

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
ESCUELA DE POLÍTICA INTERNACIONAL Y
SEGURIDAD

ESPECIALIZACIÓN EN COOPERACIÓN
INTERNACIONAL

**“LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA
ESPAÑOLA Y LA ACCIÓN MUNICIPAL DE
CUENCA PARA EL DESARROLLO LOCAL”**

Autora: Graciela Medina

Director de Tesis: Santiago Mantilla

Junio 2011

Dedicatoria

A Pamela y Manuel Alejandro mis hij@s, por liberarme de mis obligaciones de madre y poder dedicarme sin remordimientos a culminar este nuevo desafío.

Agradecimiento

A mis compañer@s de la Dirección de Cooperación de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, quienes me apoyaron incondicionalmente en este nuevo reto emprendido y un agradecimiento especial a los funcionarios de la Municipalidad de Cuenca, quienes generosamente me facilitaron la información para este trabajo, a todos ellos, mi eterna gratitud.

Resumen Ejecutivo

El presente trabajo se centra en el análisis de tres casos de esta nueva modalidad de cooperación al desarrollo, la Cooperación Descentralizada, muy en boga en este tiempo de crisis, en el que hace falta incorporar nuevos actores y nuevos principios para la sostenibilidad de esta política pública.

El trabajo gira en torno a la política de cooperación al desarrollo que vienen ejecutando la Comunidad de Madrid y la Junta de Andalucía con la Municipalidad de Cuenca. Se intenta determinar cuál es el aporte real y el grado de impacto causado en el desarrollo de la ciudad y su incidencia en la generación de nuevas políticas de gestión de la cooperación.

El documento, hace un repaso de la cooperación descentralizada con la Municipalidad de Cuenca. Comienza con una breve revisión del marco referencial de la cooperación descentralizada y del desarrollo local, incluyendo el marco legal que regula los distintos aspectos de la cooperación internacional para el desarrollo en Ecuador y que ampara la gestión de la cooperación desde los gobiernos locales. La segunda parte versa sobre la intervención de la Cooperación Descentralizada Española en el accionar municipal de Cuenca, que revela que el principal aportante de los organismos cooperantes asentados en el cantón, constituye la Cooperación Española.

En un tercer momento, se presenta y analiza tres casos de cooperación ejecutados por la municipalidad, destacando la participación ciudadana y la decisión política de la autoridad local, en el desarrollo de proyectos que aportan al mejoramiento de las

condiciones de vida de su población. Finalmente, se analizan las ventajas y desventajas de esta nueva modalidad de cooperación, que brinda la posibilidad de apalancar iniciativas de desarrollo para la ciudad, incentivando la democracia y la participación ciudadana.

Palabras Clave

- Cooperación Internacional
- Cooperación Descentralizada
- Gestión Municipal
- Desarrollo Local
- Pobreza
- Estudio de Casos
- Cuenca

ÍNDICE

Pág.

Capítulo 1	8
1 Marco Referencial de la Cooperación Descentralizada y del Desarrollo Local	8
1.1 <i>Cooperación Internacional para el Desarrollo</i>	8
1.2 <i>Cooperación Descentralizada</i>	9
1.3 <i>La Cooperación Española en América Latina</i>	13
1.4 <i>Marco Jurídico Internacional</i>	16
1.4.1 <i>La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas</i>	16
1.4.2 <i>El Consenso de Monterrey</i>	17
1.4.3 <i>La Declaración de Roma (2003)</i>	18
1.4.4 <i>La Declaración de París (2005)</i>	18
1.4.5 <i>Programa de Acción de Accra</i>	20
1.5 <i>Marco Jurídico Nacional</i>	22
1.5.1 <i>Constitución de la República del Ecuador</i>	22
1.5.2 <i>Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)</i>	24
1.5.3 <i>Código de Planificación y Finanzas Públicas</i>	25
2 Intervención de la Cooperación Descentralizada Española en el accionar municipal de Cuenca.....	26
2.1 <i>Contexto socioeconómico del cantón Cuenca</i>	26
2.2 <i>La Cooperación Internacional en Cuenca</i>	31
2.3 <i>La Gestión de la Cooperación Internacional, Nueva Competencia Municipal como Apoyo al Desarrollo Local</i>	35
Capítulo III	40
3 <i>Experiencias de Cooperación Descentralizada</i>	40
3.1 <i>Programa Municipal de Empleo: Red Socio Empleo</i>	40
3.1.1 <i>Descripción</i>	40
3.1.2 <i>Evidencias de éxito del proyecto y sostenibilidad de los resultados</i>	45
3.1.3 <i>Aspectos relevantes del proyecto</i>	47
3.2 <i>Recupera tu Casa, Vive tu Hogar</i>	48
3.2.1 <i>Contexto</i>	48
3.2.2 <i>Descripción</i>	49
3.3 <i>Hermanamientos</i>	52
3.4 <i>Hallazgos e Impactos Causados por las Tres Experiencias</i>	58
3.4.1 <i>Experiencias 1 y 2</i>	58
3.4.2 <i>Experiencia 3</i>	60
3.5 <i>El Rol del Municipio en la Gestión de la Cooperación Descentralizada</i>	60

Capítulo IV	63
4. Ventajas y Desventajas de la Cooperación Descentralizada	63
4.1 <i>Ventajas de la Cooperación Internacional Descentralizada en el caso del municipio de la ciudad de Cuenca</i>	63
4.2 <i>Desventajas de la Cooperación Descentralizada en el Accionar del Municipio de Cuenca</i>	64
4.3 <i>Conclusiones Generales</i>	65
Glosario	68
Bibliografía	70
Anexos	72
Apoyo de la Cooperación en al Cantón Cuenca 2007-2010	72

ÍNDICE DE FIGURAS

	No. Pág.
Figura 1: Ubicación del cantón Cuenca en el contexto regional	26
Figura 2: Aporte de la cooperación internacional a la ciudad de Cuenca	32
Figura 3: Organismos cooperantes en la ciudad de Cuenca	33
Figura 4: Porcentaje por sectores de intervención	34
Figura 5: Relaciones de la Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional No Reembolsable	36
Figura 6: Ciclo de Gestión Descentralizada de Proyectos de Cooperación Internacional	38

INDICE DE TABLAS

	No. Pág.
Tabla 1: Parroquias urbanas	27
Tabla 2: Parroquias rurales.....	27
Tabla 3: Características demográficas	29

Capítulo 1

1 Marco Referencial de la Cooperación Descentralizada y del Desarrollo Local

1.1 Cooperación Internacional para el Desarrollo

Etimológicamente, la palabra “cooperar” proviene del latín “*cum*” que significa “con” o “junto” y “*operare*”, que significa “obrar/trabajar” (Tapia s.a: 1). Desde esta aproximación lingüística, se podría definir la cooperación como la “Acción simultánea de dos o más agentes que obran juntos para conseguir un mismo fin”. (Solucionesong.org s.a:1)

Históricamente, la cooperación ha sido entendida como ayuda financiera unidireccional brindada por los países más desarrollados (del norte) a los países menos desarrollados (del sur), a fin de lograr soluciones a problemas preestablecidos desde los primeros para los segundos, concepto que entró en crisis, por el desconocimiento de la realidad local de los países beneficiarios y el uso inadecuado de los recursos destinados.

Una de las ideas más arraigadas en los países en desarrollo en relación con la cooperación internacional según Eduardo Gana, (1996) “era que las soluciones que son buenas para un país pueden serlo para la mayoría. Esta percepción llevó por décadas a la formulación de soluciones únicas de proyectos de aplicación general” (Del Huerto 2004: 77), a la imposición de pautas comunes para todos los países. Práctica que resultó ser inviable, por la desarticulación entre políticas de cooperación y políticas de desarrollo en los países destinatarios.

En la actualidad se requiere impulsar una visión más equilibrada de cooperación, de intereses mutuos y a largo plazo, que se constituya en una nueva perspectiva que mire a la cooperación internacional como un instrumento de solidaridad y que promueva la autosuficiencia económica, social, ambiental y la generación de capacidades propias., perspectiva que permita visualizar el papel protagónico que deben asumir los gobiernos locales en este tema.

Según el Glosario de Términos sobre Cooperación al Desarrollo y Acción Humanitaria, define a la Cooperación Internacional para el Desarrollo como:

“Un conjunto de actuaciones de carácter internacional orientadas al intercambio de experiencias y recursos entre países del Norte y del Sur para alcanzar metas comunes basadas en criterios de solidaridad, equidad, eficacia, interés mutuo, sostenibilidad y corresponsabilidad”. (FETE e ISCOD 2011. <http://www.educacionenvalores.org>).

Apuesta a la construcción de una sociedad más justa internacionalmente, en tanto persigue “la consolidación democrática, el desarrollo económico y social sostenible, la lucha contra la pobreza, la protección del medio ambiente”. (Observatorio de la Cooperación al Desarrollo. www.cooperacion.org.ec. Entrada 04-05-2011)

1.2 Cooperación Descentralizada

Los síntomas de agotamiento que comenzó a mostrar la Cooperación Internacional para el Desarrollo a partir de los años 80, la necesidad de buscar nuevos mecanismos de cooperación que permitan una mejor distribución de los fondos, el alto compromiso de las personas a las que afectaba directamente los programas, la creación de estructuras

democráticas y el desarrollo de capacidades locales, conjuntamente con el surgimiento de la revalorización del papel de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales y de las comunidades locales en la formulación de las estrategias de desarrollo, provocaron un replanteo de los enfoques clásicos de la cooperación internacional.

Como una opción para enfrentar las debilidades percibidas en los mecanismos tradicionales y para dar respuesta a las nuevas realidades internacionales, surge el enfoque de la Cooperación Descentralizada (CD).

Según Santiago Sarraute, la Cooperación Descentralizada:

“Es un fenómeno relativamente nuevo en el ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, resulta particularmente dinámica en el marco de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina (AL), donde han surgido muchas iniciativas de cooperación descentralizada, promovidas directamente por colectividades locales y regionales de ambos continentes, o incentivadas por gobiernos centrales europeos o por la propia Comisión Europea“(s.a: 2.)

Muchos y variados son los conceptos que sobre cooperación descentralizada existen.

González Parada, (1998)¹ define la cooperación descentralizada como un:

“Nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer vínculos directos con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los

¹ Coordinador de la Universidad Complutense de Madrid.(IUCM/UCM), autor de los textos: Cooperación Descentralizada: ¿Un nuevo Modelo de relaciones Norte Sur? Madrid 1998. Enfoques de la Ayuda al Desarrollo y Cooperación para el Desarrollo y ONG. Una visión crítica , 2001.

grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo” (Del Huerto Romero 2004: 78).

Rafael García i Matíes ² la conceptualiza como:

“La que hacen o promueven los poderes y entes locales descentralizados (Ayuntamientos, Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales, etc.), bien directamente o a través de asociaciones, grupos de ciudadanos, ONGDs, sindicatos o cualquier instancia social o económica de la sociedad civil” (s.a.: 2)

En todo caso, “la cooperación descentralizada debe ser entendida como la posibilidad de crear puentes y relaciones entre culturas, grupos y comunidades con un fuerte carácter local o territorial” (Ruiz Seisdedos 2008: 1), en la que prime la participación de todos los actores involucrados en el proceso. La naturaleza de este tipo de cooperación es horizontal y favorece el intercambio de experiencias, basada en la reciprocidad, el interés y el beneficio mutuos.

Diremos entonces, que la Cooperación Descentralizada, aparece como una nueva estrategia y un nuevo modelo de Cooperación Internacional, liderada por gobiernos locales, centrada en el despliegue de las capacidades y potencialidades de los territorios, con una visión a mediano y largo plazo y que tiene como “*valor agregado*” su anclaje en las capacidades locales y sobre todo, su potencial para crear espacios de relacionamiento entre las autoridades con los actores claves para el desarrollo y la democracia en el territorio.

² Secretario de Administración Local, Presidente de la ONGD MUSOL (Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional) cuya sede central se encuentra en Valencia- España

Se constituye en un nuevo paradigma de relacionamiento, en tanto plantea la redefinición de roles de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), hasta ahora relegados a un papel de receptores de recursos financieros y humanos, hacia una idea de líderes y responsables. Esta noción, rompe la vieja dicotomía de financiadores y de receptores o beneficiarios.

El planteamiento de este nuevo paradigma implica la no existencia de relaciones asimétricas, sino territorios e instituciones socios, homólogos, soberanos, que se relacionan unos con otros desde su propia identidad, explorando y explotando sus potencialidades reales para hacer frente los retos de desarrollo humano y democracia.

