programa, cabe recalcar que éste tiene como ejecutores a las entidades nacionales, y es la voluntad de la Cooperación Belga el profundizar su accionar con la visión de enmarcar el apoyo en las políticas nacionales y territoriales. Debido a esto, la acción ha estado centrada en el financiamiento y la asistencia técnica por parte de la CTB; mientras que, las metas y las estrategias han sido fijadas por los entes ejecutores nacionales .

En cierta forma, el programa acordado entre el Ecuador y Bélgica no preveía que en la multitud de actores resultaría mucho más complicado establecer modelos de concertación y que además, la institucionalidad local no estaba preparada para este tipo de ejecución, puesto que precisamente la debilidad de sus organizaciones no les permitió asumir por completo los nuevos roles a los que se enfrentaban. Sin lugar a duda, estos dos aspectos han retrasado la implementación del Programa, por lo que sus resultados son aun poco visibles por ahora.

No obstante el programa constituye una base sólida para generar conocimientos y experiencia en el campo de la gestión local, por lo cual no se le puede quitar importancia. Es un programa novedoso que de cierta manera, contribuye a la visión de una cooperación internacional como ente de apoyo, financiero y técnico, que aporte al desarrollo de las zonas rurales a través de la generación de capacidades y el fortalecimiento institucional, que a su vez favorece a la búsqueda de sostenibilidad y por ende, eficacia de la cooperación internacional en sí.

Precisamente el rol de la cooperación belga se ha centrado en este tipo de apoyo. Se mencionó anteriormente el caso de las provincias de Manabí, Carchi e Imbabura en cuanto a las actividades productivas, en las cuales la CTB tuvo un papel clave en el financiamiento y desarrollo de capacidades.

En Manabí, los actores trabajaron en un proyecto de maíz. Aquí, el enfoque de la cooperación belga era primordialmente en capacitación a los 132 agricultores de maíz. Esto fue posible gracias al contrato directo de 6 expertos agrícolas locales quienes les enseñaron a mejorar significativamente sus cosechas a través del uso de semillas certificadas, en lugar de trabajar con semillas de segunda mano. George Campaña, uno de los seis capacitadores, cuenta su experiencia: "Yo también aprendí nuevas cosas que luego pude enseñar a los campesinos. Era importante no imponer nada y solo conversar y sugerir esa nueva manera de sembrar. Al final la gran mayoría de los campesinos adoptaron las nuevas ideas. Si uno puede aumentar su cosecha, esto es siempre el mejor argumento" . Gracias a esto, los campesinos de esta provincia han visto mejorar sus ingresos y obtener la experticia necesaria para continuar con esta iniciativa tras el retiro de la cooperación belga.

De este proyecto en Manabí nace una iniciativa bastante interesante. La CTB está organizando una capacitación para las juntas parroquiales sobre el monitoreo y seguimiento de proyectos. De esta manera se espera que estos nuevos conocimientos, puedan servirle al programa cuando estas mismas instituciones pidan apoyo para sus iniciativas. Ya se ha realizado un proyecto piloto a cargo de la CTB, sobre la elaboración de un sistema de monitoreo y seguimiento de proyectos y programas de desarrollo, el cual tuvo ya éxito, por lo que se decidió implementar el sistema al nivel nacional próximamente en los proyectos y actividades impulsadas por la cooperación belga .

En Imbabura, por su parte, se inició un proyecto de cultivo de Mora de Castilla, que comprende cerca de dos parcelas con 700 plantas, de las cuales 500 fueron sembradas con apoyo directo de la CTB. En este caso, el Programa colaboró con una organización de productores locales dedicados a la agricultura e insumos agrícolas. Esto contribuye, según Patricio Salas, Oficial de Programas de la CTB, claramente al objetivo de uno de los componentes del programa: fortalecer organizaciones comunitarias. Asimismo, Diego Cabezas, del equipo provincial de Imbabura, reconoce que por medio de una organización como ésta se pueden vender los productos sin problemas, a la vez que les remite un ingreso aproximado de \$300 mensuales.

A través de esta organización de productores locales, la CTB entregó productos, fertilizantes, sistemas de riego por goteo para optimizar el uso del agua y asistencia técnica para el mejoramiento del cultivo. Así, las 27 familias productoras de Mora de Castilla, ubicadas en la parroquia Mariano Acosta del cantón Pimampiro, pudieron incrementar sus ingresos. Esto a su vez, les permite tener acceso a créditos para invertir en otros cultivos .

Finalmente, en Carchi se da apoyo a un proyecto de cultivo de café. Para esto, la CTB y el equipo del PDRN en general, colabora con el Gobierno Provincial del Carchi para la siembra de café en la zona de Maldonado y Chical. Inicialmente, se compró 234kg de semilla de Café Caturra Castilla y más tarde, con un segundo desembolso se adquirió 150kg más. Adicionalmente, se compraron 302 000 fundas, desinfectantes, fertilizantes, abonos e insumos necesarios para la germinación. Pero el aporte más significativo de la CTB es sin duda su aporte técnico, a través de la contratación de 3 expertos para el seguimiento de los germinadores y viveros. Gracias a estas acciones, se cuenta actualmente con una pequeña planta procesadora de café, lo que permite la comercialización en Tulcán, otras ciudades del Ecuador e inclusive en Colombia. En total, el objetivo de este proyecto es cubrir 120 hectáreas con la participación de 100 agricultores locales de bajos recursos.

Estos tres ejemplos citados constituyen una muestra evidente de que la cooperación belga está cumpliendo su rol tanto dentro del Programa como del desarrollo rural de la zona norte del Ecuador. Sin embargo, falta por parte de la CTB y demás representantes de la cooperación belga el llevar un registro completo y coordinado de sus acciones, pues en muchos casos no existe diferenciación alguna entre sus acciones y las elaboradas en conjunto. Esto aportará a una visión más clara del papel de la cooperación internacional dentro de los procesos de desarrollo locales.

