

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**



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

Trabajo de titulación para obtener la Especialización en Cooperación  
Internacional

TESINA

**ANÁLISIS DE GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA  
COMPETENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
CON RECURSOS NO REEMBOLSABLES Y ASISTENCIA  
TÉCNICA EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO  
DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE IMBABURA EN EL  
PERIODO 2014-2018**

Autor: Iván Cañarejo Quilumbaquí

Tutora: Dra. Isabella Giunta

Quito, octubre de 2019

## AUTORÍA

Yo Iván Cañarejo Quilumbaquí con CI 1002443024, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizados en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor de trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



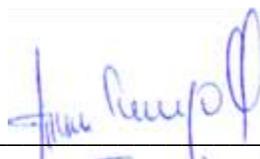
Firma

CC: 100244302-4

## AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

“Yo Iván Cañarejo Quilumbaquí 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 de 2019



---

IVÁN CAÑAREJO QUILUMBAQUÍ

CC: 100244302-4

**Resumen:** Los Gobiernos Autónomos Descentralizados al encontrarse más próximos a las realidades y necesidades locales pueden dinamizar la participación de sus actores y formular las políticas, programas y proyectos desde el territorio, desde la visión de su gente, creencias, identidades, formas de organización, dinámicas, así como capacidades individuales y colectivas. En este sentido, la Constitución de 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) establecen la transferencia de ciertas competencias exclusivas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, municipales y parroquiales. Dentro de esta transferencia (Resolución 0009-CNC-2011) se encuentra también la Gestión de la Cooperación Internacional No Reembolsable y Asistencia Técnica que proviene de fuentes externas de entidades y organismos de carácter público y/o privado con la finalidad de contribuir o complementar las iniciativas territoriales alineadas a las nacionales.

Esta investigación realiza un análisis de gestión descentralizada de esta competencia en el Gobierno Autónomo Descentralizado provincial de Imbabura en el periodo 2014-2018. Inicia con una definición conceptual de la gestión descentralizada de la cooperación y de la cooperación descentralizada, para luego describir el modelo de gestión y la capacidad institucional para asumir la competencia. Analiza la relevancia de las prioridades territoriales y nacionales contemplados en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial de Imbabura 2015-2035 y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 como hitos de alineación de la cooperación internacional con recursos no reembolsables y asistencia técnica. Finalmente describe la importancia de la participación ciudadana, la articulación y la coordinación multinivel en la gestión del territorio y de la cooperación internacional.

**Palabras claves:** Gobiernos Autónomos Descentralizados, Gestión descentralizada de la cooperación internacional, Cooperación descentralizada, Participación ciudadana, Articulación y coordinación multinivel.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPITULO I.....	10
COOPERACIÓN DESDE LOS TERRITORIOS .....	10
1.1. Cooperación internacional en los territorios.....	10
1.2. Gestión descentralizada de la cooperación .....	11
1.3. Cooperación descentralizada .....	14
CAPÍTULO II.....	17
DESCENTRALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE IMBABURA....	17
2.1. Gestión descentralizada de la cooperación internacional en el GAD provincial de Imbabura .....	17
2.2. Cooperación descentralizada en el GAD provincial de Imbabura.....	21
2.3. Modelo de gestión del GAD provincial de Imbabura.....	25
2.4. Capacidad institucional del GAD provincial de Imbabura .....	28
CAPÍTULO III .....	32
COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PRIORIDADES DE DESARROLLO .....	32
3.1. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) como instrumento de planificación .....	32
3.2. Planificación y prioridades locales: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) .....	36
3.3. Programas y proyectos de la cooperación internacional gestionados por el GAD Provincial de Imbabura en el período 2014-2018.....	39
3.4. Aplicación de la Agenda de la Eficacia .....	44
CAPITULO IV .....	49
COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO BASE PARA LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL .....	49
4.1. Espacios de participación ciudadana .....	49
4.2. Aportes de la participación ciudadana en la definición de políticas, programas y proyectos.....	53

4.3. Articulación y coordinación para la gestión del territorio y la cooperación internacional.....	55
CAPÍTULO V .....	58
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	58
CONCLUSIONES .....	58
RECOMENDACIONES.....	59
BIBLIOGRAFIA .....	61
ANEXOS .....	67

### **Índice de cuadros**

Cuadro N. 1: Facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados .....	28
Cuadro N. 2: Equipo técnico de la Dirección General de Cooperación Internacional.....	31

### **Índice de gráficos**

Gráfico N. 1: Atribuciones y productos de la DGCI.....	30
Gráfico N. 2: Marco normativo para el Sndpp.....	34
Gráfico N. 3: Instrumentos de Planificación .....	35
Gráfico N. 4: Contenidos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.....	37
Gráfico N. 5: Aporte cooperante y contraparte durante 2014-2018.....	40
Gráfico N. 6: Recursos financieros no reembolsables y asistencia técnica en el periodo 2014-2018.....	41
Gráfico N. 7: Recursos No Reembolsables .....	42
Gráfico N. 8: Asistencia Técnica .....	43
Gráfico N. 9: Intervenciones por sector de 2014 a 2018.....	44
Gráfico N. 10: Ciclo de la gestión pública .....	50
Gráfico N. 11: Esquema del Sistema de Participación Ciudadana.....	51
Gráfico N. 12: Aportes de la participación ciudadana en la toma de decisiones .....	54

## INTRODUCCIÓN

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados cada vez se constituyen en actores fundamentales para el desarrollo del territorio, al encontrarse más próximos a las necesidades y realidades de su jurisdicción “pueden impulsar alternativas y cambios reales que afectan la vida cotidiana” (Duchacek, 1986: 7 citado en Ortega, 2012: 28). Es decir, estos gobiernos descentralizados enfrentan el desafío de formular, sobre la base de las creencias, identidades, valores, formas de organización, dinámicas y capacidades individuales y colectivas de las localidades, su propia hoja de ruta para alcanzar una situación deseada.

En el caso ecuatoriano, la Constitución del 2008 establece la transferencia de competencias exclusivas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, municipales y parroquiales que impulse los procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial de una manera participativa, coordinada y articulada entre los actores para mejorar los niveles de vida de la población. Dentro de esta transferencia se encuentra también la Gestión de la Cooperación Internacional No Reembolsable<sup>1</sup> y Asistencia Técnica que proviene de fuentes externas de entidades y organismos de carácter público y/o privado con la finalidad de contribuir o complementar las iniciativas territoriales alineadas a las nacionales.

En este contexto, la presente investigación tiene por objetivo analizar la gestión descentralizada de la competencia de cooperación internacional con recursos no reembolsables y asistencia técnica en el Gobierno Autónomo Descentralizado provincial de Imbabura en el periodo 2014-2018. La provincia de Imbabura, con 463.584 habitantes (INEC, 2018), está ubicada al Norte del país y se encuentra en la franja fronteriza de

---

<sup>1</sup> No Reembolsable: Es el aporte de cooperación que el país receptor no tiene que pagar. La Resolución 0009-CNC-2011 señala “Que la transferencia de la competencia de gestión de la cooperación internacional consiste en el ejercicio de la facultad para captar recursos provenientes de donaciones no reembolsables que no constituyen recursos fiscales, por lo que no procede el costeo de la competencia”.

cuarenta kilómetros, tiene una extensión territorial de 4.353 Km<sup>2</sup> y está conformada por 6 cantones, 36 parroquias rurales y 6 urbanas.

Para cumplir con el objetivo, se plantearon las siguientes preguntas orientadoras de la investigación: ¿Cuál es el modelo de gestión y cuál es la capacidad institucional para el ejercicio de la competencia de la cooperación internacional no reembolsable y asistencia técnica del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura? ¿De qué manera la cooperación internacional se alinea a los objetivos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial provincial y a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017? ¿Cuáles son los espacios de coordinación y los mecanismos de participación ciudadana que promueve el GAD provincial de Imbabura y como es su funcionamiento?

Para contestar a las preguntas planteadas, en la presente investigación se aplicó el método cualitativo y en menor porcentaje el método cuantitativo. El método cualitativo según Hernández (2010: 7) “utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación”, mientras que el método cuantitativo “usa la recolección de datos con base en la medición numérica y el análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías” (Hernández, 2010: 4). Este enfoque mixto ha permitido conocer y reflexionar sobre las dinámicas de la cooperación internacional a partir de su complejidad, ensayando conocimientos, experiencias y estrategias del GAD Provincial de Imbabura enfocados hacia el fortalecimiento de la capacidad institucional y la mejora de la gestión de la cooperación internacional.

La recolección de datos se ha realizado en base a las fuentes primarias cómo son los documentos legales, acuerdos ministeriales, ordenanzas, informes técnicos, boletines de prensa relacionados con la cooperación internacional en el territorio bajo estudio. Así también, se ha recurrido a las fuentes secundarias relativas a la literatura (artículos y libros) sobre cooperación internacional. Se participó en el “II Encuentro Técnico Binacional de

Hermanamiento Colombo- Ecuatoriano”, de la misma manera se realizó entrevistas estructuradas (preguntas preestablecidas) y semiestructuradas (abiertas y flexibles); en los dos casos para “obtener los datos preguntando a los sujetos [...] según un plan sistemático de recogida de datos, elegido por sus características” (Corbetta, 2007: 345); es decir, que cada entrevistado ha sido elegido por estar relacionado con el tema de gestión de la cooperación descentralizada y contar con experiencia y conocimiento del GAD Provincial de Imbabura.

De ahí que la presente investigación se divide en cinco capítulos. El primer capítulo desarrolla el análisis de la cooperación internacional desde los territorios, para contar con el marco teórico-conceptual necesario para, en el segundo capítulo, analizar la descentralización de la gestión de la cooperación internacional en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura. El tercer capítulo analiza las prioridades de desarrollo territorial y nacional como hitos para la alineación de las intervenciones de la cooperación internacional, mientras que el cuarto capítulo describe los mecanismos de coordinación y participación ciudadana como base para la gestión del territorio y de la cooperación internacional. Finalmente, el quinto capítulo presenta las principales conclusiones y recomendaciones.

## CAPITULO I

### COOPERACIÓN DESDE LOS TERRITORIOS

#### 1.1. Cooperación internacional en los territorios

La gestión descentralizada de la cooperación y la cooperación descentralizada son partes integrantes del sistema de cooperación internacional contemporáneo. La cooperación internacional tiene sus orígenes en el continente europeo con la finalidad de “alcanzar la reconstrucción, la paz y la reconciliación de los países”; ya en ese entonces, “algunos países europeos iniciaron actividades para favorecer relaciones de cooperación estable y permanente entre distintas autoridades locales” (Díaz, 2014: 31).

En realidad, tradicionalmente la cooperación internacional fue conceptualizada como ámbito de acción de los Estados que debían orientar y priorizar las intervenciones a los diferentes sectores; no obstante, a partir de la década de los setenta, “la emergencia de los nuevos actores” de la cooperación internacional marcó “un cambio significativo en la reconfiguración del sistema internacional” (Nivia, 2012: 89). En consecuencia, los gobiernos subnacionales han ido ganando espacios en el escenario internacional como gestores de su propio desarrollo, hasta posicionarse en los últimos años como actores claves para la consecución de los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

De esta forma, cuando nos referimos a la gestión descentralizada de la cooperación y a la cooperación descentralizada, resaltamos que los gobiernos subnacionales juegan un papel importante en el desarrollo territorial, tomando en cuenta que:

El territorio es un sistema complejo, que da cuenta de una forma particular de apropiación del espacio natural, por parte un grupo social, generando relaciones dinámicas productivas, sociales, políticas institucionales y una cultura envolvente, que recoge los códigos, valores e identidad (Cepal: 2017: 48).

Así los gobiernos locales, tomando en cuenta la complejidad de cada territorio con sus creencias, costumbres, identidad, valores, necesidades y realidades, tienen el desafío de generar los lineamientos y las estrategias para mejorar las condiciones de vida, el bien común de la población.

También para el caso ecuatoriano, los Gobiernos Autónomos Descentralizados -a diferencia de los gobiernos centrales o nacionales- se encuentran más cercanos a las necesidades y realidades locales por tanto “pueden impulsar alternativas y cambios reales que afectan la vida cotidiana” (Duchacek, 1986: 7 citado en Ortega, 2012: 28). Todo esto ocurre en medio de una dinámica permanente de interacción entre local y global, pues la globalización trae “consigo nuevas configuraciones en el marco de lo local, ubicando a las entidades territoriales como nuevos agentes en el marco internacional y generando en estas la necesidad de fortalecer medidas que vayan en pro del crecimiento y el desarrollo” (Jiménez, 2010: 114).

De tal manera, un desafío efectivo para los agentes locales es “pensar globalmente y actuar localmente” (Medina y Varela 1996, 15-16 citado en Jiménez, 2010: 115), ya que “este nuevo contexto ocasiona que los gobiernos nacionales deban permitir la inclusión de los gobiernos territoriales, organismos internacionales e instituciones del sector público y privado en espacios que antes eran exclusivos” (Jiménez, 2010: 115); es por ello que ahora “los gobiernos locales son responsables de las políticas territoriales, catalizadores del cambio y el nivel de gobierno mejor situado para vincular los objetivos globales con las comunidades locales” (CGLU, 2015:2).

## **1.2. Gestión descentralizada de la cooperación**

Frecuentemente se confunde la definición de gestión descentralizada de la cooperación con la cooperación descentralizada. La gestión descentralizada de la cooperación se refiere al “conjunto de acciones de cooperación internacional que realizan o promueven los gobiernos locales y regionales, abarca toda la cooperación, siempre y cuando ésta se

gestione por los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, municipales, parroquiales” (AME, 2015: 20). Este ejercicio puede darse a través de diversos tipos de fuente, tales como la bilateral, multilateral, descentralizada, triangular y no gubernamental, ya sea de organizaciones no gubernamentales o empresas privadas. Sin embargo, la cooperación internacional debe en todo caso ser coordinada, planificada y estructurada, involucrando a todos los actores relacionados con las políticas territoriales, es decir grupos de iniciativas locales, cooperativas, sindicatos, organizaciones de mujeres o jóvenes, instituciones de enseñanza y de investigación, entre otros.

A continuación, haremos una breve reseña de las distintas formas de cooperación que pueden ser gestionadas a nivel descentralizado, por los gobiernos subnacionales.

Según el glosario de términos utilizados en Cooperación Internacional del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (Mideplan, 2010: 7 citado en AME, 2015: 15), la cooperación es bilateral cuando se realiza “entre dos países (intergubernamental), sustentada por la firma de acuerdos o convenios marcos de cooperación, los cuales dan los lineamientos y condiciones necesarias para la ejecución de los programas de cooperación”. Este tipo de cooperación puede realizarse “desde los países industrializados hacia los países en vías de desarrollo, entre los países en vías de desarrollo, desde los países en vías de desarrollo hacia los países industrializados” (Monje, 2014: 10).

Por otro lado, la cooperación se define como multilateral cuando es canalizada “por los diferentes países cooperantes a través de organismos internacionales supraestatales”, destacando entre las instituciones multilaterales aquellas que integran el Sistema de Naciones Unidas (AME, 2012: 15). Es el caso de organismos tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa), entre otros.

La cooperación triangular constituye la más reciente modalidad de cooperación en la que participan diferentes actores del sistema internacional que pueden realizar diferentes aportes ya sean económicos, asistencia técnica, tecnológica. En términos generales, es una “asociación entre un donante del país del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) o un organismo internacional con un país emergente como socio que gestionan conjuntamente programas de cooperación en beneficio de un tercer país beneficiario” (Congope, 2012: 15). Este tipo de cooperación es cada vez más utilizada, principalmente en países de nuestro continente.

Finalmente, la cooperación es no gubernamental o privada cuando los recursos no necesariamente provienen de fuentes oficiales, sino tienen origen privada, o son entregados por los países cooperantes directamente a Organizaciones No Gubernamentales (ONG) o a otras entidades privadas extranjeras, que son las responsables de este tipo de cooperación. Esta modalidad de cooperación “se crea y toma forma a partir del cuestionamiento de un segmento de la sociedad civil a los insuficientes resultados liderados por los poderes establecidos tanto públicos como privados” (Congope, 2012: 17). En particular, en la categoría de la cooperación no gubernamental se incluye a las ONG, las empresas privadas, las universidades, las organizaciones de la sociedad civil y demás organizaciones con recursos de carácter privado.