Lo dicho, supone que los elementos: eficiencia, impacto, transparencia y soberanía, permiten delinear una identidad de la Cooperación Descentralizada, con especificidades propias, tales como:

- El carácter de sus actores, que son los gobiernos autónomos descentralizados, considerados como el nivel de la administración pública más cercano a la población y por tanto a sus necesidades de desarrollo local.
- El concepto de desarrollo local está sustentado en una dimensión territorial delimitada (parroquia, cantón, provincia, región), dimensión territorial que permite apropiación local y mayor sostenibilidad.
- Decisiones locales con una base más democrática, al ser una relación que privilegia el diálogo y la colaboración.
- Espacio de articulación que permite la transmisión de conocimiento, el encuentro y aprendizaje mutuo.

- El principio de reciprocidad, que se expresa en el interés mutuo de cooperar y en la posibilidad de derivar los beneficios de la cooperación en ambos lados.

En este sentido, la Cooperación Descentralizada abre un nuevo espacio para los agentes locales de las sociedades en desarrollo, reconociéndoles un alto protagonismo y responsabilidad en el desarrollo territorial, formula un replanteamiento del papel de los agentes de cooperación de los países donantes a efectos de reforzar el protagonismo de los agentes locales, estableciendo “nuevas formas de interrelación, donde se conjugan el sector público y el privado, los agentes económicos, políticos y sociales, las organizaciones de los países del Norte con los del Sur, para un desarrollo más equitativo.(Dubois 2000: 1)

1.3 La Cooperación Española en América Latina

La política de Cooperación al Desarrollo Española tiene su fundamento en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, del 7 de julio de 1998, cuya rectoría y articulación está a cargo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

En el 2004, se crea el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, momento en el que la Cooperación Española inicia un proceso de renovación y crecimiento, fijándose como objetivo mejorar la cantidad y calidad de la ayuda, mediante nuevos instrumentos y formas que logren impactar sobre las causas de la pobreza.

Los documentos rectores de la política española de cooperación constituyen: los Planes Directores 2005 – 2008; 2009 – 2012, la Ley de Cooperación Internacional para el

Desarrollo y, las estrategias sectoriales de trabajo y lineamientos dictadas por la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional.

De acuerdo al Mapa de la Acción Exterior Española en América Latina, ésta ocupa el segundo lugar en la Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral (AOD). Esta afirmación lo confirma la evaluación del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2009 que especifica que “América Latina pasa a ser el segundo gran receptor de AOD con 1.252 millones de euros, un 29,42% de la AOD bruta total, canalizados bilateralmente en un 92,68%”. (Fundación Carolina 2000).

A pesar de este segundo puesto, América Latina sigue siendo el principal lugar de destino en la Cooperación Autonómica, concentra más del 50% de la AOD. De los 10 principales países de destino de la ayuda española, seis corresponden a Latinoamérica.

En cuanto a la Cooperación Local, sigue siendo la región prioritaria con el 29,9% del total de la AOD.

Respecto a la orientación sectorial, la cooperación ha dado mayor peso al sector de “Infraestructura y Servicios Sociales” que alcanza el 60%, dirigido a la lucha contra la pobreza, el “Multisectorial” formado por medioambiente y mujer y desarrollo, con más del 18%, el de “Infraestructura y Servicios” con el 13% y finalmente, el de “Sectores Productivos” con el 11% (AECI 2006: 33-34).

Estos datos demuestran el gran compromiso de la Cooperación Española para con la región, manifestada tanto en la cooperación bilateral como multilateral.

En el plano bilateral, la Cooperación Española mantiene programas de cooperación con cinco países andinos, Bolivia, Ecuador y Perú, considerados países prioritarios, Colombia considerado de atención especial; y, Venezuela como país preferente.

En el caso de los tres países prioritarios, la ayuda ha sido destinada a los ámbitos de gobernabilidad y desarrollo institucional, cobertura de las necesidades básica y promoción del tejido económico.

En el plano multilateral, España colabora con varios organismos internacionales de desarrollo, con un significativo incremento de presupuesto.

Todo este apoyo, tanto bilateral como multilateral, ubica a España como uno de los tres primeros donantes bilaterales.

1.4 Marco Jurídico Internacional

La cooperación internacional se enmarca en documentos jurídicos internacionales que definen los principios orientadores a considerarse para delinear políticas públicas nacionales de cooperación internacional, instrumentos entre los que se pueden mencionar: la Declaración de los Objetivos del Milenio (2000), el Consenso de Monterrey (2002), la Declaración de Roma (2003), la Declaración de París ((2005), seguida por el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (Accra, realizado en 2008), que tendrá su seguimiento en otro foro similar en el año 2011.

1.4.1 La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas

Firmada en septiembre de 2000 por 191 estados miembros de las Naciones Unidas, se constituye en la promesa más importante realizada a las personas más vulnerables del mundo. Las responsabilidades derivadas de la Declaración han generado el compromiso y colaboración de los países firmantes, para mejorar la calidad de vida de las personas y para crear un ambiente que contribuya a la paz y la seguridad mundial, a través del establecimiento de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre;
- Lograr la enseñanza primaria universal;
- Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer;
- Reducir la mortalidad infantil;
- Mejorar la salud materna;
- Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades;
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y
- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Con meta al 2015, los ODM nacen como respuesta a los principales desafíos de desarrollo y compromete a los líderes mundiales a luchar contra la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra la mujer. Metas que podrán cumplirse si todos los actores hacen su parte. Los países pobres ejerciendo un mejor gobierno e invirtiendo en salud y educación; y, los países ricos, brindando su apoyo a través de la asistencia, alivio de la deuda y del establecimiento de un sistema comercial más justo.

1.4.2 El Consenso de Monterrey

Celebrado en la ciudad mexicana del mismo nombre en el año 2002, pretendió “marcar un nuevo rumbo en la cooperación internacional para el desarrollo, al fijar compromisos específicos para todos los actores involucrados”. (Coarasa 2004: 1).

Constituyó la primera ocasión que representantes de gobiernos, instituciones internacionales, sociedad civil y sector privado se reunieron en un mismo foro para discutir asuntos de la economía global.

En esta cumbre, los donantes reconocieron abiertamente la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda modificando la manera en la distribución de la ayuda. Para ello, se comprometieron a unificar sus procedimientos operacionales, a fin de reducir los costes de transacción, utilizando instrumentos más apropiados, como el apoyo presupuestario y la entrega de la ayuda a través de los planes de desarrollo y reducción de la pobreza, definidos y asumidos por los propios países en desarrollo.

Un avance de la conferencia, constituyó el cambio de visión de los países pobres como receptores pasivos del apoyo de los países ricos, al reconocerlos como socios iguales en el proceso de desarrollo.

En esta cumbre, al único consenso al que se llegó fue el de confirmar que la pobreza no se ha aliviado, sino que se ha agravado a nivel mundial, y no se llegó al más importante, que era el establecimiento de políticas que deben aplicarse para disminuir la pobreza.

1.4.3 La Declaración de Roma (2003)

Mediante esta declaración los participantes reafirman su compromiso de erradicar la pobreza, lograr un crecimiento económico duradero y promover un desarrollo sostenible, al tiempo de avanzar hacia un sistema económico global, integrador y equitativo.

La declaración representa un importante esfuerzo internacional por armonizar las políticas, los procedimientos y las prácticas operacionales de las instituciones cooperantes con los de los sistemas vigentes en los países asociados. Respalda el acuerdo plasmado en el Consenso de Monterrey.

1.4.4 La Declaración de París (2005)

Firmada por 93 países (donantes y socios) y 27 agencias y organismos multilaterales, marca un cambio en la definición de políticas de cooperación internacional. La Declaración de París, complementaria a la de Monterrey, reconoce la necesidad de mejorar la eficacia de la AOD.

Describe cinco principios que debería incluir la entrega de la ayuda al desarrollo:

Apropiación.- Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas y estrategias de desarrollo;

Alineación.- Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos de los países receptores;

Armonización.- Existen acuerdos conjuntos para la planificación, gestión y provisión de la ayuda;

Gestión Orientada a Resultados.- Planificación, presupuesto, implementación y evaluación, integrados y enfocados hacia resultados; y,

Mutua Responsabilidad.- Obligación de ampliar la responsabilidad, la transparencia en la utilización de los recursos y la rendición de cuentas, como mecanismos de refuerzo a las políticas públicas de desarrollo nacional.

La Declaración de París, parte de la noción de corresponsabilidad entre donantes y socios e incluye un sistema de monitoreo a partir de doce indicadores y metas.

Constituye un cambio radical de enfoque de proyectos, que fragmentan la AOD en detrimento de su eficacia, a programas implementados con instrumentos de nueva generación (apoyo presupuestario general y sectorial), que devuelven al Estado el protagonismo como sector principal de desarrollo, que puede resolver con asistencia técnica y programas de fortalecimiento institucional, las deficientes políticas estatales, la corrupción y la marginación de la sociedad civil. Olvida sin embargo, la coherencia de políticas que, de hecho, puede influir en el desarrollo, mucho más que la AOD.

En síntesis, la Declaración de París constituye el hito más importante de los esfuerzos realizados a nivel mundial, para aumentar la eficacia con que se emplean los recursos de la cooperación internacional para el desarrollo.

1.4.5 Programa de Acción de Accra.

Adoptado el 4 de septiembre de 2008, reafirma el compromiso acordado en la Declaración de París, que es concretar medidas de seguimiento y evaluación, que servirán para evaluar hasta qué punto se está cumpliendo la eficacia de la ayuda al desarrollo.

El Programa de Acción de Accra (PAA) va más allá de Monterrey y París. A decir de Donald Kaberuka³, en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

“Los compromisos de Monterrey y Paris, y los principios que los sustentan, se asientan en la convicción común de que debemos transformar la manera en que proporcionamos y usamos los escasos recursos que nos han confiado”

Firmado por más de un centenar de países y 49 organismos y actores internacionales, da un carácter inclusivo a las asociaciones para el desarrollo, buscando aprovechar las competencias y la experiencia de todos los actores involucrados en el desarrollo.

Por otro lado, reconoce que el ritmo de progreso hacia las metas para 2010 es demasiado lento y se convierte en la oportunidad para profundizar los compromisos entre donantes y países socios.

³ Presidente del Banco Africano de Desarrollo.

El Programa de Acción de Accra toma medidas adicionales para hacer que las resoluciones de París se hagan realidad. En base a estas resoluciones, propone tres objetivos como desafíos:

1. Fortalecimiento de la identificación del país respecto al desarrollo. Para lograr este objetivo, se sugiere tomar medidas a los países, como: 1) ampliar el diálogo sobre políticas para el desarrollo a nivel nacional; 2) el compromiso de los países en desarrollo de fortalecer su capacidad de dirigir y gestionar el desarrollo, y 3) fortalecer los sistemas de los países en desarrollo, para gestionar políticas de desarrollo, apoyados por los países donantes.

2. Construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo, para lo cual: 1) Se reducirá la costosa fragmentación de la ayuda, mejorando la complementariedad de las iniciativas de los donantes; 2) intensificar la optimización de los recursos de la ayuda mediante la promoción de adquisiciones locales transparentes; 3) aceptación de todos los actores involucrados en el desarrollo y su trabajo con todos ellos; 4) colaboración con las organizaciones de la sociedad civil; y 5) adaptación de políticas de ayuda para países en situación frágil o en conflicto.

3. Logro del resultado en términos de desarrollo y su rendición de cuentas, busca el mayor nivel de transparencia respecto del uso de los recursos. Para esto, propone a los países beneficiarios: 1) concentrarse en lograr resultados y mejorar la calidad en la construcción de políticas públicas; 2) aumentar el nivel de transparencia y rendición de cuentas entre los países como ante la ciudadanía; 3) los donantes se basarán en las

políticas de desarrollo de los beneficiarios; y, 4) entregar la ayuda según las prioridades de los países beneficiarios.

1.5 Marco Jurídico Nacional

A partir de la Constitución Política de 2008, la Cooperación Internacional en nuestro país, está amparada en las siguientes normas legales:

1.5.1 Constitución de la República del Ecuador⁴

Art.1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

Art. 3, Numerales 5 y 6: La cooperación internacional se sustentará en los deberes primordiales del Estado, especialmente: planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir; y promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad ínter territorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso, el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

⁴ Publicada en el Registro Oficial No 449 de 20 de octubre de 2008

Artículos: 263, numeral 8; 264, numeral 14; y 267, numeral 7.- Los gobiernos autónomos descentralizados tienen como competencia exclusiva la “gestión de la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias”.

Art. 276, numeral 6.- La cooperación internacional se sustenta en los objetivos del régimen de desarrollo, siendo uno de los objetivos el de: “Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicos y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado”.