En definitiva la implementación del Programa se ha retrasado. En primer lugar debido a que el comité de gestión del PDRNE, formado por el conjunto de actores en su totalidad, no ha contado precisamente con la participación activa de todos sus miembros, como se dijo, el papel de los municipios ha sido reducido y la falta de concertación entre las distintas instituciones han repercutido en el retraso del mismo. Por otra parte la coordinación del Programa ha sido 100% nacional, pues ha estado liderada únicamente por la SENPLADES y el CONCOPE.

En este punto la cooperación belga no ha brindado el aporte técnico necesario a la Coordinación Nacional, provocando una falta de compromiso entre las partes. El rol de la CTB en este sentido ha sido simplemente esperar a los reportes de las partes, con limitado involucramiento en los procesos de gestión. No obstante, gracias a la evaluación oficial realizada en este año al Programa, se optó por cambiar la Coordinación Nacional por una Coordinación Global, en la cual se incluye la CTB de modo que la implementación del programa pueda estar mejor coordinado con las actividades del mismo .

3. ANÁLISIS

En el primer capítulo se generaron varias cuestiones en lo que a cooperación internacional para el desarrollo se refiere. En primer lugar resulta interesante ver cómo la forma en que los Estados y los mismos individuos conciben a la cooperación internacional, varía conforme a la concepción de desarrollo que el mundo en general tiene en determinado momento. Pues como se vio, cuando el desarrollo se limitaba a simplemente crecimiento económico, los proyectos impulsados por la cooperación internacional se destinaban únicamente al desarrollo económico de las regiones, así más tarde se da paso a una visión más social del desarrollo y por consiguiente de la cooperación internacional.

Este hecho nos confirma que la cooperación se establece bajo la influencia de la comunidad internacional, de sus circunstancias y de las condiciones que en sí el desarrollo impone a los países. Es vital comprender esto porque al igual que el concepto de cooperación ha variado lo han hecho sus modalidades.

Hoy en día la cooperación internacional sufre una crisis de credibilidad pues varias son las opiniones de que simplemente es una estrategia geopolítica de los cooperantes, vista desde un punto parecido al de los realistas al decir que no existe verdaderamente buenas intenciones entre Estados. Al parecer, la falta de sostenibilidad de sus acciones confirman que en el largo plazo la cooperación internacional no es lo que se espera: un obrar conjunto para un mismo fin. Sin embargo, desde un punto de vista más positivo no se puede quitar a la cooperación el mérito de haber efectivamente ayudado a mejorar en muchos casos las condiciones de vida de poblaciones necesitadas, pero hace falta recobrar el sentido verdadero de cooperación, de asistencia, de apoyo y no solo de ayuda.

Un punto a su favor es que la iniciativa de buscar mayor eficiencia de la cooperación internacional se materializó en el seno de los mismos Estados impulsores de ella, a través de la Declaración de París. Aunque en teoría este documento no constituye nada más que un lineamiento referencial para la cooperación internacional proveniente de los gobiernos, en la realidad contiene los compromisos pactados por ellos ante la crisis que atraviesa la cooperación internacional. Resulta muy interesante también notar que los principios en los que se fundamenta la Declaración de París, creada en el 2005, eran postulados promovidos desde hace más de una década antes de su creación por las teorías del Desarrollo Local, especialmente en lo que se refiere a la alineación y apropiación, principios que de manera personal considero son el punto de partida en la planificación de los programas de desarrollo. En teoría la Declaración de París funciona, pero en la práctica su aplicación avanza lentamente, aunque cabe reconocer los cambios que los cooperantes ya han hecho en sus políticas de cooperación y el diseño de los nuevos programas, como es el caso de la cooperación belga.

La apropiación de los receptores afirma que es necesario el protagonismo de las localidades dentro de los procesos de desarrollo, pues son ellos quienes deben determinar sus prioridades y metas. Sin embargo en la realidad no es fácil llegar a un consenso en la multitud de actores, se requiere el compromiso de cada uno de ellos para ver el desarrollo como algo integral, como un objetivo común y no una lucha de intereses personales, que es el gran problema de la sociedad ecuatoriana.

Por otra parte, la alineación de los donantes a las políticas y estrategias de los receptores corrobora la necesidad de que la cooperación sea un eje de apoyo y no de base, a su vez que esto refuerza los sistemas nacionales de gestión y la capacidad de sus instituciones locales. No obstante un cambio radical en el actuar de la cooperación internacional, lleva a una percepción por parte de los beneficiarios de que la ayuda es poca o casi nula, como en el caso de las prefecturas quienes afirman que el PDRNE tiene escasa presencia en el caso; cuando en la realidad el objeto de estos procesos de gestión nacionales es dar lugar al fortalecimiento de las instituciones locales, lo cual es poco tangible al corto plazo, pero al largo plazo contribuye a la sostenibilidad de los resultados de los programas de cooperación internacional al permitir el desarrollo de las capacidades de las localidades para llevar a cabo su propio desarrollo.

Ahora bien, precisamente la capacidad de gestión de las autoridades locales en el país es débiles e inundada de varios problemas de corrupción, y en vista de que la administración estatal centralizada contribuye a la debilidad institucional de las localidades, el campo queda abierto para la acción de la cooperación internacional. De aquí se deriva la necesidad de modalidades de cooperación más efectivas que fortalezcan las capacidades locales y, conforme al objetivo específico que se pudo constatar en el primer capítulo, no cabe duda de que una mayor eficacia de la cooperación internacional se relaciona estrechamente con la cooperación financiera-técnica, o de dicho de otro modo, esta modalidad de cooperación de alguna manera se acerca mucho más a

los objetivos y principios planteados por los estados en la Declaración de París como se detalló. Por eso, dados los problemas que enfrentan y han enfrentado los dos tipos de cooperación más importantes en el Ecuador, la AOD y las ONG, detallados también en el primer capítulo, resulta urgente canalizar la cooperación a manera de asistencia tanto económica como técnica.

