

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

Trabajo de titulación para obtener la Especialización en Cooperación  
Internacional

TESINA

**TÍTULO DEL TRABAJO**

**LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LAS 13 PARROQUIAS  
RURALES DEL CANTÓN LOJA: ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD  
INSTITUCIONAL DE SUS GAD, PERIODO 2014 – 2018**

Autor: Zulay Natalia Jiménez Aguilera

Tutora: Isabella Giunta

Quito, octubre, 2019



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**No.007 - 2020.**

## **ACTA DE GRADO**

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy 15 de enero de 2020, **ZULAY NATALIA JIMENEZ AGUILERA**, portador del número de cédula: 1900745421, **EGRESADA DE LA ESPECIALIZACIÓN EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL (2018-2019)**, aprobó su Tesina, con el tema: "**LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LAS 13 PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN LOJA: ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE SUS GAD, PERÍODO 2014-2018**", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **ESPECIALISTA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.57
Tesina Escrito/a:	9.20

**Nota Final Promedio:** 9.38

En consecuencia, **ZULAY NATALIA JIMENEZ AGUILERA**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firma:

**Abg. Ximena Carvajal Chiriboga.**  
**DIRECTORA DE SECRETARÍA GENERAL**



## AUTORÍA

Yo, Zulay Natalia Jiménez Aguilera, especialista en Cooperación Internacional, con CC. 1900745421, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad, correspondientes a los temas de honestidad académica.

Firma

CC. 1900745421



## AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Yo Zulay Natalia Jiménez Aguilera cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad.

Quito, octubre, 2019

**FIRMA**

**ZULAY NATALIA JIMÉNEZ AGUILERA**

**CC. 1900745421**



## **TÍTULO**

**“La cooperación internacional en las 13 parroquias rurales del cantón Loja: análisis de la capacidad institucional de sus GAD, periodo 2014 – 2018”**



## RESUMEN

La presente investigación centra su atención en el análisis de la capacidad institucional de los 13 Gobiernos Autónomos Descentralizados [GAD] parroquiales rurales del cantón Loja para implementar la competencia de cooperación internacional en sus territorios, considerando que ésta es responsabilidad constitucional de este nivel de gobierno a partir del 2008 con la expedición de la Constitución de la República del Ecuador.

De acuerdo con el modelo metodológico definido para el efecto, se puede determinar que el 23,08% de los GAD objeto de este estudio poseen altas capacidades institucionales para el ejercicio de la referida competencia, pues cuentan con: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial [PDOT] que oriente su accionar y defina el destino de su presupuesto; instrumentos institucionales, como estrategias/ lineamientos/ planes de acción o agendas, que guíen el ejercicio de la competencia de cooperación internacional; disponibilidad de recursos tecnológicos; conocimiento de organismos de cooperación internacional; participación de la cooperación internacional en el ciclo de las políticas públicas; implementación de mecanismos/ espacios de participación ciudadana en su gestión y experiencia en el ejercicio de la competencia; mientras que el 38,46% de GAD tiene un nivel medio y el restante 38,46% tiene bajas capacidades institucionales.

Las variables que limitan con mayor frecuencia las capacidades institucionales de los GAD en mención, están relacionadas con la falta de personal técnico para ejercer la competencia y la casi nula articulación de los GAD con la institucionalidad pública relacionada con la competencia.

### Palabras clave

Cooperación internacional; capacidad institucional; GAD; desarrollo local; gestión descentralizada de la cooperación.



## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I: LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS GAD Y SU INFLUENCIA PARA OPERAR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. ....</b>	<b>12</b>
<b>1.1. La cooperación internacional y los territorios. ....</b>	<b>12</b>
<b>1.2. La capacidad institucional en gobiernos autónomos: un modelo de medición.16</b>	
<b>1.3. Relación de la capacidad institucional con la agenda de eficacia en el marco de la cooperación internacional. ....</b>	<b>25</b>
<b>CAPÍTULO II: LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA Y LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA CI, EN LAS 13 PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN LOJA.....</b>	<b>30</b>
<b>2.1. Diagnóstico y análisis en los 13 GAD parroquiales rurales del cantón Loja. ...</b>	<b>30</b>
<b>2.2. Sistematización de intervenciones de cooperación internacional periodo 2014 – 2019.....</b>	<b>39</b>
<b>2.3. Rol de los GAD parroquiales en las intervenciones de cooperación internacional en sus territorios. ....</b>	<b>41</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>43</b>
<b>FUENTES BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>45</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>47</b>
<b>ENCUESTA PARA GAD PARROQUIALES .....</b>	<b>47</b>
<b>ENTREVISTA A CNC .....</b>	<b>53</b>
<b>ENTREVISTA CONAGOPARE .....</b>	<b>54</b>

### ÍNDICE DE TABLAS

<b>TABLA 1: ESQUEMA GENERAL DE MODELO DE GESTIÓN, PRODUCTOS/ SERVICIOS DE LA COMPETENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. ....</b>	<b>16</b>
<b>TABLA 2: COMPONENTES PARA DETERMINAR LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS GAD SEGÚN METODOLOGÍA CNC. ....</b>	<b>19</b>
<b>TABLA 3: MODELOS DE MEDICIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....</b>	<b>21</b>
<b>TABLA 4: VINCULACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL CON EL PRINCIPIO DE APROPIACIÓN. ....</b>	<b>25</b>
<b>TABLA 5: VINCULACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL CON EL PRINCIPIO DE ALINEACIÓN. ....</b>	<b>26</b>



<b>TABLA 6:</b> VINCULACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL CON EL PRINCIPIO DE ARMONIZACIÓN. ....	27
<b>TABLA 7:</b> VINCULACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL CON EL PRINCIPIO DE ORIENTACIÓN A RESULTADOS. ....	27
<b>TABLA 8:</b> VINCULACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL CON EL PRINCIPIO DE MUTUA RESPONSABILIDAD.....	28
<b>TABLA 9:</b> RESULTADOS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS 13 GAD PARROQUIALES DEL CANTÓN LOJA.....	32
<b>TABLA 10:</b> RESULTADOS DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE GAD, POR RANGOS DE CALIFICACIÓN.....	33





## INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional ha sido desde su nacimiento parte integrante de la política exterior de los Estados nacionales y posteriormente ha ido tomando fuerza a nivel local, con la inmersión de actores territoriales que buscan protagonismo en la arena internacional desde su espacio y concepciones propias. Hoy en día ya se habla de procesos amplios de internacionalización de los territorios y de diplomacia de las ciudades, para posicionar estratégicamente a los territorios en el ámbito global; sin embargo, estos procesos son mucho más evidentes en grandes ciudades donde el establecimiento de relaciones externas y la vinculación entre actores puede resultar más fácil, pues en territorios rurales pequeños y con gobiernos locales incipientes estos temas aún pueden resultar desafíos a vencer.

A partir de estudios previos desarrollados en el 2013 por los entes asociativos de los GAD y el ente rector de la cooperación internacional en el país -en el marco del proceso de transferencia de esta competencia a los gobiernos locales-, se diagnosticó que sus capacidades institucionales muestran debilidades en temas de estructura orgánica, articulación territorial, mecanismos de negociación, planificación, seguimiento y evaluación de proyectos.

Estos estudios obedecieron a metodologías diferenciadas y por muestreo, que en el caso del nivel parroquial incluso no se aplicó a fuentes primarias, sino únicamente a las oficinas provinciales del ente asociativo. En la actualidad, se han realizado otros esfuerzos metodológicos para medir capacidades institucionales u operativas, como el desarrollado por el Consejo Nacional de Competencias [CNC] o el programa ART PNUD de Naciones Unidas; pero ninguno diseñado específicamente para el nivel de gobierno parroquial y para la competencia de cooperación internacional de forma exclusiva, por lo que definir un modelo de medición constituye el primer paso en esta tarea de análisis.

En ese sentido, la presente propuesta de investigación busca suplir esa necesidad a través primero de la definición de un modelo de medición de capacidades institucionales para ejercer la competencia de cooperación internacional, aplicable a GAD parroquiales rurales; y posteriormente a la aplicación de éste a los 13 gobiernos parroquiales rurales del cantón Loja, por ser juntos los más poblados de la provincia de Loja, pertenecer a la capital provincial y constituir el nivel de gobierno más cercano a las demandas ciudadanas.

De manera específica se busca determinar el estado actual de la capacidad institucional de los GAD parroquiales rurales para ejercer la competencia de cooperación internacional; y,



posteriormente analizar su rol en las intervenciones de cooperación internacional implementadas en sus respectivos territorios, periodo 2014 – 2018, que no hayan sido gestionadas por éstos.

Para lograrlo se incorpora un análisis cuantitativo y cualitativo de alcance descriptivo que permita entender la dinámica y las características de los GAD parroquiales de todo el cantón en el ejercicio de la competencia de cooperación internacional -bajo la modalidad de estudio de caso-; siendo necesaria la aplicación de encuestas estructuradas a los presidentes de los 13 GAD en mención, así como entrevistas semi – estructuradas a los representantes de Conagopare Loja y CNC, para soportar el estudio sobre fuentes de información primarias y secundarias.

Bajo esas consideraciones entonces, el presente estudio contiene un primer capítulo, centrado en abordar la importancia de la cooperación internacional desde el enfoque territorial, sus fundamentos teóricos, desafíos, tendencias y retos a nivel internacional, considerando la influencia que puede tener la capacidad institucional de los gobiernos locales para hacer frente a estas dinámicas globales que buscan posicionar y dar un enfoque estratégico a los territorios, bajo el acuñamiento de lo glocal<sup>1</sup>, como tendencia.

Una vez con ello, la investigación se centra en el análisis de al menos tres modelos para medir capacidades institucionales en GAD, tomando en cuenta los aportes teóricos de sus gremios, del ente técnico del Sistema Nacional de Competencias (CNC) y del programa ART- PNUD de Naciones Unidas, para aterrizar con la definición del modelo final que se aplica en el presente estudio. Además de ello, se muestra un acápite final que analiza la vinculación que existe entre las variables definidas para medir capacidades institucionales en un GAD y los principios de la eficacia de la ayuda de la Declaración de París, que rigen a la cooperación internacional a nivel mundial.

La segunda parte, en cambio, migra hacia la aplicación práctica del modelo para hacer un diagnóstico minucioso de las capacidades institucionales de los 13 GAD parroquiales rurales del cantón Loja para ejercer la competencia de cooperación internacional, primero a nivel de GAD y segundo a nivel de variables, llegándose a determinar aquellos gobiernos locales que tienen niveles altos, medios y bajos; por un lado, y por otro aquellas variables y elementos que están presentes en la mayoría de GAD y los que definitivamente requieren

---

<sup>1</sup> El término glocal puede tener diferentes acepciones, sin embargo para efectos del presente estudio se utilizan las reflexiones de Murga-Menoyo y Novo (2017: 60) para entender que el mundo funciona como un sistema interconectado de relaciones a nivel global y local que configuran escenarios en donde los problemas generados a nivel micro tienen repercusiones a nivel internacional; y, viceversa; por lo tanto las intervenciones deben generarse también pensando en las repercusiones y efectos que se presentan en los diferentes niveles.



atención especial por ser prácticamente inexistentes. Estos datos se resumen en una tabla de doble entrada que esquematiza los principales resultados de la investigación.

Así mismo para fortalecer los hallazgos referidos líneas arriba, se desarrolla un análisis detallado de las intervenciones de cooperación internacional que han existido en el periodo de análisis, en los GAD objeto de estudio, en torno a sus tendencias, mecanismos, formas y modalidades empleadas, así como las dificultades y experiencias positivas que se han registrado de forma más representativa.