En conclusión, Del Huerto (2005: 49) explica que “la gestión descentralizada de la cooperación -como enfoque comprometido con la construcción y el reforzamiento de capacidades y competencias de los sujetos territoriales- surge como respuesta a las reflexiones sobre los modelos de desarrollo y de cooperación internacional”, para hacerlos más eficaces, participativos y sostenibles. De esta manera, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, al asumir la gestión descentralizada de la cooperación, cualquiera sea la modalidad, deben tomar en cuenta las decisiones concertadas y articuladas de los actores territoriales como una oportunidad de construir su propio desarrollo a corto, mediano y largo plazo.

### 1.3. Cooperación descentralizada

Por otro lado, la cooperación descentralizada según Zapata (2007: 95) tiene que ver con “las relaciones de colaboración directa entre dos o más gobiernos locales, lo cual es una parte importante pero no toda la acción internacional de dichos gobiernos” y “se asienta básicamente sobre los principios de multilateralidad, interés mutuo y partenariado”. Por su lado, Díaz (2014: 35) añade otros elementos, recalcando que la cooperación descentralizada “es un conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales, busca estimular las capacidades de los actores de bases territoriales y fomentar un desarrollo más participativo”; es decir, en este caso se pone énfasis sobre el involucramiento y empoderamiento de todos los actores locales en el ciclo de las políticas públicas en el marco de una cooperación internacional arraigada al territorio.

Poniendo énfasis sobre el protagonismo del gobierno autónomo descentralizado, AME (2015) define que la cooperación descentralizada “es el conjunto de acciones que hacen o promueven los gobiernos o entes seccionales descentralizados con otras instituciones públicas subnacionales, de hecho, no es un sustitutivo de la cooperación oficial entre Estados, más bien constituye una acción complementaria”.

Uno de los mecanismos más utilizados ha sido el hermanamiento, que de acuerdo a Zapata (2005: 104) surge como “forma para promover el acercamiento internacional entre los pueblos” gracias al establecimiento de “relaciones de amistad entre dos ciudades o regiones, sentando vínculos institucionales entre los gobiernos, promoviendo el acercamiento entre sus respectivas comunidades, los intercambios culturales y el apoyo para proyectos de desarrollo”.

Por otra parte, la construcción de “redes internacionales de ciudades” ha representado un importante “instrumento de promoción para la inserción internacional de los gobiernos locales, para el incremento de la cooperación internacional descentralizada, así como un

medio para amplificar la resonancia internacional de los problemas que enfrentan los gobiernos locales” (Batista, 2008: 59 citado en Cusipuma, 2010: 12).

En un sentido amplio, la cooperación descentralizada se trata de la “entrega, transferencia o intercambio de recursos no reembolsables de un gobierno sub-nacional cooperante a un gobiernos sub-nacional receptor”, como parte de “los procesos de descentralización que empiezan a acentuarse en el territorio” y que ha asumido la forma de “intercambio de experiencias y métodos de trabajo, la transferencia de conocimientos y tecnología, la capacitación de recursos humanos (técnicos y políticos), y la asistencia técnica en áreas competenciales a la labor de los gobiernos sub-nacionales” (Congope, 2012:16).

Pero, más allá de la lógica de donante- receptor, la cooperación descentralizada debería prescribirse por la búsqueda de relaciones directas, recíprocas, simétricas y horizontales con los territorios que cooperan; aunque es un proceso complejo y en permanente evolución, en la medida que esté apoyado sobre la base de mecanismos democráticos, respeto de los derechos humanos y la participación de sus actores, logra valorar las experiencias, las capacidades técnicas, los saberes ancestrales así como las particularidades organizativas y productivas y las capacidades organizativas e institucionales para diseñar estrategias dirigidas a superar las desigualdades territoriales y un desarrollo armónico.

También es importante considerar que la cooperación descentralizada es una herramienta y un mecanismo ideal para la consecución de los principios de la Declaración de París del 2005 o también denominada Agenda de la Eficacia de la Ayuda.

Ésta, frente a las críticas a las modalidades tradicionales de cooperación Norte-Sur, se propone un modelo de cooperación más horizontal entre donantes y países socios que genere capacidades de coordinación y mejore los mecanismos y procesos para contribuir a resultados en el ámbito del desarrollo. Así, los principios adoptados para lograr la eficacia

de la ayuda entre “donantes” y “beneficiarios”, aplicados a un esquema de cooperación descentralizada, devienen:

- Apropiación, entendida como el liderazgo del gobierno autónomo descentralizado sobre las iniciativas de cooperación;
- Alineación, cuando las iniciativas de cooperación internacional se alinean con las estrategias de desarrollo territorial de los GAD;
- Armonización, entre las acciones de cooperación, para evitar la duplicidad de intervenciones;
- Gestión orientada a resultados, para garantizar el impacto y los resultados esperados de las acciones de cooperación en favor de la población local;
- Mutua responsabilidad, entre todos los actores que cooperan (donantes y receptores), incluso para garantizar la participación ciudadana y la transparencia.

Tomando en cuenta estos importantes desafíos para construir una cooperación que nazca y se desarrolle desde los territorios, con la participación de los actores institucionales y sociales locales, y que contribuya de manera eficaz a alcanzar las prioridades de desarrollo, analizaremos en los capítulos siguientes el caso seleccionado, es decir el Gobierno Autónomo Descentralizado provincial de Imbabura y su gestión de la competencia de cooperación internacional.

## **CAPÍTULO II**

### **DESCENTRALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE IMBABURA**

#### **2.1. Gestión descentralizada de la cooperación internacional en el GAD provincial de Imbabura**

La gestión de la cooperación internacional es una competencia compleja, sin embargo, la transferencia oficial desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), mediante la Resolución 0009-CNC-2011, abrió nuevas perspectivas y oportunidades para la gestión territorial.

La Constitución de 2008 atribuye al Estado Central la competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales, pero en los Arts. 262 (numeral 9), 263 (numeral 8), 264 (numeral 14) y 267 (numeral 7) establecen que es competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados regionales, provinciales, municipales y parroquiales rurales la gestión de la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias y el desarrollo territorial.

De la misma manera, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (Cootad) en el Art. 131, señala que los Gobiernos Autónomos Descentralizados podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias en el marco de los objetivos nacionales, de sus planes de desarrollo y los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia.

Este nuevo escenario hace que mejore la gestión directa del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura (GAD provincial de Imbabura) en alianza con

diferentes actores de la cooperación internacional, para promover el desarrollo local en el ámbito económico, productivo, ambiental y social.

Los cooperantes con los que este gobierno provincial ha trabajado, desde 2014 a 2018, son: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Unión Europea (UE), la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (Koica) y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD).

A continuación, presentaremos una breve reseña de estos cooperantes y de las actividades de gestión descentralizada de la cooperación que el GAD provincial de Imbabura ha realizado en alianza con cada uno.

Las provincias de la Zona Norte representan la entrada del flujo migratorio de Colombia, y en los últimos años de Venezuela, razón por la cual en el marco de la Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo el PNUD suscribe el 07 de mayo de 2014 una Carta de Acuerdo entre el PNUD y el GAD provincial de Imbabura para la implementación del “Proyecto de fortalecimiento de los GAD de la Zona Norte del Ecuador en temas de movilidad humana”. El proyecto es ejecutado por el GAD provincial de Imbabura en asocio con la Mancomunidad del Norte del Ecuador y, obviamente, ha contado con el apoyo técnico y financiero del PNUD, la Unión Europea y la Agencia Suiza para la Cooperación y Desarrollo. Esta iniciativa ha permitido la construcción de políticas públicas que coadyuven al desarrollo y favorezcan a grupos de personas que se encuentren en situación de movilidad humana en el territorio provincial.

Por otro lado, el objetivo del Programa Mundial de Alimentos “es ser un socio innovador que apoya las políticas gubernamentales que promueven la seguridad alimentaria y nutricional, la igualdad de género y aquellas que contribuyen a la soberanía alimentaria” (PMA, 2018). Con estos antecedentes, el PMA y el GAD provincial de Imbabura han

firmado un convenio integral para garantizar la alimentación escolar, realizar actividades comunitarias en las escuelas, así como la promoción de la producción local de alimentos nutritivos y el cuidado de fuentes de agua. Por consiguiente, el programa de actividades conjuntas tiene también la finalidad de proteger el medio ambiente, específicamente el cuidado de las fuentes de agua para consumo humano que nacen en los páramos, además de involucrar a los pequeños productores como proveedores de alimentos saludables, cosechados en sus parcelas, para proporcionar una alimentación nutritiva para las comunidades escolares. De tal manera que, al combinar una medida de protección social con el apoyo a las actividades productivas del sector rural, se pretende superar la desnutrición y los bajos ingresos económicos.

La Unión Europea financió el proyecto “Gestión Descentralizada de la Planificación y Finanzas Públicas en los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Provincia de Imbabura (Gdplaf)”, que tiene la finalidad de lograr el fortalecimiento de la gestión por resultados, mediante la utilización de herramientas de planificación, la articulación de acuerdo a los PDOT y la consolidación del sistema de participación ciudadana. A su conclusión, la iniciativa logró cumplir con el objetivo trazado, ya que el mismo se refleja en la implementación de un sistema de gestión por resultados, en herramientas automatizadas para la planificación y definición de presupuestos, el posterior seguimiento y la evaluación, así como instrumentos para el control interno y la contratación pública. Un conjunto de herramientas y procedimientos impulsados por esta iniciativa de cooperación con la Unión Europea que favorecen un trabajo articulado, coordinado y complementario del GAD según los lineamientos y prioridades de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y el Plan Nacional de Desarrollo.

En el Ecuador, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) trabaja desde el año 1974 con la finalidad de “contribuir al desarrollo económico y social de una manera efectiva y eficiente”, entre otras líneas están: (1) la asistencia técnica que opera a través de becas, transferencia de tecnología y conocimiento, envío de expertos, investigaciones para

el desarrollo; (2) y el voluntariado que consiste en apoyar con profesionales entrenados y calificados en varias disciplinas técnicas. De esta manera, el GAD provincial de Imbabura ha gestionado la asistencia técnica de un experto en geología que realice un diagnóstico de las características físicas y químicas de los suelos en los seis cantones de la provincia. Este estudio será utilizado como base para los proyectos de desarrollo social y económico. De la misma manera, el GAD provincial consiguió el apoyo de una voluntaria que aporte en la promoción de la salud a niños y adolescentes de los sectores rurales, así como con procesos de capacitación en buenos hábitos de alimentación e higiene para superar el problema de la desnutrición y parasitosis.

La Agencia de Cooperación Internacional de Corea (Koica) ejecuta y administra los programas de asistencia oficial y cooperación técnica ofrecida por el Gobierno Coreano. De ahí, el GAD provincial de Imbabura gestionó la asistencia técnica de una trabajadora social y otra en salud, quienes aportaron en la Unidad de Prevención de la Violencia del Patronato Provincial en la promoción de derechos a la salud y desarrollo social de la población rural de la provincia.

De forma similar, el GAD provincial de Imbabura gestionó con el Instituto de Estudios Políticos de Toulouse de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) un pasante relacionado con las Ciencias Políticas que ha permitido el intercambio de conocimientos y experiencia en gestión pública y participación social.

De esta manera, el GAD provincial de Imbabura ha canalizado los recursos financieros y de asistencia técnica a través de organismos multilaterales tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Unión Europea (UE) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y bilaterales como la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (Koica). Al parecer, estos programas y proyectos gestionados han sido en base a lineamientos y políticas nacionales y locales claramente establecidos, elemento fundamental ya que, en palabras de Del Olmo

(2006: 15), “si los gobiernos de los países receptores no tienen una política de desarrollo, todo el esfuerzo que se pueda realizar desde la comunidad internacional difícilmente puede dar como resultado una mejora de los indicadores de desarrollo de los diversos países”. Sin embargo, hay que mencionar que, al ser considerado Ecuador como un País de Renta Media (PRM)<sup>2</sup> los flujos han sido de cierta manera reducidos y, además, a la luz de los lineamientos nacionales, los ejes de priorización emitidos en su momento por la Seteci<sup>3</sup> han limitado la gestión descentralizada de la cooperación.

## **2.2. Cooperación descentralizada en el GAD provincial de Imbabura**

Como ya señalamos, la cooperación descentralizada es el conjunto de acciones y recursos que canalizan las administraciones territoriales, sean estas provinciales, municipales y parroquiales rurales, de una manera directa entre sus pares de otros países; como hemos enfatizado, este tipo de cooperación, bajo el liderazgo de autoridades locales busca el involucramiento y empoderamiento de los actores locales en el ciclo de las políticas públicas para fomentar un desarrollo más participativo.

En este ámbito, una de las experiencias relevantes del GAD provincial de Imbabura es el Hermanamiento con las Gobernaciones de los Departamentos de Putumayo y Nariño de Colombia. Los hermanamientos, como recalca Zapata (2005: 107) “contribuyen a crear conciencia internacional en la población y dan lugar a acciones concretas de cooperación”, permitiendo “a la región, a sus asociaciones y ciudadanos intercambiar experiencias para enfrentar problemas y ayudarse mutuamente en la búsqueda de soluciones” (Ibid.: 107).

---

<sup>2</sup> “Ecuador ingresó a la categoría Renta Media baja en 1953 y permaneció durante 58 años [...] hasta que en 2008 cruzó a la categoría de PRM alta (en la que aún permanece), con un PIB per cápita de 3.860\$” (Domínguez y Caria, 2016: 98) y el criterio principal para la asignación de los recursos financieros de cooperación para el desarrollo es la de ingreso per cápita.

<sup>3</sup> El Consejo Directivo de Cooperación Internacional ha liderado el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional y entre sus funciones se encontraba priorizar los requerimientos de financiamiento externo no reembolsable en función de los planes nacionales, sectoriales y/o territoriales, pero también sobre los criterios de erradicación de la pobreza, dar prioridad a aquellas áreas que tienen mayor exposición. Desde este punto de vista, la provincia de Imbabura se encuentra en mejores condiciones que otras provincias del país.

Ahora bien, como se ha remarcado en una de las entrevistas realizadas [N. 01DGCI] la provincia de Imbabura se encuentra en la zona fronteriza, razón por la cual es parte de la Mancomunidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Norte que está conformada por las provincias de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos. La Mancomunidad del Norte fue creada el 5 de mayo de 2011, mediante el Registro Oficial No. 142, para propiciar la gestión concertada para el desarrollo sustentable y sostenible a través de procesos de integración territorial, planificación de desarrollo y el impulso de convenios binacionales en el ámbito económico, político, socio cultural y ambiental.

De la misma manera, los Departamentos de Putumayo y Nariño se encuentran en la zona fronteriza del sur de Colombia, por ello en el Plan de Desarrollo denominado “Nariño Mejor 2012-2015” y en el Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 “Putumayo Solidario y Competitivo” plantean como una de sus estrategias el fomento de desarrollo fronterizo, mejorar las condiciones para el buen vivir y el fortalecimiento de la cooperación internacional para impulsar el desarrollo socio cultural, económico, productivo, ambiental de las regiones de frontera y su integración con los países vecinos basados en el reconocimiento de las dinámicas fronterizas.

En este contexto, el 9 de diciembre de 2014, en San Juan de Pasto del Departamento de Nariño, las partes firman el Convenio Interadministrativo y de Hermanamiento entre la Mancomunidad del Norte del Ecuador y las Gobernaciones de los Departamentos de Nariño y Putumayo de Colombia, con una duración de 5 años; sin embargo, dependiendo de los acuerdos y evaluación de los resultados, se previó la posibilidad de prorrogar por el tiempo que las partes convengan.

El hermanamiento tiene la finalidad de “promover y desarrollar acciones integrales conjuntas que propendan al fortalecimiento y coordinación interinstitucional, ejecución de proyectos e integración de los gobiernos subnacionales de los territorios transfronterizos para el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos” (Hermanamiento Binacional;

2014: 2). Tal planteamiento resulta en concordancia a las políticas y lineamientos del Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 de Ecuador, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” de Colombia, así como de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de las provincias que pertenecen a la Mancomunidad del Norte del Ecuador y del Departamento de Putumayo y Nariño de Colombia.