Por lo tanto, el hecho de que exista un aumento significativo de AOD y de cooperación financiera-técnica, únicamente analizando el caso del Ecuador, confirma que el impulso por una mayor eficacia de la cooperación internacional impulsada por la Declaración de París en el 2005 están estrechamente relacionados.

Asimismo, el caso de la cooperación belga parece adaptarse de muy buena forma a los fundamentos de la Declaración de París y la cooperación financiera-técnica. Su ajuste a una modalidad de cooperación a través de programas y su intervención en base al análisis previo del territorio para evitar la duplicación de esfuerzos de cooperantes, es un buen ejemplo de cómo adaptarse al principio de armonización de la Declaración y resalta su compromiso de ayuda a otros estados. Por su parte, el hecho de que tanto sus receptores como sus campos de acción sean limitados, como en el caso del Ecuador: salud y desarrollo rural, le da un matiz de mayor seriedad y dedicación a la verdadera cooperación. Pues no siempre en la cantidad se encuentra calidad. Esto le permite a la cooperación belga tener mayor especialización y conocimiento de la realidad de ambos campos en el país, para contribuir con ellos de mejor manera. Sin embargo no aplican el mismo principio de delimitación al momento de elegir los actores del programa, pues lamentablemente ellos representan a varios sectores de la economía y varios niveles de gobierno, lo que ha derivado en la falta de concertación para la búsqueda de objetivos comunes.

Este aspecto nos lleva a considerar la hipótesis de si la cooperación financiera-técnica belga puede llegar a ser una alternativa para el desarrollo de los pueblos rurales del Ecuador. Para esto, resultó fundamental acercarse al objetivo específico del segundo capítulo en el que pudimos efectivamente conocer el papel de la cooperación financiera-técnica belga en la lucha por el desarrollo de las zonas rurales del norte del Ecuador. En primer lugar, ver de manera más detallada los niveles de pobreza tan alarmantes que atraviesan las sociedades rurales en el país, en especial las del Norte, se despierta un sentimiento de urgencia y conciencia social, que en el caso de la cooperación internacional belga éstos sentimientos se tornan en acciones prioritarias para el desarrollo rural de estas localidades. Vale la pena recalcar que la acción del Reino de Bélgica no se ha concentrado en todo el país sino solo en estas zonas del norte, lo cual considero que lejos de ser una acción poco inclusiva viene a ser una estrategia para la sostenibilidad de sus acciones en el territorio.

De todas formas, la condición de pobreza y exclusión de las sociedades rurales del Ecuador, no tiene que ser considerada necesariamente como un limitante sino un desafío que debe ser enfrentado por su población local. La teoría del Desarrollo Local nos da una pauta importante a este respecto: las zonas rurales cuentan de hecho con capacidades potenciales, es decir con recursos propios de su territorio tales como tierra, vegetación, animales y mano de obra suficiente como para emprender iniciativas de desarrollo. Sin embargo, existen pocas organizaciones de apoyo que sepan armonizar estos recursos en pos de las necesidades y potencialidades locales.

Y aún más, la situación social de los habitantes rurales se ve empeorada por una deficiente administración estatal que como vimos la falta de cohesión en sus acciones y la desigualdad en la distribución de riqueza han sido la principal causa del retraso del desarrollo, no solo a nivel local sino también a nivel nacional. Pero definitivamente un hecho que merece la pena analizar es que en el Ecuador no ha existido una política social para combatir la pobreza, más bien su accionar se reducía a una serie de programas e iniciativas sin ningún marco que la fundamente, lo que causó durante tantos años, y lo sigue haciendo a mi parecer, tanto desorden del sistema público.

El aporte de la cooperación belga a este respecto es su accionar a manera de programas que, a diferencia de los proyectos, contemplan un procedimiento más extenso enfocado en la consecución de resultados, mas no en el cumplimiento de plazos de tiempo definidos y así vimos el claro ejemplo del Programa de Desarrollo Rural del Norte del Ecuador. Por lo tanto, la cooperación belga tiene un marco en el cual convergen todas las acciones e iniciativas para un mismo fin, algo especialmente fundamental dada la falta de cohesión de las acciones del Estado.

A este respecto se tiene que reconocer que existen ya avances, por lo menos en teoría, pues hoy en día las políticas para el desarrollo se encuentran agrupadas en un solo cuerpo, el Plan Nacional de Desarrollo, que aunque muy lejano todavía, es un inicio al trazar el camino a seguir, aún cuando el llevarlo a hechos solo dependa de la sociedad en sí. Para lo cual, aplicado al ámbito rural, es necesario la auto-dependencia y empoderamiento de los individuos e instituciones representativas.

Esto nos lleva al problema de la marcada tendencia centralizadora de los gobiernos en el Ecuador, cuyos efectos más nocivos se hallan en los gobiernos locales. La centralización ha traído como consecuencia el debilitamiento de las instituciones locales y una desvalorización de sus capacidades. Sin embargo, como se vio en el segundo capítulo, el PDRNE aporta de cierta manera a este problema. A mi parecer, lo que diferencia a este programa, que como muchos otros busca el mejoramiento de las condiciones de vida de la población beneficiaria, es su énfasis en el fortalecimiento de las instituciones nacionales y seccionales. Por lo tanto, el fortalecimiento institucional viene a ser una condición previa para que puedan implementarse planes de desarrollo a nivel de base, porque no se puede avanzar en el desarrollo si las comunidades carecen de la capacidad de identificar sus necesidades y hacer algo al respecto, pues esto es lo que ha llevado a perpetuar el sistema de toma de decisiones locales por parte de actores externos a ellas.

Cuando las instituciones de un país, en este caso el Ecuador, son frágiles e inestables, las intervenciones de la cooperación internacional corren el riesgo de no ser eficientes, al no tener continuidad y al ver que su impacto no se refleja en el largo plazo. Por eso fue vital analizar en el tercer capítulo la importancia de los procesos de fortalecimiento institucional para el desarrollo de las sociedades locales. De esta manera se cumplió el tercer objetivo específico al determinar el sentido de urgencia y verdadera necesidad de hacer énfasis en el fortalecimiento de las instituciones locales para el desarrollo de la capacidad de las autoridades locales, para realizar un trabajo conjunto con los agentes de cooperación internacional en servicio del desarrollo rural, conforme a los lineamientos estatales tal como el PDRNE pretende hacerlo.