Dentro de la misma línea de análisis -y para cerrar el capítulo- se examina el rol que han desempeñado los GAD parroquiales en las intervenciones de cooperación internacional que han llegado a su territorio, sin que hayan sido producto de su gestión.

Finalmente, esta investigación culmina con un apartado de conclusiones que sintetiza los principales hallazgos del presente estudio, en sintonía con el alcance y objetivos propuestos.



## **Capítulo I: La capacidad institucional de los GAD y su influencia para operar la cooperación internacional.**

### **1.1. La cooperación internacional y los territorios.**

El rol de los gobiernos locales en la gestión del desarrollo ha ido tomando fuerza con el pasar de los años y los enfoques de gobierno a nivel mundial. Particularmente en Ecuador, la existencia del gobierno local ha estado influenciada en mayor medida por el municipalismo como actor protagónico, pese a que los niveles político - administrativos de departamento, provincias, cantones y parroquias ha existido incluso desde antes del inicio de la vida republicana.

Como plantea Almeida (2011), de manera específica, el gobierno parroquial ha estado supeditado al accionar de los municipios desde la primera constitución, donde únicamente se planteaba su representación a través de tenientes, hasta la expedición de la ley de régimen municipal, en donde fueron concebidos como Organismos Auxiliares del Concejo, es decir un nivel intermediario entre el organismo municipal y los ciudadanos (35).

En la época más reciente, con la expedición de la Constitución de 1998, bajo el enfoque neoliberal, se institucionalizó un modelo de descentralización basado en la negociación voluntaria de las competencias que eran apetecidas por los gobiernos locales y que además formalizaba a las juntas parroquiales como nivel de gobierno, aunque sin recursos expresos para su accionar.

Pese a ello, según el CNC y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2012), este proceso no generó mayores avances en términos de competencias ni recursos para los territorios, más bien significó la firma de convenios puntuales -y muchas veces inaplicables- únicamente entre el gobierno central y los provinciales y municipales que, por "afinidad" con el gobierno central, lo lograban (19).

Finalmente, a partir de la Constitución del 2008, se establece un proceso de descentralización política, administrativa y fiscal para todos los niveles de gobiernos, incluido el parroquial que, entre otras cosas, contempla el ejercicio de la competencia de gestión de la cooperación internacional no reembolsable. Todo este proceso significa para los gobiernos locales –hoy denominados GAD- mayor poder territorial, pero también mayores responsabilidades; y, con ellas, mayores retos institucionales que asumir.

La cooperación internacional puede ser asumida -de manera general- como una parte de la política exterior de los países que busca establecer canales relacionales entre actores a nivel mundial para alcanzar objetivos macros en términos de "desarrollo", a través de



diferentes modalidades y formas. Sin embargo, dependiendo de la corriente teórica que la analice, la cooperación internacional puede tener enfoques diferentes, especialmente en términos de motivaciones. Se puede citar a Pauselli (2013), por ejemplo, que entre sus múltiples reflexiones plantea las categorías de análisis altruista/ humanitaria y egoísta/ utilitaria, de la cooperación internacional.

Los argumentos que definen la primera categoría encuentran en la cooperación internacional el mecanismo utilizado por los diferentes actores del sistema internacional para mejorar las condiciones de pobreza y de desarrollo de los países considerados de renta baja y media –determinada por su PIB per cápita- y lograr el bienestar armónico del mundo; mientras que la segunda categoría argumenta que la cooperación internacional constituye el medio por el cual los países donantes a través de la ayuda posicionan y obtienen su interés nacional, en el ámbito político y comercial, principalmente.

Por otro lado -si se concibe a la cooperación internacional como aquel proceso relacional entre actores del sistema internacional que busca alcanzar intereses mutuos mediante acciones complementarias- se entendería la intención de Caldach (citado en Ayllón, 2007) de incluir conceptos sociológicos a estas relaciones, para abordarlas como un proceso social a nivel mundial. En tal proceso, si bien entran en juego actores públicos (ministerios, gobiernos locales, instituciones financieras, organismos de integración, etc.) y privados (fundaciones, ONG, sindicatos, universidades), los principales corresponsables del desarrollo son los ciudadanos, tal como lo establece el principio de mutua responsabilidad, consagrado en la Declaración de París, en 2005.

Por su parte, la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional [Seteci] (2015) definió la cooperación internacional como todo esfuerzo “entre dos o más países u organismos, para abordar una temática, con un objetivo común, mejorar las condiciones de vida de la población, en distintos niveles”; incluso llegaba a sumarle una visión basada en el “buen vivir” y relaciones entre socios, en lugar de donante – receptor (54), bajo las características de una cooperación de tipo “Sur Sur”.

Bajo toda esta amplitud teórica y práctica de la cooperación internacional, conviene analizar la manera en que puede ser operada desde los territorios y particularmente desde los GAD, como actores clave en el ámbito local; considerando, además, que ésta fue formalmente descentralizada hace más de 10 años, con la Constitución de 2008 y posteriormente transferida por el CNC en 2011.



La cooperación internacional desde los territorios también ha pasado por diferentes modelos o visiones que han ido ampliando su ámbito de acción. Como bien mencionan Pierre, Cors y Sanz (2014), la cooperación internacional a nivel descentralizado inició bajo similares prácticas que aquella a nivel de Estados (23); sin embargo, hoy en día es una corriente fuerte que busca ganarse su espacio a nivel global, desde sus propios principios y formas. A nivel teórico se habla de procesos amplios de internacionalización de los territorios y diplomacia de las ciudades<sup>2</sup>; cuyo fin último no está en la mera recepción de recursos para mitigar las necesidades más comunes del territorio, sino en la proyección y posicionamiento estratégico de éste hacia el mundo; bajo una “apuesta clara por el refuerzo y la institucionalización de los gobiernos locales como actores del territorio” (De la Varga, 2015: 9).

Estas tendencias y modelos se basan en enfoques que buscan alejarse de las formas tradicionales de cooperación y generar relaciones internacionales más dinámicas, integradoras y equitativas. Para los gobiernos territoriales, esto significa grandes retos, que, según Pierre et al. (2014), podrían estar en torno a:

- Un cambio de enfoque: de las relaciones verticales de donante – receptor a unas más horizontales entre socios. Como mencionan Pierre et al. (2014: 23) esto se da por la *mayor apropiación del valor de lo local en el desarrollo*. Esta tendencia - aplicada a los territorios- se visibiliza en el crecimiento e importancia que ha ido tomando la cooperación descentralizada a lo largo del tiempo; pues si bien inició con la misma lógica de la cooperación internacional entre estados nacionales, Díaz (2014: 33) explica que en la década de los 90 empiezan a sentarse las primeras bases para que ésta emerja “fecundada por nuevos actores (locales), nuevos enfoques (desarrollo humano) y nuevos principios”, en aras de construir relaciones más horizontales, que dejen de lado el liderazgo del “donante” sobre el “receptor” amparado en su condición de financista.

Estas relaciones horizontales son propias también de modalidades como la Cooperación Sur, que busca afianzar la cooperación internacional a través del intercambio de buenas prácticas y experiencias recíprocas entre pares; que se alejen de los típicos procesos “norte - sur”. Este tipo de cooperación internacional empezó a tomar fuerza especialmente desde que los recursos de los países donantes a nivel

---

<sup>2</sup> Aunque estos procesos pueden ser propios de los territorios urbanos, muchas de sus líneas de acción pueden ser aplicables a los gobiernos parroquiales -objeto de este estudio- como estrategias para potenciar su actuación y rol en el marco de los procesos de “desarrollo”.



- mundial comenzaron a ir en descenso y ciertos países de América Latina empezaron a mostrar mejores rentas per cápita. (Pierre et al., 2014: 34).
- Un cambio en las temáticas: de las necesidades básicas al fortalecimiento institucional y la gobernanza local. Esta tendencia explica la transición que se está experimentando cada vez con más fuerza, entre las áreas tradicionales en las que se enfocaba la cooperación internacional, como reducción de la pobreza, hambre, servicios básicos etc., y las actuales como: la institucionalidad, los intercambios, la formación, el empoderamiento ciudadano, la cohesión social, etc.
  - Un cambio en la modalidad: de la captación de recursos a la proyección internacional de los territorios. De manera tradicional y con el objetivo de suplir los siempre escasos recursos para ejercer las competencias, los gobiernos locales se enfocaban en buscar financiamiento para sus proyectos; sin embargo, hoy en día el desafío está en visibilizar el territorio a nivel internacional y atraer inversiones, comercio u oportunidades financieras que permitan generar “desarrollo” local. Pierre et al. (2014:29) caracterizan esta tendencia con prácticas como la organización de ferias internacionales, el apoyo a empresarios e inversionistas extranjeros o la carrera que un territorio puede emprender por conseguir ser sede de un evento de carácter internacional. Según mencionan Jiménez et al. (2010: 127), estas estrategias son mucho más comunes en ciudades grandes o intermedias, que poseen mucha más organización y desarrollo económico; por el contrario, los territorios pequeños generalmente no lo logran, a menos de que “generen capacidades endógenas de gestión, sumen esfuerzos asociativos” o aprovechen sus ventajas competitivas/ comparativas.
  - Un cambio en la forma de participar: de la actuación individualizada a la conformación de redes. Un reto importante a nivel de gobiernos locales es precisamente la participación cada vez más diversa en espacios de encuentro común, como son las redes y asociaciones. El posicionamiento a nivel internacional de los gobiernos locales, no sólo frente a sus similares, sino también de cara a los mismos Estados nacionales significa una promoción territorial a otra escala, que logra reconocimiento de riquezas locales a nivel internacional, catapultando temas locales en agendas globales -como el tema de ciudades, dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS]- y ubica estratégicamente lo local en lo global. De allí las reflexiones para adentrar el término “*glocal*” con más fuerza. En este contexto,



el término *glocal* es muy pertinente, no sólo porque como lo explican Murga-Menoyo y Novo (2017: 60) permite reconocer que el mundo ha dejado de ser (si es que alguna vez lo fue...) constituido por sociedades independientes, para convertirse en un sistema articulado de subsistemas que se relacionan y condicionan reciprocamente; sino también porque evidencia que las estrategias de intervención deben ir más allá de las fronteras limítrofes. Es ahí donde la cooperación internacional cumple un rol preponderantemente estratégico: problemas como el cambio climático o las migraciones, exigen respuestas globales, pese a originarse en los contextos locales.

Todos estos desafíos que exige el actual contexto de las relaciones internacionales para los territorios, también implican retos importantes para sus gobiernos en términos de capacidades organizacionales, estructuras, instrumentos normativos, incidencia política, participación en alianzas y articulación territorial; es decir, suponen un fortalecimiento de sus capacidades institucionales que les permitan ejecutar esfuerzos en términos de rectoría, planificación, gestión, regulación y control.

Por otro lado, como dirían Jiménez et al. (2010: 60), a más de lo anotado, para fortalecer y posibilitar procesos de internacionalización territorial, es necesario que la normativa legal clarifique el campo de acción internacional que pueden tener los gobiernos locales -que generalmente están supeditados a las decisiones de los Estados nacionales- y, que la voluntad política se manifieste con una visión amplia.

## 1.2. La capacidad institucional en gobiernos autónomos: un modelo de medición.

En Ecuador el modelo de gestión para operar la competencia de cooperación internacional, parte de las facultades definidas por ley que cada uno de los niveles de gobierno tiene para ofertar sus productos y servicios. De manera general, el modelo se puede esquematizar como en la Tabla 1.