Para alcanzar los objetivos establecidos, esta iniciativa cuenta con un Comité Ejecutivo, un Comité Técnico y una Secretaría Técnica. El Comité Ejecutivo es de jerarquía directiva y está conformado por los Gobernadores de Nariño y Putumayo y los Prefectos de los GAD provinciales de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos, quienes serán los responsables de plantear los lineamientos y políticas para el desarrollo de las zonas fronterizas. El Comité Técnico es una instancia eminentemente técnica y responsable de la elaboración de la Agenda de Prioridades del Territorio de la Zona de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana. Mientras que la Secretaría Técnica, que está conformada por un Secretario o Secretaria General nombrados por el Comité Ejecutivo, está a cargo de la operatividad del Plan Estratégico de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza.

En este sentido, de acuerdo a las conclusiones recogidas de las mesas de trabajo del “II Encuentro Técnico Binacional del Hermanamiento”,<sup>4</sup> el hermanamiento ha permitido identificar las problemáticas y las necesidades así como las potencialidades y las oportunidades recurrentes en la zona fronteriza, al mismo tiempo que ha facilitado aunar esfuerzos técnicos de los gobiernos subnacionales involucrados para la gestión de la información, el fortalecimiento de las capacidades técnicas para la formulación de planes, programas y proyectos binacionales; así mismo, a nivel político ha operado como un espacio de negociación y cabildeo frente a otros actores del Estado ecuatoriano y

---

<sup>4</sup> El II Encuentro de Hermanamiento Técnico Binacional se realizó en el Municipio del Valle del Guamuéz, Gobernación de Putumayo, Colombia el 08 y 09 de febrero de 2019. El evento se realizó con la finalidad de avanzar en la consolidación de la integración de la Zona de Frontera Ecuador- Colombia.

colombiano y ha permitido incidir en las políticas públicas y las agendas de desarrollo internacionales.

Otra experiencia de cooperación descentralizada es con la Diputación de Huelva, España; en este caso, el GAD provincial de Imbabura ha identificado que existe un alto porcentaje de la población rural dedicada a desarrollar actividades agrícolas y ganadera (principalmente con ganado vacuno y porcino) bajo sistemas tradicionales de producción a pequeña escala y que, sin embargo, un soporte técnico y financiero durante todo el proceso de la cadena de valor, es decir desde la generación hasta la comercialización, permitiría mejorar los ingresos de las familias rurales y garantizaría la alimentación a nivel local. Por otra parte, desde el año 1992, “la Diputación Provincial de Huelva viene consignando una importante partida económica para cooperación internacional al desarrollo que ha gestionado, principalmente, a través de una orden de convocatoria anual dirigida a entidades sin ánimo de lucro” (Diputación de Huelva, 2016: 18), con la finalidad de contribuir a generar procesos de desarrollo humano local sostenible, a través de proyectos e iniciativas orientados a erradicar la pobreza, considerando como base las oportunidades y recursos específicos de cada territorio.

En este marco, luego de participar en los fondos concursables, el GAD provincial de Imbabura firmó un convenio interinstitucional<sup>5</sup> con la Diputación Provincial de Huelva con el objetivo de fortalecer y complementar los ejes del “proyecto genético del cerdo ibérico criollo en la provincia de Imbabura”, orientado al desarrollo productivo de los sectores rurales. De la misma manera, para dar cumplimiento a los acuerdos se conforma la comisión técnica y de seguimiento del proyecto.

El proyecto, que inició en el año 2015 y continuaba en 2018, ha beneficiado a aproximadamente 200 familias de las diferentes comunidades de la provincia de Imbabura; los beneficiarios recibieron ejemplares de cerdos ibéricos criollos, participaron activamente

---

<sup>5</sup> No. 087-GPI-PS-2015.

en capacitaciones relacionados con el tema de seguridad alimentaria, crianza, manejo y sanidad animal, pero, están pendientes otros procesos de la cadena de valor (transformación, creación de una marca de calidad, promoción y comercialización). Según los expertos, “estos cerdos se adaptan a los cambios climáticos y brindan productos cárnicos con valores nutricionales muy apetecidos por el sector alimentario, razón por la cual la iniciativa puede constituirse en el vector para mejorar los ingresos económicos de las familias y seguridad alimentaria de las comunidades rurales de la provincia” (Diario La Hora, 2015).

En los dos casos, el Hermanamiento con las Gobernaciones de los Departamentos de Putumayo y Nariño de Colombia y el Convenio Interinstitucional con la Diputación Provincial de Huelva son liderados por los gobiernos locales con la finalidad de activar las capacidades territoriales y fomentar un desarrollo inclusivo y participativo. La cooperación descentralizada tiene la capacidad de promover los principios de solidaridad y sensibilidad social, apoyar en la generación de tejido social y “operar sin los condicionamientos políticos, diplomáticos, comerciales, o geoestratégicos que inciden habitualmente en buena parte de la Cooperación al Desarrollo” (Labaien, 2015: 13). En particular, la primera iniciativa descrita responde a una lógica de Cooperación Sur- Sur que es promovida por los países del “sur del mundo” y que, a diferencia de la Cooperación Norte- Sur, se plantea una modalidad basada en una relación horizontal, sin jerarquías, el respeto recíproco a la soberanía y la integridad territorial, la no intervención en los asuntos internos de cada país, igualdad y beneficio mutuo.

### **2.3. Modelo de gestión del GAD provincial de Imbabura**

Una vez delineadas las actividades de gestión descentralizada de la cooperación internacional y de cooperación descentralizada llevadas adelante por parte del GAD provincial de Imbabura, a continuación, analizaremos el modelo de gestión que este

gobierno provincial ha implementado con el objetivo de hacer frente al desafío de asumir a pleno esta competencia.

En la actualidad existen diferentes modelos de gestión según sea la necesidad y los ámbitos de acción; en donde entendemos un modelo de gestión como un instrumento para el cumplimiento de los objetivos, las políticas y las metas de instituciones y organizaciones. Para el GAD provincial de Imbabura, el modelo de gestión “se convierte en instrumento técnico, político y participativo para la acción de la administración provincial, en armonía con los propósitos de desarrollo de la provincia” (PDOT Imbabura; 2015, 427).

De la misma manera, un modelo de gestión descentralizada de la cooperación internacional debe permitir fomentar una “gestión organizada y articulada entre los diferentes procesos de gestión dentro del GAD provincial de Imbabura y fuera de la institución para fomentar una gestión de cooperación eficiente, que aporte a alcanzar los objetivos de desarrollo del territorio en el ámbito económico, político, socio cultural, ambiental e institucional” (GAD provincial de Imbabura, 2015: 27)

Hasta el año 2014, según el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, la cooperación internacional era una subdirección de cooperación internacional dentro del proceso habilitante, es decir, asesoraba, planificaba y formulaba propuestas y recomendaciones a otros niveles con el objeto de contribuir al adecuado funcionamiento del GAD provincial de Imbabura. Tal ubicación permitió una relación directa con la máxima autoridad y coordinar con las direcciones operativas. Las principales actividades definidas dentro del modelo de gestión fueron: la planificación; desarrollar planes, políticas, ordenanzas y Planes Operativos Anuales (POA); gestión (responsable de convenios, proyectos, asistencia técnica); y seguimiento (informes técnicos, seguimiento y evaluación, informes de registro, entre otros).

A finales de 2014, bajo la nueva administración de Pablo Jurado como Prefecto, el GAD provincial de Imbabura expide el nuevo Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos para su vigencia a partir de 01 de enero de 2015. En esta nueva estructura, la cooperación internacional continua dentro del proceso habilitante, pero como una dirección que tiene como misión “gestionar la cooperación internacional que contribuya a la ejecución de competencias y desarrollo provincial, articular efectivamente los actores en la intervención territorial, mediante la planificación estratégica de la cooperación y medir la eficacia y la eficiencia ejecutada” (GAD provincial de Imbabura, 2015: 28) y que está representada por un o una directora.

En el mes de octubre de 2015, mediante la Resolución Administrativa N° P-024-2015, se expide un nuevo Estatuto Orgánico por Procesos del GAD provincial de Imbabura, en la cual la Cooperación Internacional pasa a ser una Dirección General dentro de los procesos agregadores de valor con capacidad de dirigir y gestionar la cooperación internacional. Esta última debe contribuir a la ejecución de las competencias y el proceso de desarrollo territorial provincial, en tal virtud la Dirección General es responsable de generar el portafolio de productos y servicios destinados a usuarios externos y que permitan cumplir con la misión institucional y los objetivos estratégicos; también se establece la jefatura de monitoreo y evaluación para monitorear y evaluar la ejecución de convenios y proyectos con recursos de la cooperación internacional.

De esta manera, el modelo de gestión de la cooperación internacional se circunscribe de acuerdo a la Resolución N° 009-CNC-2011, es decir, en el ámbito de las competencias y circunscripción territorial le corresponde al GAD la rectoría local, planificación, regulación, control y gestión de la cooperación internacional no reembolsable y asistencia técnica (Cuadro N. 1).

**Cuadro N. 1: Facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados**

<b>Rectoría Local</b>	Emite políticas y lineamientos locales que reconozcan la especificidad territorial para la gestión de la cooperación internacional no reembolsable.
<b>Planificación</b>	Establece planes, estrategias y agendas locales para organizar la gestión de la cooperación internacional en el marco de las políticas locales, planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los lineamientos nacionales.
<b>Regulación</b>	Emite la normativa local para regular la gestión y asegurar la alineación de la oferta de cooperación internacional no reembolsable a las demandas territoriales.
<b>Control</b>	Establece mecanismos de control (seguimiento y evaluación) para asegurar el cumplimiento de la normativa local y la adecuada gestión de la cooperación internacional.
<b>Gestión</b>	Identifica ofertas y demandas, actores, recursos, negocia y gestiona convenios e instrumentos de ejecución de la cooperación internacional y el posicionamiento del territorio en el contexto internacional.

Fuente: Resolución N° 009-CNC-2011

Elaboración. Autor

En definitiva, de acuerdo a uno de los testimonios recogidos [Entrevista N. 02DGCI], el modelo de gestión de la cooperación internacional del GAD provincial de Imbabura tiene una función transversal y complementaria para el cumplimiento de las competencias y mejorar las condiciones de vida de la población a través de la formulación, ejecución y seguimiento de programas y proyectos productivos, vial, riego, ambientales, desarrollo turístico, entre otros. En este sentido, la ubicación dentro de la estructura orgánica ha permitido coordinar con las demás áreas técnicas u operativas en una relación horizontal, así también con el nivel asesor y el nivel directivo.

#### **2.4. Capacidad institucional del GAD provincial de Imbabura**

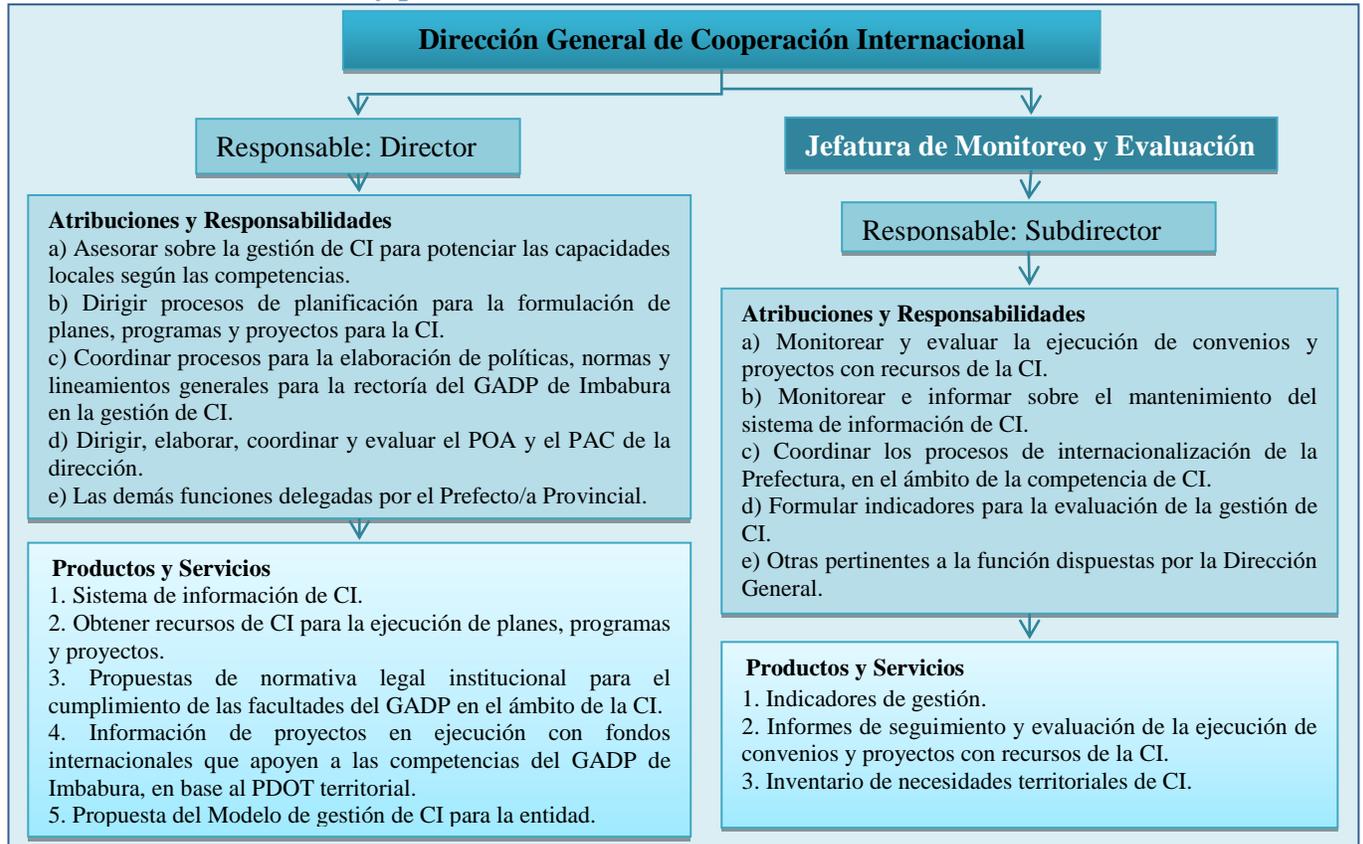
A la capacidad institucional se define “como la habilidad de las instituciones para desempeñar sus funciones, resolver problemas, fijar y lograr objetivos” (Parr 2002 citado

en Cadena, 2017: 21). De manera similar, el PNUD la define como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desempeñar funciones, resolver problemas, establecer y alcanzar objetivos de manera sostenible en el marco de su propia visión de desarrollo” (Alonso, 2011: 15). Adicionalmente, el Consejo Nacional de Competencias (CNC, 2018) explica como el conjunto de condiciones y potencialidades organizacionales de un GAD para garantizar los derechos en su territorio de manera eficaz, eficiente, participativa, transparente y articulada.

En este sentido, el CNC -como organismo técnico encargado de organizar e implementar el proceso de descentralización y de promover la capacidad institucional para el ejercicio de las competencias y prestación de servicios- ya en el año 2011, juntamente con el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (Congope), realizó un informe de capacidades institucionales de los GAD provinciales para asumir la competencia de Gestión de la Cooperación Internacional. En el informe se resalta que el GAD provincial de Imbabura cuenta con una dirección dentro de la estructura orgánica, señalando que, sin embargo, en la práctica todavía no se implementaba; de este modo, el mencionado GAD solo contaba con un técnico responsable con cargo de Subdirector de la cooperación internacional.

Durante la administración 2014- 2019, se va consolidando la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCI) dentro de la estructura orgánica de gestión organizacional por procesos. Así, de acuerdo al Estatuto Orgánico por Procesos de 2015 y aplicada desde el año 2016, esta Dirección General se ubica dentro de los procesos agregadores de valor, de manera que le corresponde generar el portafolio de productos y servicios que contribuya a la ejecución de las competencias y procesos de desarrollo territorial provincial. Para ello, la DGCI cuenta con una estructura básica, atribuciones y responsabilidades, productos y servicios (Gráfico N.1); y, además, de un equipo técnico (Cuadro N.2).

**Gráfico N. 1: Atribuciones y productos de la DGCI**



Fuente: Estatuto Orgánico por Procesos, 2015.