Efectivamente, como se presentó en el tercer capítulo, los factores esenciales para el proceso de fortalecimiento institucional son la descentralización, la autonomía, el empoderamiento y la capacitación técnica de los individuos e instituciones a cargo del desarrollo del territorio. En realidad, estos requisitos son necesarios pero de mucho cuidado, en especial la autonomía y descentralización, pues muchas de las poblaciones rurales más pequeñas no cuentan con la capacidad necesaria para hacer frente a tan complejo proceso. Se podría decir que la descentralización es el camino para llegar a la autonomía, sin embargo muchos gobiernos locales no tienen otra opción que depender de la ineficiente acción estatal, además este es un proceso que requiere tiempo y esfuerzo por parte de autoridades tanto locales como centrales.

Sin embargo, el gran problema del gobierno actual es que las decisiones en última instancia siempre se toman a nivel central. Éste es un obstáculo que se debe vencer si en realidad se quiere dar el protagonismo necesario a los gobiernos locales para administrar sus propios recursos y tomar sus propias decisiones en cuanto al desarrollo económico, político y social de su población, tal como lo pregonan en el COOTAD y en la Constitución, en relación a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Aunque es muy pronto para juzgar, pues las iniciativas allí plasmadas no tienen más de 3 años en la escena y en general, considero que este tipo de actividades toman su tiempo para hacer visibles los resultados.

No obstante, de acuerdo a los postulados del Desarrollo Local, la descentralización contribuye efectivamente a la generación de iniciativas de desarrollo desde las organizaciones de base, lo que nos hace notar que seguramente esta también es la intención de la cooperación belga y por tal motivo el énfasis actual es en el fortalecimiento institucional, pues se espera que para la creación y fomento de iniciativas productivas es necesario que surjan de la misma sociedad beneficiaria, en contemplación de lo que la Declaración de París promueve a través de la apropiación y alineación. Lo cual precisamente nos llevó a analizar las políticas estatales para el fortalecimiento institucional, la cooperación internacional y el desarrollo, de modo que se pueda apreciar su compatibilidad tanto con el PDRNE, la cooperación belga y la Declaración de París.

En mi opinión, en el capítulo tres se puede notar una relación mucho más estrecha entre todos los elementos de este trabajo. En primer lugar justifica la acción belga para el énfasis en el fortalecimiento institucional previo al fomento de actividades productivas en el marco del PDRNE, relaciona los postulados del Desarrollo Local con la autonomía y descentralización necesarios para el desarrollo de las localidades, muestra una clara dependencia de la cooperación internacional financiera-técnica para el desarrollo de capacidades locales, de manera que contribuye a una visión más eficiente de la cooperación y finalmente, muestra las posibles armonizaciones entre la política estatal y su rol para el desarrollo, la cooperación internacional y el fortalecimiento institucional, relacionándolas con los objetivos y componentes del PDRNE.

De esta manera podemos decir que el objetivo general del trabajo quedó cumplido al determinar que la cooperación financiera/técnica no reembolsable es una alternativa para canalizar de forma eficiente el trabajo, iniciativas y recursos de la cooperación internacional para el desarrollo de zonas rurales en el país. En la manera que su trabajo es verdaderamente de apoyo, es decir su rol se limita al financiamiento de las actividades impulsadas y sugeridas por los actores locales, sus iniciativas se alinean a las políticas estatales y otorgan el protagonismo a las autoridades e

instituciones locales y finalmente, sus recursos son entregados conforme a los avances de cada actor, pero sobre todo se esfuerza por ser fuente de recursos técnicos en la generación de capacidades, principalmente y por ahora, dada la tardanza en la evolución del PDRNE, en las iniciativas de fortalecimiento institucional. Esto constituye el verdadero aporte para que las zonas rurales sean capaces de implementar en un futuro sus mismos planes y programas de desarrollo y contribuir a la eficiencia de sus propios gobiernos y la sostenibilidad de la cooperación internacional.

4. CONCLUSIONES

Para concluir, es imprescindible indicar que la hipótesis propuesta al inicio de este trabajo es verdadera por las razones que se muestran a continuación:

- Dada la crisis de credibilidad que afronta la cooperación internacional por los problemas de sostenibilidad, condicionalidad y efectividad que presentan las iniciativas generadas sea vía AOD, ONG u otro tipo; la cooperación belga financiera/técnica no reembolsable llega a ser una alternativa viable para el desarrollo social de las zonas rurales, al complementar el financiamiento de programas, como el PDRNE, con asistencia técnica.
- La cooperación financiera-técnica contempla en sus características muchos de los principios de la Declaración de París, por lo que su práctica aporta positivamente a una cooperación más efectiva. La cooperación belga llega a ser un contribuyente significativo a este respecto, pues ha hecho cambios en su estructura y funcionamiento a fin de adaptarse a los nuevos procesos de desarrollo y los compromisos adoptados en la declaración. Especialmente porque su principal interés en el Ecuador es la formación de capacidades en las sociedades rurales a través de la asistencia técnica y no únicamente el financiamiento de proyectos y actividades para el desarrollo.
- La cooperación belga ha trabajado durante varios años para la salud y el desarrollo rural de las provincias del norte con programas que han dado resultados, al complementar su aporte financiero con recursos técnicos destinados a la formación, capacitación, equipamiento o mejoramiento de las capacidades y estructuras locales, se constituye en una alternativa real que impulsa el desarrollo propio de las sociedades.
- Las iniciativas de fortalecimiento institucional constituyen un proceso que requiere tiempo pero que eventualmente arroja resultados, pues mejora la capacidad de las instituciones locales para hacer frente a sus competencias de manera eficiente, de modo que se sientan las bases para un desarrollo posterior en el que ellos sean los artífices de su propio beneficio.
- Las acciones impulsadas por la cooperación belga nacen de las sociedades locales en sí, por eso su énfasis primordial por fortalecer las instituciones locales. Gracias a esto, las localidades se tornan capaces de percibir y transformar las necesidades de su población a través de los insumos de discusión generados en el marco del PDRNE, de esta manera su rol como autoridades y representantes es respetado, reforzado y apoyado por la comunidad en sí.
- Los procesos de fortalecimiento institucional son claves para el desarrollo de las sociedades más vulnerables y débiles. Las instituciones locales del Ecuador necesitan procesos de fortalecimiento de sus autoridades pues siempre su rol ha sido limitado y ha dependido completamente de Estado, por lo que su capacidad de gestión financiera y administrativa ha sido escasa o muy débil. Por eso es necesario, conforme lo reconoce el Estado en su política de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, un proceso gradual y simultáneo de descentralización que llegue a la autonomía a través del empoderamiento individual y colectivo. Es en este punto en donde la cooperación internacional financiera-técnica juega su papel más fundamental: la generación de capacidades en las instituciones locales para un correcto manejo de sus oportunidades y recursos.