**Tabla 1:** Esquema general de modelo de gestión, productos/ servicios de la competencia de cooperación internacional.

Facultad	Producto/ servicio	Gobierno central	GAD
Rectoría	Políticas públicas y lineamientos.	X	X
Planificación	Planes, estrategias y/o agendas de CI.	X	X
Regulación	Normativa.	X	X





Facultad	Producto/ servicio	Gobierno central	GAD
Control	Mecanismos para cumplimiento de normativa.	x	x
Gestión	Acuerdos, ofertas, demandas, programas, proyectos de CI.	x	x

*Nota:* Elaboración propia, adaptado de Resolución Nro. 009-CNC-2011.

Con ello se buscaba que todos los gobiernos locales pudiesen acceder a las diferentes modalidades de cooperación internacional para mejorar los procesos de “desarrollo” de sus territorios; sin embargo, lograr ese objetivo implicaba mucho más que la parte normativa, significaba para los GAD fortalecer su capacidad institucional para desempeñar atribuciones que resultaban nuevas para muchos.

Diferente a la transferencia de otras competencias, como por ejemplo tránsito, en cooperación internacional no se consideró realizar una categorización de GAD, sino que las atribuciones fueron asignadas a todos por igual. Tal como lo explica la actual Coordinadora General Técnica del Consejo Nacional de Competencias (CNC) (Entrevista N.02, 19 de agosto de 2019), las reflexiones detrás del diseño de este modelo igualitario estuvieron relacionadas con la intención de que todos los niveles de GAD caminen hacia la gestión de cooperación internacional no reembolsable en todas sus formas, independientemente de sus capacidades institucionales, pues éstas se irían construyendo a través de procesos de fortalecimiento institucional.

En ese sentido, al cabo de dos años del proceso de transferencia, la entidad rectora de la cooperación internacional (Seteci) –de ese entonces- en coordinación con los gremios de los tres niveles de gobierno levantó información respecto de la capacidad operativa de los GAD para el ejercicio de esta competencia, bajo metodologías diferenciadas. En particular:

- Para los GAD provinciales, según el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (Congope et al. 2013) la metodología utilizada por este gremio del nivel provincial incluyó un diagnóstico de la conformación y tipo de estructuras administrativas, la formación, experiencia y tipo de vinculación laboral del talento humano, disponibilidad de instrumentos de planificación local, mecanismos de interacción con actores, fuentes de información, principales proyectos, recursos y articulación generada hasta el momento por los diferentes GAD.



- Para los GAD municipales, con base en Congope et al. (2013), se puede señalar que la AME diagnosticó (en el 2012) variables similares a las consultadas por Congope, sin embargo, utilizó la lógica de facultades asignadas a los GAD en el modelo de gestión. Los elementos que se incluyeron en el análisis fueron: estructura administrativa, experiencia del personal en temas de cooperación internacional, ejercicio de rectoría y regulación (emisión de política pública y normativa local), gestión (diseño, ejecución de proyectos, identificación de oportunidades, posicionamiento internacional, cooperación descentralizada, registro) y generación de articulación con actores.
- Para los GAD parroquiales, según Congope et al. (2013), el Conagopare utilizó una metodología de levantamiento de información con aporte de sus oficinas provinciales, a más de las encuestas a GAD parroquiales. Los ámbitos de análisis abordaron temas de estructura orgánica, identificación de demandas de cooperación internacional, alineación a planes locales, formulación, ejecución y seguimiento de proyectos de cooperación internacional, mecanismos de presentación de proyectos y articulación con otros niveles de gobierno.

Producto de la aplicación de las referidas metodologías utilizadas por los gremios de los GAD, se puede analizar los principales resultados, que reflejan no solo un diagnóstico de las capacidades institucionales de los GAD, sino que permiten identificar las variables o aspectos sobre los cuales se debe poner especial atención a la hora de definir el modelo de medición, para poder fortalecer.

Según Congope et al. (2013), en el caso de los GAD provinciales, el informe agrupa a los GAD en dos tipos, aquellos que han conformado una estructura administrativa y tienen experiencia en el ejercicio de la competencia; y, aquellos que no tienen un marco institucional que soporte su trabajo, pero que sin embargo registran algunas actividades importantes en el área. En función de aquello se definen las variables a intervenir con mayor atención (25).

Por su parte, los GAD municipales registraron limitaciones en la estructura administrativa (el 43% no tenía personal responsable de la competencia), experiencia en emisión de política pública y normativa, instrumentos de planificación, control, seguimiento y evaluación de proyectos, articulación con otros niveles de gobierno, competencia descentralizada, posicionamiento internacional y registro; es decir existían dificultades en prácticamente todas las variables analizadas (Ibid: 26).

Con respecto de los GAD parroquiales, el mismo informe determina diferencias sustanciales entre GAD del mismo tipo; y fuertes debilidades en la estructura orgánica (el 85% no contempla en su estructura alguna dependencia para la cooperación

internacional), procesos de articulación territorial, mecanismos de negociación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos (Ibid: 31).

Como se puede notar han existido esfuerzos metodológicos distintos para determinar la capacidad operativa de los GAD en el ejercicio de la competencia, pues su medición no está normada bajo un procedimiento o mecanismos único. El mismo CNC, como organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias, ha trabajado una metodología de determinación de la capacidad institucional de los GAD a nivel general, es decir sin adaptarla al ejercicio de una competencia en particular.

CNC (2014) determina que las variables necesarias para medirla deben aglutinar a las diferentes facultades otorgadas a los GAD para el ejercicio de cualquier competencia (13). En ese sentido plantea una metodología por componentes, como se ilustra en la Tabla 2.

**Tabla 2:** Componentes para determinar la capacidad institucional de los GAD según metodología CNC.

Componente	Sub componente
Planificación, rectoría y evaluación territorial	Política Pública y planificación estratégica.
	Planes, Programas y Proyectos.
	Planificación institucional.
	Sistema de Monitoreo y Evaluación de planes, programas y proyectos.
Gestión Financiera	Eficiencia.
	Autosuficiencia.
	Gestión tributaria.
	Inversión en obra pública. Sistema de Gestión Financiera
Gestión Administrativa	Herramientas de desarrollo organizacional
	Plan de formación y capacitación continua
	Contratación Pública
	Control Interno E – government
Regulación y control	Capacidad de generación de normativa
	Herramientas de control y difusión de la normativa
Gobernanza	Articulación
	Participación ciudadana
	Sistemas de Información y transparencia

*Nota:* Elaboración propia, adaptado de CNC (2014).

Finalmente, es importante analizar los elementos tomados en cuenta por la iniciativa ART del PNUD, recogida en Seteci et al. (2013:17), para medir capacidades institucionales de GAD, pues en este caso el programa se enfoca específicamente en la gestión de la competencia de la cooperación internacional.

Según Seteci et al. (2013:17), el modelo propuesto utiliza seis criterios de medición:

1. Existencia de la instancia institucional responsable para la gestión de la cooperación internacional.
2. Existencia de una estrategia o lineamientos que orienten la gestión con la cooperación internacional.
3. Existencia de capacidad institucional para gestionar recursos.
4. Disponibilidad de información sobre los actores de cooperación presentes en el territorio.
5. Disponibilidad de información de programas y proyectos que se ejecutan en el territorio objeto de análisis.
6. Disponibilidad de información sobre los aportes de la cooperación internacional al presupuesto del GAD.

Lo interesante de este modelo es, no sólo la riqueza y concreción de las variables utilizadas, sino también la diversidad de respuestas que permite el instrumento de medición, en la línea de desagregar al máximo la frecuencia con que ocurren las variables consultadas o la variedad de situaciones que pueden presentarse en los GAD similares o de diferentes niveles. Esto puede ser beneficioso desde el punto de vista de recoger el máximo nivel de detalle posible en la medición, sin embargo, también puede generar divagaciones que dificulten la homologación de resultados estadísticos.

En ese sentido, a efectos de conseguir un modelo de medición de capacidades institucionales que se ajuste, primero, al ejercicio de la competencia de cooperación internacional, únicamente; y, segundo, que sintonice con la realidad de un nivel de gobierno parroquial (pequeño y subsidiario, a la vez); esta investigación plantea un modelo final que consolida las variables prácticas tomadas de los tres modelos analizados en este acápite, como se presenta en la Tabla 3.

**Tabla 3:** Modelos de medición de cooperación internacional

<b>Gremios de GAD</b>	<b>CNC</b>	<b>ART</b>	<b>Modelo final</b>
Planificación de la cooperación internacional	GAD que han emitido política pública local Construcción del PDOT en vigencia		¿El PDOT dirige la gestión del GAD y el destino de su presupuesto?
Ejercicio de las facultades de rectoría			¿Cómo se encuentra incorporada la competencia de cooperación internacional en su PDOT?
	Aporte de la CINR Mecanismos que el GAD ha implementado para generar ingresos propios Autosuficiencia financiera	¿Conoce cuál es el aporte de la cooperación internacional al presupuesto de su GAD?	¿Su presupuesto está conformado en su totalidad por aporte del gobierno central? En caso de ser negativa su respuesta, explique qué otras fuentes de financiamiento poseen.
Ejercicio de las facultades de regulación local	Agenda de propuestas regulatorias Emisión de regulación		¿El GAD ha emitido normativa local (resoluciones) para ejercer la competencia de cooperación internacional?
Planificación de la cooperación		¿Su institución tiene una estrategia/lineamientos para una relación adecuada con la cooperación internacional?	¿El GAD cuenta con estrategias/lineamientos/ plan de acción agenda o algún instrumento de planificación que guie el ejercicio de la competencia de cooperación internacional?
Estructura de gestión de la cooperación internacional		¿El GAD cuenta con una instancia institucional para la gestión de cooperación internacional (financiera, técnica)?	¿El GAD cuenta con personal para ejercer la competencia de cooperación internacional, dentro de su estructura? Si su respuesta es afirmativa indique formación y experiencia.
Formación y experiencia del personal en temas de cooperación internacional			¿El GAD ha recibido capacitaciones en temas de cooperación internacional?