Art. 403.- La cooperación internacional no se comprometerá con ayuda internacional que menoscabe la conservación y el manejo sustentable de la biodiversidad, la salud humana y los derechos colectivos y la naturaleza del país.

Art. 416.- La cooperación internacional se fundamenta en los Principios de las Relaciones Internacionales como la: la autodeterminación de los pueblos, la independencia e igualdad jurídica de los estados, la integración y la solidaridad, la ciudadanía universal, la libre movilidad en el planeta, el respeto a los derechos humanos.

Art. 423.- La cooperación internacional en torno a la integración latinoamericana, que constituye un objetivo estratégico del Estado ecuatoriano, se comprometerá a impulsar la integración económica equitativa, solidaria y complementaria; promover estrategias conjuntas de manejo sustentable del patrimonio natural; fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral; proteger y promover la diversidad cultural, el ejercicio de la interculturalidad, la conservación del

patrimonio cultural y la memoria común de América Latina y del Caribe; propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; impulsar una política común de defensa que consolide una alianza estratégica para fortalecer la soberanía de los países y de la región; y favorecer la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por Estados de América Latina y del Caribe, así como la suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales de integración regional.

1.5.2 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)⁵

Art. 28.- Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias.

Arts. 30, 40, 53, 63.- Los gobiernos autónomos descentralizados, (regionales, provinciales, municipales, parroquiales), son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa u financiera.....

Arts. 32, literal i); 42, literal g); 55, literal n); 65, literal g): Los gobiernos autónomos descentralizados tienen como competencia exclusiva: Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Art. 105.- La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias [...].

⁵ Publicada en el Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010

Art. 106.- A través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad ínter territorial y niveles de calidad de vida similares [...].

1.5.3 Código de Planificación y Finanzas Públicas⁶

Art. 29, numeral 4.- Son funciones de los Consejos de Planificación de los gobiernos autónomos descentralizados: [...] Velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial respectivos.

Art. 65.- La gestión de la cooperación internacional no reembolsable, ejercida por los gobiernos autónomos descentralizados, se orientará por las políticas nacionales y a los respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

⁶ Publicada en el Registro Oficial No.306, de 22 de octubre de 2010

Capítulo II

2 Intervención de la Cooperación Descentralizada Española en el accionar municipal de Cuenca

2.1 Contexto socioeconómico del cantón Cuenca

El cantón Cuenca, es uno de los quince cantones de la provincia del Azuay, está ubicado en la región Centro Sur del país. Su capital es la ciudad de Cuenca, situada entre los 2350 y 2550 metros sobre el nivel del mar. Su temperatura oscila entre 7 a 15 °C en invierno y 12 a 25 °C en verano.

Figura 1: Ubicación del cantón Cuenca en el contexto regional



Fuente: www.municipalidadcuenca.gov.ec.

El cantón se divide en quince parroquias urbanas y veintiún rurales:

Tabla 1: Parroquias urbanas

Parroquias Urbanas	
1. Bellavista	
2. Cañaribamba	
3. El Batán	
4. El Sagrario	
5. El Vecino	
6. Gil Ramírez Dávalos	
7. Hermano Miguel	
8. Huayna Cápac	
9. Machángara	
10. Monay	
11. San Blas	
12. San Sebastián	
13. Sucre	
14. Totoracocha	
15. Yanuncay	

Fuente: www.municipalidadcuenca.gov.ec. División política

Tabla 2: Parroquias rurales

Parroquias rurales	
1. Molleturo	12. Ricaurte
2. Chaucha	13. Paccha
3. Sayausí	14. Nulti
4. Chiquintad	15. Turi
5. Checa	16. El Valle
6. San Joaquín	17. Santa Ana
7. Baños	18. Tarqui
8. Sinincay	19. Victoria del Portete
9. Octavio C. Palacios	20. Cumbe
10. Sidcay	21. Quingeo
11. Llacao	

Fuente: www.municipalidadcuenca.gov.ec. División política

Cuenca, llamada también la Atenas del Ecuador, por su importante y variada actividad cultural, cuenta con una población aproximada de 417.632 habitantes, de los cuales 195.683 son hombres y 221.944 son mujeres. La población urbana alcanza el 66.4% y la rural llega al 33.6%. Tiene una tasa de crecimiento promedio anual de 2%.

La Población Económicamente Activa (PEA) la constituye el “44.2%, de los cuales, el 11.5% trabaja dentro del sector primario de la producción, el 28.3% en el sector secundario y el restante 51.4% en el sector terciario de servicios. El 52.1% de la población económicamente activa se considera en condiciones de subempleo” (Peñafigli Iglesias 2010).

Las zonas rurales de Cuenca alcanzan menores índices laborales, mientras que las zonas ubicadas en áreas urbanas o cercanas a ellas son las que mayor inserción laboral poseen. El máximo índice laboral promedio en los hombres alcanza el 58%, a diferencia del caso de las mujeres cuyo índice llega a su nivel máximo en el 40%.

En cuanto al nivel de indigencia y pobreza del cantón, según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), realizada en el año 2006 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), se desprende que 12.8% de ecuatorianos son indigentes; de los cuales en Azuay está el 7.0% y en Cuenca el 0.6%.

La pobreza por consumo, a nivel país es el 38.3%. En Azuay es el 26.6% y en Cuenca el 6.3%; los pobres según las necesidades básicas insatisfechas (NBI), a nivel nacional existe un 45.7%, a nivel de la provincia alcanza el 31.9% y en Cuenca el 2.9%.

Tanto los niveles de indigencia como los de pobreza son menores con relación al año 1995, que fueron el 13.6% y el 39.3%, respectivamente. Cuenca, a pesar de ser una de las ciudades más pobladas, tiene menores niveles de pobreza y un alto nivel de desarrollo en relación al resto de ciudades del país.

Tabla 3: Características demográficas

Población cantonal Cuenca	417.632 hab.
Población urbana	66.4%
Población rural	33.6%
Población económicamente activa	44.2%
Nivel de indigencia	0.6%
Población en condiciones de desempleo	52.1%
Pobreza por consumo	6.3%
Pobreza por NBI	2.9%

La economía formal de Cuenca se basa en actividades artesanales, potenciadas a comienzos del siglo pasado por la inserción en el mercado internacional de productos como los sombreros de paja toquilla. El comercio, los servicios, el sector financiero, el turismo interno y externo, se han constituido en actividades dinamizadoras de la economía del cantón. Adicionalmente el sector empresarial de la ciudad se encuentra organizado y desarrolla varias iniciativas de apoyo a la comunidad y al desarrollo local, como lo demuestra el que sean los principales impulsores de la Agencia Cuencana para el Desarrollo e Integración Regional (ACUDIR).

Paralelamente a la economía formal, Cuenca tienen una economía informal, originada en el área rural del cantón, representada por campesinos y pequeños propietarios rurales de la periferia urbana, artesanos, obreros de la construcción, pequeños comerciantes minoristas, mujeres jefas de hogar, cuya proporción es alta, debido a que la migración es mayoritariamente masculina.

Estas condiciones de fragilidad económica, hicieron que muchas familias tuvieran que migrar fuera del país, como un mecanismo rápido de captar divisas que permitieran soportar la crisis expresada en la falta de oportunidades de trabajo. Este fenómeno si

bien es causa de muchos problemas sociales y económicos en la ciudad y la región, también es uno de los factores clave para entender la dinámica de la economía local, en tanto el flujo de divisas que llega a la ciudad producto de las remesas que los emigrantes han sido una de las mayores potencialidades en el desarrollo.

La población cuya edad oscila entre 18 a 29 años es la que más emigra, generalmente aquella que ha cursado la educación primaria. El principal país de destino se ha constituido Estados Unidos y últimamente España y otros países de Europa.

Otros aspectos importantes de destacar es que Cuenca es una de las ciudades con la más alta cobertura de servicios básicos, tanto en los sectores rural y urbano, alcanzando un 98% de cobertura total en los servicios de agua y alcantarillado y telefonía que es administrada por la empresa municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Telefonía (ETAPA).

En diciembre de 1999 la ciudad de Cuenca fue declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO por sus importantes vestigios históricos: museos e iglesias antiguas, que en conjunto está constituido por 26 edificios de valor monumental, 602 de valor arquitectónico y 830 de valor ambiental. Según el mismo documento, se reconoce en Cuenca *"la belleza de su centro histórico, con un tipo particular de arquitectura republicana y la armonía que guarda con su entorno geográfico"*. (Lucas 2000)⁷.

⁷ Kintto Lucas, Corresponsal del Servicio Informativo Iberoamericano de la OEI, Quito, Ecuador.

Finalmente, la división regional realizada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)⁸, para efectos de la planificación y desconcentración administrativa del país, Cuenca ha sido designada como la sede de la Región 6 (Cañar, Azuay y Morona Santiago), constituyéndola en el centro administrativo y de intercambio de bienes y servicios de su micro región, factor que incide en el desarrollo de la ciudad.

2.2 La Cooperación Internacional en Cuenca

Múltiples y variados han sido los apoyos de la cooperación internacional a la ciudad de Cuenca, como complemento a los esfuerzos del Gobierno Local para lograr su desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida de su población.

Fundamentalmente, la cooperación ha estado destinada al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y a impulsar las iniciativas de la municipalidad, como es el caso de la incorporación de políticas y planes a favor de la igualdad de género, el fortalecimiento de las organizaciones locales y, el apoyo a la atención a los sectores sociales básicos, principalmente la educación, salud y saneamiento.

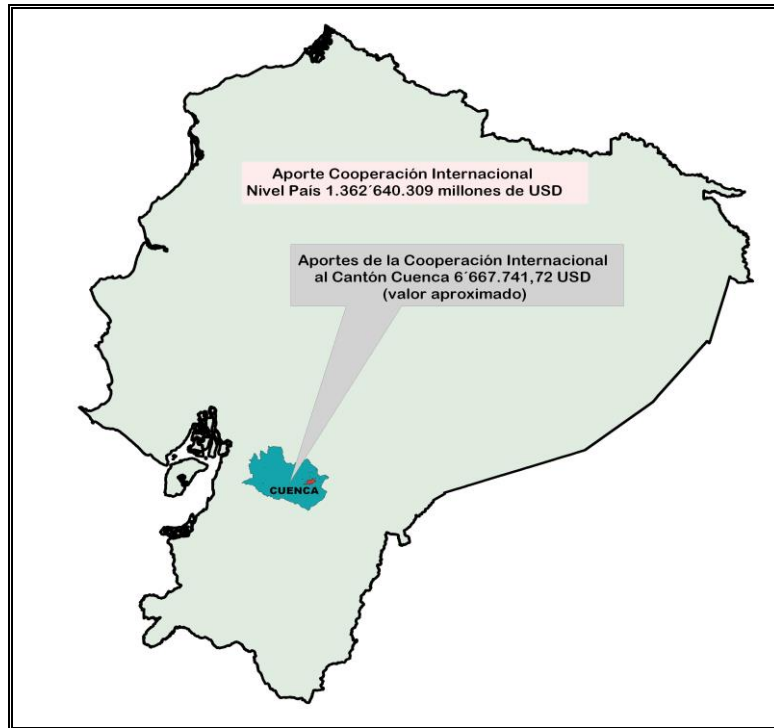
Durante el periodo 2007-2009, la cooperación internacional aportó a nivel nacional 1362.640.309 millones de dólares y a nivel provincial USD 32,76 millones de dólares (AGECI⁹ 2010: 76).

⁸ División realizada de acuerdo al mandato constitucional y al Decreto Presidencial No. 878, de 18 de enero de 2008.

⁹ AGECI, Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional, hoy convertida en la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) por Decreto Ejecutivo No. 429, de 15 de julio de 2010, publicado en el R.O. 246 de 29 de julio de 2010.

En ese mismo periodo, el cantón Cuenca recibió de la cooperación internacional, aproximadamente USD 6 667.741,72, para el financiamiento de 35 proyectos.