Por otra parte, la cooperación internacional es una ayuda importante para el desarrollo de los sectores marginados a nivel mundial, en muchos casos viene a suplir la función estatal dada su incompetencia al momento de satisfacer las necesidades de su población, pero principalmente en la distribución inequitativa de la riqueza y el aprovechamiento poco óptimo y sustentable de sus recursos. Sin duda, la falla estatal para suplir estas necesidades se vio agravada por la marcada centralización de su administración, lo que tampoco permitió un adecuado desarrollo de las competencias de los gobiernos locales para hacer frente a sus propias necesidades con sus capacidades y potencialidades territoriales.

De manera general en cuanto al Programa se puede decir que tiene una estructura novedosa que se inserta en las recientes exigencias promovidas por el CAD en base a la Declaración de París, ya que conjuga muchos de sus principios y compromisos. En especial, su énfasis en el fortalecimiento de las instituciones nacionales y locales, constituye un pilar básico para la generación de la capacidad de gestión de éstas. Sin embargo, en la práctica ha tenido poca visibilidad precisamente ante estas instituciones, pues con el afán de establecer organizaciones sólidas que sean la base y promoción del desarrollo se han descuidado el resto de actividades y componentes. A esto se suma la diversidad que existe entre los niveles de solidez y capacidad de gestión de las distintas instituciones, lo que ha llevado a un desarrollo desigual de estos procesos de fortalecimiento y por ende, de sus resultados, logrando una implementación inequitativa del programa entre las cinco provincias, inclusive como se vio, existen algunas que ya han avanzado en los demás componentes y muchas otras que no están lo suficientemente involucradas en el Programa.

En lo que respecta a la teoría del Desarrollo Local se puede decir que, en este caso de análisis se cumple, pues se promueve el protagonismo de las sociedades locales dentro de los procesos de desarrollo impulsados por terceros, pues indudablemente esto permite el aprendizaje de las localidades en cuanto a planificación, diseño y gestión de programas y proyectos para el desarrollo. Además, incluye una visión integral del territorio, donde se aprovecha los recursos endógenos de la zona. Esto es un aspecto positivo ya que permite un reconocimiento de las potencialidades con que cuentan en su territorio, a partir de lo cual se puede diseñar iniciativas productivas. Sin embargo, la visión micro que tiene esta teoría de desarrollo, no toma en cuenta las inequidades y diversidades existentes a nivel local, pues el hecho de pertenecer a un mismo territorio y el tamaño del mismo no aseguran los acuerdos de interés común entre individuos distintos, el reto está en crear una conciencia común y solidaria de desarrollo.

En otro aspecto, el rol del Estado es fundamental en el desarrollo del país, pero de manera general su accionar continúa siendo muy centralizado a pesar de lo que se plantea en la planificación nacional y el COOTAD. Aunque vale reconocer los avances a este respecto, pues constituyen ya un lineamiento para futuras acciones.

En conclusión, la cooperación belga es una alternativa para el desarrollo de los pueblos rurales del norte del Ecuador, pues su delimitación en cuanto a las zonas (5 provincias) y a sus campos de acción (desarrollo rural y salud), le permiten ganar mayor experiencia, conocimiento y especialización de la realidad de estas zonas para conocer sus verdaderas necesidades y actuar en conformidad a ellas. Además al tratarse de cooperación financiera y técnica, constituye una opción válida para el desarrollo de las zonas rurales del país en general, pues su condición de pobreza, su estado de exclusión y la falta de oportunidades, incide en su acceso a la educación, formación, capacitación y servicios financieros, por lo que el apoyo económico y la asistencia técnica de la cooperación internacional abren un camino alternativo para el desarrollo de los pueblos.

5. RECOMENDACIONES

En base a lo analizado y concluido recomienda lo siguiente:

