

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

**IAEN**

**ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES “JOSÉ PERALTA”**

**TESINA**

**PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ESPECIALISTA EN  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO**

**TEMA**

**El Proyecto PRO-ODM en el CONGOPE: incidencia y posicionamiento  
institucional de un proyecto ejecutado con cooperación internacional**

**Gilma Sagbay Lituma**

**Febrero – 2013**

## **AUTORÍA**

Quien suscribe, GILMA EMPERATRIZ SAGBAY LITUMA, portadora de la cédula de ciudadanía N° 160018321-2, autora de la TESINA: **EL PROYECTO PRO-ODM EN EL CONGOPE: INCIDENCIA Y POSICIONAMIENTO INSTITUCIONAL DE UN PROYECTO EJECUTADO CON COOPERACIÓN INTERNACIONAL**; expreso que el presente trabajo de investigación es de mi exclusiva responsabilidad; y que los contenidos que se han desarrollado representan mi criterio y análisis, aplicando los conocimientos y técnicas aprendidas en el transcurso de las cátedras recibidas en la ESPECIALIZACIÓN EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, cursada en el Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN, en la ciudad de Quito.

Atentamente,

Gilma Sagbay Lituma

## **AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN DE LA TESINA**

Yo, GILMA EMPERATRIZ SAGBAY LITUMA, con cédula de ciudadanía N° 160018321-2, autora de la Tesina: **EL PROYECTO PRO-ODM EN EL CONGOPE:INCIDENCIA Y POSICIONAMIENTO INSTITUCIONAL DE UN PROYECTO EJECUTADO CON COOPERACIÓN INTERNACIONAL**, presentada a continuación; autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales –IAEN, a publicar en forma total o parcial copias de mi trabajo, para ser utilizados por el IAEN.

Atentamente,

Gilma Sagbay Lituma

## **DEDICATORIA**

Al recuerdo imperecedero de mi madre que con su ejemplo de tenacidad, trabajo incansable, superación y persistencia, me orientó para cada día luchar por un futuro mejor.

A mis hijos, a quienes les arrebaté tiempo y dedicación, para cumplir con este objetivo, convencida que este esfuerzo constituirá un ejemplo para su superación y .un referente para su desarrollo profesional.

A mis hermanos que a la distancia, siempre me apoyaron y brindaron su solidaridad en cada proyecto que impulso.

## **AGRADECIMIENTO**

Mi gratitud a la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional – SETECI, por haber financiado el costo de la Especialización.

A la Mcs. Cristina Jarrín, por haberme orientado y hecho posible la culminación de esta investigación, con sus conocimientos, asesoría y guía permanente.

Al Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, CONGOPE, por la apertura brindada para obtener la información, sustento de la investigación.

## Contenido

RESUMEN .....	8
INTRODUCCIÓN .....	10
Justificación del estudio .....	11
Planteamiento del Problema.....	12
Objetivo General .....	12
Objetivos específicos .....	13
Hipótesis 13	
Metodología de la investigación .....	13
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO .....	15
1.1    Instituciones y fortalecimiento institucional.....	15
1.2    Instituciones ejecutoras de la ayuda al desarrollo e importancia de su fortalecimiento .....	17
1.3    Fortalecimiento institucional como beneficio indirecto de programas y proyectos ejecutados con recursos de la cooperación internacional .....	18
1.4    Los gobiernos subnacionales como instituciones ejecutoras de programas y proyectos de cooperación internacional.....	21
CAPITULO II: EL PROYECTO PRO-ODM. UNA EXPERIENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL EN EL CONGOPE .....	28
2.1    El Proyecto PRO-ODM en el CONGOPE.....	29
2.2    Estrategias y procesos para fortalecer la institucionalidad del CONGOPE .....	31
2.3    Articulación institucional con los objetivos del Proyecto .....	33
2.4    Experiencias del CONGOPE con la intervención del Proyecto .....	34
CAPITULO III: EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES EJECUTORAS .....	36
3.1    La planificación territorial desde el enfoque del Proyecto PRO – ODM para la asistencia técnica y fortalecimiento de los GADs Provinciales.....	37
3.1.1    La planificación y el Ordenamiento Territorial .....	39
3.2    El Proceso de Descentralización, Transferencia de Competencias y mecanismos participativos impulsados por el CONGOPE con el acompañamiento del Proyecto PRO-ODM.....	41
3.2.1    La descentralización .....	41
3.2.2    El proceso de Transferencia de Competencias. ....	43
3.2.3    La participación ciudadana .....	45
3.3    Desarrollo Económico Territorial de los GADs Provinciales y la creación de capacidades institucionales. ....	47
3.3.1    El Desarrollo Económico Territorial.....	48
3.3.2    Capacidades instituciones .....	49

CAPÍTULO IV: RESULTADOS ALCANZADOS CON LA INTERVENCIÓN DEL PROYECTO PRO-ODM EN EL CONGOPE.....	51
4.1 Resultados en el ámbito institucional .....	51
4.2 Resultados en los Gobiernos Provinciales .....	54
4.3 Resultados en el contexto nacional:.....	55
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	57
GLOSARIO: .....	61
BIBLIOGRAFÍA: .....	63

## RESUMEN

La presente investigación analiza cómo el Proyecto PRO-ODM, ejecutado con recursos de la cooperación internacional española, incidió en el fortalecimiento institucional del CONGOPE, como Unidad Ejecutora de dicho proyecto y como entidad coordinadora de los Gobiernos Provinciales en el Ecuador; a través del desarrollo de capacidades e institucionalización de programas y herramientas surgidos de la ejecución de dicho proyecto.

Para ello, en el capítulo uno, se describe el marco teórico en el que se sustentará el estudio, enfocado a la importancia del fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades y cómo incide la cooperación internacional en la gestión de las instituciones y organizaciones receptoras de la ayuda; y cuál es el impacto de dicha ayuda en el fortalecimiento institucional. Para ello se analiza también la necesidad de incursionar en procesos de cambio organizacional por parte de las instituciones que tienen el rol de unidades ejecutoras de programas y proyectos de cooperación, lo cual hará posible optimizar la ayuda y que esta alcance el impacto en los receptores.

Analiza también la importancia que representa para los gobiernos descentralizados, como entidades ejecutoras de proyectos de cooperación, generar procesos de fortalecimiento institucional que les permitan mejorar su capacidad de gestión. Una posibilidad para lograrlo es la institucionalización de estrategias y herramientas utilizadas en la ejecución de proyectos específicos.