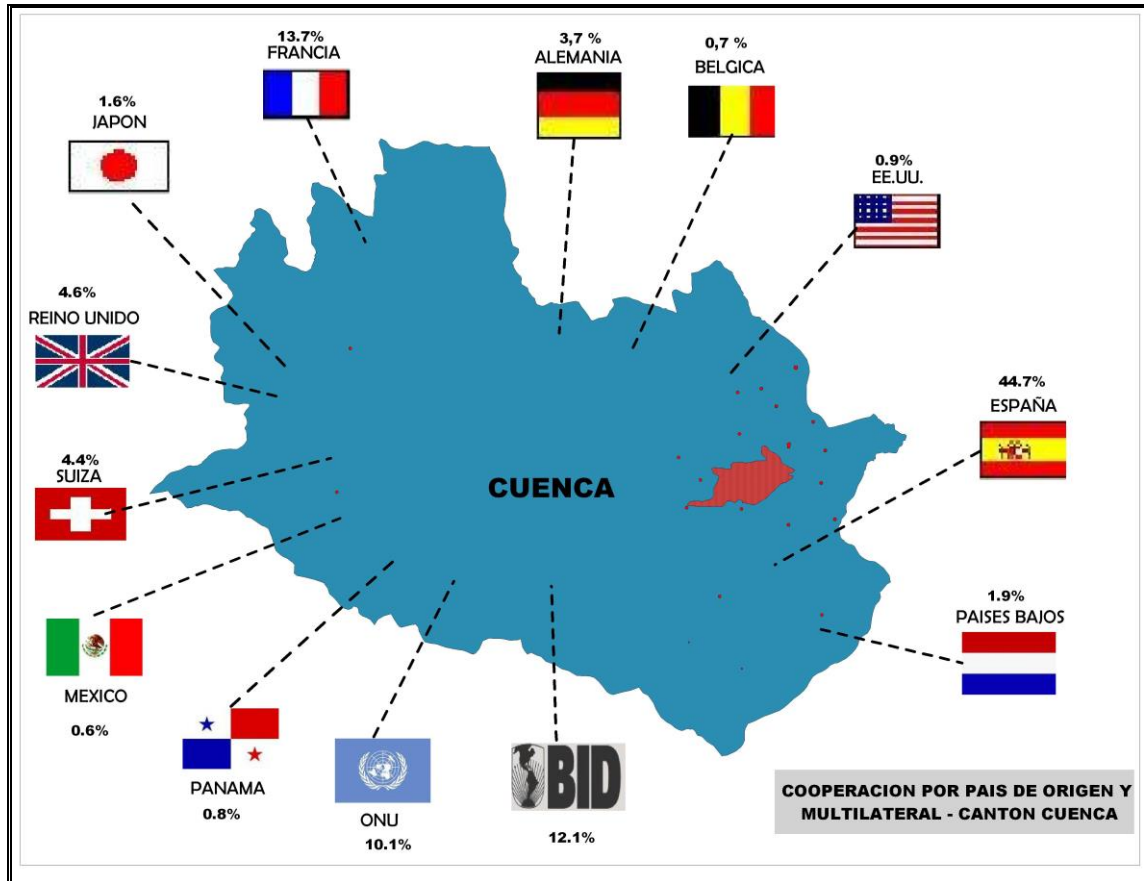
Figura 2: Aporte de la cooperación internacional a la ciudad de Cuenca



Fuente: SETECI
Elaboración: Propia

De los trece países y organismos multilaterales presentes en el cantón, tres se constituyen en principales aportantes: 1) España, 2) ONU- BID (multilaterales) y 3) Francia. En el Anexo 1 se presenta el listado de organismos aportantes y los montos.

Figura 3: Organismos cooperantes en la ciudad de Cuenca



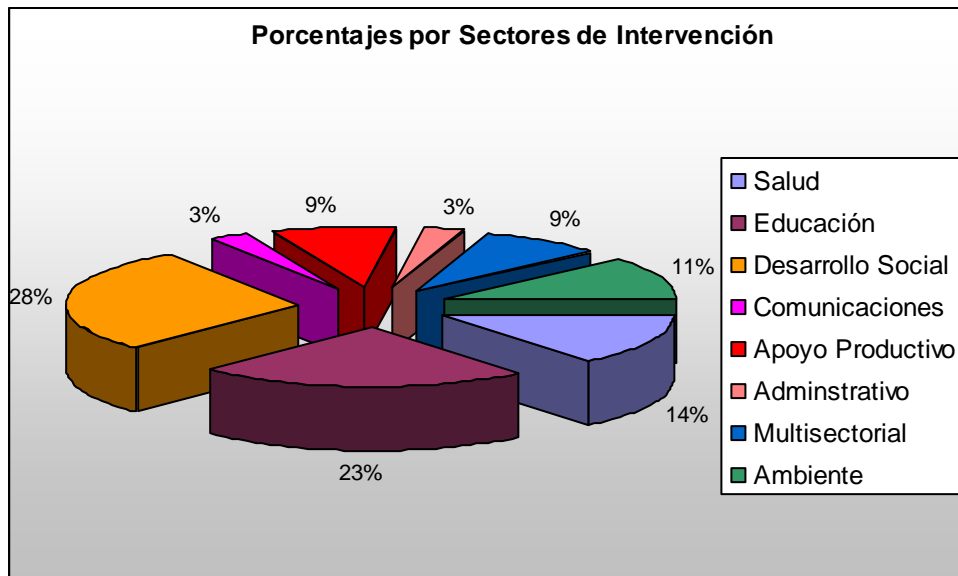
Fuente: SETECI
Elaboración propia

Los sectores de mayor inversión en este período fueron:

1. Desarrollo social: en proyectos de autoempleo, inclusión social, vivienda, agua y saneamiento, alcantarillado, género, organización comunitaria y derechos humanos.
2. Educación.
3. Salud
4. Ambiente; y,

5. Desarrollo productivo y multisectorial; y en menor porcentaje los sectores comunicaciones y administrativo.

Figura 4: Porcentaje por sectores de intervención



Fuente: SETECI
Elaboración Propia¹⁰

Por otro lado, de los 35 proyectos realizados en el cantón, la municipalidad ha ejecutado de manera directa seis y uno a través de ACUDIR, organismo creado por iniciativa de la municipalidad.

Su política de actuación ha estado enmarcada en el lineamiento de la Comunidad Europea (CE), que plantea en su estrategia país 2007-2013, que la cooperación internacional no reembolsable, debe destinarse a dos objetivos: incrementar la cantidad y calidad del gasto social e impulsar la competitividad y acceso al mercado.

¹⁰ Datos tomados de la página de la SETECI, Mapa interactivo. Datos Estadísticos. Proyectos de Cooperación, mayo 25 de 2011. El cuadro de datos, consta como anexo.

2.3 La Gestión de la Cooperación Internacional, Nueva Competencia Municipal como Apoyo al Desarrollo Local

Desde hace más de dos décadas, los gobiernos locales juegan un papel importante como actores internacionales del desarrollo, compartiendo sus experiencias y enfoques para apoyar a otros similares en encontrar mecanismos apropiados para solucionar sus problemas.

A través de programas de cooperación descentralizada construidas sobre la base de intercambios entre autoridades, técnicos y funcionarios locales, los municipios del norte y del sur, trabajan para fortalecer la capacidad de respuesta a los desafíos del desarrollo.

La Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional No Reembolsable (GDICI), se caracteriza por el liderazgo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para la gestión de recursos de la cooperación internacional no reembolsable en sus respectivos territorios.

En ese marco, la gestión descentralizada de la cooperación internacional se refiere al conjunto de las acciones de cooperación internacional no reembolsable que realizan o promueven los GAD y que apoyan a los procesos de descentralización y autonomía local, así como el fortalecimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.¹¹

¹¹ Concepto elaborado y consensuado por AME-CONCOPE, CONAJUPARE, SETECI, SENPLADES dentro de la Propuesta preliminar del Subsistema de Gestión Descentralizada de Cooperación Internacional no Reembolsable..

Figura 5: Relaciones de la Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional No Reembolsable



Fuente: Dirección de Cooperación AME 2010

De otro lado, el universo de [...] “posibilidades de inserción de los gobiernos locales en el entorno mundial como: los vínculos de amistad y de intercambio cultural, la capacitación, asistencia técnica y financiera, los intercambios comerciales, los hermanamientos de ciudades, la cooperación oficial descentralizada”[...] (Urbared s.a.:1), entre otras, destaca la importancia de asumir como una competencia del gobierno local, la Gestión de la Cooperación.

La Constitución del Ecuador del año 2008, otorga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados la competencia de gestionar directamente su Cooperación Internacional (Artículos 262, 263, 264 y 267).

Esta competencia del gobierno local, le exige gozar de una auténtica autonomía y descentralización política, administrativa y financiera, reconocimiento constitucional,

que se constituye en el fundamento de su accionar externo. (Art. 238), además de exigirle contar con una capacidad administrativa, financiera y técnica que le convierta en un ente capaz de insertarse y de establecer relaciones en el ámbito internacional.

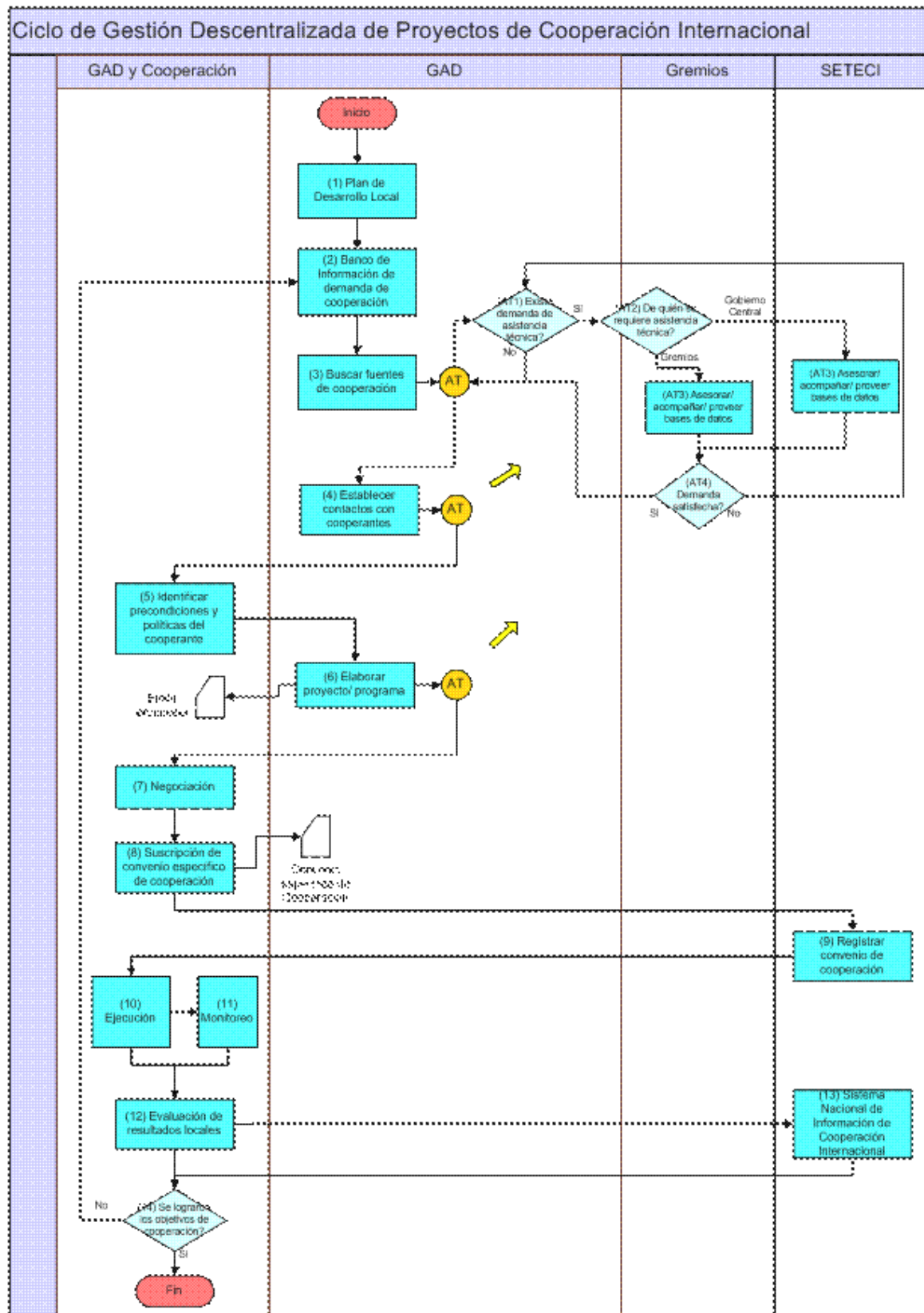
Esta actividad constituye para los gobiernos locales una expresión de la capacidad decisoria como gobierno autónomo descentralizado, debiendo estos focalizar su cooperación en temas en los cuales su autoridad sea reconocida, tales como la gobernanza local, el desarrollo económico local, el fortalecimiento institucional o la gestión de ciertos servicios públicos.

La gestión de la cooperación implica también, la construcción de capacidades propias en los GAD, que les facilite gestionar los productos y servicios planteados en el Plan de Desarrollo Local, el que a su vez se constituye en el marco de la gestión descentralizada, en tanto identifica y prioriza las actividades planificadas que puedan requerir de asistencia técnica o financiamiento por parte de cooperantes internacionales.