Elaboración: Autor

Para el cumplimiento de los productos y servicios, en el año 2018 la DGCI cuenta con un equipo técnico de 6 personas, 1 director, 1 jefe de monitoreo, 3 analistas de cooperación internacional y 1 secretaria, todos con una formación de tercer nivel y 1 con formación de cuarto nivel; la mayoría de las trayectorias de estudio están relacionados con la profesión de ingenierías ya sea en administración de empresas, gerencia, comercio internacional y contabilidad, como se puede observar en el siguiente cuadro:

**Cuadro N. 2: Equipo técnico de la Dirección General de Cooperación Internacional**

<b>No.</b>	<b>Nombres y Apellidos</b>	<b>Puestos</b>	<b>Formación</b>
1	Boris López	Analista de Cooperación Internacional 3	Ingeniero en Administración de Empresas y Marketing.
2	Carlos Merizalde	Director General de Cooperación Internacional	Magister en Gerencia de Proyectos Educativos y Sociales. Ingeniero Comercial mención Contabilidad.
3	Roberto Montesdeoca	Analista de Cooperación Internacional 3	Licenciado en Ciencias de la Educación Especialización Artesanías Artísticas.
4	Elizabeth Vásquez	Secretaria	Ingeniera en Gestión Gerencial.
5	Santiago Nicaragua	Jefe de Monitoreo y Evaluación de Cooperación Internacional	Ingeniero en Comercio Internacional.
6	Jenny Yépez	Analista de Cooperación Internacional 1	Ingeniera en Contabilidad y Auditoría CPA.

Fuente: Dirección General de Cooperación Internacional del GADP de Imbabura, 2019  
Elaboración: Autor

La formación académica se complementa con la experiencia y práctica en cooperación internacional, formulación de proyectos, gestión de recursos, asesoría técnica y negociación. En relación a capacitaciones y profesionalización del equipo técnico, según uno de los entrevistados [Entrevista N. 02DGCI], la DGCI cuenta con un plan de capacitación; algunos temas de relevancia están planteados en los Planes Anuales Operativos y, también, se han aprovechado los cursos virtuales que ofertan la Unión Iberoamericana de Municipalidades, el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (Congope) que tiene vínculos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). De esta manera se ha garantizado la actualización de conocimientos y de herramientas metodológicas.

## CAPÍTULO III

### COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PRIORIDADES DE DESARROLLO

#### 3.1. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) como instrumento de planificación

A nivel nacional, la planificación se institucionaliza con la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Junapla) en 1954, con el objetivo de formular planes integrales de desarrollo nacional y regional en el ámbito económico y social. El primero se denominó el Plan de Desarrollo Económico y Social 1964- 1973, el segundo el Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977. Los dos planes fueron adoptados por gobiernos militares, en ese entonces, caracterizados por “la afluencia de abundantes recursos financieros provenientes de la producción y exportación de petróleo” (Tacle, 1992: 1), por consiguiente, los planes estaban centrados en promover y conseguir el desarrollo económico del Ecuador.

En 1979, con un gobierno civil y electo democráticamente, el Consejo Nacional de Desarrollo (Conade) reemplaza a Junapla y formula el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, el mismo que debía ser cumplido y aplicado de manera obligatoria por todas las entidades del sector público; el plan tenía una orientación de racionalización de recursos y priorización de necesidades. Más adelante, a finales de la década de los 80, en reemplazo de Conade se creó la Oficina de Planificación (Odeplan) como responsable del monitoreo y supervisión del cumplimiento del Sistema Nacional de Planificación, los planes fueron orientados a la privatización y se favoreció los intereses económicos de sectores privados representados por la oligarquía.

En el año 2004, mediante el Decreto Ejecutivo No. 1372, se crea la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) y con el Decreto Ejecutivo No.103 del 22 de febrero de 2007 se fusionó el Consejo Nacional de Modernización del Estado (Conam) y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Sodem); de esta manera, la

Senplades se vuelve responsable de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y del diseño, implementación, integración y dirección del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (Sndpp), en todos sus niveles.

En la Constitución de 2008, el Art. 20 establece que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán: las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos. También se establece que la Senplades coordinará las competencias exclusivas entre el Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados y se implementa el Sndpp, el mismo que - según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Copfp)- organiza y coordina la planificación para el desarrollo a través de un conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores sociales e institucionales del Ejecutivo y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Por otro lado, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) establece las funciones, atribuciones, competencias para cada uno de los gobiernos correspondientes a cada nivel territorial (Gráfico N.2).

Gráfico N. 2: Marco normativo para el Sndpp



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015.

Elaboración: Autor.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento principal de la planificación del desarrollo del país, fundamentada en una visión a largo plazo y complementada con la Estrategia Territorial Nacional que tiene un enfoque nacional, sectorial y territorial. De la misma manera, las agendas de coordinación intersectorial se ajustan a las políticas y objetivos nacionales, en tanto que a nivel intermedio, la agenda de coordinación zonal se define como un instrumento de coordinación y articulación entre la planificación sectorial en el territorio con la planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a fin de cumplir las metas nacionales y a su vez atiende las problemáticas y prioridades específicas a nivel territorial (Gráfico N.3).

**Gráfico N. 3: Instrumentos de Planificación**



Fuente: Senplades, 2015  
 Elaboración: Autor

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013- 2017 contenía 12 objetivos nacionales, 93 metas, 111 Políticas y 1095 lineamientos nacionales vinculados a las estrategias nacionales de: 1) Sustentabilidad patrimonial natural y cultural, 2) Transformación de la matriz productiva y 3) Reducción de brechas de inequidad. Este plan expresaba las prioridades y aspiraciones nacionales para alcanzar el “Buen Vivir”, esto es: “que el centro de la acción pública sea el ser humano y la vida sobre el capital” (PND, 2013: 15) “de tal forma que el Producto Interno Bruto (PIB) no sea la única medida, sino el nivel de vida de las personas, a través de indicadores relativos a la satisfacción de las necesidades humanas” (Ibid.: 15).

En el año 2018, se formula un nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, denominado “Plan todo una Vida” y que contiene 9 objetivos nacionales, 81 políticas y 149 metas, agrupados en tres ejes: 1) Garantía de Derechos, 2) Economía al servicio de la sociedad y 3) Participación de la sociedad y la gestión estatal para el cumplimiento de objetivos nacionales.

### **3.2. Planificación y prioridades locales: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)**

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) son instrumentos técnicos de planeación y gestión a mediano y largo plazo donde confluyen las aspiraciones locales en concordancia a las prioridades nacionales. Según el Art. 41 y 43 del Copfp, los PDOT deben plantear las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio, así mismo tienen la finalidad de ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales.

Razón por la cual, una vez posesionado los nuevos Gobiernos Autónomos Descentralizados para el periodo 2014-2019, el Consejo Nacional de Planificación (mediante la Resolución No. 003-2014-CNP y publicada en el R.O No. 261 de 5 de junio de 2014) resuelve que los PDOT provinciales y parroquiales sean actualizados y aprobados hasta máximo el 15 de agosto de 2015. Igualmente, deben contener la fase de diagnóstico, propuesta y modelo de gestión para promover el desarrollo sustentable de la circunscripción territorial provincial en el ámbito de sus competencias y contribuir al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo (Gráfico N.4).

Gráfico N. 4: Contenidos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial



Fuente y elaboración: Senplades, 2015

En este marco, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Imbabura 2015- 2035 contiene: *un diagnóstico* que permite conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo de los componentes biofísico, ambiental, económico, sociocultural, asentamientos humanos, movilidad, energía y conectividad y político institucional; *una propuesta*, donde se definen una visión, objetivos, políticas, programas, proyectos, indicadores y metas que servirán de insumo para las decisiones territoriales definidas en un modelo territorial deseado que armonice las relaciones de la provincia. Finalmente, incluye un *modelo de gestión* como instrumento técnico-político y participativo para la acción de la administración provincial, en armonía con los propósitos de desarrollo de la provincia.

En consecuencia, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 y el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2014-2035 se constituyen en la “hoja de ruta de la actuación pública, un instrumento de planificación para no duplicar esfuerzos y evitar el desperdicio de recursos humanos, económicos y financieros” (PND, 2013: 6) y así generar impacto en el desarrollo territorial. Por esta razón, los agentes de la cooperación internacional cambiaron su estrategia, es decir, más allá de proyectos puntuales iniciaron a plantear una programación y planificación de proyectos a mediano y largo plazo para maximizar los logros mediante la focalización de los esfuerzos nacionales y territoriales.

En este sentido, la implementación del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional<sup>6</sup> ha tenido la finalidad por una parte, de construir una institucionalidad pública que planifique, regule y gestione la cooperación internacional no reembolsable y, por otra parte, generar estrategias, mecanismos y lineamientos para que la cooperación (técnica o financiera) que se recibe sea un complemento y se adecue a los planes y políticas nacionales y subnacionales a fin de “garantizar las posibilidades de una vida digna en el marco de una democracia participativa con pleno respeto a los derechos humanos y a los compromisos internacionales y regionales del Ecuador” (Decreto Ejecutivo N. 699: Art. 1).

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, aún existen desafíos a nivel territorial: aunque la transferencia de la competencia de cooperación internacional está realizada, se requiere un acompañamiento para la gestión, implementación y evaluación, así como mayor participación de los diferentes actores para construir e implementar en el territorio una visión compartida.

---

<sup>6</sup> Es creado mediante el Decreto Ejecutivo No. 699, publicado en el R.O No. 206 de 7 de noviembre de 2007 y reformado por el Decreto Ejecutivo No. 429 el 15 de julio del 2010, publicado en el R.O No. 246 del 29 de julio de 2010. Este sistema fue liderado como instancia técnica por la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (Ageci) luego por la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (Seteci), ahora se encuentra bajo la responsabilidad directa del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

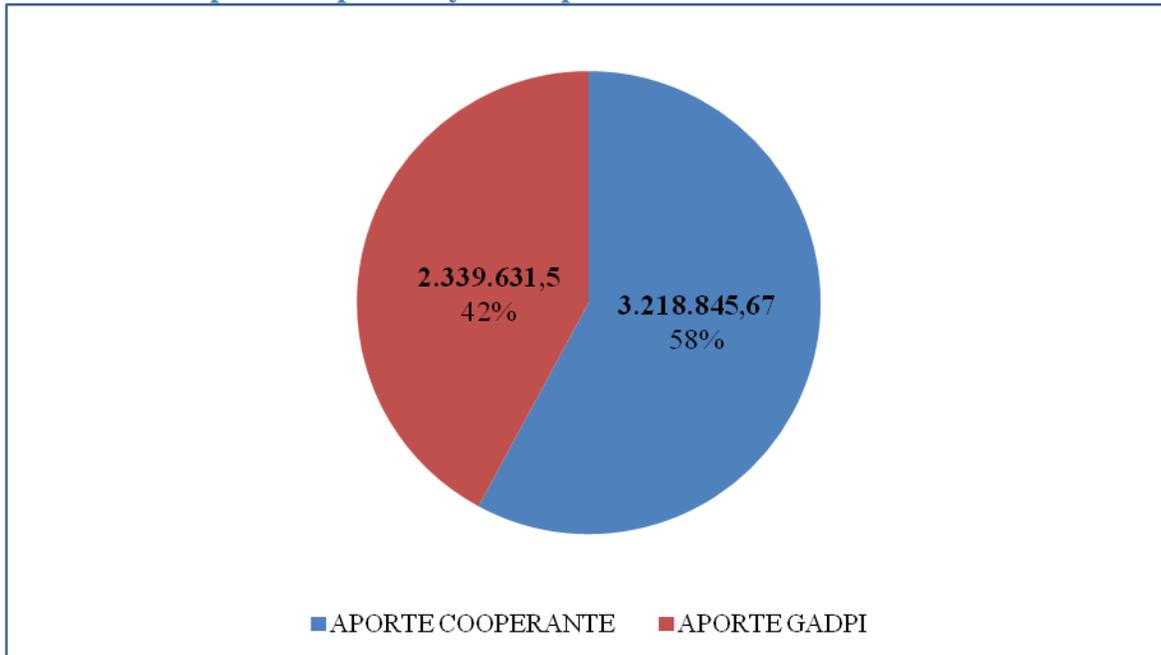
### **3.3. Programas y proyectos de la cooperación internacional gestionados por el GAD Provincial de Imbabura en el período 2014-2018**

El Plan de Desarrollo de Ordenamiento Territorial Provincial de Imbabura 2015-2035 plantea 9 objetivos estratégicos, 24 programas y 32 proyectos para la solución de los problemas y aprovechamiento de las potencialidades identificadas en la provincia de Imbabura.

Según la información proporcionada por la Dirección General de Cooperación Internacional del GAD provincial de Imbabura, los programas y proyectos de la cooperación internacional han contribuido al fomento de las actividades productivas y agropecuarias, el desarrollo humano integral, la conservación y la restauración ambiental además del fortalecimiento institucional.

Por consiguiente, entre el año 2014 y el 2018, el GAD provincial de Imbabura - a través de la Dirección General de Cooperación Internacional - ha gestionado un total de 5.558.477,17 dólares americanos; de este monto: 3.218.845,67 (58%) es de cooperación internacional y 2.339.631,5 (42%) es contraparte del GAD provincial de Imbabura (Gráfico N. 5). Tal inversión ha beneficiado aproximadamente a 17.000 personas y 19 Gobiernos Autónomos Descentralizados de la provincia de Imbabura (Gráfico N.5).

**Gráfico N. 5: Aporte cooperante y contraparte durante 2014-2018**

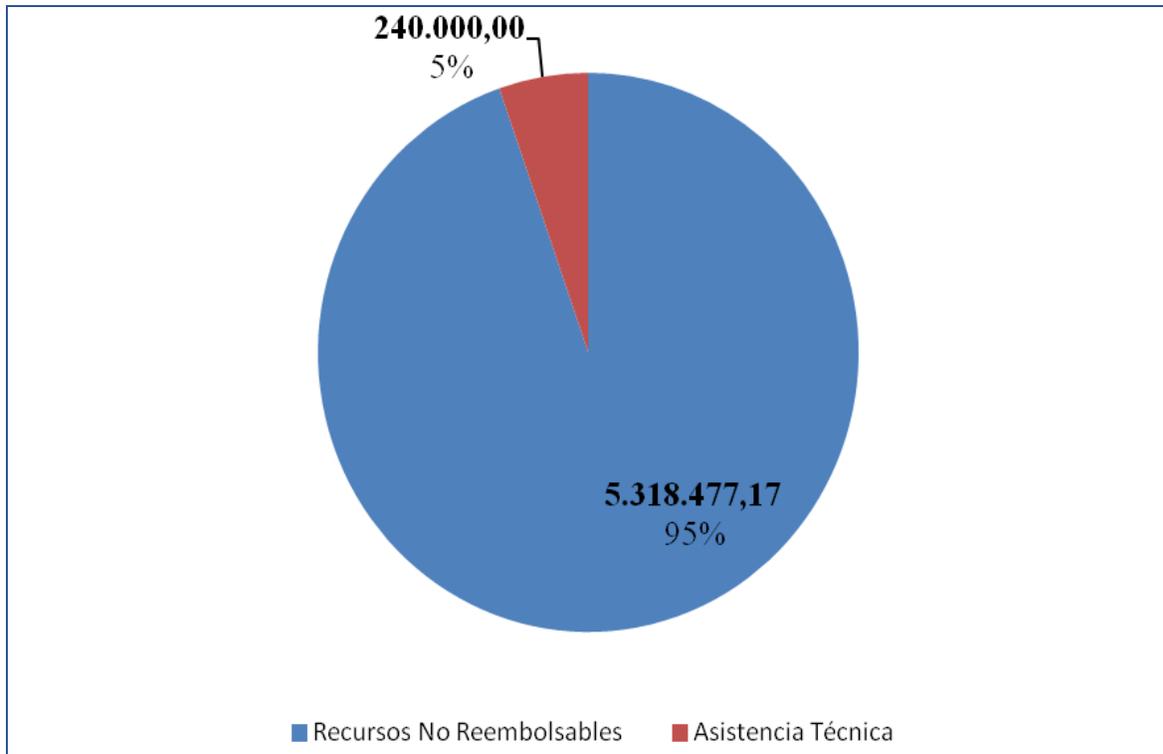


Fuente: Dirección General de Cooperación Internacional del GADP de Imbabura, 2019

Elaboración: Autor

Si hacemos una clasificación, se puede observar que 5.318.477,17 dólares americanos (95%) son de recursos financieros no reembolsables y 240.000,00 dólares americanos (5%) son para asistencia técnica (Gráfico N.6). Este último rubro ha sido gestionado con la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) y en el año 2016 con la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (Koica); en ambos casos, el apoyo fue con especialistas, expertos en desarrollo social y medio ambiente.