Gremios de GAD	CNC	ART	Modelo final
	Sistemas para la gestión de procesos		¿El GAD cuenta con recursos tecnológicos (equipos e internet) para ejercer la competencia de cooperación internacional?
		¿Tiene un inventario de los actores cooperación presentes en el territorio?	¿El GAD conoce la institucionalidad pública (ente rector, CNC) relacionada con la competencia de cooperación internacional? Si su respuesta es afirmativa ¿Ha existido alguna relación/ articulación?
Búsqueda de relaciones: conocimiento de actores			¿El GAD conoce organismos de cooperación internacional? Si su respuesta es afirmativa indique ¿Cuáles?
	Disponibilidad de procedimientos para el control del cumplimiento de políticas públicas, planes, programas y proyectos	¿Las instituciones de cooperación internacional participan en el ciclo de gestión del GAD: planificación, ejecución, evaluación, rendición de cuentas?	¿El GAD implementa el ciclo de las políticas públicas en su gestión? En caso de ser afirmativa su respuesta, indique en qué fase participa la cooperación internacional
	Evaluación de las políticas públicas, planes, programas o proyectos		¿El GAD tiene previsto/ planificado un sistema de seguimiento y evaluación de su planificación que involucre cooperación internacional?
	Incorporación de la participación ciudadana en la formulación del presupuesto Mecanismos de participación ciudadana implementados		¿El GAD ha implementado espacios de participación ciudadana en su gestión?
Articulación de la cooperación	Articulación del PDOT provincial con la		¿El GAD cuenta con espacios/ instrumentos



Gremios de GAD	CNC	ART	Modelo final
internacional Articulación territorial para la gestión de la cooperación internacional	planificación de otros niveles de gobierno Coordinación con la Función Ejecutiva y otros niveles de gobierno		de articulación con los demás niveles de gobierno (ejecutivo o GAD) para el ejercicio de la competencia de cooperación internacional? - Mesas de trabajo - Reuniones bilaterales - Agendas/ documentos de planificación de cooperación internacional - Asesoramiento - Aportes económicos - Aportes técnicos - Ninguna de las anteriores

*Nota:* Elaboración propia, adaptado de CNC (2014) y Seteci, et al. (2013)

Algunas variables tanto del modelo propuesto por ART como del modelo de los gremios de GAD fueron incorporadas en la sección de “*Ejercicio de la competencia de cooperación internacional*” y “*Rol del GAD y eficacia de la ayuda*” (ver anexo 12.1), por estar relacionadas en mayor medida con la operación misma de la competencia, más que con la definición de capacidades institucionales, o en su defecto se enfocaban más en temas generales, que en aspectos determinantes de capacidades institucionales de un GAD. Algunas variables encontradas que ejemplifican esta explicación fueron: ¿El GAD tiene experiencia de gestión con la cooperación internacional?, ¿Tiene un inventario de los programas y proyectos apoyados por la cooperación internacional que estén en ejecución en su jurisdicción?, ¿Conoce de los principios de la eficacia de la ayuda de la cooperación?, ¿Su institución ha desarrollado capacidad suficiente para gestionar recursos de cooperación internacional?, ¿Su institución está interesada en captar recursos de cooperación internacional en mayor cantidad y con mayor calidad?.

Una situación similar se presentó con el modelo planteado por CNC, por lo que también se dejó de lado ciertas variables que no estaban directamente relacionadas con capacidades institucionales para la cooperación internacional, sino más bien con la generalidad de la operación de los GAD, considerando obviamente que este modelo se diseñó para que diagnostique a todo el accionar del GAD; así mismo, se discriminó aspectos que apuntaban directamente a recoger montos presupuestarios.

Bajo ese análisis, el modelo final plantea que las variables que debe tener/ cumplir un GAD para considerar que posee adecuadas capacidades institucionales para ejercer la competencia de cooperación internacional, están relacionadas con:

- ✓ Existencia de un PDOT que dirija la gestión del GAD
- ✓ Presupuesto con aporte de cooperación internacional
- ✓ Emisión de normativa local
- ✓ Existencia de instrumentos de cooperación internacional
- ✓ Disponibilidad de personal para ejercer la competencia
- ✓ Capacitación en cooperación internacional
- ✓ Disponibilidad de recursos tecnológicos
- ✓ Articulación con institucionalidad pública relacionada con la competencia
- ✓ Conocimiento de organismos de cooperación internacional
- ✓ Participación de la cooperación internacional en el ciclo de las políticas públicas
- ✓ Implementación de espacios de participación ciudadana en la gestión



- ✓ Articulación entre niveles de gobierno para ejercer la competencia
- ✓ Experiencia en el ejercicio de la competencia

En fin, estas capacidades institucionales de los GAD deben servir para hacer frente a las nuevas visiones sobre el desarrollo e imprimirle mayor eficacia a la ayuda; y, qué mejor que hacerlo desde la mirada local, a través de modalidades de cooperación internacional más horizontales y participativas, que han sido consideradas las mejores formas de implementar la Declaración de París.

### 1.3. Relación de la capacidad institucional con la agenda de eficacia en el marco de la cooperación internacional.

Sin duda existe una relación estrecha entre la capacidad institucional instalada en un GAD y la eficacia con la que puede gestionar e implementar la ayuda internacional en el territorio.

En primer lugar, la explicación que determina dicha relación es la siguiente: mientras mayor liderazgo ejerza un GAD en la gestión del territorio a través de la definición clara, concertada y participativa de sus estrategias de desarrollo, tendrá mayores elementos para articular y liderar las intervenciones de otros actores territoriales; y, sobre todo para apropiarse y apropiarlos de las líneas de acción que el territorio necesita. Para este caso, el levantamiento de información de la presente investigación, indaga sobre las variables ilustradas en la Tabla 4.

**Tabla 4:** Vinculación de la capacidad institucional con el principio de Apropiación.

Eficacia de la ayuda	Capacidad institucional
Apropiación	<p>El GAD realiza las siguientes acciones:</p> <p>Elabora su PDOT como instrumento que guie su gestión y presupuesto.</p> <p>Cuenta con un sistema de participación ciudadana implementado y funcionando.</p> <p>Propicia la participación e interacción constante con actores ciudadanos y de cooperación internacional.</p> <p>Articula su planificación y gestión con todos los niveles de</p>



<b>Eficacia de la ayuda</b>	<b>Capacidad institucional</b>
	gobierno (ejecutivo y GAD).

Como consecuencia, la cooperación internacional acoge el liderazgo del territorio y fortalece sus capacidades para mantenerlo.

Elaboración propia.

En segundo lugar, en la medida en que un GAD cuente con instrumentos de gestión territorial sólidos que faciliten la implementación, el seguimiento y la evaluación de las intervenciones locales a nivel operativo, podrá garantizar la supremacía de sus definiciones y herramientas sobre las de actores externos, como la cooperación internacional; e incluso podrá utilizar su apoyo para fortalecerlos. Las variables que aportan a este principio son aquellas detalladas en la Tabla 5.

**Tabla 5:** Vinculación de la capacidad institucional con el principio de Alineación.

<b>Eficacia de la ayuda</b>	<b>Capacidad institucional</b>
	El GAD cuenta con:
	Estrategias de desarrollo sólidas y basadas en la realidad territorial.
Alineación	Presupuestos coherentes con las estrategias de desarrollo territorial definidas.
	Sistemas/ mecanismos de gestión definidos.

Como consecuencia de aquello, la cooperación internacional alinea su ayuda a las estrategias de desarrollo del GAD y utiliza los sistemas implementados por éste.

Elaboración propia.

En tercer lugar, cuando un gobierno local cuenta con procesos estructurados y mecanismos definidos, que permitan determinar prioridades de desarrollo con participación de todos los actores territoriales que forman parte del sistema de gestión, habrá generado las condiciones para que las intervenciones de la cooperación internacional se complementen en el territorio y apunten hacia impactos colectivos. La



capacidad institucional que privilegiaría la armonización de la ayuda estaría basada en los siguientes elementos, ilustrados en la Tabla 6.

**Tabla 6:** Vinculación de la capacidad institucional con el principio de Armonización.

<b>Eficacia de la ayuda</b>	<b>Capacidad institucional</b>
	El GAD cuenta con:  Mecanismos y espacios que propicien la articulación y/o complementariedad entre los actores que intervienen en el territorio.
Armonización	Sistemas de gestión que apunten a la generación de impacto sobre la visión del territorio.  El ciclo de las políticas públicas implementado con participación de actores sociales y cooperación internacional.
Como consecuencia de lo mencionado, los diferentes actores de la cooperación internacional que intervienen en el territorio coordinan sus acciones, transparentan/homologan sus procesos y apoyan los esfuerzos territoriales para alcanzar la visión definida a largo plazo.	

Elaboración propia.

En cuarto lugar, mientras más institucionalizados estén los sistemas de información local y los procesos de planificación, implementación, seguimiento y evaluación en los GAD, se podrá orientar, con mayor precisión, las intervenciones del territorio hacia la generación de resultados e impactos palpables, que modifiquen problemáticas y aprovechen potencialidades. Los elementos de la capacidad institucional de un GAD que mejor permiten lograr esta orientación a resultados de la cooperación internacional, están relacionados con las variables detalladas en la Tabla 7.

**Tabla 7:** Vinculación de la capacidad institucional con el principio de Orientación a resultados.

<b>Eficacia de la ayuda</b>	<b>Capacidad institucional</b>
	El GAD realiza lo siguiente:
Orientación	a Procesos de planificación, seguimiento y evaluación



<b>Eficacia de la ayuda</b>	<b>Capacidad institucional</b>
resultados	definidos en función de sistemas de información sólidos.
	Seguimiento y evaluación a las intervenciones de cooperación internacional.
	Vinculación de actores sociales y de cooperación internacional a los procesos de seguimiento y evaluación.
Como consecuencia de aquello, la cooperación internacional orienta sus esfuerzos a la generación de resultados e impactos que contribuyan de manera evidente a la consecución de la visión territorial de largo plazo y por ende a las necesidades ciudadanas.	
Elaboración propia.	

Finalmente, en la medida en que un GAD cuente con un verdadero sistema de participación ciudadana que involucre toma de decisiones y fiscalización o seguimiento de éstas, así como información completa que permita medir resultados, tendrá mayores elementos para garantizar transparencia en su gestión y exigir correspondencia de quienes intervienen en el territorio. Los elementos de la capacidad institucional que mejor le permitirán fomentar la mutua responsabilidad de donantes, receptores y ciudadanía, son aquellos detallados en la Tabla 8.

**Tabla 8:** Vinculación de la capacidad institucional con el principio de Mutua responsabilidad.

<b>Eficacia de la ayuda</b>	<b>Capacidad institucional</b>
	El GAD realiza lo siguiente:
	Propicia el involucramiento ciudadano en la gestión del GAD.
Mutua responsabilidad	Genera espacios/ mecanismos para el planteamiento de propuestas ciudadanas a ser apoyadas por la cooperación internacional.
	Facilita el control social a las intervenciones de la



---

**Eficacia de la ayuda**

**Capacidad institucional**

---

cooperación internacional en el territorio.

---

Como consecuencia de aquello, la cooperación internacional se responsabiliza de la transparencia de sus acciones y enfoca sus esfuerzos y recursos en la consecución de los resultados de desarrollo previstos.

---

Elaboración propia.

---

## Capítulo II: La cooperación descentralizada y la gestión descentralizada de la CI, en las 13 parroquias rurales del cantón Loja.

### 2.1. Diagnóstico y análisis en los 13 GAD parroquiales rurales del cantón Loja.

El cantón Loja está conformado por 13 parroquias rurales constituidas y lideradas por su GAD respectivo. Éstas son: Malacatos, Vilcabamba, San Pedro de Vilcabamba, Yangana, Quinara, San Lucas, Santiago, Gualiel, Chuquiribamba, Chantaco, Taquil, El Cisne y Jimbilla. Durante el periodo 2014 – 2019, el 92,31% de estos GAD fueron administrados por hombres y sólo el 7,69% bajo el liderazgo femenino. Las edades de los presidentes fluctúan entre los 25 y 50 años.

El modelo de medición de capacidad institucional propuesto para la presente investigación fue aplicado a la totalidad de los GAD parroquiales del cantón Loja, en el mes de abril de 2019, a través de una encuesta prediseñada (ver anexo 12.1) para investigar aspectos como: (1) información general del GAD; (2) capacidades institucionales; (3) ejercicio de la competencia de cooperación internacional; (4) expectativas y, finalmente, (5) el rol del GAD y eficiencia de la ayuda (sección aplicada sólo a los GAD que hayan tenido intervenciones de cooperación internacional en su territorio, que no hayan sido gestionadas por ellos).

De esta manera, ha sido posible, por un lado, organizar y diferenciar la información recolectada, bajo las variables propuestas; y, por otro, encontrar relaciones y experiencias que complementen el análisis de capacidad institucional.