Esta nueva competencia permite reconocer a los gobiernos locales como actores claves de la gestión de la cooperación internacional no reembolsable, en tanto son los responsables de diseñar e implementar políticas y programas de desarrollo en los territorios, políticas que deberán estar dirigidas a apoyar el cumplimiento del Plan Nacional del Buen Vivir.

Como se puede observar en la Figura 6, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, deben cumplir una serie de actividades para la ejecución de proyectos con recursos de la cooperación.

Figura 6: Ciclo de Gestión Descentralizada de Proyectos de Cooperación Internacional



Fuente: Dirección de Cooperación AME 2010

La gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica, [...] deberá basarse en los

“Principios de equidad, solidaridad, subsidiariedad, complementariedad, autonomía, descentralización, gobernabilidad entre niveles, gestión por resultados, mutua responsabilidad, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, articulación y coordinación, reconociendo que la cooperación internacional es un principio de las relaciones internacionales que se basa en la soberanía, la convivencia pacífica y la autodeterminación de los pueblos”.(AME-CONCOPE-CONAJUPARE-SENPLADES 2010: 21).

Capítulo III

3 Experiencias de Cooperación Descentralizada

En este capítulo, resumiremos las diferentes experiencias de cooperación descentralizada en Cuenca, así revisaremos el Programa Municipal de Empleo: Red Socio Empleo, el programa Recupera tu casa, vive tu Hogar y los Hermanamientos

3.1 Programa Municipal de Empleo: Red Socio Empleo

3.1.1 Descripción

Según datos del Observatorio de la Economía Latinoamericana, a diciembre del 2007 a nivel nacional el principal problema social más grave que enfrentaba el país era la pobreza urbano-rural que alcanzaba el 61.34%¹²; y en el caso de Cuenca, el 42% de los hogares sufren pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)¹³.

Es innegable que la pobreza no afecta a todos por igual, existen grupos más vulnerables entre los que se encuentran los niños/as, mujeres, discapacitados, población rural, grupos en los que la municipalidad de Cuenca puso especial énfasis, impulsando acciones orientadas a reducir las brechas de inequidad social y a disminuir los niveles de pobreza y exclusión social en el cantón.

En el marco de estas iniciativas, y siendo el empleo un derecho universal y un deber social consagrado en la Constitución Política de la República, en el año 2006 la

¹² Se consigna información de ese año, básicamente por que en él inicia el proyecto.

¹³ Datos según la investigación realizada por el Frente Social

municipalidad de Cuenca presentó una propuesta a la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación de la Comunidad de Madrid, logrando concretar la suscripción de un convenio en junio de 2007 para la ejecución del proyecto Constitución de una Bolsa de Empleo para Sectores Vulnerables de Cuenca, cuyo objetivo es: mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la población, generando mecanismos alternativos para la promoción del empleo, como una alternativa de solución para los grupos vulnerables, hoy de atención prioritaria, jóvenes y desempleados de la población local. El aporte de la Comunidad de Madrid para esta iniciativa, ascendió a € 80.500 euros, que en esa época representó 106.200 dólares.

A fin de potenciar los resultados del proyecto, la municipalidad coordinó acciones con instituciones y organizaciones de desarrollo que se encontraban trabajando en proyectos dirigidos a combatir la pobreza, entre ellas: la Agencia Cuencana para el Desarrollo e Integración Regional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Recogiendo el criterio de González Parada¹⁴, de que la cooperación descentralizada apunta:

“A estimular las propias capacidades locales de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, teniendo en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo”. (Del Huerto s.a. 4).

La municipalidad mantuvo contactos, reuniones de coordinación y socialización con la Cámara de Producción, Subsecretaría de Trabajo y Empleo, instituciones públicas, centros de formación y público en general.

¹⁴ Coordinador del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid-IUDC/UCM,1998

Una de las primeras acciones que emprendió la municipalidad, fue el estudio de mercado, como línea de base para el posicionamiento del proyecto y que permitió definir con precisión la demanda y la oferta de trabajo en la ciudad y establecer los lineamientos necesarios para promover la inserción laboral del grupo meta.

Este estudio determinó que los esfuerzos debían orientarse a los sectores de atención prioritaria con dificultad para obtener empleo, debido a que las exigencias de las empresas cada día son mayores y más severas por el incremento en la demanda de mano de obra.

La difusión y sensibilización del proyecto, permitió superar las barreras de credibilidad de las empresas privadas sobre el mismo, por un lado, y por otro, contar con el apoyo del Ejecutivo Municipal y de los directores departamentales.

Adicionalmente, la capacitación del personal encargado del proyecto, a través de pasantías de intercambio de experiencias con la Agencia Municipal de Desarrollo Económico de la ciudad de Quito (CONQUITO), permitió tener una visión clara sobre la ejecución del proyecto, desarrollando también una nueva forma de cooperación: la intermunicipal.

La necesidad de establecer una relación fácil y directa entre los oferentes y demandantes de empleo, permitió la estructuración de un programa informático y del sitio Web, instrumento clave que permitió proveer oportunamente a las empresas de posibles candidatos y candidatas para cubrir una plaza, así como dirigir a los usuarios y usuarias

del servicio a los lugares de trabajo que requieren de personas con su calificación y/o experiencia.

La oficina de la Bolsa de Empleo, básicamente receptaba las solicitudes tanto del personal desempleado, cuanto de las empresas que requerían de este servicio, sin que los avances hasta el año 2009, produjeran mayor impacto en la disminución del desempleo.

Inconvenientes al interior de la administración municipal llevó al continuo cambio de coordinadores que generó el inicio tardío de las actividades, influyendo fuertemente en la eficacia y eficiencia del proyecto.

La falta de apoyo interno durante la administración 2005-2008, como lo sostiene Paola Muñoz¹⁵, al manifestar:

“lamentablemente no hemos aprovechado recursos tan valiosos por la falta total de interés de la administración saliente, corriendo el riesgo de devolver los € 80.500 euros, repercutió en el escaso apoyo desde el sector privado a la ejecución del proyecto”.

La situación económica y el momento político por el que atravesó el país en el año 2008 previo al cambio de autoridades seccionales y nacionales, motivó a que el proyecto que debió ser ejecutado en un año, fuera renegociado por la nueva administración municipal, por un lapso igual adicional para poder cumplir con los compromisos adquiridos.

¹⁵ Coordinadora del proyecto en sus fase inicial. Hasta el arranque y posicionamiento del proyecto se cambiaron a 4 coordinadores.

En esta nueva etapa, año 2010, la decisión política del alcalde, permite concluir el proyecto Bolsa de Empleo y consolidar e institucionalizar como una política pública la generación de empleo en el cantón. Para ello el Municipio de Cuenca generó el Programa Municipal de Empleo, el cual pretende lograr no solo la consecución y mejoramiento de empleo de sus beneficiarios, sino también la oportunidad de que éstos formen sus propios negocios y microempresas a través de la asociatividad y emprendimientos productivos; todo esto apoyado en un Plan de Capacitación permanente, que permitió potenciar sus habilidades y destrezas, en función de las necesidades del mercado laboral, apoyados por instituciones públicas como es el caso del SECAP, entre otras.

La seriedad y credibilidad del programa amplió sus socios e incluyó en sus esfuerzos al Ministerio de Relaciones Laborales, dando origen a un nuevo Proyecto: “Red Socio Empleo”, espacio de prestación de servicios directos y de articulación y administración de recursos.

Hasta el mes de noviembre del 2010, en que arranca el funcionamiento real de la oficina del programa, del informe presentado por las coordinadoras técnica y administrativa¹⁶, se tienen 516 inscritos y 70 colocados, principalmente en el sector privado.

A efectos de brindar seguridad a los usuarios, el centro realiza el seguimiento de los trabajos desarrollados por los contratados, factor que permite medir el grado de satisfacción de los empleadores y de ser el caso, profundizar en su formación, de tal

¹⁶ Lcda. Silvia Astudillo, Coordinadora Técnica Administrativa del proyecto

forma que les permita adquirir mayores destrezas para el trabajo. Adicionalmente, los departamentos de servicio social y médico brindan este servicio de manera gratuita.

El Programa Municipal de Empleo presta los siguientes servicios:

Capacitación: Las personas que ingresan al PME tienen la opción de ser capacitados en distintas áreas y temas, considerando sus perfiles ocupacionales, profesionales y la demanda laboral que exista en el mercado.

Atención médica primaria: Brinda servicios de salud a través de uno de sus centros del Municipio de Cuenca, permitiendo el acceso a los usuarios del PME y a sus familiares a este beneficio, el cual está acorde a sus condiciones económicas (consulta médica e inmunizaciones gratuitas y los servicios de laboratorio, farmacia y odontología con precios bajos).

Trabajo Social: Realiza intervención familiar en los casos necesarios y que sean solicitados por los usuarios del PME o sus familiares. Además, trabajo social propicia el acceso a la Red de Servicios de la Municipalidad.

3.1.2 Evidencias de éxito del proyecto y sostenibilidad de los resultados

El proyecto constituye una innovación del Municipio de Cuenca como un eje de la política pública implementada desde los gobiernos autónomos descentralizados.

Este proyecto que nació al interior de la Secretaría General de Planificación, actualmente pertenece a la Secretaría de Inclusión Social, Económica y Cultura creada ante la necesidad que tenía la municipalidad de generar una dependencia dedicada

exclusivamente a generar el desarrollo equitativo de la ciudadanía y la inclusión de los grupos más vulnerables.

En el aspecto social, el proyecto de manera progresiva ha movilizó a diferentes instituciones públicas, privadas y a la sociedad en general a sumar esfuerzos para combatir la pobreza a través de la generación de empleo. Adicionalmente, la iniciativa Bolsa de Empleo, hoy Programa Municipal de Empleo, es valorada y reconocida como positiva por diferentes actores y ciudadanos de la municipalidad de Cuenca.

Dentro de la capacitación, se ha trabajado en mallas curriculares que responden a los requerimientos de la demanda laboral, en las que se ha incluido a más de la formación técnica, temas como: autoestima, destrezas en comunicación, trabajo en equipo, salud ocupacional, que ha hecho a los beneficiarios más participativos y protagónicos.

En el aspecto político, para la actual administración del Municipio de Cuenca, el empleo es considerado un pilar fundamental de la gestión y el desarrollo local. En tal sentido, el Programa Municipal de Empleo, cuenta con la asignación presupuestaria correspondiente.

Existe la decisión firme de la actual administración, la misma que cuenta con el respaldo del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Laborales, de las empresas públicas y privadas del cantón y de la población en general por garantizar el derecho al trabajo.

En cuanto a la articulación de actores, el proyecto Bolsa de Empleo, fue construido por la Municipalidad de Cuenca, apoyado por la Comunidad de Madrid, bajo el enfoque de derechos de la población más vulnerable.

A nivel privado se han sumado las cámaras de comercio y de la construcción del cantón, quienes bajo el concepto de responsabilidad social han aportado para la inclusión laboral del grupo vulnerable.

A nivel público, se contó con el aporte de las universidades, el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional- SECAP-. Esta coordinación de esfuerzos y voluntades garantiza el mandato constitucional establecido en el artículo 33 de la Constitución Política de la República y en el Plan Nacional para el Buen Vivir.

La implementación del proyecto, demandó la articulación de acciones de las distintas direcciones municipales, permitiendo establecer sinergias y concretar acciones al interno de las dependencias municipales. Por ejemplo, la Dirección de Comunicación permanentemente difunde los avances del programa.

3.1.3 Aspectos relevantes del proyecto

Dentro de los aspectos más sobresalientes de la iniciativa, fue la consecución de alianzas interinstitucionales públicas y privadas entre las que cabe destacar:¹⁷

- El convenio de cooperación interinstitucional con la Agencia Cuencana para el Desarrollo e Integración Regional ACUDIR y el Programa para el desarrollo de las Naciones Unidas, PNUD.

¹⁷ Informe de cierre del Programa Constitución Bolsa e Empleo para sectores vulnerables de Cuenca

- El intercambio de experiencias con la Corporación de Promoción Económica CONQUITO.
- El involucramiento y participación activa de los gremios industriales, comerciales y universidades.
- La tecnificación de la mano de obra del personal desocupado o subempleado de la plaza de San Francisco, a través de alianzas con el SECAP.
- Al finalizar la iniciativa, el gobierno local y nacional a través del Ministerio de Trabajo, deciden continuar respaldándola, articulándola al programa nacional “Red Socio Empleo”, con quien suscribió un convenio mediante el cual el ministerio se compromete a implementar con equipos y recurso humano el local en el que funcionará el Programa Municipal de Empleo.