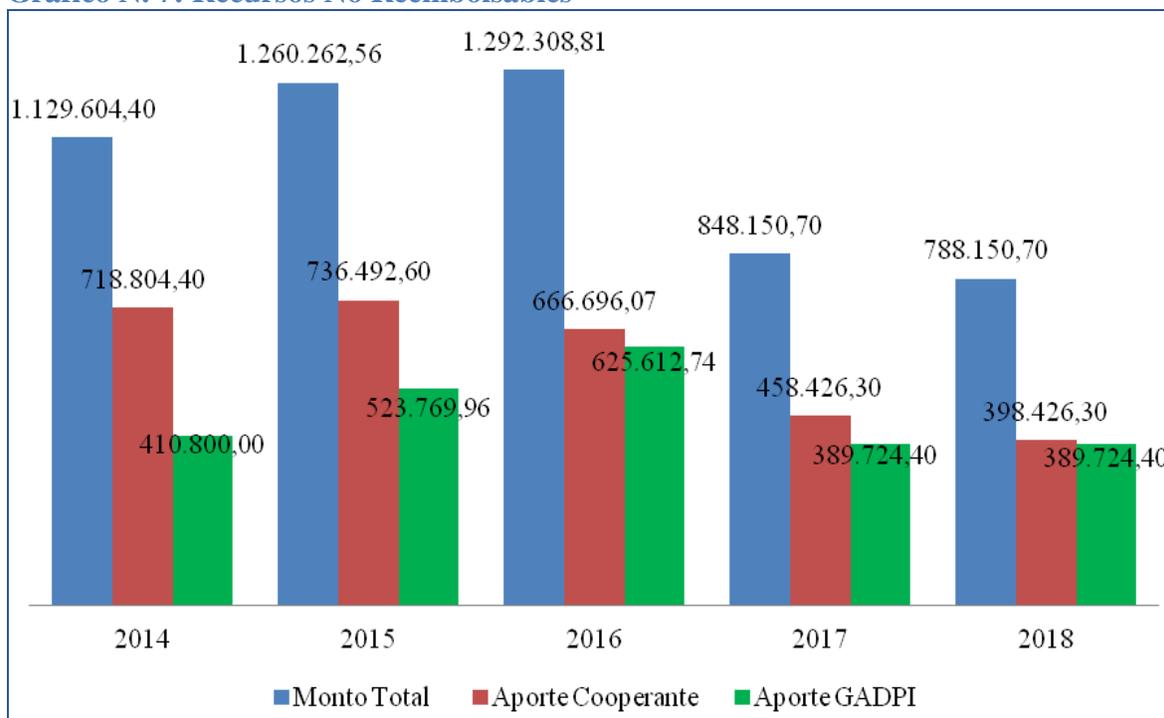
**Gráfico N. 6: Recursos financieros no reembolsables y asistencia técnica en el periodo 2014-2018**



Fuente: Dirección General de Cooperación Internacional del GADP de Imbabura, 2019  
Elaboración: Autor

Como ya se ha mencionado, los principales organismos de cooperación con los que el GAD provincial de Imbabura ha trabajado en el periodo 2014-2018 son: el Programa de las Naciones Unidas (PNUD) con el proyecto de “Fortalecimiento de los GAD de la Zona Norte del Ecuador en temas de movilidad humana”; el Programa Mundial de Alimentos (PMA) mediante el programa de complementación de la alimentación escolar, apoyo a pequeños productores y circuitos cortos de comercialización; la Unión Europea (UE) con el proyecto de gestión descentralizada de la planificación y finanzas públicas en los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la provincia de Imbabura (Gdplaf); además el GADP firmó con la Diputación de Huelva un convenio interinstitucional para la implementación del proyecto genético del cerdo ibérico criollo. Todos estos programas y proyectos se ejecutaron con recursos financieros no reembolsables en conjunto con el aporte del GAD provincial de Imbabura; el siguiente gráfico reporta los montos asignados por año.

**Gráfico N. 7: Recursos No Reembolsables**

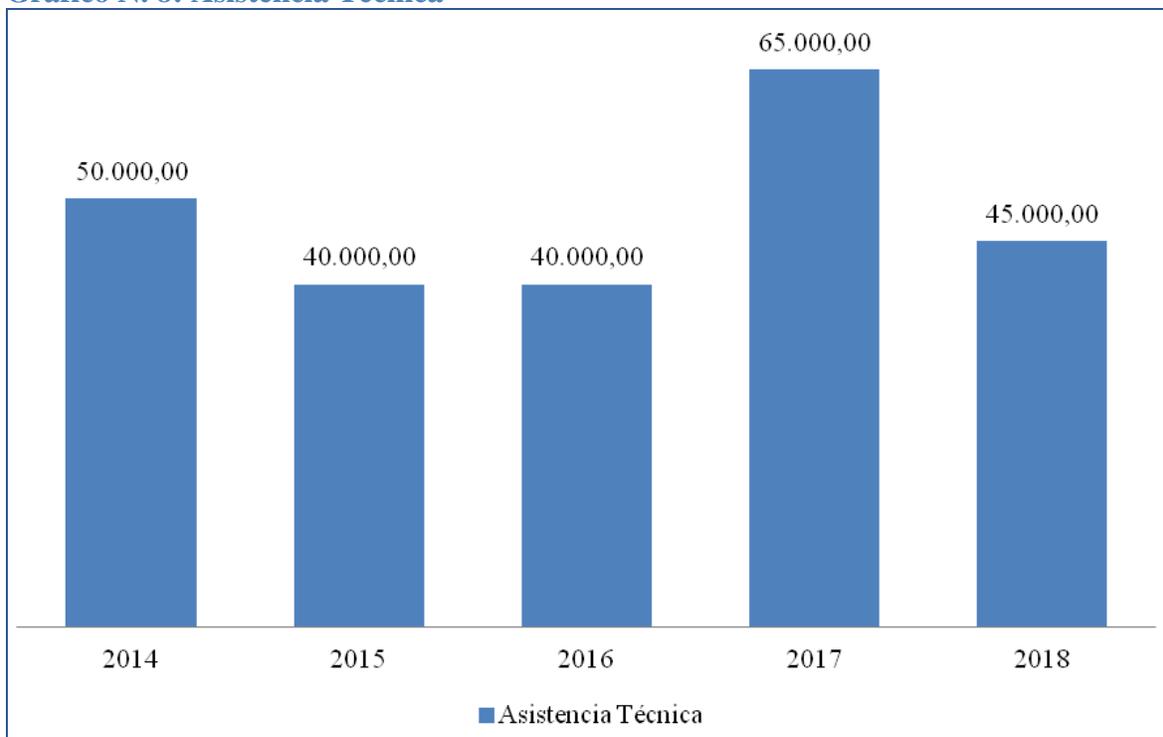


Fuente: Dirección General de Cooperación Internacional del GADP de Imbabura, 2019  
Elaboración: Autor

También, ha gestionado la asistencia técnica, principalmente con la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), quien -como ya se mencionó- facilitó un experto- investigador en medio ambiente y una enfermera para la unidad médica del patronato provincial. En el año 2016, se involucra la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (Koica), con la participación de una enfermera y una trabajadora social que aportaron en temas de salud y lucha contra la violencia familiar en los sectores rurales. En los años 2017 y 2018 (por un periodo total de 90 días), el programa de voluntariado del Instituto de Estudios Políticos de Toulouse se ha sumado con 1 pasante en Ciencias Políticas quien apoyó en el fortalecimiento y socialización del Proyecto Geoparque<sup>7</sup> de Imbabura.

<sup>7</sup> El 17 de abril de 2019 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) aprobó la calificación que permite a Imbabura convertirse en Geoparque Mundial; en este proceso, que inició en el año 2015, los organismos locales trabajaron para cumplir con los 219 indicadores

**Gráfico N. 8: Asistencia Técnica**



Fuente: Dirección General de Cooperación Internacional del GADP de Imbabura, 2019  
Elaboración: Autor

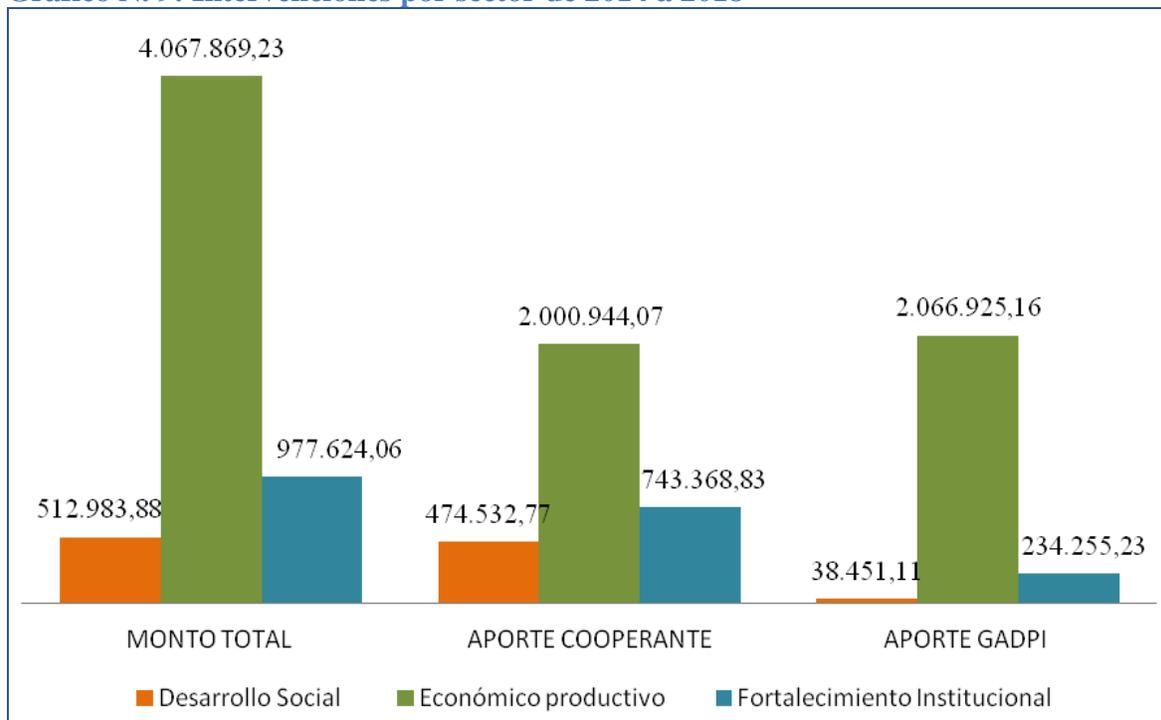
Si analizamos por sectores, se observa que la intervención está alineada a los 3 objetivos estratégicos contemplados en el Plan De Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la provincia de Imbabura, estos son: O2. Incrementar el fomento productivo del sector agropecuario, artesanal, industrial, de servicios y turismo de la provincia de Imbabura, O7. Contribuir con el desarrollo humano integral para la población diversa de Imbabura, con énfasis en las personas y grupos prioritarios, en movilidad humana; y O9. Incrementar la eficacia y eficiencia administrativa, financiera, tecnológica y desempeño del talento humano en base a la modernización y sistematización de la gestión institucional. Como podemos apreciar en el Gráfico N. 9, el mayor rubro 4.067.869,23 dólares americanos (51% aporte del Gadpi y 49% de la cooperación internacional) se encuentra en el sector de

---

que solicitó la UNESCO; el reconocimiento es una oportunidad para la gestión descentralizada de la cooperación internacional.

fomento productivo, el siguiente es de 977.624,06 dólares americanos (76% aporte cooperante y 24% aporte Gadpi) y está orientado para el fortalecimiento institucional y finalmente 512.983,88 (90% aporte cooperante y 10 Gadpi) es canalizado para el desarrollo social, particularmente para los proyectos de protección integral de los grupos de atención prioritaria tales como personas en condición de movilidad humana, niños y niñas de la provincia de Imbabura.

**Gráfico N. 9: Intervenciones por sector de 2014 a 2018**



Fuente: Dirección General de Cooperación Internacional del GADP de Imbabura, 2019

Elaboración: Autor

### 3.4. Aplicación de la Agenda de la Eficacia

La Agenda de la Eficacia o Declaración de París, aprobada por los países donantes y receptores en el II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda en 2005, es una hoja de ruta que orienta a mejorar la calidad de la ayuda y su impacto en el desarrollo. No era la

primera vez que los donantes mostraban preocupación sobre la eficacia de la ayuda, ya en 1979 el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) elaboró algunas “orientaciones para mejorar la puesta en práctica y eficacia de la ayuda” (Fürher, 1996 citado en Alonso, 2015: 161) y en el año de 1986 adoptó “nuevos principios orientadores para la coordinación de las intervenciones, enfatizando el papel protagónico que debían jugar los países receptores” (Ibid.: 161).

Cabe señalar que la “Declaración de París está hecha por gobiernos de estados y para gobiernos de estados” (González, 2008: 2), solamente en los posteriores Foros de Alto Nivel realizados en Ghana-2008, Bussan-2011, México-2014, se toma en cuenta el rol protagónico de los gobiernos subnacionales y la participación de las organizaciones sociales para la consecución de su propio desarrollo.

Tal como señala el documento de Seteci (2013), los principios sobre la eficacia de la cooperación al desarrollo, definidos en la Declaración de París de la cual Ecuador es un país signatario, y profundizados en la Agenda de Acción de Accra, son: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.

En este marco y con la información disponible en el Gobierno Autónomo Descentralizado provincial de Imbabura, se realiza una descripción cualitativa de aplicación de los principios de la Agenda de Eficacia.

En primer lugar, desde el punto de vista de la “apropiación”, podemos señalar que la existencia de una serie de normativas, instrumentos y experiencia facilita un escenario favorable para asumir el liderazgo de la planificación en el territorio y gestión de la cooperación internacional. Para ello, durante el periodo 2014-2018, se consolida la Dirección General de Cooperación Internacional, se actualiza el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial provincial 2015-2035 de una manera participativa con las organizaciones sociales, productivas, representantes de las comunidades, Gobiernos

Autónomos Descentralizados municipales y parroquiales y otros actores de la provincia de Imbabura. En el ejercicio de actualización del PDOT se organizaron mesas de trabajo por cada componente (biofísico, económico-productivo, socio-cultural, asentamientos humanos, movilidad, energía y conectividad) para identificar las potencialidades y problemáticas y, en este marco, plantear las estrategias y lineamientos de gestión en el territorio.

En segundo lugar, en relación a la “alineación”, hay que recalcar que los donantes inscriben su apoyo en el marco de políticas y estrategias, nacionales y locales de desarrollo. En este sentido, por un lado la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional fue creada para definir lineamientos, políticas, normativas de cooperación internacional, por otro lado los 9 objetivos estratégicos, 24 programas y 32 proyectos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la provincia de Imbabura 2015-2035 se vinculan con los ejes de cambio de la matriz productiva, reducción de brechas y sustentabilidad patrimonial natural y cultural de la Agenda Zonal 1 Norte, y se alinean a los 12 objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 y, más adelante, a los 9 objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Plan todo una Vida”. De esta forma, los donantes han tratado alinearse a las prioridades nacionales y subnacionales; por ejemplo, la Unión Europea - con el proyecto de “Gestión descentralizada de la planificación y finanzas públicas en los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la provincia de Imbabura (Gdplaf)” y en sintonía con el relativo objetivo estratégico del PDOT- aportó en la construcción de capacidades de los GAD parroquiales, municipales y provincial. De la misma manera, los otros cooperantes se alinearon a los objetivos estratégicos de fomento productivo y desarrollo social, con énfasis en movilidad humana.

Por lo que se refiere a la “armonización”, este principio “debe responder a una dinámica en la cual los GAD impulsan en el territorio acciones para promover, implementar y liderar espacios de articulación con y entre la cooperación internacional, con el fin de establecer un trabajo conjunto, acordar acciones y compartir responsabilidades” (Seteci, 2013: 31). De

acuerdo a la investigación realizada, la Dirección General de Cooperación Internacional tiene la tarea de gestionar los recursos no reembolsables y la asistencia técnica, pero las diferentes direcciones, principalmente las de fomento productivo, ambiental, planificación y desarrollo social - en función de las realidades y necesidades del territorio que contemplan en el PDOT- tienen la responsabilidad de formular los programas y proyectos según los requerimientos de los cooperantes. En cuanto a la coordinación y trabajo conjunto entre los entes cooperantes, se puede observar que el “Proyecto de fortalecimiento de los GAD de la Zona Norte del Ecuador en temas de movilidad humana” es ejecutado por el GAD provincial de Imbabura en asocio con la Mancomunidad del Norte del Ecuador y con el apoyo técnico y financiero del PNUD, la Unión Europea y la Agencia Suiza para la Cooperación y Desarrollo. Es decir, se trata de una alianza multiactores, en todo caso se requieren mayores esfuerzos, mecanismos de coordinación y articulación de lineamientos, acciones, implementación, seguimiento y evaluación de resultados e impactos en el territorio.