El capítulo dos describe cómo el proyecto PRO-ODM, ejecutado a través de la cooperación internacional española, cuyo objetivo fue desarrollar políticas para reducir la pobreza en el Ecuador, aportó para que el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), como entidad coordinadora del proyecto PRO-ODM, impulse procesos de fortalecimiento institucional en el ámbito interno para lograr desarrollar capacidades que permitan alinearse a los objetivos del proyecto PRO-ODM y de los Gobiernos Provinciales.



En el capítulo tres, se realiza un análisis como el CONGOPE se alineó al proyecto PRO-ODM y al marco jurídico vigente y generó sinergias con algunas de las estrategias propuestas por el proyecto PRO-ODM, principalmente al fortalecimiento de la planificación territorial, la gobernabilidad, la descentralización, procesos participativos y el desarrollo económico territorial.

El capítulo cuatro presenta los resultados alcanzados por el CONGOPE con la intervención del proyecto PRO-ODM y cómo los diferentes procesos y programas propuestos y desarrollados por dicho proyecto, han sido aprovechados, adaptados e institucionalizados por el CONGOPE. Se describe además, la necesidad de garantizar la continuidad de los proyectos financiados con recursos de la cooperación internacional, sobre todo aquellos que hayan significado importantes aportes no sólo para los beneficiarios, sino para las instituciones ejecutoras; y se destaca la necesidad de articular los procesos dando énfasis a la participación de los actores involucrados para lograr desarrollar capacidades que fomenten el fortalecimiento institucional.

Finalmente en el quinto capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones del caso, con el afán de dar sostenibilidad y continuidad a futuras investigaciones relacionadas sobre este tema.

**Palabras claves:** fortalecimiento, capacidades, desarrollo, territorio, pobreza.

## INTRODUCCIÓN

La eficacia de la cooperación internacional en los territorios es un tema que ha tomado relevancia en el debate internacional de los últimos años. Qué tan positiva o negativa ha resultado la intervención de la cooperación internacional a nivel local es motivo de análisis y discusiones académicas. Algunos análisis indican que la intervención de la cooperación internacional en los territorios ha logrado el impacto deseado en el desarrollo local (San Román, 2003). Otros análisis argumentan que el impacto de la cooperación a este nivel no ha cumplido con los objetivos planteados, y por lo tanto, su contribución al desarrollo y a la gobernanza local ha sido por decir lo menos, pobre (Arcos, 2001).

En el caso ecuatoriano, la cooperación se ha constituido como un complemento a la implementación de programas y proyectos de los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales. A nivel institucional, se evidencian intervenciones de la cooperación internacional para contribuir al desarrollo y fortalecer la gobernanza de los gobiernos subnacionales.

En el año 2005, la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECID, con el apoyo financiero y logístico del en ese entonces, Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, ahora Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, CONGOPE, firmaron un convenio para el diseño de estrategias territoriales de reducción de la pobreza dentro del marco del proyecto PRO-ODM<sup>1</sup>. El objetivo principal del proyecto PRO-ODM fue el fortalecer la institucionalidad de los gobiernos provinciales para implementar estrategias que permitan reducir la pobreza y por lo tanto, cumplir al 2015 con el objetivo número uno de los Objetivos del Milenio que es el de “Erradicar la pobreza Extrema y el Hambre”.

No obstante, a pesar de que el objetivo del proyecto PRO-ODM se encaminó a fortalecer la institucionalidad de los gobiernos provinciales como beneficiarios finales,

---

<sup>1</sup> El proyecto PRO – ODM, fue una intervención del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, con el propósito de brindar APOYO A LA Elaboración e Implementación e implementación de Estrategias Provinciales de Reducción de Pobreza y Desarrollo en el Marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

el impacto de la intervención de esta cooperación propició que paralelamente se de paso por parte de las autoridades del CONGOPE a una redefinición institucional, bajo el argumento de que la adopción de algunas de las estrategias planteadas desde el proyecto PRO-ODM, podrían servir como componentes que fortalezcan la capacidad del CONGOPE de asesorar, capacitar y prestar asistencia técnica a sus asociados, los Gobiernos Provinciales.

Fue así que, poco después, algunas de las líneas estratégicas planteadas por el proyecto PRO-ODM entre las que cuentan: trabajar desde una perspectiva multidisciplinar, incursionar en procesos de concertación social, impulsar el fortalecimiento institucional y la gestión por resultados, entre otros, se institucionalizaron en el CONGOPE a través de la creación de Direcciones Técnicas, como son las direcciones de Planificación, Gobernabilidad y Descentralización y Desarrollo Económico Territorial.

En suma, la cooperación no solo tuvo un impacto directo tras conseguir la implementación de estrategias para reducir la pobreza en los territorios, sino que también generó un impacto indirecto al incentivar un redireccionamiento estratégico en el CONGOPE, a pesar que este último no constaba como uno de los beneficiarios finales del proyecto PRO-ODM; sino que en un principio fue asumido únicamente como un promotor de la ejecución del proyecto.

El presente estudio analiza si en efecto, la intervención del proyecto PRO-ODM provocó indirectamente un redireccionamiento de la estructura organizativa del CONGOPE, sobre todo en su capacidad institucional de brindar asesoría y asistencia técnica a sus asociados los Gobiernos Provinciales.

### **Justificación del estudio**

A pesar de que la ayuda al desarrollo en el Ecuador, se refieren a mediados del siglo veinte, en el medio rural del sector indígena de la sierra, a cargo de la Misión Andina del Ecuador, (MAE), (Bretón 2001), son los ochenta y sobre todo los noventa los que registran evidencias del balance de la cooperación internacional en el Ecuador (Arcos, 2001).

La literatura en este sentido propone el debate alrededor del impacto de la cooperación al desarrollo económico y social de los países receptores; sin embargo, no se evidencian trabajos sobre cómo la intervención de la cooperación en determinados actores, sobre todo actores locales, han influenciado a que otros actores indirectos adapten las recomendaciones surgidas de proyectos y programas de cooperación. Es así que el presente análisis se desarrolla a partir de la experiencia del proyecto PRO-ODM y la consecuente influencia en la reformulación de procesos que fortalecieron la institucionalidad de un actor indirecto del proyecto, como es el caso del CONGOPE. El aporte de este estudio va por esa línea y pretende contribuir a cubrir ese espacio de investigación poco abordado en el país.

## **Planteamiento del Problema**

Es necesario contextualizar cómo en la relación proyecto PRO-ODM y Gobiernos Provinciales se inserta un tercer actor – el CONGOPE- a modo de beneficiario indirecto y cómo se desarrollan a partir de ese momento, una serie de acciones para lograr el redireccionamiento institucional en el CONGOPE en base a las herramientas, metodologías y procesos planteados por el proyecto como apoyo a los gobiernos provinciales.