3.2 Recupera tu Casa, Vive tu Hogar

3.2.1 Contexto

El centro histórico de Cuenca presenta un gran deterioro urbano y un despoamiento que cada día va siendo mayor, existen muchos espacios destinados a bodegas de los almacenes que funcionan en planta baja y otros que están desocupados. Este escenario se agrava más, por la situación socioeconómica de mucha de la población residente en las edificaciones que aún conservan el uso de vivienda pero que no puede rehabilitarla. Todo esto, sumado al desconocimiento sobre el valor patrimonial de los inmuebles, está provocando de forma acelerada un proceso de deterioro de la calidad de vida del Centro Histórico de Cuenca.

Existe una base de datos de vivienda que están en situación de deterioro alarmante, con problemas estructurales y carencia de los servicios básicos, muchas de ellas presentan hacinamiento. Otra cantidad considerable de inmuebles son alquilados para bodegas, oficinas y habitaciones, los patios y traspatios han sido convertidos en parqueos, todo esto a fin de obtener mayor rentabilidad económica.

3.2.2 Descripción

En el mes de junio del 2006, la Junta de Andalucía, y la Municipalidad de Cuenca, acuerdan aprobar el Programa de Actuaciones para el cuatrienio 2006 – 2009, para la colaboración en el perfeccionamiento de las políticas iniciadas por la municipalidad para la rehabilitación del Centro Histórico de la ciudad, por el monto de 452.425 euros.

Si bien el proyecto fue negociado en el año 2006 y programado su ejecución a partir del año 2007, solo pudo arrancar en el mes de marzo de 2009. A decir de Daniel Astudillo y María Isabel Calle¹⁸, el proyecto no marcó mucho interés en sus inicios, los cambios administrativos y políticos¹⁹, unidos a la crisis económica internacional, paralizó los aportes. El único producto alcanzado fue la elaboración de la Guía Arquitectónica de Cuenca, con un tiraje de 15.000 ejemplares.

El aporte de la junta básicamente estuvo destinado al apoyo y asistencia técnica en:

1. Política de vivienda
2. Programas de vivienda
3. Publicaciones

¹⁸ Director de Planificación y Responsable inicial del Proyecto de la Municipalidad de Cuenca

¹⁹ Periodo en el que se dieron 3 administraciones: Fernando Cordero, Marcelo Cabrera y Paúl Granda.

La política de vivienda, estuvo dirigida a la recuperación residencial en el Centro Histórico de Cuenca, en el cual confluyen intereses públicos y privados y la recuperación del patrimonio arquitectónico, teniendo en cuenta que patrimonio es identidad, y la identidad es la fuente generadora del sentido de pertenencia y por tanto del empoderamiento colectivo.

Los programas de vivienda, comprenden la realización de proyectos municipales de residencia social a ser adjudicados a familias de escasos recursos económicos; y, el de apoyo a la rehabilitación privada de vivienda en el Centro Histórico. En este último, se inscribe el Proyecto: “*Recupera tu Casa, Vive tu Hogar*”, cuyo lema es “*tu casa, un orgullo en nuestra Cuenca*”.

Recupera tu casa, vive tu hogar, es una iniciativa emprendida por la Empresa Pública Municipal de Urbanización y Vivienda – EMUVI- EP, conjuntamente con la Junta de Andalucía y la Municipalidad de Cuenca, con fondos del Fondo Nacional de Salvamento, FONSAF, cuyo objetivo es brindar facilidades para la mejora de bienes inmuebles considerados parte del inventario patrimonial de la ciudad y que abre una línea de crédito para la restauración de viviendas patrimoniales en el cantón, con una inversión de USD 252.850.15 dólares en los años 2009-2010,²⁰ con el firme propósito de contribuir al desarrollo económico, social y cultural de la ciudad de Cuenca, mejorando las condiciones y calidad de vida de los cuencanos y cuencanas.

Para este efecto, la Junta de Andalucía y el FONSAF, entregó a la Municipalidad, USD 60,472.34 cada uno y los beneficiarios USD 28.725.39, constituyendo responsabilidad

²⁰ Datos entregados por la Arq. Eugenia Guillén, Coordinadora del Programa.

de la municipalidad, brindar la asesoría técnica, la dirección del proyecto, la fiscalización y la gestión del crédito de manera gratuita.

El proyecto contempla la dotación de un crédito blando para los interesados por el valor de USD 8.000,00 por cada unidad de vivienda, hasta un máximo de 50.000 dólares por toda la casa,²¹ al 5% de interés anual, con siete años plazo, incluido dos de gracia.

La ejecución del proyecto ha llevado al logro de los objetivos planteados, como son:

- Contribuir al desarrollo económico, social y cultural de la ciudad de Cuenca.
- Mejorar las condiciones y calidad de vida de sus pobladores a través de la rehabilitación integral del Centro Histórico, partiendo por su arquitectura y la recuperación de la habitabilidad de sus espacios a través de la vivienda.
- Incentivar la concientización de la ciudadanía sobre el valor y gestión sostenible del patrimonio para su uso y protección.

Para el año 2011 existen aproximadamente 55 postulantes, lo que demuestra que la difusión y aplicación del Programa de Rehabilitación de Vivienda en el Centro Histórico de Cuenca “Recupera tu Casa, Vive tu Hogar” está teniendo los resultados esperados, creando credibilidad y confianza en la población.

La posibilidad de ofrecer vivienda digna y a precios accesibles ha permitido atraer a la población joven, a nuevas familias, además de mantener a la población que actualmente habita el centro y que devuelven dinamismo a los barrios.

²¹ Una casa puede tener de 4 a 6 unidades de vivienda

Finalmente el proyecto, al recuperar el hábitat del Centro Histórico, ha logrado mantener usos compatibles a la vivienda, creando empleo, generando riqueza; y, lo más importante, ha logrado la apropiación y el respeto por el Patrimonio de Cuenca.

3.3 Hermanamientos

La práctica de hermanamiento entre ciudades, tiene sus raíces históricas en la Edad Media, surge como un mecanismo integrador y de defensa de los intereses de las comunidades hermanadas. En estos últimos tiempos ha vuelto a renacer esa vieja práctica y son muchas las ciudades que deciden establecer vínculos de solidaridad ínter local con otras comunidades.

El hermanamiento es un proceso que promueve el conocimiento mutuo y el fortalecimiento de los vínculos entre las ciudades, provincias y regiones y sus contrapartes extranjeras. Están “orientados a la promoción de relaciones de amistad y solidaridad [...] a los intercambios culturales, al apoyo de proyectos de desarrollo más que a la promoción de intereses económicos”(Ruiz 2008: 111). Las relaciones que promueven son de tipo horizontal y tienen como fin último, contribuir al conocimiento del otro y a la construcción de unas relaciones internacionales más participativas.

Estos, representan un compromiso a largo plazo entre los municipios, más allá de una simple colaboración para la ejecución de un proyecto a corto plazo. Están por encima de los cambios en la vida política local y las dificultades pasajeras que puedan afectar a uno u otro de los municipios.

La premisa final, en el caso de Cuenca, no ha logrado consolidarse, en tanto existe un largo listado de procesos de hermanamiento, que si bien muchos han logrado concretarse, no todos, han podido mantenerse en el tiempo.

La lista de los hermanamientos activos de la ciudad de Cuenca no está consolidada en razón de su vigencia, la Dirección de Cooperación de la Municipalidad cuenta con un listado de procesos de hermanamientos, cuyo estado se desconoce. Las descritas a continuación fueron investigadas, unas en la web y, otras con datos entregados por la Municipalidad de Cuenca. Es posible que existan más de las consignadas.

BRUJAS (Bélgica): El hermanamiento Cuenca-Brujas es una propuesta pionera tanto del cabildo local como del municipio belga. Es importante porque no se detiene únicamente en la formalidad de gobierno sino que pretende incorporar las fortalezas del ente seccional y de la sociedad civil.

Una de las grandes fortalezas que ha tenido este hermanamiento es la de apuntalar un conocimiento interno de las potencialidades, para el intercambio, sobre todo, la experiencia en el manejo de patrimonio, al ser Brujas también Patrimonio Cultural de la Humanidad.

Constituye una propuesta que busca renovar las relaciones establecidas entre el Norte y el Sur, un nexo entre iguales aunque con distintos problemas; pero con el deseo de encontrar un mundo mejor para todos, tanto en el campo de la sociedad civil cuanto de las propuestas municipales de una participación ciudadana.

Entre otros, se destacan proyectos de “intercambio cultural y de capacitación del sector juvenil. Artistas de Cuenca han enseñado particularidades del arte local a niños y jóvenes de Brujas y a su vez, los instructores han asimilado conocimientos para desarrollarlos en Cuenca”.(Hermeroteca Virtual 2004)

ROSARIO (Argentina): El hermanamiento responde a la decisión de promover y profundizar vínculos institucionales tanto en el nivel bilateral con otras ciudades como a escala multilateral. Con la firma de este convenio se impulsa acciones y proyectos en áreas de gestión urbana y social mediante mecanismos de colaboración solidaria, así como el intercambio de buenas prácticas en estrategias de internacionalización y gestión de la cooperación.

CUENCA (España): Declaración firmada el 11 de marzo de 2000 entre el Arq. Fernando Cordero Cueva y Don José Manuel Martínez, Alcalde de Cuenca España; las dos ciudades “hermanas” son ambas Patrimonio Cultural de la Humanidad. Este acto tiene el propósito de fortalecer la unidad y cooperación en el ámbito cultural, científico y administrativo.

MEDELLIN (Colombia): La suscripción del acuerdo de hermanamiento con la ciudad de Medellín se da con el fin de intercambiar conocimientos y mejores prácticas de la administración municipal en las áreas de: Desarrollo y Regeneración Urbana – Urbanismo Social y Planificación, Movilidad y Transporte, Seguridad, Gestión de Empresas Públicas, Internacionalización.

OLINDA (Brasil): Convenio firmado el 12 de noviembre de 2009 entre las dos ciudades que ostentan el calificativo de patrimoniales, saludables y universitarias.

Entre los objetivos planteados estuvo el de consolidar la Red Latinoamericana de Ciudades Patrimoniales, Saludables y Universitarias, además del intercambio de buenas prácticas en: agua potable, gestión integral de aguas residuales y desechos sólidos, promoción popular de la salud y sistema de atención primaria de salud.

ANTIGUA (Guatemala): Antigua, goza de un prestigio internacional como polo turístico y forma parte del listado dentro del Patrimonio Cultural de la Humanidad, señalado por la UNESCO. En este sentido, la temática de cooperación es el intercambio de buenas prácticas en promoción patrimonial y turismo.

CONCEPCION (Chile): Los trámites para el hermanamiento se inició el 29 de agosto de 2005, mediante un oficio del alcalde Marcelo Cabrera, dirigido a la alcaldesa de esa ciudad chilena, Jacqueline Van Rysselberghe, por pedido del presidente del Colegio de Periodistas del Azuay de ese entonces, Manuel Vallejo. En dicho oficio, la autoridad local, afirmó que "Constituye un empeño de esta administración municipal estrechar los vínculos de amistad con la ciudad de Concepción y manifestó el vivo interés por encontrar espacios conjuntos de trabajo con el afán de tener mejores días para quienes habitan en nuestras ciudades".

Temática de la cooperación fue el intercambio de buenas prácticas en Urbanismo y Gestión de Riesgos Urbanos. Intento de hermanamiento que no ha logrado concretarse.

GUANAJUATO (México): La ciudad de Cuenca se hermanó con Guanajuato el 12 de abril de 2007. Ambas constituyen ciudades Patrimonio Cultural de la Humanidad, de tipo colonial, turísticas, que mantienen y fortalecen las identidades, que comparten el mismo idioma. La temática de cooperación se basa en el intercambio de buenas prácticas de gestión municipal.

PUEBLA (México): Convenio de colaboración suscrito 12 de abril de 2003., sus áreas de cooperación: Fomento de la comunicación e intercambios permanentes entre las personas que residen habitualmente en ambas ciudades; Promoción cultural; Promoción turística y artesanal; Intercambio de información y apoyo tecnológico; Intercambio educativo y académico; Promoción del comercio; Promoción de las inversiones; Promoción y desarrollo de programas deportivos; Servicios a la comunidad y Protección civil.

XIAN (China): Cuenca ha logrado concretar el hermanamiento con Xian, para el intercambio de buenas prácticas en turismo y conservación de áreas históricas.

Otra de las ciudades de China con quien Cuenca inició relaciones de hermanamiento fue con Huayin. El primer intento de acercamiento se dio en 1993 con el propósito de desarrollar intercambios culturales, de construcción urbana y de turismo. Zhu Youdibg, Director de los Asuntos Exteriores responde en enero 2000, reafirmando el interés de Huayin de cooperar con Cuenca. En el mismo año se da la visita de funcionarios cuencanos a China, sin embargo de lo cual, no ha podido concretarse la cooperación.