- La cooperación internacional como tal debe llegar a encajar en su definición, es decir ser un elemento de verdadera ayuda, para lo cual debe desarrollar estrategias alternativas en base a modalidades de cooperación más completas como la financiera-técnica, que apunten realmente la transformación de la realidad de los países receptores. Por tanto, la cooperación internacional debe complementar necesariamente sus aportes financieros con asistencia técnica para transmitir los conocimientos o procedimientos esenciales para mejorar la institucionalidad y la productividad de la sociedad local, siempre que involucre en este proceso a los actores locales de manera directa para que sean ellos quienes lo ejecuten bajo su dirección.
- Es necesario fomentar la cooperación técnica para convertirla en un instrumento eficaz orientado a corregir los niveles de desigualdad que se manifiestan en las capacidades humanas e institucionales entre países. Su objetivo esencial debe ser ayudar a las personas y a las organizaciones a adquirir las habilidades y los recursos necesarios para protagonizar su propio proceso de desarrollo.
- En cuanto a la cooperación belga en específico, hace falta que la prontitud de la ayuda financiera y la asistencia técnica sea por igual a todos los actores del proceso, de manera que las desigualdades en los avances y resultados del Programa disminuyan. Asimismo, es necesario que se exijan las evaluaciones periódicas de la gestión que llevan a cabo los actores del PDRNE, incluida la misma cooperación, de manera que se pueda apreciar lo que cada uno hace en concreto por el Programa y el desarrollo rural, sin quitarle mérito a la visión integral que ha tenido la implementación del Programa hasta ahora. Sin embargo, dado que no existen documentos que respalden las acciones de la cooperación belga en el marco del Programa, su elaboración puede ser una motivación para los actores que hasta ahora han mostrado una participación pasiva en la ejecución del mismo.
- Por su parte, los gobiernos locales deben tener un conocimiento absoluto de las realidades de su comunidad, de esta manera expresar sus necesidades a nivel nacional, una mejor conciencia e identificación de los requerimientos locales lleva a una mejor atención de las mismas evitando la duplicación de esfuerzos y la carencia de los mismos. Para esto es fundamental que creen políticas de comunicación, para fomentar el análisis y la generación de propuestas estratégicas que nazcan de la misma sociedad, siendo ellos los que más cerca están de sus localidades, de esta manera se puede expresar estas propuestas para potenciar y fortalecer de mejor manera la Cooperación.
- De esta forma, para que exista progreso es necesaria la creación de un espacio de concertación de todos los actores, locales e internacionales, en donde prevalezca el protagonismo de los primeros a lo largo de todo el proceso y se realce el compromiso de los segundos, no como organizaciones de base sino más bien como ejes de apoyo capaz de insertarse en las necesidades y potencialidades de un territorio muy diferente al suyo. Sin embargo, la concertación entre instituciones resulta mucho más difícil que la que se lleva a cabo dentro de ellas. Ante esto, el personal del Programa debe actuar de cierta manera como mediador, con el fin de crear en ellos visión integral de los objetivos y resultados del Programa que contribuya a la conformación de acuerdos y metas comunes.
- Por otro lado, aunque la descentralización sea un pilar base para mejorar el fortalecimiento institucional de los municipios, se debe tomar muy en cuenta que el centralismo a nivel local puede ser también una realidad menos notoria, pues todo gira alrededor de las zonas urbanas; mientras que las rurales pueden continuar excluidas. Además, se debe considerar que las diferencias entre las personas que conforman una sociedad y sus intereses respectivos no se manifiestan únicamente a nivel central, es un hecho palpable en toda sociedad mientras mayor es su población. Por eso es fundamental el rol de los gobiernos locales y su solidez para crear las dichas políticas de comunicación e insumos de discusión.
- Finalmente, lo más difícil es combatir la concepción que la sociedad local tiene de sus autoridades. La sociedad local y los diversos grupos exógenos a ella, muestra una fuerte resistencia a que el municipio pueda convertirse en promotor del desarrollo. Inclusive quienes forman parte de estas instituciones, deben afrontar y lidiar con la costumbre de tener una autoridad paternalista. Por eso es fundamental dar paso a procesos de fortalecimiento institucional. El gobierno central mismo debe fortalecerse para generar estos procesos en otras

instituciones, aprovechando las oportunidades que ofrece la cooperación para este propósito o, a su vez, capacitando constantemente a sus funcionarios para que puedan asumir con eficiencia y responsabilidad sus competencias.

- En relación con esto, la teoría del Desarrollo Local debe considerar en sus postulados la diversidad existente entre los individuos de una localidad que si bien a nivel micro parecen ser menores, pueden jugar un mal rol al momento de la toma de decisiones conjuntas en base a la subjetividad de los intereses. Para esto, es necesario reforzar la visión integral del territorio de modo que lleve a un desarrollo común en beneficio de todos. Además hay que reconocer que el tipo de organización de “arriba hacia abajo” no solo se da a nivel central sino también a nivel local, con mucho más razón en las sociedades rurales con visión tradicionalista, pues resulta más fácil ver al municipio o algún grupo de influencia como una autoridad más. Por eso el Desarrollo Local debe hacer énfasis en las sociedades locales para que puedan ver el desarrollo como un bien colectivo y los actores como un equipo en la lucha por conseguirlo.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- ALONSO; José Antonio, Desarrollo y Promoción de Capacidades: luces y sombras de la cooperación técnica, Lankopi S.A., Bilbao, 2001
- ARROYO, Daniel et al, El Desarrollo Local en el eje de la Política Social, Buenos Aires, Primera Edición, 2006.
- BONIFACE, Pascal, edit., Atlas des Relations Internationales, Dunod Editeur, Paris, Primera Edición, 2004
- BURIN, David et HERAS, Ana Inés, Desarrollo Local: una respuesta a escala humana a la globalización, Ediciones La Crujía, Buenos Aires, Primera Edición, 2001
- BURIN, David, et HERAS, Ana Inés, El Desarrollo Local en el eje de la Política Social, Buenos Aires, Primera Edición, 2006
- CASTEL, Odile, Le Sud dans la mondialisation : quelles alternatives?, La Découverte, Paris, 2002
- DUBOIS, Alfonso et YOLDI, Pilar, La Financiación del Desarrollo: Flujos Privados y Ayuda Oficial al Desarrollo, Grafo S.A., España, Primera Edición, 2001
- MAX-NEEF, Manfred, Desarrollo a Escala Humana, Editorial Nordan-Comunidad, Montevideo, Segunda Edición, 1998
- VALAREZO, Galo et TORRES, Víctor, Frontera Norte Ecuatoriana: Desafío de Gobernabilidad, Ediciones Abya-Yala, Quito, Primera Edición, 2004

Artículos

- ALFONSO, Dubois, Las nuevas líneas de la cooperación internacional al desarrollo, Publicaciones HEGOA Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Madrid, 2005
- FRANCISCO, Albuquerque, Dos facetas del desarrollo económico y local: fomento productivo y políticas frente a la pobreza, Revistas ILPES, Santiago de Chile, 1996
- FRANCISCO, Albuquerque, Metodología para el Desarrollo Económico Local, Revistas Instituto Latinoamericano y del Caribe De Planificación Económica y Social (Ilpes) Naciones Unidas/Cepal-Consejo Regional De Planificación, Santiago de Chile, 1997

Entrevistas

Galarza, Jaime, Asesor Nacional del PDRNE, El rol manifiesto de la cooperación belga y la implementación del Programa en el campo real, Quito, 18 de noviembre de 2011.