Dicho redireccionamiento se constituye de esta manera, en una oportunidad para fortalecer el desarrollo de capacidades y consolidar la gestión institucional del CONGOPE; así mismo, como una oportunidad para impulsar programas que fomenten la disminución de la pobreza en los territorios de sus asociados, los Gobiernos Provinciales.

## **Objetivo General**

Analizar en qué medida el proyecto PRO-ODM ejecutado través de la cooperación española, aportó para institucionalizar en el CONGOPE estrategias y procesos similares a aquellos implementados en las provincias donde se ejecutó el proyecto; logrando que

el CONGOPE se convierta en un beneficiario indirecto, y no únicamente en una entidad ejecutora del mismo.

### **Objetivos específicos**

- Identificar el grado de posicionamiento conceptual y de gestión de las estrategias y procesos implementados por el proyecto PRO-ODM y adoptados por el CONGOPE;
- Determinar si las estrategias y procesos planteados desde el proyecto PRO-ODM contribuyeron para una gestión planificada con enfoque territorial desde el CONGOPE; y,
- Establecer si la gestión del proyecto, permitió incursionar en procesos de fortalecimiento y desarrollo de capacidades institucionales en el CONGOPE.

### **Hipótesis**

Las estrategias y procesos propuestos por el proyecto PRO-ODM para el desarrollo de las provincias involucradas en dicho proyecto, permitieron indirectamente incursionar en procesos innovadores de la gestión institucional del CONGOPE. Esto permitió institucionalizar unidades técnicas especializadas con el afán de brindar asistencia y asesoría técnica con enfoque integral a los Gobiernos Provinciales como asociados del CONGOPE.

### **Metodología de la investigación**

La presente investigación utiliza el método deductivo, con el cual, a partir de conceptos y planteamientos generales, se podrá identificar y analizar las relaciones que existen entre diferentes planteamientos diferentes Este método permite además llegar a conocer las situaciones, evidencias y actitudes trascendentes a través del desarrollo y descripción de actividades, objetos, procesos y actores inmersos en la investigación, logrando identificar resultados que se desprendan de dicho análisis.

Es así que, el estudio realiza un análisis de las experiencias y logros alcanzados en la gestión del CONGOPE, luego de la intervención del proyecto PRO-ODM, para, en base a aquella experiencia, identificar las posibilidades de fortalecimiento institucional en el ámbito técnico y administrativo alcanzadas por el CONGOPE.

## **CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO**

El marco teórico aborda la revisión de la literatura que argumenta cómo la cooperación internacional puede incidir positivamente en la capacidad organizacional de aquellas instituciones y organizaciones ejecutoras de programas y proyectos financiados con recursos de la cooperación.

En tal virtud, el presente capítulo se estructura en cuatro secciones. Primero se parte del análisis de lo que se entiende por instituciones y fortalecimiento institucional y como dicho fortalecimiento incide en el desarrollo de capacidades institucionales. Se plantea también cómo la cooperación internacional puede aportar a dicho fortalecimiento. Una segunda sección aborda a las instituciones ejecutoras de la ayuda al desarrollo, analiza la importancia de su fortalecimiento, y contextualiza a los actores claves de la ayuda al desarrollo como son los cooperantes, las instituciones u organizaciones ejecutoras y los beneficiarios finales.

En la tercera sección se plantea al fortalecimiento institucional como beneficio indirecto de programas y proyectos ejecutados con recursos de la cooperación internacional y los procesos de cambio organizacional que pueden requerir las instituciones ejecutoras de programas y proyectos implementados a través de la cooperación internacional, para lograr alcanzar los objetivos de los mismos. En la cuarta sección se plantean los nuevos retos de los gobiernos subnacionales en el campo del fortalecimiento institucional y su gestión del desarrollo.

Debido a que la presente investigación no pretende analizar la eficacia de la ayuda al desarrollo, la siguiente revisión bibliográfica se circunscribe exclusivamente al ámbito de análisis que plantea cómo la ayuda afecta positivamente la capacidad organizacional de aquellas instituciones coordinadoras y ejecutoras de programas y proyectos financiados con recursos de la cooperación internacional.

### **1.1 Instituciones y fortalecimiento institucional**

Para la presente investigación, no se aborda el concepto de institución desde la perspectiva sociológica, desde la cual una institución puede ser asumida como una estructura del orden social que rige el funcionamiento de una sociedad a través de un conjunto de creencias, normas de conducta y costumbres instituidas por la colectividad (Durkheim;1986); sino, que se utiliza el concepto de institución desde la perspectiva organizacional, en la cual una institución se entiende como “una organización que desempeña una función de interés público” y puede asumirse como sinónimo de organismo o entidad, cuya estructura y funcionamiento pueden ser sujetos de mejora y evaluación (Correa et Al, 1996: 23).

Entendida así, una institución debe presentar, entre otras (Correa et Al, 1996: 25):

- Visión, misión y valores organizativos
- Estructura organizacional y división de funciones.
- Propósitos, metas y objetivos.
- Recursos físicos, económicos, humanos y financieros.
- Estrategias para superar conflictos.
- Medición del impacto social de sus acciones.

Todos estos componentes se estructuran y viabilizan a través de estrategias, las cuales deben ser institucionalizadas, entendiéndose a la institucionalización como “el proceso de transformación de una práctica o servicio, desde una situación informal e inorgánica hacia una situación altamente organizada, con una práctica estable, cuya actuación puede predecirse con confianza, continuidad y proyección en el tiempo” (Arnoletto, 2007: 59). En esta perspectiva, todo proceso y estrategia una vez institucionalizado, siempre es perfectible.

En este contexto, se entiende al fortalecimiento institucional como una oportunidad para las organizaciones e instituciones que buscan emprender e impulsar su gestión a través de procesos innovadores y sistémicos, optimizando los recursos humanos y materiales disponibles, en donde las instituciones deben ajustarse a nuevos enfoques de gestión e innovación, que permitan la construcción de capacidades institucionales, requiriéndose que sus equipos de trabajo se apropien y consoliden procesos que permitan generar



mecanismos de participación de los diferentes actores. Para lograr este objetivo es prioritario partir de una revisión integral de la situación institucional actual (línea de base) y tener claro hacia dónde ésta quiere llegar (Luhmann, 1991).

## **1.2 Instituciones ejecutoras de la ayuda al desarrollo e importancia de su fortalecimiento**

Si bien es cierto, la cooperación internacional responde a una relación entre donante y socio receptor, quienes canalizan y ejecutan los fondos provenientes de la cooperación internacional son en la mayoría de los casos instituciones u organizaciones de los países donantes o de los países socios receptores.

Por lo tanto, en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo, se entiende a las instituciones como todas aquellas vinculadas tanto a canalizar recursos provenientes de la cooperación, como aquellas que coordinan y ejecutan programas y proyectos en los países socios (Morillo, 2008) de allí su nombre de instituciones coordinadoras o ejecutoras.