CUZCO (Lima): Protocolo de Hermandad firmado el 17 de marzo de 2000, entre el Arq. Fernando Cordero Cueva y Carlos Valencia Miranda, alcalde de Cusco, cuya meta es la cooperación cultural, ambas son Patrimonio de la Humanidad, y tienen un pasado común.

CAJAMARCA (Lima): Convenio de Cooperación y Hermandad firmado el 16 de junio de 2000 cuyos temas principales son el turismo, las fronteras y el tránsito, la preservación de los centros históricos y otros asuntos culturales y sociales. Otro convenio de hermanamiento fue firmado el 12 de abril de 2004 entre el Arq. Fernando Cordero Cueva y Edgar Emilio Horna Pereira, alcalde de Cajamarca.

LA HABANA (Cuba): Acuerdo del 17 de marzo de 2000 entre el Arq. Fernando Cordero Cueva y Don Cornado Martínez R., alcalde de la Habana.

Adicionalmente a estos convenios de cooperación, Cuenca ha gestionado con otras ciudades su intención de hermanarse. Entre ellas están:

- Municipio de Lautaro en Chile, cuyo objetivo consiste en intercambiar experiencias y réplica de proyectos en el área de fomento productivo (micro emprendimiento, empleo, formación, capacitación, tecnologías de la comunicación;
- Con la municipalidad de Seattle, en actividades enfocadas a la transformación del liderazgo;
- Con la ciudad de Pasto Colombia y Murcia- España, ciudad donde viven más de 30. 000 ecuatorianos y con la idea de involucrar a ETAPA en el proyecto,
- Con PADUCAH (Kentucky): Acuerdo del 14 de marzo de 1974 para constituirse hermanas mediante el programa “*Pueblo a pueblo*”. En 1982 y 1989, se iniciaron nuevos contactos, sin que se haya logrado concretar.
- Con Tempe, Estado de Arizona de Estado Unidos, la filosofía es promover el intercambio de culturas, de estudiantes, de profesores y de funcionarios.

Finalmente, se podría decir que en la medida en que un hermanamiento se fundamenta “en la existencia de sólidos vínculos históricos y en la recíproca voluntad colectiva de creación de dichos lazos” (Fernández Mayo 2010:37), los hermanamientos dejarían de responder a coyunturas pasajeras y sin una clara definición de objetivos.

3.4 Hallazgos e Impactos Causados por las Tres Experiencias

3.4.1 Experiencias 1 y 2

- La decisión de la autoridad de generar política pública desde el gobierno local, coadyuva al cumplimiento de los objetivos: 3, 6 y 9 del Plan Nacional para el Buen Vivir, que hacen referencia a la creación de condiciones para la satisfacción de sus necesidades materiales, al derecho que tienen las personas al trabajo y al reconocimiento y garantía de los derechos.
- Las dos experiencias han tratado de estimular las propias capacidades locales para proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesado.
- Haciendo un balance de la intervención, la cual ocupó tres periodos administrativos consecutivos, las dos primeras administraciones no dieron impulso a las propuestas debido básicamente al poco peso político que significaba su ejecución, sin embargo, con la tercera administración, las propuestas han logrado tomar impulso gracias a la voluntad política de las autoridades de turno. Esto deja entrever que el éxito depende en gran medida a la decisión política de la autoridad local.

- Si bien las propuestas surgen de un espacio local como es el municipio, con un buen equipo de gestión, decisión política y resultados evidentes, la propuesta ha logrado captar la atención y el apoyo de varios espacios; a saber en el ámbito público ha generado apoyo desde las autoridades locales hasta el Gobierno Nacional e incluso articular al ámbito privado empresarial.
- Consecución de alianzas interinstitucionales públicas y privadas de carácter societario con fines sociales y económicos que han persistido aún luego de ejecutada la propuesta.
- Dinamización de la economía local, mediante la generación de empleo tanto directo como indirecto, así como flujo de capital para las Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MyPIMES).
- Apropiación por parte de los actores de la sociedad civil involucrados en la propuesta, que deriva en seriedad y credibilidad por parte de la cooperación internacional.
- Articulación de las distintas direcciones municipales, permitiendo el establecimiento de sinergias y la concreción de acciones al interior de las dependencias municipales.

3.4.2 Experiencia 3

- Las experiencias de hermanamientos, llevadas adelante por la municipalidad de Cuenca se muestran desarticuladas y sin un fin específico de hermanamiento. No existe claridad en los términos de los convenios de hermanamiento ni suficiente potencial para poder generar ínter aprendizaje ni fortalecimiento mutuo.
- La dispersión evidenciada permite concluir que no existe una política clara para hermanamientos en la municipalidad, ni un entendimiento teórico-conceptual alrededor de la herramienta de asociación – cooperación.
- La mayoría de hermanamientos, como históricamente se ha comprobado, se han convertido en intercambio de visitas oficiales, quedando en mera retórica, sin que se llegue a acuerdos y proyectos concretos.

3.5 El Rol del Municipio en la Gestión de la Cooperación Descentralizada

El municipio como el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, tiene un conocimiento directo de los problemas y oportunidades que enfrenta la sociedad, esto le ubica en una posición privilegiada para recoger, estimular y canalizar las demandas de la sociedad civil.

El municipio dentro de su rol de gestor de la cooperación internacional, debe llegar a constituirse en el espacio “sociopolítico, económico, técnico y cultural”(Red Euro sur), que promueva, facilite y oriente el desarrollo, desde las bases sociales e institucionalizar políticas de cooperación que superen las dificultades, errores y fallos que se han venido dando en los procesos de cooperación, de tal manera que uno de roles

principales del municipio sea el de provocar el empoderamiento de los ciudadanos y actores locales y, el de revalorizar el papel del Gobierno Local como motor de iniciativas concretas, en favor del desarrollo que garantice una dinámica de trabajo solidario, ajustada a su realidad concreta.

Corresponde también al municipio articular la gestión de la cooperación a la planificación y al ordenamiento territorial, juntar agendas que sumen esfuerzos y consoliden alianzas estratégicas, de tal manera que dichos fondos apoyen la ejecución de proyectos que redunden en la consecución de un verdadero desarrollo humano.

Para ello, el municipio no deberá descuidar la promoción del fortalecimiento de las capacidades institucionales para asumir esta nueva competencia, de tal forma de institucionalizar nuevos procesos a través de la generación de nuevos modelos de gestión amparados en la generación de política pública, acordes a la demanda actual.

Las municipalidades, organismos de gobierno local autónomo, con carácter descentralizado, son los principales responsables del desarrollo del territorio en el que supervive la población. Una de las herramientas fundamentales con las que cuenta es la planificación, Instrumento que le permite determinar la demanda de la población en torno a los procesos de desarrollo y a sus propios procesos de vida. La identificación de la demanda debe estar acompañada por procesos de participación de la población, de tal manera que desde la institución se logre generar apropiación por parte de los involucrados y a su vez responsabilidad compartida sobre los procesos de desarrollo.

La responsabilidad delegada a los municipios desde el marco normativo nacional, le obliga a determinar la articulación de la demanda local generada por la población y que se manifiesta en la planificación participativa, con la oferta de cooperación tanto nacional e internacional; e integrar a las organizaciones de la sociedad civil en esos procesos que ameritan agregación y apropiación del concierto territorial.

Como se menciona en el párrafo anterior, el marco normativo emanado desde la Constituyente del 2008, obliga; sin embargo, es necesario que el concepto, así como los procesos, herramientas y metodologías que procuran un desarrollo local dinámico, participativo, equitativo, sean interiorizados por los municipios, de tal manera que las propuestas, programas y proyectos (modelos) de desarrollo se gesten desde el interior del territorio y demanden alineación por parte de la cooperación. Este es el gran reto del municipio, la cooperación tanto nacional como internacional y las organizaciones de la sociedad civil que intervienen en el territorio.

Capítulo IV

4. Ventajas y Desventajas de la Cooperación

Descentralizada

4.1 Ventajas de la Cooperación Internacional Descentralizada en el caso del municipio de la ciudad de Cuenca

De la sistematización y análisis de los casos de cooperación descritos en el capítulo anterior, se pueden determinar, que la cooperación descentralizada constituye una posibilidad de apalancar iniciativas de desarrollo para la ciudad.

Permite, generar visiones complementarias a las soluciones que la municipalidad ha diseñado para los problemas encontrados, posibilitando ínter aprendizaje e innovación en los procesos de desarrollo.

Los procesos de negociación y ejecución de las propuestas generadas, por su naturaleza de horizontalidad, son más simples que los realizados a través de organismos nacionales.

Otra ventaja del modelo de cooperación descentralizada es la incorporación de elementos que no contempla la cooperación internacional al desarrollo, como son: democracia, participación ciudadana, reciprocidad y fortalecimiento institucional, ínter aprendizaje, co-desarrollo institucional y territorial local, y generación de desarrollo endógeno.

La cooperación descentralizada, permite un acercamiento del gobierno local a la ciudadanía, el ámbito de lo local se presenta como el más idóneo para el fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana, plasmando el principio de democracia participativa, fomentando el involucramiento de la población en la toma de decisiones de las políticas públicas.

En el análisis de los casos, permitió además, el fortalecimiento y el trabajo coordinado de las direcciones y dependencias municipales, generando credibilidad y confianza en la población, cuya demanda ha ido en aumento en el último año de ejecución de los proyectos.

4.2 Desventajas de la Cooperación Descentralizada en el Accionar del Municipio de Cuenca

La inexistencia de una unidad dedicada a la gestión y seguimiento de los acuerdos generados con la cooperación, no ha permitido un manejo adecuado de los recursos internacionales.

La lentitud, la ineficiencia, el descuido en el manejo de las relaciones con los organismos cooperantes, la falta de seguimiento a la ejecución operativa de los proyectos, el inadecuado uso de los recursos, han conducido al debilitamiento de las relaciones con estos cooperantes. Por ello, la Dirección de Cooperación (creada por la actual administración), se encuentra diseñando una política para el manejo de recursos internacionales y proyectos de cooperación, bajo el marco normativo constitucional que delega la competencia de Gestión de Cooperación Internacional.

Una desventaja percibida con otros organismos de cooperación no descentralizada, ha sido el deseo de imponer posiciones, condiciones o procesos para el establecimiento de relaciones; dejando de lado la observancia sobre los principios de armonización, apropiación y alineación, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad establecidos en la Declaración de París.

4.3 Conclusiones Generales

A efectos de reseñar lo más destacado y al mismo tiempo resaltar las deficiencias de esta modalidad de cooperación, en los tres casos de análisis objeto del presente estudio, se puede deducir que la Cooperación Descentralizada se ha constituido en uno de los ejes sobre el que gira la ejecución de la nueva política de desarrollo de la entidad local, convirtiendo a la municipalidad en el motor del desarrollo y la cohesión social en el territorio.

La inclusión de los grupos sociales afectados, el diálogo permanente, el involucramiento de instituciones de desarrollo locales, como: Cámaras, ONGs, la articulación con actores de gobierno y, principalmente, la voluntad y decisión política de la autoridad municipal, que en apego a su autonomía política y presupuestaria, logró sentar las bases para la implementación de políticas públicas, garantizó la ejecución de los dos proyectos mediante esta nueva modalidad de cooperación descentralizada.

La importancia de este tipo de cooperación, constituye el aporte directo a proyectos concretos, propuestos a partir del análisis de la demanda de la comunidad y el establecimiento de relaciones solidarias y de tipo horizontal, entre la municipalidad y los ayuntamientos españoles, en este caso, Madrid y la Junta de Andalucía.

La puesta en marcha de esta nueva modalidad de cooperación, le ha significado a la municipalidad, caminar por un sendero de aprendizaje, de fortalecimiento a las unidades y direcciones municipales, de un relacionamiento permanente con la gente y de un cambio de mirada a la cooperación para el desarrollo, de la que ya no espera únicamente recibir ayuda económica, sino asistencia técnica, capacitación sino también compartir las potencialidades que el ente local posee.

En este sentido, las acciones de cooperación descentralizada iniciadas por la municipalidad, por lo novel en su ejecución, podría enmarcarse en la regla “aprender haciendo”, en tanto ha ido construyendo este proceso con riesgos y retroalimentaciones críticas.

En el caso de los hermanamientos, la municipalidad no ha logrado - en la mayoría de casos-, ni consistencia ni continuidad y han quedado en simples acuerdos, debido quizá, a la falta de comprometimiento de las instituciones actuantes en la consecución de programas posibles.