En cuarto lugar, la “gestión orientada a resultados” se define como una “estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo hacia la generación del mayor valor público posible” (García López y García Moreno, 2010: 7). El GAD provincial de Imbabura cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación que debe ser tomado en cuenta por cada una de las direcciones, departamentos, unidades, jefaturas con la finalidad de monitorear y evaluar el cumplimiento de los indicadores y metas que derivan de los objetivos estratégicos del PDOT provincial 2017-2035. De la misma manera, la Dirección General de Cooperación Internacional cuenta con una jefatura de monitoreo y evaluación que tiene la responsabilidad de monitorear y evaluar la ejecución de convenios y proyectos. Ello ha permitido un manejo transparente de los recursos y credibilidad del GAD provincial frente a los cooperantes, de todas formas, las oportunidades de mejora se encuentran en orientar los esfuerzos a la evaluación puntual y participativa de los resultados y del impacto en el desarrollo territorial, como fruto de la gestión colectiva.

Finalmente, por lo que se refiere a la “mutua responsabilidad”, tanto el GAD provincial de Imbabura como los organismos internacionales cooperantes, han asumido procesos de corresponsabilidad para mejorar los resultados de desarrollo, es así que el GAD provincial de Imbabura en el marco de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece un sistema de participación ciudadana, siendo la máxima representación el parlamento provincial y los foros permanentes<sup>8</sup>. De acuerdo a la investigación realizada, estos son espacios para que los actores territoriales (asociaciones, gremios, comunidades, universidades y otros) además de los cooperantes, aporten en la formulación de las políticas locales y luego participen activamente en la implementación y evaluación de los resultados, obviamente la consolidación de estos espacios depende de la voluntad política y del empoderamiento de los actores sociales. En cuanto a la transparencia de la información, según uno de los informantes [Entrevista N. 02DGCI] los organismos cooperantes han facilitado oportunamente la información y los recursos, lo cual ha permitido generar un ambiente de confianza y un ejercicio transparente en el manejo de recursos; el mismo que se refleja en el informe de rendición de cuentas que se realiza todos los años por parte del GAD provincial de Imbabura con la participación de los cooperantes y otros actores territoriales.

---

<sup>8</sup> Establece en la Ordenanza Ref. No. 03-2015 del GAD provincial de Imbabura.

## CAPITULO IV

### COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO BASE PARA LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

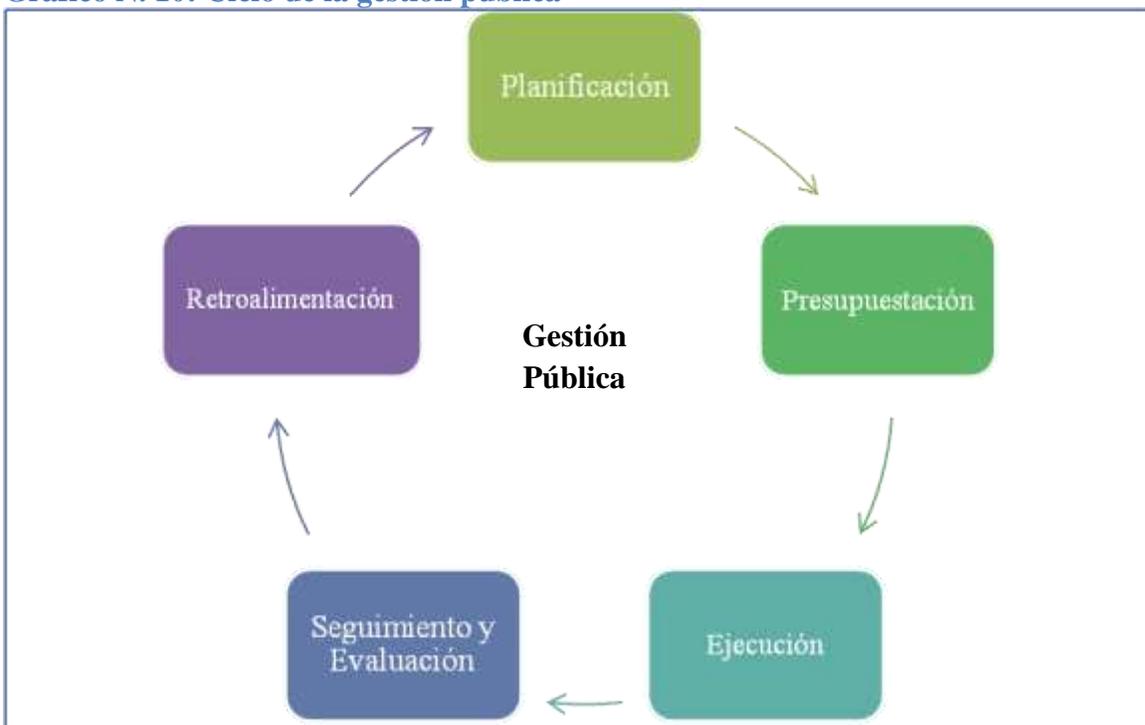
#### 4.1. Espacios de participación ciudadana

En la década de los noventa, ante la creciente ingobernabilidad y la crisis de representatividad política, algunos gobiernos locales -apoyados por las ONG- gestionaron iniciativas de “participación ciudadana” involucrando los actores territoriales en el proceso de la formulación de los Planes Estratégicos Locales, los Presupuestos Participativos y las Asambleas Locales. Estas iniciativas, entre otros objetivos, buscaban un “mayor equilibrio entre el crecimiento económico con equidad, la sustentabilidad ambiental, la justicia y la inclusión social” (Sarzoza, 2010: 141), tomando en cuenta que la participación es una “relación de poder, una relación política, a través de la cual una pluralidad de actores, individuos y grupos sociales, se encuentran y confrontan, ejerciendo su capacidad de decisión para orientar los recursos en función de la solución de sus aspiraciones” (Ortiz, 2003: 37)

En este contexto, la Constitución Política de 2008 considera a la participación ciudadana como el eje transversal en el ciclo de la gestión pública, lo cual implica estimular la capacidad de movilización de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, para realizar voluntariamente acciones colectivas y cooperativas de distinto tipo y en todos los niveles de gobierno. Por consiguiente, el Art. 100 dispone que en todos los niveles de gobierno se “conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos, para elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales”.

No obstante, la incorporación de la ciudadanía en la gestión pública va más allá de la formulación de planes, sino que “abarca el ciclo de las políticas públicas con dispositivos participativos de control presupuestario, seguimiento participativo en la ejecución de políticas, y evaluación participativa de resultados y retroalimentación de procesos” (Senplades, s/f: 8). Así, en la fase de planificación deben crearse condiciones de colaboración y deliberación para la formulación consensuada de la agenda pública; en la fase de presupuestación se debe asegurar que los mandatos ciudadanos se reflejen en el presupuesto; en la fase de ejecución de políticas, programas y proyectos se debe velar por el cumplimiento; en la fase del seguimiento y evaluación, se promueve la rendición de cuentas del cumplimiento de objetivos, metas, indicadores e inversiones públicas; y finalmente, la fase de retroalimentación debe permitir rectificar errores y mejorar el proceso de la gestión pública.

**Gráfico N. 10: Ciclo de la gestión pública**

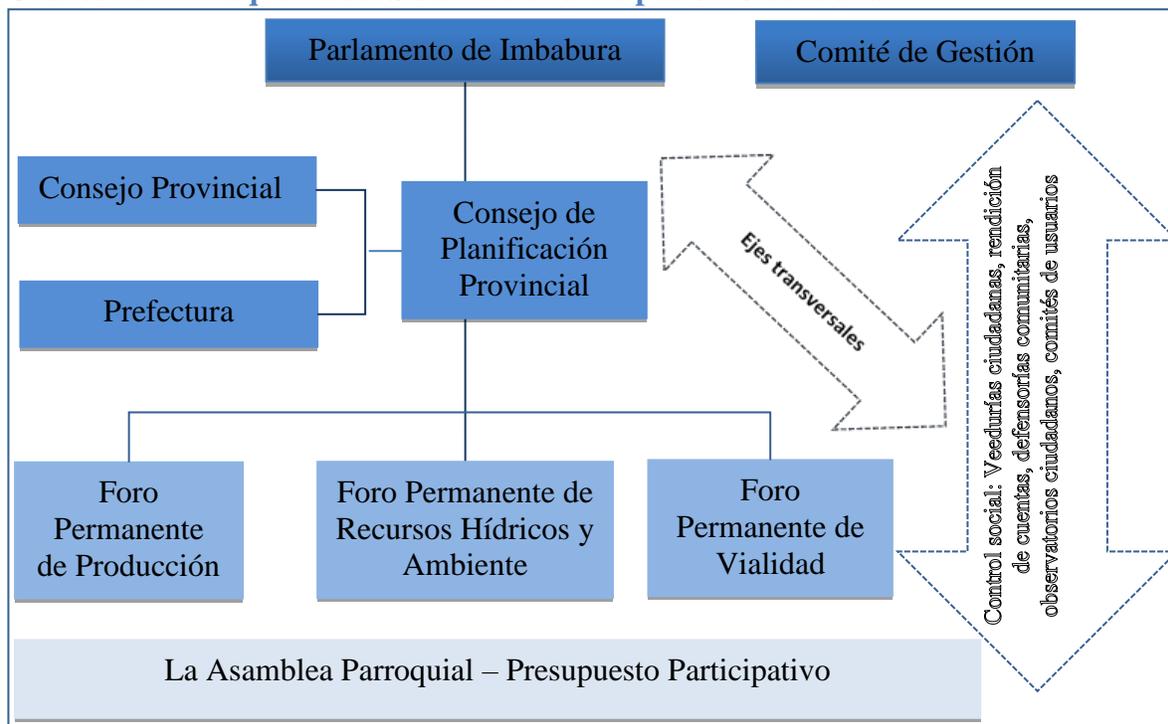


Fuente: Senplades, 2010

Elaboración: Autor

De esta manera, el GAD provincial de Imbabura<sup>9</sup> ha conformado un sistema de participación ciudadana, mediante el cual las y los ciudadanos, en forma individual o colectiva, se integran en la toma de decisiones, control social y la ejecución de las políticas del GAD provincial, no solamente de la gestión de cooperación internacional, sino de todas las acciones encaminadas al desarrollo del territorio. A continuación se presenta un esquema del sistema de participación ciudadana.

**Gráfico N. 11: Esquema del Sistema de Participación Ciudadana**



Fuente: PDOT de la provincia de Imbabura 2015-2035, 2015  
 Reelaboración: Autor

Según el Art. 8 de la Ordenanza Ref. No. 03-2015, el Parlamento de Imbabura es la máxima instancia de participación ciudadana de la provincia, cuyo rol principal es el de analizar, concertar y planificar democráticamente el progreso y la prosperidad de la población imbabureña, está conformado por los representantes del Ejecutivo en el territorio,

<sup>9</sup> Amparado en el Art. 95 de la Constitución Política, Art. 66 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Art. 238 y 304 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Art. 28 y 29 de Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

autoridades de GAD municipales y parroquiales, Asambleístas provinciales, representantes de gremios, universidades, organizaciones sociales, pueblos y nacionalidades, ciudadanos y ciudadanas sin restricción alguna, en forma individual y colectiva, con voz y voto. El Parlamento de Imbabura está presidido por el Comité de Gestión quien debe acatar y gestionar las resoluciones generadas por el primero.

Otro espacio que forma parte del sistema de participación ciudadana es el Consejo de Planificación Provincial; éste es un espacio de discusión, análisis y resolución con el mandato de planificar estratégicamente el desarrollo, considerando las capacidades, particularidades y problemáticas territoriales y con una visión a largo plazo; es decir: participa en la formulación de los lineamientos, las políticas y acciones territoriales. En el marco del Art. 29 del Cootad las funciones del Consejo de Planificación son: 1) Participar en el proceso de formulación de sus planes y emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, 2) Asegurar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo; y 3) Vigilar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial respectivos.

De la misma manera, los foros permanentes de productividad, recursos hídricos y ambiente, vialidad -como señala en el Art. 31 de la Ordenanza No. 03-2015- son espacios o instancias ciudadana con representación institucional y de la sociedad civil, creados con la finalidad de analizar la realidad territorial, consensuar sobre las prioridades y necesidades, planificar y realizar la cogestión del desarrollo provincial de Imbabura. El sistema de participación ciudadana además cuenta con espacios de asambleas parroquiales, presupuestos participativos, silla vacía, control social, entre otros, como una forma de apertura del gobierno autónomo descentralizado hacia la ciudadanía para el “ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunidades, pueblos y

nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica en la toma de decisiones” (LOPC, 2010: Art. 1)

#### **4.2. Aportes de la participación ciudadana en la definición de políticas, programas y proyectos**

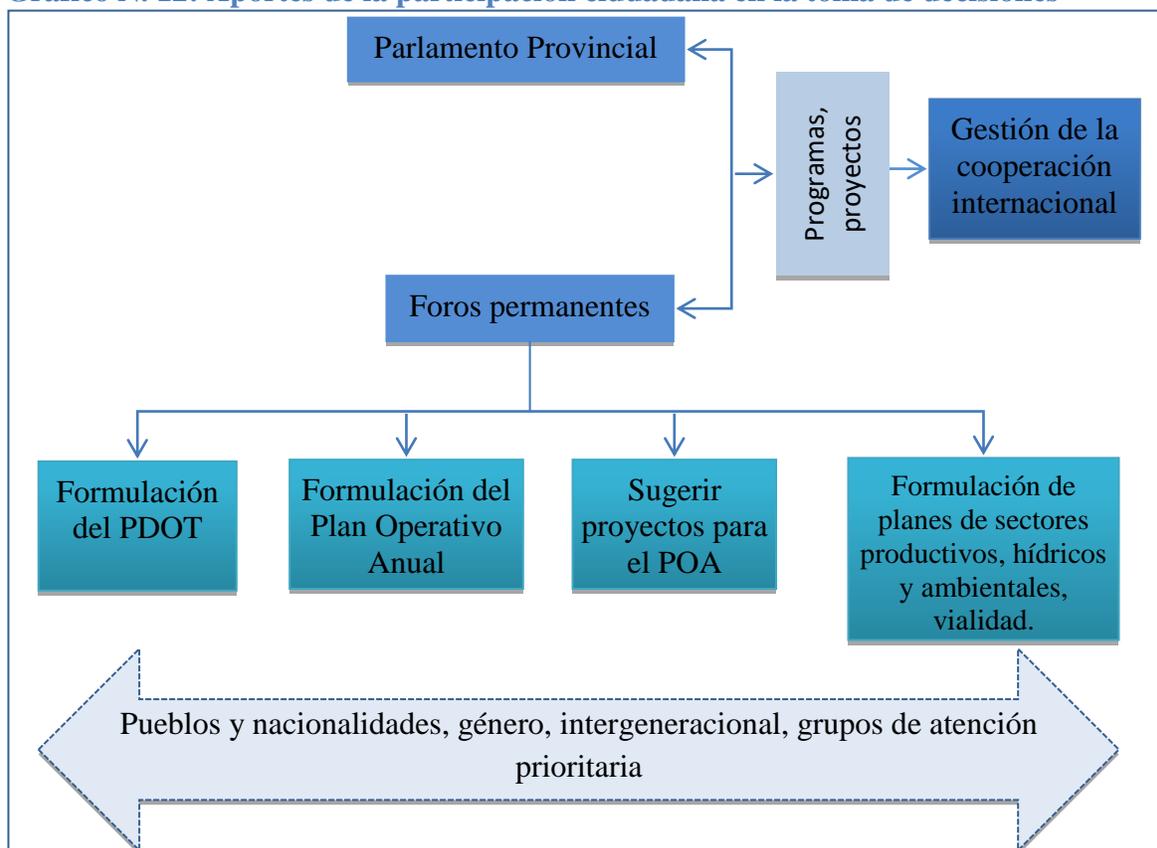
La existencia de actores sociales con “capacidad de autodeterminación, capacidad de representación de intereses y demandas y en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos” (Calderón, Hopenhaym y Ottone, 1996:9 citado en Ortiz, 2003: 36) en la gestión de la política “implica actores con capacidad de toma de decisiones, y dado que la sociedad tiene diversos sectores y grupos (clases, etnias, regiones) con intereses contrapuestos, la participación implica relaciones de poder entre los diversos actores” (Ortiz, 2003: 36).