En el campo de la ayuda al desarrollo, la intervención de la cooperación internacional no sólo se ha resumido al impacto de dicha ayuda en el desarrollo económico, político y social de los beneficiarios finales, sino también al impacto sobre la capacidad de gestión de las instituciones u organizaciones que ejecutan los programas y proyectos provenientes de la cooperación.

Por lo tanto, el fortalecimiento institucional es trascendental para incursionar en cambios y transformaciones que requieren las instituciones para mejorar el desempeño de sus respectivos elementos internos y externos, para de este modo lograr que éstas puedan constituirse en el espacio propicio para articular a la cooperación internacional como socio estratégico para el desarrollo. Dichos cambios y transformaciones se traducen en mecanismos de fortalecimiento de capacidades implementados para la óptima ejecución de programas y proyectos en los territorios de intervención, y a la vez para la apropiación de estrategias y procesos en las mismas entidades coordinadoras y ejecutoras. En este sentido se argumenta que *“la eficacia de la ayuda está condicionada*

*a la capacidad que el receptor (en este caso las instituciones ejecutoras), tiene para gestionar de forma adecuada los recursos de cooperación recibidos” (Alonso, 2005: 24-41).*

Alonso señala que los resultados e impacto de los programas y proyectos ejecutados por estas entidades dependerán de la capacidad técnica e institucional de las entidades ejecutoras. En otras palabras, a mayor debilidad técnica e institucional por parte de la entidad ejecutora, menor impacto y calidad en los resultados esperados (Collier y Dollar, 2004).

Desde este punto de vista es fundamental que las instituciones u organizaciones ejecutoras cuenten con capacidad institucional, para asumir la coordinación o ejecución de programas y proyectos, situación que es clave al momento de medir resultados, por tanto es necesario ejecutar una gestión orientada a resultados, a fin de medir el impacto en los territorios objeto de la ayuda.

### **1.3 Fortalecimiento institucional como beneficio indirecto de programas y proyectos ejecutados con recursos de la cooperación internacional**

Partiendo de la afirmación de North (1990, 214–218.) de que “las instituciones importan”, el desarrollo institucional de las mismas parece tener relevancia a medida que el desarrollo ya no se lo concibe únicamente como un proceso de acumulación de capital, sino también como un proceso de cambio organizacional como lo defienden (Hoff y Stiglitz 2001). Es decir, la noción sobre las instituciones como fuentes de gestión, generación, acumulación, promoción y difusión de capital ya sea este financiero, económico, humano o social, no sólo radica en la capacidad institucional de atender a través de servicios las demandas de una población determinada, sino también de la capacidad de organización institucional interna para ejecutar y proveer los servicios que la población requiera.

En este sentido, la literatura marca una diferencia entre qué tan eficaz es la ayuda al desarrollo desde la perspectiva de los beneficiarios finales versus qué tan eficaz es la ayuda que brindan las instituciones u organizaciones ejecutoras de cooperación a nivel

nacional y sobre todo local. A pesar de que los dos ámbitos están íntimamente relacionados al momento de medir la eficacia de la ayuda, tal y como lo establece la Declaración de París,<sup>2</sup> es precisa la distinción entre el un ámbito y el otro.

Estudios recientes sobre el impacto de la ayuda de la cooperación internacional al fortalecimiento institucional de las organizaciones ejecutoras, se enfocan en el debate (...) “más amplio sobre las fuerzas que impulsan dicho fortalecimiento, entendiéndose desde la noción que la ayuda puede además de producir los impactos deseados en los beneficiarios finales, contribuir al fortalecimiento institucional de quienes implementan y ejecutan programas y proyectos de cooperación internacional” (Tizano, 2003; et al. s.a. 187-220).

Así mismo, autores como (Burnside y Dollar, 2004: 781-784), consideran que el impacto de la ayuda al desarrollo depende de otros factores tales como, “las cualidades específicas de las instituciones y organizaciones ejecutoras en ámbitos como la experiencia en administración y gestión pública, relacionamiento con sectores políticos y sociales, experiencia en procesos de gobernabilidad intersectorial; en especial con los socios directamente involucrados, así como condiciones favorables a nivel social, político y económico de la población beneficiaria”.

Aunque la mayoría de la literatura se desarrolla alrededor del cambio organizacional que enfrentan los países donantes en su afán de garantizar una mejor distribución de la ayuda a sus socios receptores, en donde una pobre calidad institucional es una fuente de inestabilidad que afecta no solo a la institución o la organización interna de la misma, sino también a su desempeño en la ejecución de programas y proyectos, y por lo tanto, en el desarrollo de los beneficiarios; análisis sobre el tema intentan demostrar que los cambios organizacionales a nivel de las instituciones ejecutoras de cooperación también han influenciado para que los recursos de la cooperación, y sobre todo, el impacto al desarrollo de los beneficiarios vaya acorde a lo esperado (Keohane, 1999).

---

<sup>2</sup> La Declaración de París, señala 5 principios: La apropiación, la alineación, la armonización, la gestión por resultados y la mutua responsabilidad. De ellos, la mutua responsabilidad señala la responsabilidad que tienen tanto los donantes como los receptores sobre el impacto y los resultados de desarrollo.

En este sentido, los recursos provenientes de la cooperación internacional tienen mayor relevancia y su intervención tiene mayor alcance cuando sus instituciones y organizaciones ejecutoras aseguran capacidad en la gestión y ejecución de programas y proyectos. Por lo tanto, cuando el impacto de la cooperación internacional involucra además de un beneficiario específico en un territorio determinado, el fortalecimiento institucional de sus entidades ejecutoras, tendrá un impacto integral.

Es así, que los reajustes institucionales tal y como lo plantea (Kaplan; 1997: 4-8) “son intentos de respuesta a un conjunto de dilemas y retos; y por lo tanto, los procesos de cambio organizacional/institucional no son otra cosa que la consecuencia a las demandas externas, sobre todo de la población directamente beneficiada”. Estos cambios organizacionales/institucionales constituyen un conjunto de oportunidades para el fortalecimiento y mejor desempeño de las instituciones ejecutoras, así como una desventaja para las instituciones que mantienen procesos caducos y no existe el respectivo involucramiento de los diferentes actores internos que son los responsables de la ejecución.

Cárdenas, 2002: 68, argumenta que el cambio organizacional de las instituciones ejecutoras funciona como la contraparte institucional al proceso de desarrollo territorial y resalta la importancia positiva de entrar en estos procesos de cambio. Ser una contraparte -según la autora-, se expresa “*en una estrategia de desarrollo institucional para la reconversión de su aparato administrativo y la capacitación de su personal*”, lo que les permite consolidarse como instituciones ejecutoras reconocidas por su capacidad administrativa, de ejecución y liderazgo.