Galarza, Jaime, Asesor Nacional del PDRNE, Evaluación general del programa en base al cumplimiento de objetivos, Quito, 30 de junio de 2011.

Galarza, Jaime, Asesor Nacional del PDRNE, Visión General del PDRNE, Quito, 29 de marzo de 2011.

Publicaciones

BÉLGICA, Cooperación Técnica Belga, Documento Técnico y Financiero, Quito, 2007
BELGICA, Dirección General para La Cooperación Al Desarrollo (DGCD), La cooperación técnica belga en Ecuador, Quito, 2006

BELGICA, Dirección General para La Cooperación Al Desarrollo DGCD, La cooperación belga al desarrollo en Ecuador, Quito, 2007

BÉLGICA, Embajada de Bélgica, Mejoramiento de la eficacia en la cooperación bilateral belga, Quito, 2007

ECUADOR, Asamblea Nacional, Constitución Política del Ecuador, 2008

ECUADOR, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Pobreza por ingresos ENEMDU, Quito, 2010.

ECUADOR, Registro Oficial No. 266, Viernes 27 de Agosto de 2010

ECUADOR, SETECI, Informe de Actividades ONG extranjeras 2007-2009, Quito, 2010

ECUADOR, SETECI, Políticas y Lineamientos de la Cooperación Internacional en el Ecuador (Borrador), Quito, 2010

OCDE, Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, París, 2005

SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL ECUADOR, II Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo Del Milenio - Ecuador 2007, Quito, 2007

Web

AROCENA, José, Centralización y deslocalización: la búsqueda de Alternativas, <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/8nov/98/arocena.pdf>

AROCENA, José, Desarrollo Local: Un desafío contemporáneo, Tarus-Universidad Católica, http://www.neuquen.gov.ar/municipiovirtual/asistencia_tecnica/Arocena.pdf

BANCO MUNDIAL, Indicadores, <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.NAHC/countries>

BELGIAN DEVELOPMENT AGENCY, Who we work for, <http://www.btcctb.org/en/who-we-work>

CASILDA, Ramón, América Latina y el Consenso de Washington, http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf

CASTILLO, Pablo, Desarrollo Local en la Gestión Municipal, Revista Ciencias Sociales Online – Universidad de Viña del Mar, http://www.uvm.cl/csonline/2006_1/pdf/desarrollolocal.pdf

CHIRIBOGA, Manuel et WALLIS, Brian, Diagnóstico de la Pobreza Rural en Ecuador y Respuestas de Política Pública, <http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/sitiopobrezarural/documentos/Diagnostico-Ecuador.pdf>

COMISIÓN EUROPEA, Ecuador: Documento de estrategia país 2007-2013, http://eeas.europa.eu/ecuador/csp/07_13_es.pdf

COMITÉ ECUMÉNICO DE PROYECTOS, Autonomías, caminando al filo de una navaja: Una síntesis de las propuestas más significativas de Descentralización en Ecuador,
http://www.cepecuador.org/cep_proy/imag/sdf/pdf/DESCENTRALIZACION%20EN%20EL%20ECUADOR%20NOV-2000.pdf

CTB ECUADOR, Programa de Desarrollo Rural del Norte del Ecuador,
<http://www.btcctb.org/files/web/Programa%20de%20Desarrollo%20Rural%20Norte%20del%20Ecuador.pdf>

CTB, Programa de Desarrollo Rural del Norte del Ecuador sigue adelante,
<http://www.btcctb.org/en/news/ecuador-programa-desarrollo-rural-del-norte-sigue-adelante>

DGCD, Aid effectiveness: a progress report on implementing the Paris Declaration,
http://diplomatie.belgium.be/en/binaries/aid_effectiveness_progress_report_2008_en_tcm312-65614.pdf

DGCD, Cooperación Bélgica-Ecuador: Programa Indicativo de Cooperación 2007-2010 (PIC),
http://www.fabec.org.ec/pdfs/DGCD%20PIC_Ecuador_2007_2009.pdf

DGDC, Efficacité de l'Aide, <http://www.btcctb.org/fr/efficacit%C3%A9-de-laide>

DIARIO CRÍTICO DE ECUADOR, Ecuador entre los cuatro países más dispares de Latinoamérica, <http://www.diariocritico.com/2010/Julio/noticias/219986/ecuador-es-cuarto-en-desigualdad-en-la-region.html>

DUBOIS, Alfonso, Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo: Cooperación Internacional, <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/44>

ECUADOR INMEDIATO, El Ecuador comienza a aplicar control a la cooperación internacional,
http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuador_comienza_a_aplicar_control_a_la_cooperacion_internacional--129225

EL MERCURIO, Pobreza Latente en Ecuador, <http://www.elmercurio.com.ec/229781-pobreza-latente-en-ecuador.html>

EUROPA, EL PORTAL DE LA UNIÓN EUROPEA, Países Miembros: Bélgica, http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/belgium/index_es.htm

FORO DE LOS ACTORES BELGAS DE LA COOPERACIÓN EN ECUADOR (FABEC), Programa Indicativo de Cooperación 2007-2010,
http://www.fabec.org.ec/pdfs/DGCD%20PIC_Ecuador_2007_2009.pdf

KINGDOM OF BELGIUM: FOREIGN AFFAIRS, FOREIGN TRADE AND DEVELOPMENT COOPERATION, Partner Countries,
http://diplomatie.belgium.be/en/policy/development_cooperation/countries/partner_countries/