En ese sentido, de acuerdo con el modelo propuesto y considerando un análisis a nivel de GAD, se puede notar que quienes registran mayores capacidades institucionales son: Malacatos, San Pedro de Vilcabamba y San Lucas, pues sus resultados fluctúan entre los 69,23% y los 76,92%; mientras que a nivel de variables, los elementos que son mucho más frecuentes en los GAD son: la existencia del PDOT como máximo instrumento de planificación y ordenamiento territorial del GAD para temas de gestión y presupuesto; la disponibilidad de recursos tecnológicos para ejercer la competencia de cooperación internacional y la implementación de espacios de participación ciudadana en la gestión.

De lo anterior, se puede señalar que las capacidades institucionales de los 13 GAD parroquiales rurales del cantón Loja, están determinadas en mayor medida por las tres variables anotadas anteriormente, mientras que aquellos elementos que más se requiere fortalecer son: la disponibilidad de personal para operar la competencia y la articulación de



los GAD con la institucionalidad pública relacionada con ésta. El primer caso incluso es el más crítico, pues ningún GAD cuenta con personal formado o con experiencia en temas de cooperación internacional; en el mejor de los casos se cuenta con un técnico en proyectos civiles o sociales, pero no en cooperación internacional.

Así mismo los elementos que no están presentes en la gran mayoría de GAD, pero de los cuales existen experiencias previas en el 38,46%, son: capacitación en cooperación internacional y articulación entre niveles de gobierno para ejercer la competencia. Respecto del primer caso han existido ciertos ejercicios de capacitación provenientes del GAD provincial y organismos cooperantes; mientras que en el tema de articulación se han ejecutado espacios puntuales, como reuniones bilaterales y mesas de trabajo.

El detalle de estos resultados a nivel de cada GAD y variables analizadas se puede apreciar a continuación, en la Tabla 9.

**Tabla 9:** Resultados de la capacidad institucional de los 13 GAD parroquiales del cantón Loja.

GAD	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	Resultados
Malacatos	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	76,92%
Vilcabamba	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	30,77%
San Pedro de Vilcabamba	1	0	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	69,23%
Yangana	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	30,77%
Quinara	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	30,77%
San Lucas	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	0	1	69,23%
Santiago	1	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1	0	46,15%
Gualel	1	0	1	0	0	1	1	0	1	0	1	0	0	46,15%
Chuquiribamba	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	38,46%
Chantaco	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	0	0	46,15%
Taquil	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	23,08%
El Cisne	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	30,77%
Jimbilla	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	53,85%
<b>Resultados</b>	<b>100%</b>	<b>15,39%</b>	<b>23,08%</b>	<b>23,08%</b>	<b>0%</b>	<b>38,46%</b>	<b>100%</b>	<b>7,69%</b>	<b>92,31%</b>	<b>23,08%</b>	<b>100%</b>	<b>38,46%</b>	<b>30,77%</b>	

*Nota:* Elaboración propia, adaptado de encuestas aplicadas a los 13 GAD parroquiales del cantón Loja.

**Leyenda:**

1 = Si / 0 = No

A El PDOT dirige la gestión del GAD

B Presupuesto con aporte de cooperación internacional

C Emisión de normativa local

D Existencia de instrumentos de cooperación internacional

E Disponibilidad de personal para ejercer la competencia

F Capacitación en cooperación internacional

G Disponibilidad de recursos tecnológicos

H Articulación con institucionalidad pública relacionada con la competencia

I Conocimiento de organismos de cooperación internacional

J Participación de la cooperación internacional en el ciclo de las políticas públicas

K Implementación de espacios de participación ciudadana en la gestión

L Articulación entre niveles de gobierno para ejercer la competencia

M Experiencia en el ejercicio de la competencia



### 2.1.1. Análisis a nivel de GAD

Los resultados obtenidos muestran que el 23,08% de los GAD parroquiales rurales del cantón Loja tienen altas capacidades institucionales para ejercer la competencia de cooperación internacional, pues su nivel se encuentra en un rango de 60 a 80%; mientras que un 38,46% - equivalente a cinco GAD- tienen un nivel medio; y, el restante 38,46% tiene bajas capacidades institucionales, tal como se puede apreciar en la Tabla 10.

**Tabla 10:** Resultados de capacidades institucionales de GAD, por rangos de calificación

<b>GAD</b>	<b>% Capacidad institucional</b>	<b>Rango de calificación</b>
Ninguno	80 – 100%	Muy alto
Malacatos	76,92%	
San Pedro de Vilcabamba	69,23%	Alto
San Lucas	69,23%	
Jimbilla	53,85%	
Santiago	46,15%	
Gualel	46,15%	Medio
Chantaco	46,15%	
Chuquiribamba	38,46%	
Vilcabamba	30,77%	
Yangana	30,77%	
Quinara	30,77%	Bajo
El Cisne	30,77%	
Taquil	23,08%	

*Nota:* Elaboración propia. Fuente: encuestas aplicadas a los 13 GAD parroquiales del cantón Loja.

En el caso de los GAD que registran mayores capacidades institucionales (Malacatos, San Pedro de Vilcabamba y San Lucas), las variables que los ubicaron en ese rango y que son coincidentes para los tres casos, se analizan a continuación.

La primera variable se refiere a la existencia de un instrumento de planificación territorial que sirva de marco de acción para toda su gestión y que por lo tanto defina también la visión y prioridades de desarrollo territorial, a las cuales debe alinearse la cooperación internacional. En el caso de Malacatos y San Lucas, éstos han logrado incorporar la competencia de cooperación internacional en su PDOT en el modelo de gestión, como una estrategia de articulación y posicionamiento territorial; lo cual puede significar también un avance importante a la hora de asumir la cooperación internacional no sólo como un medio para financiar proyectos a través de recursos económicos, sino sobre todo como una estrategia para

dar valor a lo local y afianzar el intercambio con sus similares en la arena internacional. Estas líneas quizá pueden ser también los primeros pasos para mirar los retos que refiere Pierre et al. (2014), respecto de la acción internacional que pueden tener los gobiernos locales. Como una pequeña muestra de ello, también está el caso de San Lucas, por ejemplo, que incluso llegó a implementar un hermanamiento con Paita (Perú).

Por su parte San Pedro de Vilcabamba ha incorporado la competencia de cooperación internacional en su PDOT, a través del aporte técnico en los proyectos identificados.

Otro factor importante derivado del hecho de que los GAD cuenten con un PDOT que guíe su accionar y signifique liderazgo institucional, es lograr que la cooperación internacional intervenga para apoyar el cumplimiento de la visión de desarrollo territorial plasmada en el PDOT y las competencias exclusivas del GAD; tal como ha ocurrido en Malacatos, San Pedro de Vilcabamba y San Lucas, a decir de sus autoridades 2014 – 2018.

Otra variable que comparten es la construcción de instrumentos institucionales, como estrategias/ lineamientos/ planes de acción o agendas, que guíen el ejercicio de la competencia de cooperación internacional. En el caso específico de San Pedro de Vilcabamba y San Lucas, con base en el PDOT, se ha construido una Agenda de Cooperación Internacional que contenga las líneas de acción en este ámbito. El hecho de contar con este tipo de herramientas de planificación, construidas desde el territorio, muestra liderazgo del GAD en su jurisdicción; y, permite que la cooperación se alinee a su trabajo.

Una tercera variable que comparten estos GAD es la disponibilidad de recursos tecnológicos, como equipos de cómputo e internet para gestionar la competencia, considerando que estos insumos constituyen herramientas de gran valor en la era de la información y la globalización, para gestionar acercamientos a nivel internacional y vencer distancias territoriales.

Una cuarta variable se refiere al conocimiento de organismos de cooperación internacional, como Cooperación Técnica Alemana [GIZ], Embajada de Japón, Ayuntamiento de Valencia, Ingenieros sin fronteras (Estados Unidos), o, también la cooperación italiana, de la República de Koica, la Cruz Roja Española, Swizcontac, Cuerpo de Paz, entre otros. En ese punto es valioso mencionar que, en el caso de San Pedro de Vilcabamba y San Lucas, muchos de estos organismos han llegado al territorio por las particularidades que éstos presentan; por ejemplo, San Lucas, por su condición de pueblo indígena y en el caso de San Pedro de Vilcabamba, el gran número de población extranjera radicada en este sector ha incidido de manera



determinante en la proporción de organismos de cooperación internacional que han intervenido en el territorio.

Por supuesto el hecho de conocer a los organismos en el ámbito de la cooperación internacional, facilita enormemente el ejercicio de la competencia y amplía la posibilidad de establecer relaciones con el mundo internacional. Estos aspectos también los menciona el Coordinador Técnico 2014 – 2019 de Conagopare Loja (Entrevista N. 01, 5 de abril de 2019), al consultarle sobre los principales elementos que a su juicio permiten captar cooperación internacional, pues indica que el hecho de conocer la diversa oferta de los cooperantes y la forma en que la competencia puede ser ejercida en los territorios, permite tener mayores oportunidades para conseguirla.

Una quinta variable tiene que ver con la participación de la cooperación internacional en el ciclo de las políticas públicas, como un mecanismo de vinculación que permita el trabajo coordinado, la armonización de los procesos y la orientación a resultados enfocados en la visión territorial definida localmente.

En este caso todos los GAD cumplen en su gestión el ciclo de: planificar, implementar, dar seguimiento y evaluar; sin embargo -a excepción de San Lucas- no en todos los casos la cooperación internacional es parte de todas las fases. En el caso específico de Malacatos, la cooperación internacional no participa de la planificación, pues el GAD es quién define las líneas y cursos de acción; mientras que, en San Pedro de Vilcabamba, la cooperación internacional no participa en las fases de seguimiento y evaluación, pues esta tarea la realiza de forma autónoma un vocal de la Junta Parroquial.

En este punto también es preciso mencionar que, pese a que en San Lucas todas las fases han sido implementadas con participación de la cooperación internacional, quizá no ha existido la debida armonización de los procesos, pues el seguimiento y evaluación han sido desarrollados bajo los modelos de fiscalización previstos por los cooperantes.

Otra variable es la implementación de espacios o mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los GAD, pues los tres gobiernos locales en mención han definido y activado asambleas locales y consejos locales de planificación, principalmente. Así mismo han ejercido la competencia de cooperación internacional involucrando a la ciudadanía, e incluso - en el caso de Malacatos y San Lucas- han existido propuestas o iniciativas ciudadanas apoyadas por organismos cooperantes.



Finalmente, la experiencia en el ejercicio de la competencia de cooperación internacional es otra variable que comparten, pues los tres GAD han gestionado cooperación internacional en sus territorios, en diferentes ámbitos; y, son coincidentalmente los territorios que más se han beneficiado de este tema, ya sea porque la cooperación privilegió estos territorios o porque los GAD enfocaron sus esfuerzos en atraerla. En el caso específico de San Pedro de Vilcabamba y San Lucas (en cuyos territorios ha llegado cooperación), los elementos analizados en esta variable, permiten concluir que efectivamente el hecho de que exista cooperación internacional operando en el territorio, puede incidir positivamente en la capacidad institucional de sus GAD.

Por otro lado, aquellos GAD que registran bajas capacidades institucionales para operar la competencia de cooperación internacional, se debe a que no cuentan -de manera coincidente- con: normativa local, personal e instrumentos de planificación y personal técnico específico para el ejercicio de la competencia, tampoco han recibido capacitaciones inherentes al tema, aportes de la cooperación internacional a su presupuesto, ni han logrado articular acciones con los demás niveles de gobierno (ejecutivo y GAD) o el ente rector de la competencia para su operación; así mismo no tienen experiencia en el ejercicio de la competencia, y por ende no han logrado vincular a la cooperación internacional en el ciclo de las políticas públicas.