En todo caso, y como lo sostiene Susana Ruiz Seisdedos, “para que los hermanamientos continúen activos se requiere la gestión conjunta de las autoridades municipales y de la sociedad civil” (2008.p.118), debiéndose a la vez realizar la recomendación que hace Janet Castillo, representante del Movimiento Comunal Nicaragüense, y que consiste en llevar a cabo una evaluación del hermanamiento para destacar los fallos en el mismo y poder modificarlo.

Concluyendo, la gestión de cooperación realizada por la Municipalidad de Cuenca en el período de análisis, ha tratado de garantizar los derechos al trabajo y la vivienda, el mejoramiento de la calidad de vida de su población, derechos garantizados en la Carta Constitucional y en el Plan Nacional para el Buen Vivir, a la vez que se ha constituido un esfuerzo por posicionar a la Municipalidad en el contexto internacional.

Glosario

Cooperación Internacional. Conjunto de acciones a través de las cuales se intenta coordinar políticas o unir esfuerzos para poder alcanzar objetivos comunes en el plano internacional.

Cooperación Descentralizada. La que hacen o promueven los poderes y entes locales descentralizados, bien directamente o a través de asociaciones, grupos de ciudadanos, ONGDs, sindicatos o cualquier instancia social o económica de la sociedad civil.

Gestión Municipal. Acciones que realizan las dependencias y organismos municipales, encaminadas al logro de objetivos y cumplimiento de metas establecidas en los planes y programas de trabajo, mediante las interrelaciones e integración de recursos humanos, materiales y financieros.

Pobreza. Algún grado de privación que impide el desarrollo pleno de las capacidades y en última instancia de la libertad de la persona.

Desarrollo Local. Es el proceso de crear riqueza a través de la movilización de recursos humanos, financieros, de capitales físicos y naturales para generar bienes y servicios transables.

Estudio de Casos. Es un método de aprendizaje acerca de una situación compleja; se basa en el entendimiento comprensivo de dicha situación el cual se obtiene a través de la descripción y análisis de la situación la cual es tomada como un conjunto y dentro de su contexto.

Cuenca. Ciudad del centro sur de Ecuador, capital de la provincia del Azuay, llamada también la Atenas del Ecuador, por su importante y variada actividad cultural.

Bibliografía

- AME, CONCOPE, CONAJUPARE, SENPLADES, *Subsistema de gestión descentralizada de la cooperación internacional no reembolsable: (propuesta preliminar)*. Quito. 2010.
- Coarasa, Jorge. *Consenso de Monterrey: dos años de promesas incumplidas*, en América Económica.com, 18 de marzo de 2004. Internet. www.americaeconomica.com. Acceso 2 de abril de 2011.
- Del Huerto Romero, María. *La Cooperación Descentralizada: Nuevos Desafíos para la Gestión Urbana*. Urbano, vol. 7. Universidad de BioBio. Concepción-Chile. 2004
- Del Huerto Romero, María. *Nuevos Enfoques en la Cooperación Internacional. La cooperación descentralizada y el Programa URB-AL de la Comisión Europea*. Editorial: Bruselas: Comisión Europea, 2005.
- Dubois, Alfonso. *Cooperación descentralizada. Diccionario Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Internet www.dicc.hegoa.ehu.es. Acceso 22 de marzo de 2011
- FETE e ISCOD, *Revista Educación en Valores: Educación para el desarrollo. Educación para la solidaridad y la ciudadanía en un mundo global*. Internet: <http://www.educacionenvalores.org>. Acceso 5 de mayo de 2011
- Fernández Mayo, Manuela. *Forjando lazos interculturales: el hermanamiento entre Motril (Granada-España) y Albardón (San Juan- República Argentina)*. Revista Dos Puntas. No2, publicada por la Universidad Nacional de San Juan, facultad de Ciencias Sociales y la Universidad de la Serena, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. San Juan, Argentina. 2010
- Foro de Alto Nivel, *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*. París. 2005.
- Fundación Carolina, *Mapa de la Acción Exterior de España en América Latina. Ayudas en Latinoamérica*. España.
- García i Maties, Rafael. *Aspectos de la Gestión Administrativa de la Cooperación Internacional al Desarrollo por las Entidades Locales*. Internet www.observ-ocd.org. Acceso 6 de mayo de 2011. España.
- Gonzales Parada, José Ramón *Cooperación descentralizada. Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, IUDC/UCM, 1998 Madrid.

- Hemeroteca Virtual. *Ciudades evalúan hermanamiento*. Internet. www.elmercurio.com.ec. Acceso 6 de junio de 2011
- Lucas, Kintto. *Cuenca es patrimonio cultural de la humanidad*, Página de Internet del Servicio Informativo Latinoamericano. www.oei.org.co/nuevo_sii. Acceso 10 de mayo 2011
- Martínez, Iván., *et al. Informe de la Cooperación Internacional no reembolsable en el Ecuador*. 2007-2009. Primera Edición. 2010. Quito – Ecuador.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, AECID. *Programa Regional Andino, Plan de Actuación*. Madrid, España, 2006
- Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador. www.cooperacion.org.ec. 2011.
- Observatorio de la Economía Latinoamericana. *Economía de Ecuador, Pobreza en América Latina y en el Ecuador*, Internet. www.eumed.net. Acceso 27 de abril 2011
- Página de Internet. *Cooperación al desarrollo: Conceptos Fundamentales/42*. Internet www.solucionesong.org. Acceso 4 de mayo del 2011.
- Peñañiel Iglesias, Manuel. *Reportaje en Entérate Ecuador*, de martes 2 de noviembre de 2010. Internet. www.enteratecuador.com. Acceso 18 de mayo 2011.
- Peñañiel Iglesias, Manuel. *Santa Ana de los Cuatro Ríos de Cuenca se engalana*, en reportaje de 2 de noviembre de 2010. Internet www.enteratecuador.com. Acceso 18 de mayo 2011
- Red Euro Sur. *La Cooperación Descentralizada desde el Municipio. Cap. 3. El papel del Municipio como Institución, en la Cooperación*. Internet. www.eurosur.org. Acceso 14 de junio.
- Ruiz Seisdedos, Susana. *La Cooperación Descentralizada, un Nuevo Modelo de Desarrollo: Análisis de las relaciones España-Nicaragua*. Publicación Online: 15 Febrero de 2008.
- Sarraute, Santiago. *Análisis de la Cooperación Descentralizada Local . Hacia un mapa de información existente sobre la cooperación descentralizada Pública entre la Unión Europea y América Latina-* Internet. www.observ-ocd.org. Acceso 6 de mayo de 2011
- Tapia Vega, Ricardo. *Monografía Cooperativa Mexicana*. Internet. www.redelaldia.org. Acceso 4 de mayo de 2011.
- URBARED, *Cooperación Oficial Descentralizada: una nueva competencia del gobierno municipal en apoyo al desarrollo local*. Internet. www.urbared.ungs.edu _Acceso 12 de mayo 2011

Anexos

Apoyo de la Cooperación en al Cantón Cuenca 2007-2010

ENTIDAD COOPERANTE CANALIZADORA DE FONDOS	PAÍS U ORGANISMO COOPERANTE	SECTOR DE INTERVENCIÓN	ENTIDAD EJECUTORA	APORTE FINANCIERO COOPERANTE USD	Columna1
CHRISTOFFEL BLINDENMISSION INTERNATIONAL - CBM	Alemania	Salud	Fundación Hogar	\$ 249,547.61	
ISLAS DE PAZ	Bélgica	Educación	Asociación Islas de Paz - Ecuador	\$ 36,420.95	
ISLAS DE PAZ	Bélgica	Apoyo Productivo	Asociación Islas de Paz - Ecuador	\$ 11,733.45	
ONU-PNUD	ONU	Educación	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD	\$ 127,718.00	estimado/ 12
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID	BID	Apoyo Productivo	Agencia Cuencana para el Desarrollo e Integración Regional - ACUDIR	\$ 130,000.00	
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID	BID	Administrativo	Municipio de Cuenca	\$ 680,000.00	
AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO - AECID	España	Educación	Municipio de Cuenca	\$ 1,423,208.00	
FUNDACIÓN INSTITUTO DE PROMOCIÓN Y APOYO AL DESARROLLO - IPADE	España	Ambiente	Fundación Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo - IPADE	\$ 1,463,761.67	
SOLIDARIDAD INTERNACIONAL	España	Desarrollo Social	Solidaridad Internacional	\$ 50,342.00	
ISLAS BALEARES	España	Multisectorial	Comité Pro Mejoras de Rumanacas	\$ 21,300.00	
JUNTA DE ANDALUCIA	España	Desarrollo Social	Municipio de Cuenca	\$ 800.00	
COMUNIDAD DE MADRID	España	Desarrollo Social	Municipio de Cuenca	\$ 106.26	

ENTIDAD COOPERANTE CANALIZADORA DE FONDOS	PAÍS U ORGANISMO COOPERANTE	SECTOR DE INTERVENCIÓN	ENTIDAD EJECUTORA	APORTE FINANCIERO COOPERANTE USD	Columna1
ISLAS BALEARES	España	Multisectorial	Gobiernos Autónomos Descentralizados	\$ 21,300.00	
WORLD TEACH	Estados Unidos	Educación	WORLDTEACH	\$ 12,000.00	
CONSERVACIÓN INTERNACIONAL	Estados Unidos	Ambiente	Universidad del Azuay	\$ 920.70	
UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT - USAID	Estados Unidos	Desarrollo Social	Federación Nacional de Ecuatorianos con Discapacidad Física - FENEDIF	\$ 50,000.00	Estimado/6
OBRAS HOSPITALARIAS FRANCESAS DE LA ORDEN DE MALTA - OHFOM	Francia	Educación	Obras Hospitalarias Francesas de la Orden de Malta - OHFOM	\$ 873,777.00	
OBRAS HOSPITALARIAS FRANCESAS DE LA ORDEN DE MALTA - OHFOM	Francia	Salud	Obras Hospitalarias Francesas de la Orden de Malta - OHFOM	\$ 40,111.09	
EMBAJADA DE JAPÓN	Japón	Educación	Instituto Fiscal Especial Stephen Hawking de Cuenca	\$ 24,143.00	
EMBAJADA DE JAPÓN	Japón	Salud	Acción Social Municipal de Cuenca	\$ 85,000.00	
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	México	Salud	Gobierno provincial del Azuay	\$ 40,000.00	
ONU/PNUD	ONU/PNUD	Desarrollo Social	Agencia Cuencana para el Desarrollo e Integración Regional - ACUDIR	\$ 100,000.00	
ONU/PNUD	ONU/PNUD	Comunicaciones	Municipio de Cuenca	\$ 10,000.00	
ONU/UNICEF	ONU	Educación	Ministerio de Educación	\$ 410,000.00	estimado/10
ONU/UNIFEM	ONU	Desarrollo Social	Fundación WAAPONÍ	\$ 25,000.00	

ENTIDAD COOPERANTE CANALIZADORA DE FONDOS	PAÍS U ORGANISMO COOPERANTE	SECTOR DE INTERVENCIÓN	ENTIDAD EJECUTORA	APORTE FINANCIERO COOPERANTE USD	Columna1
SERVICIO HOLANDES DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO - SNV	Holanda	Multisectorial	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo - SNV	\$ 123,700.00	
FUNDACIÓN AVINA	Panamá	Desarrollo Social	Fundación WAAPONÍ	\$ 28,000.00	
FUNDACIÓN AVINA	Panamá	Desarrollo Social	Fundación Junior Achievement	\$ 26,620.00	
PLAN INTERNACIONAL INC	Reino Unido	Desarrollo Social	Plan Internacional INC.	\$ 128,282.00	Estimado/29
PLAN INTERNACIONAL INC	Reino Unido	Desarrollo Social	Plan Internacional INC	\$ 60,986.00	estimado/ 61
PLAN INTERNACIONAL INC	Reino Unido	Apoyo Productivo	Cooperativas de Ahorro y Crédito Santa Ana, San José Fundación ESPOIR, Red Financiera Rural del Ecuador	\$ 2,257.00	estimado/60
PLAN INTERNACIONAL INC	Reino Unido	Ambiente	Plan Internacional INC	\$ 27,942.00	estimado/60
PLAN INTERNACIONAL INC	Reino Unido	Educación	Ecuarrunari, Contrato Social	\$ 51,811.00	estimado/60
PLAN INTERNACIONAL INC	Reino Unido	Salud	CONAMU	\$ 38,454.00	estimado/ 59
AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN - COSUDE	Suiza	Ambiente	FUNDACIÓN NATURA	\$ 292,500.00	estimado / 4
Total				\$ 6,667,741.72	

* Valores aproximados, por la división del valor total para el número de municipios beneficiarios