Dichos cambios organizacionales y por lo tanto la capacidad de las instituciones ejecutoras para garantizar un mejor desempeño en la ejecución de programas y proyectos con recursos de la cooperación, generalmente implican una serie de reformas que responden a las atribuciones y funciones que desempeñan. En este sentido, la cooperación internacional ha intervenido en este espacio de reformulación de servicios y de procesos institucionales, apostando a que dichos cambios organizacionales fortalezcan la institucionalidad de aquellos actores ejecutores, generadores de política pública y promotores del desarrollo.

Por lo tanto, la cooperación internacional puede ser vista como una oportunidad para incidir en un cambio estructural de las instituciones y poblaciones receptoras de la ayuda, para lo cual es fundamental visibilizar a la cooperación desde otro enfoque, en el que la ayuda tenga mayor relevancia y la intervención mayor sentido, a fin de lograr también un cambio organizacional de las instituciones receptoras. Es decir, un beneficio doble.

Es así, que al hablar de cambio organizacional o institucional, “debemos contrastar lecciones aprendidas del pasado, generando sinergias con nuevos modelos de gestión, pues esto permitirá a las instituciones fortalecerse de las experiencias del pasado, logrando incidencias en *el presente y futuro*” (North; 1990: 214-218). Los procesos de intervención y experiencias deben ser observados en las instituciones, por cuanto no siempre se da continuidad a los programas y proyectos desarrollados, y peor aún se analiza la posibilidad de institucionalizar las estrategias y procesos aprendidos. Esta situación incide de manera directa en el desarrollo organizacional de las instituciones, que se debilitan debido a la falta de políticas que apalanquen y den sostenibilidad a los procesos, y a la falta de seguimiento y continuidad establecida por las autoridades que asumen una nueva gestión.

En algunos casos, la falta de experiencia en gestión pública es uno de los determinantes para una pobre ejecución. En otros casos, crisis de gobernanza<sup>3</sup> local, ausencia de procesos participativos y de rendición de cuentas, seguridad jurídica débil o ausente, intereses geopolíticos, e instituciones débiles e ineficientes son algunos de los factores que repercuten en la calidad de la ejecución de la gestión pública en general.

#### **1.4 Los gobiernos subnacionales como instituciones ejecutoras de programas y proyectos de cooperación internacional**

Los gobiernos subnacionales se encuentran inmersos en constantes cambios que toman fuerza a principios de los 90 del siglo pasado en América Latina, buscando consolidarse

---

<sup>3</sup> Es el resultado de la creciente demanda social de servicios asistenciales que no puede cubrir financieramente por los recursos disponibles y los bajos niveles de ingresos., es resultado de la crisis económica, es decir de una crisis fiscal esencialmente que es empujada por nuevas correlaciones del poder de los actores involucrados que se multiplican y que se interrelacionan con las organizaciones políticas.

en el marco de profundas reformas que se evidencian cada vez más en la región; y cuyo objetivo respecto al fortalecimiento institucional se enmarca en la eficiencia en la prestación de servicios, acompañado por mecanismos de rendición de cuentas a sus representados. Para el cumplimiento de este objetivo, se constituye en un factor condicionante el fortalecimiento de capacidades de las instituciones locales, las cuales deben ser dinámicas, flexibles y capaces de ajustarse a los cambios del entorno<sup>4</sup> (FIIAP, 2010).

Las instituciones para fortalecerse y lograr el desarrollo de sus territorios deben ajustarse a los constantes cambios imperantes en su entorno, debido ya sea a factores internos o externos<sup>5</sup> (Boisier, 1997), lo que implica abrir espacios de reflexión y participación, para lograr la apropiación, generación y desarrollo de capacidades organizativas y operativas, que permitan mejorar el cumplimiento de las funciones de una institución, que incluye el desarrollo de formas de comunicación interna y externa, desarrollo de procedimientos, estructura organizacional y aprendizaje de técnicas y métodos de trabajo para funciones específicas; en donde el fortalecimiento institucional se constituye en uno de los ejes conductores de toda organización y más aún en los territorios, cuando la responsabilidad por mandato recae en las autoridades locales que deben apropiarse y lograr institucionalizar las diferentes iniciativas locales para que estas se conviertan en programas y proyectos consistentes que generen valor agregado (Gangotena, 2007).

En la mayoría de países, los gobiernos locales son en muchos de los casos, los encargados de canalizar, a través de sus instituciones locales, recursos de la cooperación internacional para la ejecución de distintos programas y proyectos que apoyen al desarrollo de sus territorios. Sin embargo, no todos los gobiernos locales y sus

---

<sup>4</sup> “...Los funcionarios que participan en los procesos de revisión mejoran considerablemente su formación y en consecuencia su capacidad de decisión, todo ello reduce a su vez la influencia que sobre ellos pueda tener la presión o coerción externa a la hora de decidir sus políticas públicas... busca con ello contribuir a mejorar las capacidades institucionales en la planificación, ejecución, evaluación y rendición de cuentas de los gobiernos de América Latina y el Caribe –de sus políticas, programas y proyectos públicos–.Además, busca crear, fortalecer y gestionar redes que faciliten e incentiven el intercambio de experiencias y la difusión de conocimientos entre profesionales, organismos e instituciones de los países de América Latina y el Caribe sobre planificación, economía y gestión del sector público.

<sup>5</sup> ¿Es el crecimiento ahora endógeno, como lo postulan las “nuevas” teorías del crecimiento (Romer, Lucas, otros)? Si lo fuera, ¿lo es también en el nivel sub-nacional? ¿No será necesaria una mayor “fineza” analítica al descender en la escala del territorio y distinguir entonces la exogeneidad del crecimiento de la endogeneidad del desarrollo Boisier, nos invita a reflexionar: ¿Es el desarrollo, ampliamente entendido, sólo un resultado de la capacidad auto-organizativa de toda organización social (país, región, comuna)? ¿Lo es sólo de la efectividad de una “ingeniería de la intervención en el territorio”? ¿Será acaso el resultado de un “mix” virtuoso de ambos procesos?.

instituciones están en capacidad de ejecutar programas y proyectos de cooperación internacional y aun así lo hacen.

Por tanto les corresponde a los gobiernos subnacionales, asumir nuevos retos en la gestión pública. Es aquí donde juega un papel preponderante el fortalecimiento institucional, considerando que “el desarrollo no debe ser impuesto desde arriba, sino que debe venir de la base<sup>6</sup>, para lograr una verdadera participación y empoderamiento de los diferentes actores que sumen esfuerzos para la construcción de sus territorios”. (Max Neef, 1998: 18).