### **2.1.2. Análisis a nivel de variables**

Los principales resultados a nivel de variables muestran que únicamente tres de éstas se implementan en todos los GAD parroquiales del cantón Loja (PDOT que dirige el accionar del GAD, espacios de participación ciudadana y disponibilidad de recursos tecnológicos). En el caso de las dos primeras variables mencionadas, esta realidad también responde a la obligatoriedad de cumplirlas a partir de la expedición de la Constitución en 2008, el Cootad y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en el 2010.

Estas variables presentes en el 100% de GAD parroquiales del cantón Loja, muestran que pese a que aún se deben fortalecer los procesos participativos y de planificación en territorio, al menos ya existen herramientas institucionalizadas que sientan las bases del desarrollo local y promueven el liderazgo y la soberanía. En ese sentido, si se considera el análisis realizado en el acápite anterior, respecto de la relación entre las variables de capacidad institucional y los principios de la Agenda de Eficacia, se podría decir que la apropiación, alineación y mutua responsabilidad podrían estar visibilizados en un primer momento.



Respecto de los temas participativos, pese a que existen mecanismos definidos e implementados en los GAD, aún es necesario fortalecer los procesos de gobernanza local, pues como bien refiere Pierre et al. (2014: 41) citando a Sanz (2012), si se parte del concepto del territorio como espacio donde interactúan un conjunto de actores, se vislumbra con claridad la necesidad de institucionalizar esquemas o modelos participativos sólidos que incluyan actores públicos, privados y sociedad civil; así como mecanismos de articulación, como el mancomunamiento, los consorcios, el intermunicipalismo, la articulación horizontal y vertical, para lograr más y mejor cooperación internacional. Aquello también en sintonía con lo que sostiene la actual Coordinadora General Técnica del Consejo Nacional de Competencias (CNC) (Entrevista N.02, 19 de agosto de 2019), sobre la necesidad de que los GAD -mucho más a nivel parroquial- construyan alianzas entre ellos, a fin de captar el interés de la cooperación internacional.

Otra de las variables que está implementada en una considerable cantidad de GAD (92,31%), es el conocimiento de organismos de cooperación internacional, pues si bien no todos han podido generar acercamientos con éstos, al menos conocen de su existencia y son conscientes del aporte que pueden brindar a su gestión; incluso en mayor medida que el conocimiento que tienen respecto de la institucionalidad pública que está relacionada con la competencia. La escasa presencia en Loja de la Cancillería -de la Seteci, en su momento- y del CNC han contribuido también al bajísimo nivel de articulación de los GAD con esta institucionalidad, y consecuentemente al poco fortalecimiento institucional y el ejercicio de la competencia de cooperación internacional, como tal. Aquello se refleja también en que más de la mitad de los GAD encuestados aseguran no haber recibido capacitación para este fin.

Así mismo, a esta realidad se suma el hecho de que, como asegura el Coordinador Técnico 2014 – 2019 de Conagopare Loja (Entrevista N. 01, 5 de abril de 2019), el mismo Conagopare provincial de Loja, siendo el ente asociativo de los GAD parroquiales y por ende la institución llamada a fortalecer las capacidades de sus agremiados, ha tenido un rol mínimo en el ejercicio de la competencia de cooperación internacional, pues por un lado no tiene experiencia en estos temas; y, por otro, en su estructura no cuenta con área técnica en esta competencia. Derivado de ello, su rol hasta el momento se ha centrado únicamente en reenviar vía correo electrónico las convocatorias que remite Conagopare nacional, así como información adicional de cursos de capacitación que se imparten en matriz; y, en apoyar en la elaboración de proyectos, a través de los técnicos que dispone, en temas sociales, productivos, contables, financieros, de ingeniería civil y arquitectura, cuando los GAD lo solicitan.



De lo anterior se puede analizar entonces que efectivamente las capacidades institucionales que pueda tener un gobierno local son elementos determinantes a la hora de efectivizar el ejercicio de una competencia descentralizada; y, pese a que -como menciona la actual Coordinadora General Técnica del Consejo Nacional de Competencias (CNC) (Entrevista N.02, 19 de agosto de 2019)- el fortalecimiento de esas capacidades es también corresponsabilidad del GAD; cuando no existen verdaderos espacios/ mecanismos de articulación de actores en el territorio y armonización de procesos e intervenciones, no se consolidan los resultados y mucho menos se potencia el territorio.

Por otro lado, tal como se mencionó en secciones anteriores, las variables que son menos implementadas por los GAD son la disponibilidad de personal para ejercer la competencia, la articulación con la institucionalidad pública relacionada con la competencia y el presupuesto conformado con aporte de la cooperación internacional.

Frente a estos resultados es importante mencionar que, respecto del personal, el 61,54% de los GAD no incluyen en su estructura organizacional personal técnico, sino que únicamente laboran de forma permanente en la institución el presidente y secretario/a; mientras que el restante 38,46%, correspondiente a los GAD de Malacatos, Gualiel, Vilcabamba, San Pedro de Vilcabamba y Chantaco<sup>3</sup>, al menos cuentan con un técnico en proyectos sociales y/o civiles que fortalezcan su gestión.

Así mismo, como se analizó líneas arriba, la casi nula articulación de los GAD con la institucionalidad pública relacionada con la competencia de cooperación internacional, se debe a la falta de presencia institucional de estas entidades en la provincia o en la zona 7; y, por ende a las dificultades que significa, para un gobierno local, la movilización desde la frontera hacia la capital; es más, en la mayoría de casos ni siquiera se conoce al ente rector de la competencia o al CNC.

En temas presupuestarios, el hecho de que únicamente dos GAD (Malacatos y San Lucas) cuenten con recursos de cooperación internacional que aporten a su presupuesto, permite analizar, por un lado, que la mayoría del territorio parroquial rural del cantón Loja no ha logrado concretar iniciativas de cooperación internacional como aporte económico que fortalezca sus ingresos; mientras que, por otro, también se puede examinar la fuerte dependencia financiera que aún tiene el 38,46% de los GAD, cuyo presupuesto depende enteramente del gobierno central. El restante 46,15% de los GAD, si bien ha logrado sumar a

---

<sup>3</sup> En el caso del GAD Chantaco, el técnico de proyectos se vincula laboralmente a la institución, de forma ocasional.

las transferencias del gobierno central ingresos por conceptos de alquiler de maquinaria, convenios interinstitucionales, créditos y demás, su dependencia aun está presente. Estas realidades obviamente le otorgan menores capacidades a los GAD para ampliar su accionar, fortalecer su liderazgo y posicionar su territorio.

## **2.2. Sistematización de intervenciones de cooperación internacional periodo 2014 – 2019.**

El Coordinador Técnico 2014 – 2019 de Conagopare Loja (Entrevista N. 01, 5 de abril de 2019) asegura que la gestión de la competencia de cooperación internacional por parte de los 13 GAD parroquiales rurales del cantón Loja ha sido mínima, principalmente por no contar con las capacidades y conocimientos necesarios para ejercerla. Uno de los elementos considerados dentro del esquema de medición de la capacidad institucional de esta investigación precisamente es la experiencia en el ejercicio de la competencia, pues el GAD que ya ha pasado por procesos previos necesariamente va a contar con mayores elementos institucionales, como conocimiento de organismos cooperantes, formatos de proyectos, metodologías y técnicas de negociación, etc., que le sean útiles para afianzar la captación de cooperación internacional y el posicionamiento territorial en la arena internacional.

En ese sentido, esta variable abarcó un acápite particular dentro de los instrumentos de levantamiento de información aplicados a los 13 GAD, que buscaba conocer las experiencias positivas y negativas que han tenido los gobiernos locales objeto de estudio, así como sus aprendizajes y expectativas.

Para iniciar el análisis, se puede mencionar que únicamente el 30,77% de los GAD (correspondientes a Malacatos, San Pedro de Vilcabamba, San Lucas y Jimbilla), han logrado captar cooperación internacional para sus territorios durante el periodo 2014 - 2019. El restante 69,23% no lo ha conseguido, pese a haber realizado algunos esfuerzos puntuales. Las razones externas asociadas a estos resultados negativos estuvieron relacionadas -en la mayoría de los casos- con ciertas especificaciones de los cooperantes, como el número de población beneficiaria, el flujo de vehículos o el destino de la infraestructura, en el caso de la construcción de puentes por ejemplo (que es el tipo de proyectos más frecuente en los GAD consultados); así mismo se mencionaron dificultades provocadas por la intermediación de gestores o contratistas, entre los organismos cooperantes y los GAD. Por otro lado, las razones internas estuvieron relacionadas con la falta de personal técnico que diseñe los proyectos y las dificultades de movilización hacia la ciudad de Quito para concretar las gestiones.





Ahora bien, los GAD que lograron consolidar intervenciones de cooperación internacional en su territorio, en la mayoría de casos, fue a través de la figura de asistencia técnica, seguida de financiamiento de proyectos y solamente un caso de hermanamiento. A nivel de temáticas, las intervenciones del periodo en mención se han centrado principalmente en proyectos productivos, seguido de proyectos ambientales, sociales, culturales y de infraestructura.

Estas características permiten analizar que, como menciona Pierre et al. (2014), si bien existe la tendencia de migrar de temáticas comunes de cooperación internacional, como la reducción de la pobreza, los servicios, etc., hacia áreas modernas, como la gobernanza local y la institucionalidad, en el caso particular de estos GAD se conserva o gestiona un tipo tradicional de cooperación que no necesariamente se enfoca en una estrategia de fortalecimiento institucional, posicionamiento internacional del territorio e intercambios de buenas prácticas entre iguales.

Lo anterior, sumado al hecho de que únicamente haya existido un hermanamiento de entre todas las intervenciones de cooperación logradas, y de que la mayoría de éstas se hayan dado con embajadas (es decir Estados nacionales) u ONG, da cuenta de que la cooperación descentralizada<sup>4</sup> no ha sido lo fuerte de estos GAD, pese a que es la modalidad que más se centra en el desarrollo territorial y por ende en la importancia de los gobiernos locales como actores de éste.

Finalmente conviene recalcar que a decir de los GAD encuestados, todas las intervenciones de la cooperación internacional que se han concretado en su periodo de gestión, han estado enfocadas en el cumplimiento de las competencias exclusivas de este nivel de gobierno y sobre todo en propuestas que contribuyan al cumplimiento de la visión o modelo de desarrollo de la parroquia. Esto, sumado a las reflexiones del Coordinador Técnico 2014 – 2019 de Conagopare Loja (Entrevista N. 01, 5 de abril de 2019), sobre el aporte de la cooperación internacional en la generación de desarrollo local de las cuatro parroquias en mención, permite inferir que los gobiernos locales tienen claro el principio de soberanía en las relaciones internacionales, por un lado; y, por otro han logrado que la visión de desarrollo de su territorio sea el norte hacia el cual se dirigen las intervenciones.

Adicionalmente también se puede señalar que todas estas experiencias han considerado mecanismos de participación ciudadana, como medio para otorgarle legitimidad y pertinencia a las intervenciones externas; y -a excepción de Jimbilla- se ha realizado seguimiento a las iniciativas de cooperación internacional gestionadas.

---

<sup>4</sup> De acuerdo con Cusipuma (2010: 23) la cooperación descentralizada se presenta principalmente de cuatro formas: hermanamientos, acuerdos bilaterales, redes y asociaciones de municipios.





Esto por supuesto no sólo permite monitorear de cerca las acciones realizadas y determinar los resultados e impactos generados en el territorio, sino que también permite afianzar la apropiación y orientación a resultados, como principios previstos en la Declaración de París.