LARREA, Carlos, La Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus Efectos Sociales y Económicos en el Ecuador,
http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0082/cooperacion_internacional_para_desarrollo_en_ecuador.pdf

MINISTERIO COORDINADOR DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), <http://www.mcpolitica.gov.ec/mp3/COOTAD.pdf>

MINISTERIO DE FINANZAS DEL ECUADOR, Boletín de Inversión Social No. 26,
http://finanzas.gob.ec/pls/portal/docs/PAGE/MINISTERIO_ECONOMIA_FINANZAS_ECUADOR/PUBLICACIONES/BOLETINES_INVERSION_SOCIAL/BOLETIN_25/ARCHIVOS/2_INTRODUCCION_Y_ANALISIS_DEL_PRESUPUESTO_DEL_GC.PDF

MINISTERIO DE FINANZAS DEL ECUADOR, Inversión Social Territorializada a partir del Presupuesto del Gobierno Central durante los años 2008 y 2009,
http://finanzas.gob.ec/pls/portal/docs/PAGE/MINISTERIO_ECONOMIA_FINANZAS_ECUADOR/PUBLICACIONES/BOLETINES_INVERSION_SOCIAL/BOLETIN_TERRITORIALIZACION/ARCHIVOS/PRESUPUESTO.PDF

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO E INTEGRACIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (MRECI), Ecuador: las relaciones económicas internacionales,
http://www.mmree.gob.ec/pol_exterior/pladespe/Relaciones_economicas.pdf

MUNICIPIO DE LA PROVINCIA DE ESMERALDAS, Prefectos participantes de proyectos financiados por comunidad técnica belga mostraron inconformidad,
http://tierraverde.ec/cantones/esmeraldas/noticias_cantones_02.html

MURGUIALDAY, Carlos et al, Empoderamiento, en: Diccionario de Acción Comunitaria y Cooperación al Desarrollo, <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/86>

OBSERVATORIO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN EL ECUADOR, Conceptos básicos,
http://www.cooperacion.org.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=8&Itemid=34

OBSERVATORIO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN EL ECUADOR, Tipos de Cooperación,
http://www.cooperacion.org.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=10&Itemid=34

OBSERVATORIO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO EN ECUADOR, "El Observatorio: Una Iniciativa del Grupo de Trabajo "Cooperación Y Desarrollo",
http://www.cooperacion.org.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=17&Itemid=45

OCDE, 50 years of official development assistance,
http://www.oecd.org/document/41/0,3746,en_2649_34447_46195625_1_1_1_1,00.html

OCDE, Development Assistance Committee,
http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_33721_46662849_1_1_1_1,00.html

OCDE, Evaluación de la implementación de la Declaración de París,
<http://www.oecd.org/dataoecd/24/37/41117446.pdf>

OCDE.STATSEXTRACTS, DAC2a ODA Disbursements,
<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A>

OECD, Development: aid increases but with worrying trends,
http://www.oecd.org/document/29/0,3746,en_21571361_44315115_47519517_1_1_1_1,00.html

OECD, Official development assistance – definition and coverage,
http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34447_46181892_1_1_1_1,00.html

OECD, The DAC: 50 years, 50 highlights, <http://www.oecd.org/dataoecd/63/50/46717535.pdf>

OFICINA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE BÉLGICA EN QUITO, La Cooperación Belga al Desarrollo,
<http://www.diplomatie.be/quitoes/default.asp?id=38&ACT=5&content=55&mnu=38>,

OFICINA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE BÉLGICA EN QUITO, Nueva política multilateral de la Cooperación Belga,
<http://www.diplomatie.be/quitoes/default.asp?id=39&ACT=5&content=99&mnu=39>,

PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2010,
http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Complete_reprint.pdf

PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DEL NORTE DEL ECUADOR, Taller de planificación 4,5 y 6 de noviembre de 2010, http://adev.prosustentable.com/wp-content/uploads/2010/10/presentacion_taller_poas.pdf

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Diccionario De La Lengua Española - Vigésima Segunda Edición, http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=cultura

ROYAUME DE BELGIQUE: AFFAIRES ÉTRANGERES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT, Direction Générale de la Coopération au Développement (DGD),
http://diplomatie.belgium.be/fr/sur_organisation/organigramme_et_structure/dgd/

SANAHUJA, José Antonio, ¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo, <http://www.ceipaz.org/images/contenido/4-sanahuja.pdf>

SECRETARÍA TÉCNICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (SETECI), Informe de Cooperación Internacional 2007-2009,
http://www.seteci.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=289&Itemid=225

SENPLADES, Evaluación de pobreza y desigualdad 2007-2010, 2009-2010,
<http://www.senplades.gov.ec/web/senplades-portal/691>

SENPLADES, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, <http://plan2007.senplades.gob.ec/>

SETECI, Informe de Gestión 2010,
http://app.seteci.gob.ec/informe_tecnico_seteci/Informe_SETECI.pdf, p. 2, Acceso: 3 de junio de 2011, 09h25.

SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS, Evaluación Común de País: Ecuador,
http://www.un.org.ec/_upload/evaluacion_comun_pais_sistema_onu_ecuador.pdf

SOTO, Miguel Ángel, El Fracaso De La Cooperación Internacional En El Ecuador: ¿Mito o Realidad?, http://lalineadefuego.wordpress.com/2011/05/18/el-fracaso-de-la-cooperacion-internacional-en-el-ecuador-%C2%BF-mito-o-realidad/#_edn3

SROUJI, Samer, Complementariedad y cooperación sur - sur: La nueva política de cooperación internacional de Ecuador, Revista Cooperemos, Quito, Mayo de 2011, Opinión, p. 6.,
<http://www.seteci.gob.ec/files/RevisatCoopera.pdf>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, About us, http://www.transparency.org/about_us

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Corruption Perceptions Index 2010 Results,
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results

UNITED NATIONS, Gordon, David, Indicators of Poverty & Hunger,
http://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/ydiDavidGordon_poverty.pdf