Fortalecer el desarrollo de capacidades organizacionales, no significa desviar o “gastar” innecesariamente recursos que deberían estar destinados a la provisión de servicios sociales y a la producción de bienes públicos. “Al invertir en el desarrollo de capacidades organizacionales, el uso de los recursos será más eficaz en tanto la organización u organizaciones involucradas, tengan las capacidades de gestión necesarias para llevar de forma sostenible los proyectos que se propongan, los cuales a su vez generarán los bienes y servicios que esas poblaciones priorizan y requieren”<sup>7</sup> (Villar, 2009: 5).

Así mismo, a decir de (Villar, 2009) considera fundamental que las instituciones de los gobiernos subnacionales establezcan líneas estratégicas que guíen las negociaciones y acuerdos con los cooperantes; así como con los diferentes organismos del gobierno central y los actores del territorio, estableciendo reglas claras, que sean el paraguas de la intervención, y que permitan evidenciar resultados a corto, mediano y largo plazo. Escenarios en los que se requiere el involucramiento y participación de actores, para alcanzar el desarrollo de capacidades institucionales y territoriales; considerando que la

---

<sup>6</sup> En lo social, la creciente fragmentación de identidades socioculturales, la falta de integración y comunicación entre movimientos sociales, la creciente exclusión social y política y el empobrecimiento de grandes masas, han hecho inmanejables los conflictos en el seno de las sociedades, a la vez que imposibilitan las respuestas constructivas a tales conflictos. En lo económico, el sistema de dominación sufre actualmente cambios profundos, donde inciden de manera sustancial la mundialización de la economía, el auge del capital financiero con su enorme poder concentrador, la crisis del Estado de Bienestar, la creciente participación del complejo militar en la vida económica de los países, y los múltiples efectos de las sucesivas oleadas tecnológicas en los patrones de producción y consumo.

<sup>7</sup> “Al fortalecer las capacidades de las organizaciones, mejorar el capital social y promover la democracia, a través de los diferentes proyectos (sean del sector de la educación, salud o generación de ingresos), las organizaciones estarán en mejores condiciones para que ellas, en alianza con otras organizaciones, generen durante el proyecto y posteriormente a la finalización del mismo los productos y servicios orientados a la disminución de la pobreza (cuarta categoría). Las variables utilizadas para evaluar la disminución de la pobreza son: ampliación de las oportunidades locales (en educación, salud y vivienda), económicas (generación de ingresos y emprendimientos) y culturales”.

apropiación de herramientas y metodologías implementadas a través de la ejecución de programas y proyectos gestionados con la cooperación, deben ser aprovechadas al máximo; y si los resultados son positivos, deben constituirse en un referente para la intervención en nuevos proyectos y programas que promueva la institución.

Para el Ecuador, a partir del 2008, se inicia una nueva etapa y reto para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que cuentan con un marco jurídico que define su accionar y ámbito competencial, establecido en la Constitución de la República, en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) y en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; en los cuales se establece de manera expresa la competencia de gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Según la disposición constitucional, al gobierno nacional le corresponde impulsar e institucionalizar políticas públicas competentes a la cooperación internacional, que viabilicen y articulen los procesos con los diferentes niveles de gobierno, observando que las relaciones con la cooperación internacional, respondan a los intereses de la población a la que está dirigida la ayuda. (Constitución de la República del Ecuador. Art. 416).

En este contexto la Constitución de la República, faculta a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a “gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias” (Art.263, numeral 8). Por tanto, les corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, alinearse a los procesos nacionales, con la responsabilidad fundamental de promover y ejecutar en los territorios programas y proyectos, que sean sostenibles en el tiempo. Es así que estas instituciones juegan un papel preponderante para articular la oferta de la cooperación internacional con la demanda, plasmando en proyectos viables que cubran la demanda de los tejidos sociales en sus respectivos territorios.

Por su parte, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, determina como una competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado provincial (Art. 42, literal g) gestionar la cooperación internacional para



el cumplimiento de sus competencias, por tanto se encuentran facultados para gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de los objetivos nacionales, de sus planes de desarrollo y los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia.(Art. 131). Encontrándose facultados así mismo a promover los estatus de hermanamientos con gobiernos descentralizados de otros países del mundo, en el marco de la cooperación internacional (Art. 293).

Así mismo, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, faculta la integración de los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, cuya atribución es velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial respectivos; (Art. 29: numeral 4). Determinándose que la Gestión de la cooperación internacional no reembolsable, será ejercida por los gobiernos autónomos descentralizados, y se orientarán por las políticas nacionales y a los respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. (Art. 68)

El marco jurídico vigente faculta a los Gobiernos Autónomos Descentralizados el ejercicio de esta competencia, que permite gestionar recursos tanto económicos como humanos para los territorios, por tanto les corresponde incursionar en programas y proyectos sostenibles que permitan a los territorios alcanzar su desarrollo sostenible, fortaleciendo las capacidades institucionales.

Para cumplir con el nuevo rol y competencias asignadas, los Gobiernos subnacionales tienen la responsabilidad de incursionar en procesos de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades, lo que implica potenciar las capacidades del talento humano, de las instituciones que lideran en los territorios y de las organizaciones que las conforman; considerando que solo el fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades permitirán a los territorios, aprovechar los recursos de la cooperación internacional para dinamizar los territorios e impulsarlos hacia el desarrollo y la competitividad.

De ahí la necesidad, que los GAD, promuevan e impulsen su fortalecimiento institucional, a través de procesos de formación de capacidades locales para promover el desarrollo de los territorios, y establecer programas integrales de apoyo a sectores económicos y sociales, entre otros; y de este modo lograr que los gobiernos locales se constituyan en los principales promotores y articuladores del desarrollo en el territorio de acuerdo a los roles y competencias que constitucionalmente les han sido asignados (López y Bedoya, 2004).

En este sentido (Cárdenas, 2002) sostiene que sólo el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las instituciones de los gobiernos subnacionales y por ende su cambio organizacional, les permitirá a estos asumir con mayor responsabilidad y experiencia, la gestión y ejecución de programas y proyectos vinculados a la cooperación internacional, y lo más importante, lograr el impacto deseado en el territorio; cuando las instituciones y organizaciones hayan logrado desarrollar capacidades e institucionalizar procesos, estaremos hablando de fortalecimiento institucional, lo que permitirá visibilizar ventajas comparativas y generar oportunidades de desarrollo y sostenibilidad en el ámbito de la gestión interna, así como de los territorios. De este modo, las instituciones fortalecidas se convierten en pilares que dan sostenibilidad a los diferentes planes, programas y proyectos que ejecutan las instituciones.