### **2.3. Rol de los GAD parroquiales en las intervenciones de cooperación internacional en sus territorios.**

Una línea de análisis que motivó la presente investigación fue precisamente la reflexión del rol que pueden tener los gobiernos locales -considerados los niveles de gobierno más cercanos a la población- en las intervenciones de cooperación internacional que se realizan en sus territorios, pero que no necesariamente hayan sido gestionadas por ellos.

Desde el punto de vista del desarrollo territorial, los mecanismos de articulación y complementariedad de las relaciones entre actores son los elementos indispensables para consolidar los procesos de gobernanza y desarrollo local, pues se parte de la premisa de que el territorio y la población son los mismos, independientemente de quién ejecute las acciones. Bajo esas consideraciones, la intención es determinar el papel que juega el GAD en los procesos de desarrollo local, por un lado; y, por otro analizar cuán eficaz ha sido la cooperación en estos territorios, considerando los principios de la Declaración de París definidos.

En este caso de análisis, ocho de las 13 parroquias rurales del cantón Loja, registran intervenciones de cooperación internacional que han llegado al territorio sin la gestión de sus gobiernos locales; sin embargo únicamente cinco GAD (que es la mayoría: 62,5%) han sido parte de las iniciativas implementadas por los cooperantes, a través de acciones como: diagnóstico territorial para diseñar el proyecto, organización y comunicación/ convocatoria ciudadana, procesos de acompañamiento y seguimiento a la implementación. Los demás aseguran que no existió involucramiento porque los cooperantes no lo solicitaron al GAD o porque el tema no era de su competencia.

Además de ello, respecto de los temas de seguimiento y evaluación, pese a que no todos los GAD cuentan con un inventario de los programas/ proyectos que ha implementado la cooperación en sus parroquias, el 75% de GAD conocen los principales resultados obtenidos y la población beneficiaria, en otros casos incluso el monto invertido (cuando corresponde) y el impacto social generado. Estas acciones también son fruto de los canales de comunicación que los GAD han logrado establecer con la cooperación internacional asentada en su territorio, en algunos casos.



Así mismo, la mayoría de GAD (62,5%) han intervenido con diferentes acciones o mecanismos para garantizar que las intervenciones de los organismos cooperantes respondan a la visión o modelo de desarrollo planificado por la parroquia en su PDOT; lo cual es bastante saludable en términos de garantizar alineación de la cooperación a las agendas de desarrollo local. Para ello han generado mesas de trabajo, reuniones de articulación y socialización de objetivos estratégicos de la parroquia, entre otras iniciativas.

Pese a lo referido líneas arriba, únicamente el 37,5% de los GAD han logrado propiciar la articulación y complementariedad entre los actores de la cooperación internacional presentes en su territorio; mientras que la mayoría no ha generado estos espacios de articulación, ya sea porque solamente existe un actor de cooperación, por falta de iniciativa o porque los temas abordados no son de competencia exclusiva de los GAD parroquiales.

Por otro lado, un dato cualitativo importante a considerar es que coincidentalmente los tres GAD (Malacatos, San Pedro de Vilcabamba y San Lucas) que se ubicaron en el rango de capacidades institucionales “altas” en este estudio, son también quienes han logrado articular, complementar y dar seguimiento a las intervenciones de cooperación implementadas en territorio de forma más activa. Ello quizá permite aseverar que existe una relación directa entre capacidades institucionales y ejercicio de la competencia en sí, pues quienes registran mejores capacidades también muestran haber captado mayor cooperación internacional e incluso presentan un rol mucho más activo en la generación de desarrollo territorial, desde su espacio de autoridad local.

En ese sentido, en atención al objetivo de este acápite se puede determinar que efectivamente durante el periodo 2014 – 2018 ha existido participación de los GAD parroquiales rurales del cantón Loja en las iniciativas de cooperación internacional que se han asentado en territorio, pues se ha podido identificar los resultados de las intervenciones y tratar de que éstas se enfoquen en la consecución de la visión territorial; sin embargo, su rol en todos los casos no ha sido el óptimo, pues aún es necesario fortalecer los mecanismos de articulación en territorio y relevar el liderazgo local, como estrategia clave para lograr soberanía e igualdad en las relaciones, y sobre todo superar la lógica “donante – receptor”.

Finalmente, producto de este análisis se podría decir que quizá ciertos elementos de la Declaración de París están presentes en estas intervenciones, al menos en los principios de alineación y orientación a resultados, mientras que la armonización, apropiación y mutua responsabilidad aún requieren potenciarse.

## CONCLUSIONES

De acuerdo con el estudio realizado, el 23,08% de los GAD parroquiales rurales del cantón Loja tiene altas capacidades institucionales para ejercer la competencia de cooperación internacional, pues su nivel se encuentra en un rango del 60 al 80%, mientras que un 38,46% - equivalente a cinco GAD- tienen un nivel medio; y, el restante 38,46% tiene bajas capacidades institucionales. Los GAD ubicados en el primer grupo son Malacatos, San Pedro de Vilcabamba y San Lucas, quienes coincidentalmente también han sido los territorios que mayor cooperación internacional han logrado captar, ya sea producto de su gestión o por el interés que han despertado sus características poblacionales o territoriales en los cooperantes; lo cual también permite aseverar que existe una relación directa entre las capacidades institucionales de un GAD y el ejercicio efectivo de una competencia.

Al desglosar estos resultados se puede concluir que las variables de capacidad institucional presentes en todos los GAD objeto de estudio, están relacionadas con la existencia de un instrumento de planificación que guíe el accionar del GAD y el destino de su presupuesto (PDOT); la disponibilidad de recursos tecnológicos para ejercer la competencia y la implementación de espacios de participación ciudadana en su gestión; mientras que aquellos elementos que necesitan fortalecerse con mayor atención son la disponibilidad de personal para ejercer la competencia de cooperación internacional, la articulación de los GAD con la institucionalidad pública relacionada con la competencia y el fortalecimiento del presupuesto con aporte de la cooperación internacional, en el marco de lograr menor dependencia financiera de los gobiernos locales.

Por otro lado, a nivel práctico se puede concluir que las experiencias en cooperación internacional que han existido en el periodo 2014 – 2019 muestran que pese a que a nivel internacional existe la tendencia de enfocar la cooperación internacional en temáticas y mecanismos modernos, como la gobernanza local, la institucionalidad, el posicionamiento estratégico del territorio, etc., los GAD parroquiales rurales del cantón Loja aún centran sus esfuerzos en temáticas y mecanismos tradicionales como la reducción de la pobreza y los servicios, a través del financiamiento de proyectos; así mismo los acercamientos han sido principalmente con estados nacionales u ONG, y muy poco con actores descentralizados que favorezcan intercambios de experiencias entre pares.

Finalmente respecto del análisis planteado para determinar el rol de los GAD parroquiales rurales del cantón Loja en aquellas intervenciones de cooperación internacional que no han sido gestionadas por ellos, se puede analizar que el 61,54% de las parroquias rurales del



cantón Loja registran intervenciones de cooperación internacional que no han sido gestionadas por sus gobiernos locales, en el periodo 2014 – 2019; sin embargo, únicamente el 38,46% de sus GAD han sido parte de las iniciativas a través de diagnósticos territoriales, organización/ convocatoria ciudadana y procesos de acompañamiento y seguimiento a la implementación; mientras que los restantes no se involucraron ya sea porque los cooperantes no lo solicitaron o porque el tema no era de su competencia. Estas características permiten determinar que si bien han existido esfuerzos por tratar de alinear los flujos de ayuda internacional a la visión del territorio y mantener canales de comunicación con la cooperación internacional; aún es preciso afianzar el liderazgo local de los GAD frente a otros actores que intervienen en sus territorios, potenciar la articulación y favorecer la soberanía de las relaciones.

## FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, Lenin (2011). “La junta parroquial rural en la legislación Ecuatoriana ¿gobierno autónomo descentralizado?”. Disertación maestrante. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Ayllón, Bruno (2007). “La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales”. *Revista Digital Carta Internacional*. 25-40. Recuperado el 29 de abril de 2018 de <https://bit.ly/2SKmbi1>
- CNC (2014). *Una mirada a la capacidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito: Consejo Nacional de Competencias. Recuperado el 11 de septiembre de 2018 de: <https://bit.ly/2MlljMy>
- CNC y Senplades (2012). *Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2015*. Quito: Consejo Nacional de Competencias, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Congope, AME, Conagopare y Seteci (2013). *Plan de Fortalecimiento GAD: En el marco de la transferencia de la competencia de gestión de la cooperación internacional*. Quito: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, Asociación de Municipalidades del Ecuador, Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, Secretaría Técnica de Cooperación Internacional. Recuperado el 11 de septiembre de 2018 de: <https://bit.ly/2vvVRKQ>
- Cusipuma, John (2010). “Paradiplomacia: El posicionamiento de entidades subnacionales en el escenario internacional”. *Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concentración internacional?”*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Versión electrónica: <https://bit.ly/33YSrQw>
- De la Varga, Octavi (2015). “10 años observatorio”. Ponencias presentadas en la XIX Cumbre de Mercociudades en diciembre de 2014, en Rosario, Argentina; y, en la conferencia del décimo aniversario del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, en marzo de 2015, en Bruselas, Bélgica.
- Díaz, Javiera (2014). *Hacia la horizontalidad y descentralización de las relaciones internacionales Estudio sobre Cooperación Sur-Sur Descentralizada (CSSD) en*



- América Latina*. Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. Recuperado el 10 de mayo de 2019 de <https://bit.ly/2s3GSWW>
- Jiménez, William, Ana Ochoa, y Erica Pineda (2010). “Internacionalización territorial, posibilidades y dificultades para los gobiernos subnacionales”. *Administración & Desarrollo* n.º 52, vol. 38: 113-130.
- Murga-Menoyo, M. Ángeles y María Novo (2017). “Sostenibilidad, desarrollo «glocal» y ciudadanía planetaria. Referentes de una pedagogía para el desarrollo sostenible”. *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria USAL* n.º 29, vol 1: 55-78. Recuperado el 24 de junio de 2019 desde <https://bit.ly/2MawFm8>
- Pauselli, Gino (2013). “Teorías de las relaciones Internacionales y la ayuda externa”. *Revista Digital Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*. n.º 1, vol. 2: 72-92. Recuperado el 12 de mayo de 2018 de: <https://bit.ly/2mE7pFf>
- Pierre, Jean, Carla Cors y Sanz Verónica (2014). *Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, número 2 Internacionalización del gobierno local: una política pública en construcción*. México: Estudios Desenvolupament i Societat. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://bit.ly/30TYELc>
- República del Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente.
- República del Ecuador (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [Cootad]*, Quito: Asamblea Nacional.
- República del Ecuador (2011). *Resolución 0009-CNC-2011*. Quito: Asamblea Nacional.
- Seteci (2015). *Diccionario de Cooperación Internacional*. Quito: Secretaria Técnica de Cooperación Internacional. Versión electrónica: <https://bit.ly/2B3V48W>
- Seteci, Congope, AME y Conagopare (2013). *Medición de la eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local*. Ecuador: Imprenta Activa. Recuperado el 11 de septiembre de 2018 desde <https://bit.ly/2K4xBWH>

#### • Entrevistas

- No. 01. Coordinador técnico de Conagopare Loja 2014 - 2019, entrevistado por Zulay Jiménez, en la oficina de Conagopare provincial, Loja, 5 de abril de 2019.
- No. 02. Actual coordinadora técnica de CNC, entrevistada por Zulay Jiménez, en la oficina de CNC, Quito, 19 de agosto de 2019.