Con este objetivo, el GAD provincial de Imbabura fomenta los foros permanentes de productividad, recursos hídricos y ambiente y además de vialidad como espacios directos de deliberación, consensos y toma de decisiones; otro espacio es el ya mencionado Parlamento.

El foro permanente de productividad, considerado como un espacio de coordinación técnica, institucional y de representación de la ciudadanía está conformado por delegados de las asociaciones, organizaciones, gremios del sector productivo, delegados de las universidades, ONG, representantes del Ejecutivo en el territorio del sector productivo además de directores o delegados de los GAD municipales y parroquiales. Así mismo, el foro permanente de recursos hídricos y ambiente está conformado por los usuarios de los sistemas de agua de riego, delegados del sector de la academia, representantes del Ejecutivo en el territorio, principalmente la Secretaría Nacional del Agua (Senagua) y del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), además de los GAD municipales y parroquiales y ONG que trabajan en proyectos hídricos y ambiente.

Finalmente, el foro permanente de vialidad se conforma por delegados (hombres y mujeres) de organizaciones, asociaciones, gremios, Ejecutivo, ONG vinculados al sector de transportes, en tanto que los delegados de pueblos y nacionalidades, género, intergeneracional, grupos de atención prioritaria cumplen un rol transversal en todos los foros (Entrevista N. 03DGCI, 2019).

**Gráfico N. 12: Aportes de la participación ciudadana en la toma de decisiones**



Fuente: Ordenanza No. 03-2015, PDOT provincial de Imbabura 2015-2035, 2015.

Elaboración: Autor

De acuerdo a la investigación, los foros permanentes son instancias de participación ciudadana, en donde, en base a sus vivencias, conocimientos, realidades territoriales, los actores sociales aportaron en la formulación del PDOT provincial y han propuesto ideas de proyectos a contemplarse en la formulación del Plan Anual Operativo. Así mismo,

participaron en la formulación de los planes ya sean del sector productivo, hídricos y ambientales y vialidad. Sucesivamente, en un ejercicio técnico, cada dirección se responsabiliza de procesar las demandas, realizar las propuestas vertidas de los foros permanentes y el parlamento provincial; de ahí la Dirección General de Cooperación Internacional, de acuerdo al catálogo de ofertas, oportunidades y lineamientos nacionales, gestiona los recursos o asistencia técnica en las agencias cooperantes.

Finalmente, uno de los desafíos para la consolidación de estos espacios es la concientización y empoderamiento de la población sobre el ejercicio de la participación ciudadana, es decir este ejercicio no se restringe solamente a “pedir algo (reivindicación) o de hacer algo (ejecución), sino de saber escoger los objetivos hacia los cuales se dirige la acción” e “implica entonces que los actores sepan traducir sus intereses en metas y capacidad de movilización” (Ortiz, 2003: 38); así mismo como menciona Serrano (1998) que “el papel del ciudadano no se limita solo a recibir y usar los servicios, sino a controlar la gestión, plantear demandas, señalar estándares de calidad, ayudar a la toma de decisiones y, en general, colaborar en el perfeccionamiento de la gestión pública” (23).

#### **4.3. Articulación y coordinación para la gestión del territorio y la cooperación internacional.**

Del mismo modo que el ejercicio de la participación ciudadana, la coordinación y articulación entre los niveles de gobierno es un desafío en el proceso de la descentralización. La Constitución actual plantea un modelo “basado en el ejercicio de competencias (exclusivas, concurrentes, adicionales, residuales) por niveles de gobiernos y de la transferencia complementaria de otras competencias por parte del Estado central hacia los distintos Gobiernos Autónomos Descentralizados, conocidos como provinciales, municipales y parroquiales” (Batallas, 2013: 6), sin embargo, no solo depende de las herramientas normativas, sino también de la voluntad política de las autoridades para que impulsen procesos de integración, complementariedad, corresponsabilidad para el “disfrute

de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales” (Cootad, 2010: Art. 3).

La Constitución y el Cootad precisan que el “ámbito rural es de competencia de los GAD provinciales y el ámbito urbano de los GAD municipales” (Enríquez, 2015: 13), por consiguiente el GAD provincial de Imbabura “considera la importancia de un trabajo conjunto y mancomunado como base para la armonización de las políticas y programas; gestión de sus competencias; formulación de una visión de desarrollo a partir de las relaciones políticas, sociales, económicas y productivas entre los tres niveles de gobierno; y para el uso eficiente de los recursos humanos, tecnológicos y financieros” (Entrevista N. 02DGCI, 2019), ya que “en términos financieros existe una marcada dependencia de los gobiernos autónomos hacia el Gobierno Central, pues estos, por sus limitaciones de índole administrativo e institucional, no generan los recursos suficientes que les permita desarrollar proyectos propios” (Batallas, 2013: 17).

Como revisamos en capítulos anteriores, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Imbabura 2015-2035 es el principal instrumento de coordinación y articulación multinivel con los gobiernos parroquiales y municipales, además del trabajo con otros gobiernos provinciales (Mancomunidad del Norte) y con el Gobierno Central. De esta manera, en el ámbito de sus competencias, el PDOT plantea nueve objetivos estratégicos relacionados con el fomento de las actividades productivas y agropecuarias, gestión ambiental, gestión de cuencas hidrográficas y vialidad, que debería ser implementado de una manera complementaria e integral a través de los programas y proyectos<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, de acuerdo a sus atribuciones, el GAD provincial de Imbabura establece el programa de consolidar (construcción y mantenimiento) el sistema vial rural de la provincia de Imbabura, mientras que los GAD parroquiales plantean proyectos relacionados con el mantenimiento vial de su jurisdicción en coordinación con el GAD provincial, de la misma manera, en el tema de gestión ambiental, el GAD provincial ejecuta el programa de conservación y restauración de ecosistemas, mientras que los GAD municipales cuentan con proyectos que regula, previene y controla la contaminación ambiental en sus respectivas jurisdicciones.

Sin embargo, una vez identificadas las prioridades territoriales, el desafío del GAD provincial de Imbabura es liderar espacios de articulación y coordinación multinivel con la finalidad de definir una agenda común, el mismo que permita una gestión convergente (identificación de actores, negociación, monitoreo de ejecución, evaluación del impacto) de la cooperación internacional con recursos no reembolsables y asistencia técnica; sobre todo con los GAD parroquiales, porque existe debilidad técnica y operativa (la mayoría cuentan únicamente con una secretaria- tesorera debido a bajos recursos económicos y el límite a los gastos administrativos) y la gestión es dispersa y diferenciada. Por tal motivo, el Gobierno provincial es “el actor fundamental para consensuar y llevar adelante agendas de cooperación al desarrollo multinivel, pues, además de tener legitimidad democrática ante otras instancias de gobierno por ser autoridades electas, tienen mayor legitimidad en relación a la ciudadanía” (Díaz, 2014: 102).

## CAPÍTULO V

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### CONCLUSIONES

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados son actores fundamentales para el desarrollo del territorio; al encontrarse más próximos a las necesidades y realidades de sus jurisdicciones, definen, implementan y evalúan las políticas públicas, incluso “pueden impulsar alternativas y cambios reales que afectan la vida cotidiana” (Duchacek, 1986: 7 citado en Ortega, 2012: 28); es decir, los gobiernos subnacionales, sobre la base de sus formas de organización, dinámicas y capacidades pueden formular su propia hoja de ruta para alcanzar una situación deseada.

Frecuentemente se confunde la definición de gestión descentralizada de la cooperación con la cooperación descentralizada. La gestión descentralizada de la cooperación se refiere al “conjunto de acciones de cooperación internacional que realizan o promueven los gobiernos locales y regionales, abarca toda la cooperación, siempre y cuando ésta se gestione por los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, municipales, parroquiales” (AME, 2015: 20), mientras que la cooperación descentralizada según Zapata (2007: 95) tiene que ver con “las relaciones de colaboración directa entre dos o más gobiernos locales, lo cual es una parte importante pero no toda la acción internacional de dichos gobiernos”.

Las reformas en actuación del mandato de la Constitución del 2008 abrieron al GAD provincial de Imbabura nuevas perspectivas y oportunidades de gestión descentralizada de la competencia de cooperación internacional con recursos no reembolsables y asistencia técnica, para lo cual desde el 2014 se ha implementado una Dirección General de Cooperación Internacional como proceso agregador de valor con capacidad de dirigir y gestionar la cooperación internacional y que contribuya a la ejecución de las competencias y el proceso de desarrollo territorial provincial.

Esta Dirección durante el periodo 2014-2018 ha canalizado recursos financieros no reembolsables y asistencia técnica a través de organismos multilaterales tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Unión Europea (UE) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y bilaterales como la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA) y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) con un total de 5.558.477,17 dólares americanos. Tal inversión ha beneficiado aproximadamente a 17.000 personas y 19 Gobiernos Autónomos Descentralizados de la provincia de Imbabura.

En relación a la cooperación descentralizada, el GAD provincial de Imbabura - que es parte de Mancomunidad del Norte del Ecuador- ha liderado procesos de hermanamiento con las Gobernaciones de los Departamentos de Putumayo y Nariño de Colombia, para promover y desarrollar acciones que propendan al fortalecimiento y la coordinación interinstitucional, la ejecución de proyectos y la integración de los gobiernos subnacionales de los territorios transfronterizos para el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos. Otra experiencia es con la Diputación de Huelva con el objetivo de fortalecer y complementar la producción del cerdo ibérico criollo en la provincia de Imbabura y que ha permitido que los beneficiarios reciban ejemplares, se capaciten en temas de seguridad alimentaria, crianza y manejo de cerdos.

En este marco, la coordinación y articulación entre niveles de gobierno es un desafío en el proceso de la descentralización, pues, no solo depende de las herramientas normativas, sino también de la voluntad política de sus autoridades para definir una agenda común y lograr una gestión convergente de la cooperación internacional, incluso tomando en cuenta la asimetría de capacidades existente entre los distintos gobiernos territoriales.

## **RECOMENDACIONES**

Si bien es cierto que los Gobiernos Autónomos Descentralizados se encuentran más cercanos a las necesidades y realidades del territorio, permitiéndoles planificar acorde a sus particularidades, problemas y oportunidades actuales, sin embargo se requiere fortalecer la capacidad de coordinación y articulación multinivel, entre el GAD provincial con los GAD municipales y parroquiales pero también con las Entidades del Ejecutivo Desconcentrado con el objetivo de lograr formular una visión compartida y un trabajo mancomunado y complementario con los actores territoriales y organismos internacionales, en los aspectos ambientales, económico productivo, socio-culturales e institucionales.

El GAD provincial de Imbabura en el periodo 2014-2018 ha estructurado la Dirección General de Cooperación Internacional con capacidad de dirigir y gestionar la cooperación internacional; en este contexto, es oportuna la vinculación de las universidades locales para la formación y profesionalización a nivel de especializaciones y maestrías del equipo técnico, que permita generar mayores habilidades técnicas y políticas, además de un pensamiento estratégico para el manejo de relaciones internacionales, incluyendo la gestión descentralizada de la cooperación y la cooperación descentralizada con miras a posesionarse en el escenario internacional y captar más recursos no reembolsables y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias.

El Plan de Desarrollo de Ordenamiento Territorial Provincial de Imbabura 2015-2035 es una hoja de ruta de la actuación pública y brinda herramientas para no duplicar esfuerzos de recursos humanos, económicos y financieros, por ende, todas las direcciones, unidades o jefaturas que conforman el Gobierno provincial de Imbabura deberían apropiarse e empoderarse del mismo y que se evalúen los resultados, la incidencia y los impactos en el desarrollo territorial como fruto de la gestión colectiva.

El GAD provincial de Imbabura ha establecido un sistema de participación ciudadana, siendo la máxima representación el parlamento provincial y los foros permanentes y a estos espacios acuden los actores sociales con la finalidad de aportar en la formulación y luego la

implementación de las políticas públicas locales. De todas formas, se requiere generar estrategias para el fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas de los actores sociales para que puedan ser protagonistas de procesos de cambio, y se supere la concepción de asistencialismo y dádiva por parte de las organizaciones sociales, gremios y comunidades rurales de la provincia.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Alonso, Gabriel (2011). “El fortalecimiento institucional como factor estratégico de la cooperación internacional”. *Colección H+D para el Desarrollo No. 05*. Recuperado el 06/05/2019 de <http://www.hmasd.org/hmasd/p5.pdf>.
- Alonso, José Antonio (2015). “Más allá de la ayuda, redefiniendo el sistema de cooperación para el desarrollo”. En Alonso, José (Ed.) *Gobernanza global y desarrollo nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Argentina: Siglo XXI: 161- 203.
- Álvarez, Scarlett (2012). “Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo”. *REDUR, No. 10*: 285-309.
- AME (2015). *Guía para la Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional*. Material de estudio. Quito: Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.
- Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial.
- Asamblea Nacional de Ecuador (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Asamblea Nacional de Ecuador (2015). *Código Orgánico de Organización Territorial*. Quito: Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Batallas, Hernán (2013). “El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los Gobiernos Autónomos Descentralizados”. *Revista digital de Derecho, N° 20, UASB-Ecuador*. Recuperado el 16/07/2019 de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4225/1/03-TC-Batallas.pdf>.
- Cadena, Paola (2017). Análisis de la capacidad institucional de los GAD provinciales en la gestión de la competencia de riego. Disertación Maestría. Quito: Universidad Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- CEPAL (2017). *Panorama de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Agendas locales de desarrollo y planificación multinivel*. CEPAL, Santiago.
- CGLU (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible: lo que los Gobiernos Locales deben saber*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos ODS Territorio, <https://www.grupofaro.org/content/ods-territorio-ecuador>.

- CNC (2018). Informe de Rendición de Cuentas. Quito: CNC. Recuperado en 07/05/2019 de <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2019/03/Informe-rendicion-Cuentas-CNC-2018-1.pdf>.
- Conagopare (2013). *Plan de Fortalecimiento Institucional: Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito: Seteci.
- Congope (2012). *Gestión descentralizada de la cooperación internacional*. Material de estudio. Quito: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, Seteci.
- Consejo Nacional de Competencias (2016). *La Acción Internacional de los Gobiernos Territoriales*. Quito: CNC. Recuperado el día 12 de agosto de 2018 desde <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2017/06/02IGC2016-LIBRO.pdf>.
- Cusipuma, J. (2010) “Paradiplomacia: El posicionamiento de las entidades sub-nacionales en el escenario internacional”, *Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación internacional?* Quito: Área de Relaciones Internacionales-FLACSO. Disponible en: <http://www.franceamsud.org/observatorio/images/pdf-0marzo/tesis%20paradiplomacia.pdf>
- Del Canto, Ero, Alicia Silva (2013). “Metodología cuantitativa: abordaje desde la complementariedad en ciencias sociales”. *Revista de Ciencias Sociales*. No. 141, Vol. III: pp. 25-34. Recuperado el día 14 de febrero de 2019 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15329875002> ISSN 0482-5276.
- Del Huerto, María (2005), *Análisis de la cooperación descentralizada local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL (pp.44-63).
- Del Olmo, Enrique, Alfonso Sancho y otros (2006). *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada: Superar las inercias y construir espacios nuevos*. Bilbao: PTM-Mundubat.
- Diario La Hora (2015). “Mejoran la genética del cerdo “criollo”: Este es uno de los proyectos que ganó el programa de incentivos de la Prefectura”, 21 de enero de 2015.