Gangotena et Al, sostiene que un componente de vital importancia para el fortalecimiento institucional, es el desarrollo de las capacidades de sus funcionarios (o talento humano) a partir del cual será posible identificar nuevas habilidades y generar procesos de aprendizaje para fortalecer los conocimientos, actitudes y destrezas, etc.; El fortalecimiento del recurso humano se traduce en un aumento de la capacidad de gestión, a través del mejoramiento de los procesos internos, sin dejar de lado el marco normativo institucional, que implica contar con normas, reglas y políticas claras para intervenir.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) tienen la responsabilidad fundamental de desarrollar estrategias de gestión con la cooperación internacional, para que los proyectos que se ejecuten representen beneficios tangibles para los sectores a los que se canaliza la ayuda

Una importante experiencia de la ejecución de un proyecto a través de la cooperación internacional, con el cual; además de los objetivos planteados en el proyecto como tal, se logró incorporar en las instituciones ejecutoras estrategias y herramientas que permitieron mejorar la gestión institucional, fue el proyecto PRO-ODM, ejecutado con recursos de la cooperación internacional española, y coordinado por el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales (CONGOPE).

En el siguiente capítulo se analizará cómo a través del proyecto PRO-ODM, se logró fortalecer la capacidad institucional del CONGOPE y como para poder viabilizar todos estos propósitos fue necesario que el CONGOPE como institución/entidad coordinadora y ejecutora de lineamientos y asesoría para los Gobiernos Provinciales, impulsó y desarrolló procesos de fortalecimiento institucional que les hiciera posible mejorar su capacidad de gestión, constituyéndose en un facilitador y articulador con los diferentes sectores estratégicos del ámbito nacional y territorial, para lograr una intervención participativa que permita alcanzar resultados a corto, mediano y largo plazo y que sean el resultado de propuestas estructuradas y consensuadas por los actores del territorio.

## **CAPITULO II: EL PROYECTO PRO-ODM. UNA EXPERIENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL EN EL CONGOPE**

Es de observarse que la Cooperación, no va de “dinero que cambia de manos”, sino de “ideas que cambian las mentes”, con objetivos mixtos promoción del desarrollo en aquellos países en desarrollo (PED), la Cooperación Internacional<sup>8</sup>, no es un instrumento, sino un medio para alcanzar objetivos en donde deben primar intereses compartidos, no puede ser vista como una cuestión de reparto de fondos para el bienestar social global, sino una inversión en el futuro global, en donde la palabra clave es interdependencia (Domínguez: 2010).

En este ámbito, (Morillo, 2008), sostiene que al hablar de cooperación, se vinculan las instituciones responsables de canalizar recursos como aquellas que coordinan y ejecutan programas y proyectos en los países de intervención, aseveración que se alinea con la posición de los autores (Burnside y Dollar, 2004) quienes sostienen que el impacto de la ayuda al desarrollo dependen de otros factores que están vinculados al grado de experiencia en gestión pública, por parte de las instituciones involucradas y las condiciones del entorno.

Bajo este enfoque en el presente capítulo se analiza como el CONGOPE, con la intervención del Proyecto PRO-ODM, se fortalece de los conceptos, estrategias y capacidades de los técnicos del proyecto PRO-ODM y emprende en un proceso de cambio institucional, de prestadora de servicios operativos a una entidad con visión integral en gestión pública, asumiendo un nuevo rol hacia sus representados que se orienta a brindar asesoría y asistencia a los gobiernos provinciales como actores protagónicos del desarrollo de los territorios, considerando que el fortalecimiento institucional es prioritario para lograr institucionalizar procesos y desarrollar capacidades en el CONGOPE y en los gobiernos provinciales.

---

<sup>8</sup> Se puede definir a la cooperación internacional como la provisión de recursos humanos y financieros con el propósito de transferir capacidad técnica, administrativa (el know-how) y la tecnología, con el objeto de dirigir capacidad en los países receptores para emprender actividades de desarrollo

Previo a la intervención del Proyecto PRO-ODM, el CONGOPE trabajó con diversos cooperantes<sup>9</sup>, los proyectos impulsados por la cooperación, en muchos de los casos constituyeron un referente para promover programas en los territorios, pero ninguno de estos se institucionalizaron en el CONGOPE, por consiguiente en los archivos de la institución existen memorias históricas e informes de gestión de las autoridades de turno.

Las limitaciones en la capacidad institucional para canalizar programas de cooperación hacia los territorios así como las escasas relaciones que mantenía el CONGOPE con los organismos de cooperación internacional, hicieron que el respectivo seguimiento a programas y proyectos y la vinculación con los planes y programas institucionales y aquellos dirigidos a los territorios, resultaran en una baja capacidad para generar respuestas a las demandas de sus asociados, así como a las formalidades y formatos de la cooperación. Por ello el CONGOPE, cambió de estrategia y políticas de negociación hacia aquellas dirigidas a lograr una alineación de la cooperación con las demandas de los territorios.

## **2.1 El Proyecto PRO-ODM en el CONGOPE**

En el periodo 2005 al 2010, se ejecutó el Proyecto PRO-ODM, con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional. El proyecto PRO-ODM, correspondió a una intervención del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo sede Ecuador, con el propósito de brindar “Apoyo a la Elaboración e Implementación de Estrategias Provinciales de Reducción de Pobreza y Desarrollo, en el Marco de los Objetivos de Desarrollo del milenio” (ODM).

Las actuaciones territoriales del proyecto se enmarcaron en las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, para el establecimiento de una agenda de desarrollo y

---

<sup>9</sup> Cooperación Técnica Belga - CTB, ARD-3D, USAID, SNV, Cooperación Sueca, Cooperación Italiana, Corporación Andina de Fomento, CAF, Cooperación Alemana, DED, GTZ, Embajadas de Francia, Italia, España, Cuba, Venezuela, Agencia Española de Cooperación Internacional- AECI, Sistema de agencias de Cooperación de Naciones Unidas, Servicios Básicos de Iniciativa Local para la Amazonía Ecuatoriana - SILAE, Instituto Interamericano para la Agricultura - IICA, Comunidad Europea, Banco Interamericano de Desarrollo- BID, Agencia Sueca de Desarrollo Institucional - ASDI, Organización Internacional sin Fines de Lucro - CARE, Centro Interamericano de Administración Tributaria.

de planificación enfocada al ámbito territorial, que recoja en su sistema de indicadores a los ODM. Se considera al desarrollo humano,<sup>10</sup> como un eje prioritario; se buscó también la participación de actores locales a través de procesos de concertación ciudadana para generar políticas públicas territoriales, y definir estrategias de desarrollo que prioricen la actuación sobre los condicionantes o factores locales significativos entorno a pobreza.