## ANEXOS

### Encuesta para GAD parroquiales

#### 1. Identificación general

1.1. Nombre de GAD:.....

1.2. Datos del encuestado/a

Edad:.....

Género:.....

Instrucción formal: Primaria ( ) Secundaria ( ) 3er nivel ( ) 4to nivel ( )

#### 2. Capacidad institucional

2.1. ¿El PDOT dirige la gestión del GAD y el destino de su presupuesto?

Si ( ) No ( )

2.2. ¿Cómo se encuentra incorporada la competencia de cooperación internacional en su PDOT?

Identificación de porte económico en los programas/ proyectos: ( )

Identificación de aporte técnico en los programas/ proyectos: ( )

Estrategia de articulación/ posicionamiento en modelo de gestión ( )

Elementos orientadores: visión, objetivos estratégicos ( )

2.3. ¿Su presupuesto está conformado en su totalidad por el aporte del gobierno central?

Si ( ) No ( )

En caso de ser negativa su respuesta, explique qué otras fuentes de financiamiento posee.....

2.4. ¿El GAD ha emitido normativa local (resoluciones) para ejercer la competencia de cooperación internacional?

Si ( ) No ( )

2.5. ¿El GAD cuenta con estrategias/ lineamientos/ plan de acción/ agenda o algún instrumento de planificación que guie el ejercicio de la competencia de cooperación internacional?

Si ( ) No ( )

2.6. ¿El GAD cuenta con personal para ejercer la competencia de cooperación internacional, dentro de su estructura?

Si ( ) No ( )

**2.6.1. Si su respuesta es afirmativa ¿El personal tiene?:**

- Formación en cooperación internacional: Si ( ) No ( )  
Detalle el título académico.....
- Experiencia en cooperación internacional: Si ( ) No ( )

**2.7. ¿El GAD ha recibido capacitaciones en temas de cooperación internacional?**

Si ( ) No ( )

**2.8. ¿El GAD cuenta con recursos tecnológicos (equipos e internet) para ejercer la competencia de cooperación internacional?**

Si ( ) No ( )

**2.9. ¿El GAD conoce la institucionalidad pública (ente rector, CNC) relacionada con la competencia de cooperación internacional?**

Si ( ) No ( )

**2.9.1. Si su respuesta es afirmativa ¿Ha existido alguna relación/articulación?**

Si ( ) No ( )

**2.10. ¿El GAD conoce organismos de cooperación internacional?**

Si ( ) No ( )

Si su respuesta es afirmativa indique ¿Cuáles?:.....

**2.11. ¿El GAD implementa el ciclo de las políticas públicas en su gestión?**

- Planificación ( )
- Implementación ( )
- Seguimiento ( )
- Evaluación ( )
- Ninguna de las anteriores ( )

En caso de ser afirmativa su respuesta, indique en qué fase participa la cooperación internacional.....

**2.12. ¿El GAD tiene previsto/ planificado un sistema de seguimiento y evaluación de su planificación que involucre cooperación internacional?**

Si ( ) No ( )

**2.13. ¿El GAD ha implementado espacios de participación ciudadana en su gestión?**

Si ( ) No ( )





**2.14. ¿El GAD cuenta con espacios/instrumentos de articulación con los demás niveles de gobierno (ejecutivo o GAD) para el ejercicio de la competencia de cooperación internacional?**

- Mesas de trabajo ( )
- Reuniones bilaterales ( )
- Agendas/ documentos de planificación de CI ( )
- Asesoramiento ( )
- Aportes económicos ( )
- Aportes técnicos ( )
- Ninguna de las anteriores ( )

**3. Ejercicio de la competencia de cooperación internacional**

**3.1. ¿Durante su periodo de gobierno ha gestionado cooperación internacional?**

Si ( ) No ( )

**En caso de ser negativa su respuesta, explique por qué.....**

.....

**En caso de ser afirmativa su respuesta, conteste las siguientes preguntas:**

**3.1.1. De las siguientes opciones señale cuál o cuáles se ha implementado en su GAD, producto de la gestión de la competencia de cooperación internacional.**

- Hermanamientos ( )
- Financiamiento de proyectos ( )
- Asistencia técnica ( )
- Otro ( ) Explique: .....

**3.1.2. ¿La cooperación internacional gestionada por el GAD ha apoyado el ejercicio de sus competencias exclusivas?**

Si ( ) No ( )

**3.1.3. ¿La cooperación internacional gestionada por el GAD apoyó propuestas de desarrollo que contribuyan a la visión/modelo de desarrollo local?**

Si ( ) No ( )

**3.1.4. ¿La competencia de cooperación internacional ha sido ejercida considerando la participación ciudadana?**

Si ( ) No ( )

**3.1.4.1. Si su respuesta es afirmativa, ¿Han existido propuestas ciudadanas apoyadas por la cooperación internacional?**

Si ( ) No ( )

**3.1.5. ¿Cuánto ha representado el aporte de la cooperación internacional en el presupuesto de su GAD?**

0 – 25% ( )                      26 – 50% ( )                      más del 50% ( )

**3.1.6. ¿El GAD ha realizado seguimiento y/o evaluación de sus proyectos/ estrategias de cooperación internacional?**

Si ( ) No ( )

**3.1.6.1. En caso de ser afirmativa ¿Se realiza en coordinación con?:**

- Cooperantes: Si ( ) No ( )
- Ciudadanía: Si ( ) No ( )
- Otros:.....

**4. Expectativas**

**4.1. ¿Cuál debería ser el rol/ aporte/ apoyo del ente rector de la competencia de CI, hacia los GAD parroquiales, para el ejercicio de la competencia de cooperación internacional?**

.....  
.....  
.....

**4.2. ¿Qué aspectos normativos y operativos se debería cambiar para mejorar el ejercicio de la competencia de cooperación internacional?**

.....  
.....  
.....

**5. Rol del GAD y eficacia de la ayuda** (sección aplicable sólo a los GAD que hayan tenido intervenciones de cooperación internacional en su territorio, que no hayan sido gestionados por ellos)

**5.1. ¿Conoce los principios de la eficacia de la ayuda de la cooperación?**



Si ( ) No ( )

**5.2. ¿Conoce si han existido experiencias de cooperación internacional en su territorio, que no hayan sido gestionadas por el GAD parroquial?**

Si ( ) No ( )

**5.2.1. En caso de ser afirmativa su respuesta ¿Cómo se enteró?**

- Por medio del organismo (GAD, ejecutivo) que la gestionó: ( )
- Por medio del cooperante ( )
- Por medio de los beneficiarios ( )
- Otro ( ) Explique:.....

**5.2.2. ¿El GAD intervino en alguna iniciativa de cooperación internacional?**

Si ( ) No ( )

**5.2.2.1. En caso de ser afirmativa, explique cómo y en qué fases:**

- Diseño ( ).....
- Implementación ( ).....
- Seguimiento ( ).....
- Evaluación ( ).....

**5.2.2.2. En caso de ser negativa, explique por qué:.....**

**5.2.3. ¿El GAD cuenta con inventario de programas o proyectos de cooperación internacional ejecutados en su territorio?**

Si ( ) No ( )

**5.2.4. ¿Qué información tiene el GAD respecto de las intervenciones de cooperación internacional que se han implementado en su territorio?**

- Población beneficiaria ( )
- Monto invertido ( )
- Principales resultados obtenidos ( )
- Otro:.....

**5.2.5. ¿La cooperación internacional alinea su flujo de ayuda a la planificación y presupuesto del GAD?**

Si ( ) No ( )

**5.2.6. ¿La ciudadanía u organizaciones sociales han realizado algún mecanismo de control social a la cooperación internacional implementada en territorio?**

Si ( ) No ( )

**5.2.7. ¿El GAD propicia la articulación y/o complementariedad entre los actores de la cooperación que intervienen en su territorio?**

Si ( ) No ( )

Si su respuesta es afirmativa indique de qué manera; en caso de ser negativa, indique si la cooperación internacional lo ha hecho por su cuenta.....  
.....

**5.2.8. ¿El GAD realizó alguna acción para garantizar que las intervenciones de la cooperación internacional respondan a la visión/modelo de desarrollo local del territorio?**

Si ( ) No ( )

En caso de ser afirmativa, explique las acciones que realizó; y, en caso de ser negativa explique por qué.....

**5.2.9. Señale los aspectos positivos y negativos de las intervenciones de cooperación internacional, que usted conoce.**

Positivos:.....

Negativos:.....

¡Gracias por su valioso aporte!



### Entrevista a CNC

1. ¿Cuáles fueron las razones para descentralizar la competencia de cooperación internacional a los GAD?
2. ¿Por qué el modelo asigna iguales atribuciones y facultades a todos los niveles de GAD?
3. ¿Cuáles fueron las reflexiones para no costear la competencia? ¿Los GAD deben destinar sus recursos recibidos por Modelo de Equidad Territorial (MET) para gestionarla?
4. ¿Cómo ve el apoyo del ente rector a los GAD en el ejercicio de la competencia?
5. ¿Cómo cree que debería ser la articulación entre GAD provinciales y cantonales, con los parroquiales, para el ejercicio de la competencia de cooperación internacional?
6. ¿Al cabo de 7 años de vigencia de la resolución que descentraliza la competencia, cuáles son los principales resultados positivos y negativos, en GAD parroquiales?
7. ¿Producto del seguimiento y monitoreo que el CNC realiza, qué aspectos requieren fortalecimiento? (de manera particular en GAD parroquiales)
8. ¿El CNC en coordinación con el ente rector tiene alguna estrategia de apoyo a los GAD parroquiales para el ejercicio de la competencia?
9. ¿Qué acciones deberían realizar los GAD y el ente rector para mejorar la gestión de la competencia?
10. ¿Qué capacidades institucionales considera usted que debería tener los GAD parroquiales para ejercer la competencia de cooperación internacional?

¡Gracias por su valioso aporte!



### Entrevista Conagopare

1. ¿Cómo se articula Conagopare y los GAD parroquiales?
2. ¿Con qué capacidad institucional cuenta Conagopare (estructura organizacional, personal técnico, instrumentos, guías, experiencia, etc.) para apoyar a los GAD parroquiales en el ejercicio de su competencia de cooperación internacional?
3. ¿Conagopare apoya a los GAD parroquiales para gestionar la competencia de cooperación internacional? En caso de ser afirmativa su respuesta, indique ¿cómo lo hace?
4. ¿Cuáles son las capacidades institucionales de los GAD parroquiales para ejercer la competencia de cooperación internacional? ¿Usted considera que son suficientes o qué falta?
5. ¿Cómo califica la gestión de esta competencia en los 13 GAD parroquiales del cantón Loja?
6. ¿Considera que existe articulación entre niveles de gobierno de GAD para el ejercicio de la cooperación internacional? En caso de ser afirmativa su respuesta, indique ¿cómo funciona?
7. ¿Considera que se debería hacer algún cambio en el modelo de gestión para el ejercicio de la competencia de cooperación internacional? ¿Cuáles? A nivel de GAD y de manera particular en GAD parroquiales.  
Considerar facultades de: rectoría, planificación, gestión, regulación y control.
8. ¿Cuáles considera usted que son los principales elementos que permiten captar cooperación internacional en los territorios?
  - Capacidades del GAD
  - Prioridades de los cooperantes
  - Particularidades del territorio (ruralidad, pobreza, frontera, etc.
9. ¿Considera que la competencia de cooperación internacional contribuye a los GAD en la generación de desarrollo local?

¡Gracias por su valioso aporte!