- Díaz, Javiera (2014). “Hacia la horizontalidad y descentralización de las relaciones internacionales. Estudio sobre Cooperación Sur-Sur Descentralizada (CSSD) en América Latina”. *Colección de Estudios de Investigación, No. 8*. Montevideo: 7-100.
- Diputación de Huelva (2016). *Plan Director de Cooperación Internacional 2016 – 2019*. Huelva: Diputación Provincial de Huelva.
- Enríquez, Francisco (2015). “Presentación”. En Martínez, Diego y Patrick Clark (Coord.). *Desarrollo territorial en Ecuador: Situación actual y perspectivas*. Quito: Abya Yala.
- Espinosa, Betty (2009). “Cooperación internacional y políticas públicas”. *Boletín del Programa de Políticas Públicas - FLACSO Sede Ecuador*: 1-19
- GAD Provincial de Imbabura (2014). *Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos*. Ibarra, Ecuador. Resolución GPI-P003-2012.
- GAD Provincial de Imbabura (2014). *Ordenanza s/n del 20 de octubre de 2014*. Ibarra: Consejo Provincial de Imbabura.
- GAD Provincial de Imbabura (2015). *Estatuto Orgánico por Procesos*. Ibarra, Ecuador. Resolución Administrativa N° P - 024- 2015. Ibarra: Consejo Provincial de Imbabura.
- GAD Provincial de Imbabura (2015). *Ordenanza Ref. No. 03-2015*. Consejo de Planificación Provincial. Ibarra, Ecuador.
- GAD Provincial de Imbabura (2015). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Imbabura 2015- 2035*. Ibarra, Ecuador.
- García López, Roberto y Mauricio García Moreno (2010). *Gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe: avances y desafíos*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- González, Miguel (2008). *¿Qué dice la agenda de la eficacia de la ayuda a la cooperación descentralizada? Algunas reflexiones desde una ONGD de “provincias”*. Madrid, ALBOAN recuperado el 04/06/2019 de <https://www.alboan.org/es/file/189/download>.
- Hermanamiento Binacional (2014). *Convenio Interadministrativo y de Hermanamiento entre la Mancomunidad del Norte del Ecuador que integra a los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos y las Gobernaciones*

- de los Departamentos de Nariño y Putumayo de Colombia*. San Juan de Pasto, Nariño, Colombia.
- Hernández, Roberto, Carlos Fernández y María del Pilar Baptista (2010). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill (Quinta Edición). (Capítulos 1 a 5 y 10)
- Jiménez, W. G., Ochoa, A. M., & Pineda, E. J. (2010). Internacionalización Territorial Posibilidades y dificultades para los gobiernos subnacionales. *Administración y Desarrollo*, 38(52), 113-130.
- Labaien, Irati y Koldo Unceta (2015). “Significado y alcance de la cooperación descentralizada. Un análisis del valor añadido y de la aportación específica de las CC.AA del estado Español”. *Cuadernos de Trabajo No. 66*: 1-62.
- Lora, Eduardo (1987). *Técnicas de medición económica*. Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo, Bogotá.
- Nivia-Ruiz, Fernando (2012). “La cooperación internacional para el desarrollo en los territorios colombianos: análisis de posibles casos de gestión a partir de la experiencia del municipio de Caldon- Cauca”. *Revista de Trabajo Social e Intervención No. 17*: 87-113. Recuperado el 09/04/2019 de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5857465.pdf>.
- Ortega, Adriana (2012). “Los gobiernos locales como actores internacionales, reflexiones teóricas” en Mancini, Nicolás (Coor.) *Actores subnacionales e integración regional*, Buenos Aires, TIP: 17-38.
- Ortiz Crespo, Santiago (2003). “El proceso de participación para el desarrollo local de Cotacachi, 1996 – 2003”. Maestría en Políticas Públicas; Quito: FLACSO - Sede Ecuador.
- PMA Ecuador (2018). “El objetivo del Programa Mundial de Alimentos en el Ecuador”. Versión electrónica: <https://www.un.org.ec/agencias-de-la-onu-en-ecuador/wfp/>
- Presidencia de la República del Ecuador (2007). Decreto Ejecutivo No. 699, publicado en el R.O No. 206 de 7 de noviembre de 2007. Quito: Registro Oficial.

- Sarzosa, Patricia (2010). “Participación ciudadana en los gobiernos locales” en Senplades (Comp.) *Tendencias de la participación ciudadana en el Ecuador*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo: 117-136.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades (2014). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Senplades.
- Senplades (2013). *PNBV-Plan Nacional para el Buen Vivir 2013- 2017*. Quito, Ecuador.
- Senplades (s/f). La Participación Ciudadana para la Vida Democrática. Quito: Senplades. Recuperado el 02/07/2019 <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/La-participaci%C3%B3n-Ciudadana.pdf>.
- Serrano; Claudia (1998). “Participación Social y Ciudadanía. Un debate del Chile contemporáneo”. Texto preparado para la División de Estudios de MIDEPLAN. Santiago de Chile.
- Seteci (2013). *Medición de la eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local*. Quito: ART/PNUD.
- Seteci (2014). *Catálogo de actores de la cooperación descentralizada aportes de cooperación descentralizada al fortalecimiento de los gobiernos locales*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
- Tacle, Moisés (1992). *Ecuador: Perspectivas y realidades de la planificación*. IX Consejo Nacional de Planificación, Madrid. Recuperado el 14/05/2019 de <http://www.dspace.espol.edu.ec/handle/123456789/6402>.
- Tres, Joaquim (2013). “El surgimiento de la cooperación Sur-Sur Hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el desarrollo”, *BID*, en <http://www.iadb.org/es/aumento-de-capital/noveno-aumento-de-capitalbid>
- Zapata, Eugene (2007). “Manual práctico para internacionalizar la ciudad Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada”. *Unión Europea-América Latina Volumen I*. Barcelona: 18-31.

### Códigos para entrevistados

Código	GAD provincial de Imbabura	Fecha de Entrevista
--------	----------------------------	---------------------

001DGCI	Dirección General de Cooperación Internacional.	21 de marzo de 2019
002DGCI	Dirección General de Cooperación Internacional.	21 de marzo de 2019 30 de mayo de 2019 19 de agosto de 2019
003DGCI	Dirección General de Cooperación Internacional.	21 de marzo de 2019 24 de abril de 2019

## **ANEXOS**

Anexo 1: Objetivos estratégicos del plan de desarrollo y ordenamiento territorial de la provincia de Imbabura 2015-2035 alineadas a los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	COMPETENCIA	OBJETIVO PNBV
Promover la conservación, restauración e investigación de los ecosistemas estratégicos y su biodiversidad, asegurando el flujo y provisión de bienes y servicios ecosistémicos.	GESTIÓN AMBIENTAL	Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental, territorial y global.
Implementar medidas orientadas a la adaptación y mitigación frente a los efectos del cambio climático para reducir la vulnerabilidad social-ambiental.		
Impulsar la gestión integral de riesgos con enfoque en la reducción de vulnerabilidades e identificación de amenazas.		

Fomentar y consolidar el desarrollo de las cadenas productivas del sector primario, con énfasis en la seguridad y soberanía alimentaria respetando los principios de la economía popular y solidaria.	FOMENTO DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y AGROPECUARIAS	Impulsar la transformación de la matriz productiva. Mejorar la calidad de vida de la población.
Crear políticas, programas y proyectos para fortalecer la innovación y emprendimiento productivo.		
Desarrollar políticas, programas y proyectos que potencialicen la articulación, la coordinación y difusión del sector turístico, con el compromiso de sus actores.		
Gestionar el ordenamiento integral y manejo sustentable de las unidades hidrográficas garantizando el aprovisionamiento de calidad y cantidad de agua para riego.	RECURSOS HÍDRICOS	Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global.
Mejorar y repotenciar la infraestructura física y ampliar la cobertura de los sistemas de riego existentes.		Consolidar el sistema económico, social y solidario de forma sostenible.
Consolidar el sistema de transporte y movilidad de la población, con énfasis a la producción y desarrollo de la provincia.	VIALIDAD	Impulsar la transformación de la matriz productiva. Mejorar la calidad de vida de la población.

Fuente: Taller de Foros Ciudadanos  
Elaboración: Dirección de Planificación del GPI.

Anexo 2: Objetivos estratégicos del plan de desarrollo y ordenamiento territorial de la provincia de Imbabura 2015-2035 alineadas a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Plan todo una Vida”

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	COMPETENCIA/FUNCIÓN	OBJETIVO PND 2017-2021
Incrementar la conservación, restauración e investigación de los ecosistemas estratégicos y su biodiversidad, asegurando el flujo y provisión de bienes y servicios ecosistémicos, encaminados al mejoramiento de la calidad ambiental en la provincia.	Gestión ambiental provincial.	Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones.
Incrementar el fomento productivo del sector agropecuario, artesanal, industrial, de servicios y turismo de la provincia de Imbabura.	Fomento de las actividades productivas y agropecuarias.	Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria.
Incrementar la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura de sistemas de riego y la gestión integral de cuencas hidrográficas de la provincia.	Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.	Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir rural.
Incrementar la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura vial para el desarrollo socio económico de la provincia.	Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial.	Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria.
Incrementar la efectividad del Sistema de Planificación Provincial con énfasis participativo, territorial e institucional.	Planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial.	Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas.
Incrementar la gestión de recursos de cooperación internacional para la ejecución de	Gestión de la cooperación internacional.	Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir rural.
planes, programas y proyectos de la provincial de Imbabura.		
Contribuir con el desarrollo humano integral para la población diversa de Imbabura, con énfasis en las personas y grupos prioritarios, en movilidad humana, mediante la coordinación y la complementariedad con los diferentes niveles del Estado para alcanzar el buen vivir.	Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución.	Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas.
Incrementar la efectividad del Sistema de Planificación Provincial con énfasis participativo, territorial e institucional	Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial.	Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía.
Incrementar la eficacia y eficiencia administrativa, financiera, tecnológica y desempeño del talento humano en base a la modernización y sistematización de la gestión institucional.	Todos los demás procesos habilitantes y agregadores de valor de la función de ejecución y administración correspondiente al Orgánico Estructural del GAD Provincial de Imbabura.	Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía.

Fuente: Directrices para la alineación de los PDOT de los GAD al nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2017 -2021, Acuerdo Ministerial SNPD-065-2017, SENPLADES.  
Elaboración: Subdirección de Planificación Territorial, Prefectura de Imbabura.

#### Anexo 4: Competencias y atribuciones por nivel de gobierno

COMPETENCIAS	ATRIBUCIONES POR NIVEL DE GOBIERNO			
	GOBIERNO	PROVINCIAL	CANTONAL	PARROQUIAL

	CENTRAL			
Gestión ambiental	Emitir políticas, a cargo del ministerio del ramo. Otorga licencia ambiental para proyectos de carácter estratégicos	Gobernar, dirigir, ordenar, disponer u organizar la Gestión Ambiental. Otorgar licencias ambientales en caso que el GAD Municipal no se califique. Establecer tasas vinculadas para generación de recursos	Otorgar licencias ambientales, calificarse como autoridades ambientales. Gestión integral de desechos. Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales.	Promoción de la preservación de la biodiversidad y protección del ambiente. Impulsar programas y proyectos de manejo sustentable de recursos naturales.
Gestión de cuencas hidrográficas	Ejecutar proyectos hídricos multipropósitos de carácter estratégico	Ejecutar obras de infraestructura	Mantenimiento de cuencas	
Riego y drenaje	Emitir políticas y regulaciones técnicas por la autoridad única del agua	Planificar, construir, operar, rehabilitar y mantener sistemas de riego		Gestión de mantenimiento y operación, por delegación o a las organizaciones comunitarias legalmente constituidas
Fomento de las actividades productivas y agropecuarias	Emitir políticas nacionales a través de la entidad rectora en materia productiva y agropecuaria	Fomento de las actividades productivas y agropecuarias. Definición de estrategias participativas, fortalecimiento de cadenas productivas. Generación y democratización de los servicios técnicos y financieros. Promover investigación científica y tecnológica. Generación de redes de comercialización. Gestión del turismo	Municipios con vocación agropecuaria, pueden ejercer la competencia por delegación de los gobiernos provinciales. Gestión del turismo	Fomento de las actividades productivas y agropecuarias. Definición de estrategias participativas, fortalecimiento de cadenas productivas. Generación y democratización de los servicios técnicos y financieros. Generación de redes de comercialización. Gestión del turismo

Fomento de la seguridad Alimentaria	Emitir políticas nacionales a través de la entidad rectora en materia de soberanía alimentaria	Producción sustentable de alimentos. Planificación y construcción de infraestructura	Producción sustentable de alimentos, planificación y construcción de infraestructura. Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, coordinará con los otros niveles de gobierno	Promoción de soberanía alimentaria. Asistencia técnica. Producción sustentable de alimentos, planificación y construcción de infraestructura, fomento de alimentos
Vialidad	Rectoría y normativa. Planificar, construir y mantener el sistema vial de las troncales nacionales y su señalización	Planificar, construir, y mantener el sistema vial provincial, no áreas urbanas	Planificar, construir y mantener la vialidad urbana. En las cabeceras parroquiales se coordinará con los gobiernos parroquiales rurales	Planificar y mantener el sistema vial en coordinación con los gobiernos provinciales
Cooperación internacional	Gestionar recursos y asistencia técnica			

#### Anexo 5: Guía de preguntas para la entrevista

**Tema:** Análisis de la gestión descentralizada de la competencia de cooperación internacional con recursos no reembolsables y asistencia técnica en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura en el periodo 2014-2018.

**Presentación:**

Muy buenos días (tardes) mi nombre es *Iván Cañarejo*, estudiante de la Especialización en Cooperación Internacional del Instituto de Altos Estudios Nacionales- IAEN. La idea es que tengamos una conversación lo más abierta posible sobre los temas de la gestión descentralizada de cooperación internacional, para lo cual plantearé algunas preguntas y usted me da su opinión desde su conocimiento y experiencia. Es importante que sepa que sus opiniones serán manejadas en forma confidencial. La máxima autoridad está al tanto de esta entrevista.

La entrevista que mantendremos está dividida en tres partes: 1) Capacidad institucional para la gestión de cooperación internacional, 2) Gestión descentralizada de cooperación. 3) Nivel de coordinación y participación ciudadana.

### 1. Datos del informante

1. Nombre			
2. Cargo			
3. Tiempo de trabajo			
3. Género			
4. Edad			
5. Autoidentificación étnica			
6. Fecha de la entrevista (dd/mm/aaaa)			
7. Correo electrónico			
8. Teléfono		9. Celular	

### 2. Cuestionario en relación al modelo de gestión y la capacidad institucional (para asumir la competencia)

1. ¿Cuáles son las acciones implementadas durante 2014-2018 en el GAD Provincial de Imbabura para asumir la competencia de cooperación internacional?
2. ¿Está claro el modelo de gestión que propone el Consejo Nacional de Competencias? (rectoría local, planificación, regulación, control y gestión) y ¿Cuál es el modelo de gestión implementado por la dirección general de cooperación internacional?
3. ¿Cómo está conformado la dirección de cooperación internacional dentro de la estructura orgánica del GAD Provincial?, ¿Cuánto personal tiene la dirección? y ¿cómo está distribuido para cumplir con los productos y servicios?
  - ¿Hay un presupuesto asignado por año (2014-2018) para la formación y capacitación del equipo técnico de la dirección?
4. ¿Ha participado el GAD provincial de Imbabura en eventos internacionales?

### 3. Cuestionario de cooperación descentralizada

1. ¿Las intervenciones de la cooperación internacional guardan coherencia con las prioridades de los instrumentos de planificación: ¿Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017?
2. ¿Cuáles son las estrategias y mecanismos de alineación de la cooperación internacional al PDOT y PND?
3. ¿Cuáles son los sectores de intervención (programas y proyectos) de la cooperación internacional gestionados por el GAD Provincial de Imbabura en el período 2014-2018?
4. Según la experiencia cómo se aplica la Agenda de la Eficacia (apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad)
5. ¿Algo que quiera agregar al respecto?

#### **4. Cuestionario para el nivel de coordinación y participación ciudadana.**

1. ¿Cuáles son los espacios de articulación y coordinación en el territorio liderados por el GAD Provincial en el ejercicio de la gestión descentralizada de cooperación?
2. ¿Qué proyectos y programas de la cooperación internacional se coordinan con las entidades del Ejecutivo y/o con los otros niveles de gobierno (municipio y parroquia)?
3. ¿Cómo se involucran los actores sociales, la ciudadanía?
4. ¿Los programas y proyectos presentados a la cooperación internacional descentralizada son priorizados juntamente con la ciudadanía?
5. ¿Algo adicional que quiera comentar al respecto?

¡Gracias por su colaboración!