Una vez definida la estrategia de actuación del Proyecto PRO-ODM, el objetivo fue apoyar en su implementación, para lo cual, el equipo inter institucional que integró el proyecto trabajó el diseño de una metodología de monitoreo y evaluación, desde el plano técnico y desde la veeduría ciudadana, estableciendo mecanismos para que el proyecto sea sostenible y perdurable<sup>11</sup>.

Se desplegaron también acciones para su implementación, a fin de que sea asumida como política pública, estableciendo acuerdos que proponían ser institucionalizados, observados y aplicados en los planes institucionales de los diferentes niveles de gobierno (Provincial, cantonal y parroquial).

De igual manera el proyecto PRO-ODM, considero prioritario, fortalecer la institucionalidad de los gobiernos provinciales para la elaboración e implementación de estrategias provinciales de reducción de la pobreza y desarrollo, en el marco de los Objetivos del Milenio. Es aquí donde el CONGOPE, impulsa mecanismos y estrategias para alinearse a los objetivos del proyecto e incursionar en programas que permitan el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades en el CONGOPE como en los Gobiernos Provinciales.

---

<sup>10</sup>Proyecto PRO – ODM. Desarrollo Humano “Implica no sólo aspectos económicos, sino también culturales, de inclusión y participación en los procesos políticos, que buscaron compromisos concretos de los gobiernos locales y de manera particular con los gobiernos provinciales”.

<sup>11</sup> En el marco del Proyecto PRO-ODM, la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI, y el Consorcio de Consejos Provinciales de Ecuador, CONCOPE, han aunado sus esfuerzos para que las provincias de Ecuador cuenten con estrategias de reducción de pobreza y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM. El Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), han aunado sus esfuerzos para que las provincias cuenten con estrategias de reducción de pobreza y cumplimiento de los ODM, a través del fortalecimiento y consolidación de los Gobiernos Provinciales en su liderazgo para el desarrollo de los territorios. El Proyecto PRO-ODM, fruto de esta alianza AECI-CONCOPE, ha definido como objetivo prioritario el apoyo, desde la perspectiva provincial; al proceso nacional de definición de una estrategia de lucha contra la pobreza y de desarrollo, que logre alcanzar hasta el año 2015 los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Ecuador.

Por tanto la intervención del proyecto PRO-ODM, sentó precedentes y marcó la diferencia en su actuación en las provincias de actuación (Azuay, Bolívar, Cañar, Carchi, Chimborazo, Cotopaxi, Imbabura, Esmeraldas, El Oro, Manabí, Los Ríos y Pichincha), dando una mirada proactiva a los territorios, involucrando a los diferentes actores como socios estratégicos en los objetivos del proyecto, permitiendo que el CONGOPE se constituya en un actor institucional clave para posicionar e institucionalizar los diferentes programas, proyectos y procesos planteados.

El Proyecto definió como líneas estratégicas cinco componentes: 1) Informes Territoriales, 2) Concertación Social, 3) Estrategias Territoriales de Reducción de Pobreza, 4) Fortalecimiento Institucional y 5) Visibilidad de los ODM.

Para efectos de este estudio, se analiza el cuarto componente (fortalecimiento institucional) y como aportó a la gestión institucional del CONGOPE como actor indirecto, incursionando en procesos innovadores, contribuyendo a la institucionalización de unidades técnicas especializadas que permitan brindar asesoría y asistencia técnica con enfoque integral a los Gobiernos Provinciales.

## **2.2 Estrategias y procesos para fortalecer la institucionalidad del CONGOPE**

Vista a la cooperación internacional, como una herramienta para el desarrollo, no puede ofrecer por sí sola todas las soluciones a las problemáticas locales, siendo requisito sine qua non enfrentar conjuntamente los temas de “interés común” (Martín – Nahuel, 2010: 167).

Por tanto, para lograr los objetivos del proyecto se inserta como actor protagónico el CONGOPE, constituyéndose en coordinador y responsable de la intervención en los territorios, como tal debió incursionar en procesos tendientes a implementar una gestión innovadora, cuya estructura y funcionamiento deben ser sujetos de mejora y evaluación al interior de la institución.

Es así que, la definición de institución de Correa y Arnoletto, sirvió de punto de partida al CONGOPE, para incursionar en un proceso de cambio organizacional, que inicio con

la redefinición del direccionamiento estratégico, rol, competencias y atribuciones, alineadas al marco jurídico vigente para los gobiernos provinciales, partiendo de la reforma al orgánico funcional, cuya actuación tenga sostenibilidad en el marco jurídico vigente y permita apalancar los procesos planteados desde la cooperación, dando énfasis a la creación de los Departamentos de *“Planificación, Descentralización y Gobernabilidad, Cooperación Nacional e Internacional<sup>12</sup> y Fomento Productivo”* que tendrán como rol fundamental establecer lineamientos para posicionar la gestión el CONGOPE en los territorios (Anexos 1 y 2).

De igual manera, observado los postulados de (Luhmann 1991), que argumenta que las instituciones deben ajustarse a nuevos enfoques de gestión e innovación, se puede manifestar que la intervención del proyecto PRO – ODM, se constituyó en una oportunidad para la institución, ya que permitió al CONGOPE, partir de un análisis integral de la situación vigente para establecer una propuesta de gestión innovadora que permita la construcción de capacidades institucionales, incursionando en un proceso de cambio, partiendo de procesos de creación de valor (diseñar, implantar, evaluar y decidir)<sup>13</sup>, para constituirse en una institución “con mayor ventaja competitiva sostenible” (PricewaterhouseCoopers s/f), para que los Gobiernos Provinciales cuenten con una organización técnica que facilite asistencia y asesoría especializada y oportuna alineada a los objetivos nacionales y que permita alcanzar un grado de posicionamiento conceptual y de gestión de las estrategias y procesos implementados por el Proyecto PRO-ODM y adoptados por la institución.

Siendo el referente los conceptos de (García, s/a: 9), que sostiene que es necesario que la institución incursione en un cambio sustancial del modelo de gestión burocrático al “gerencial” orientada a lograr mayor eficacia-eficiencia en la institución, en donde el control y la evaluación sea esquema del pasado para dar paso a medir la gestión según el impacto y la performance, es decir a una gestión “abierta e innovadora” donde la estructura organizativa tienda al trabajo en equipo, con enfoque a la “calidad total” “reingeniería institucional” y el “planeamiento estratégico”, para que exista mayor

---

<sup>12</sup> Cuyos objetivos están orientados a vincular la gestión de los Gobiernos Provinciales con la cooperación, fortalecer la capacidad de gestión de la cooperación internacional en el CONGOPE, y, articular esfuerzos dispersos en los territorios y hacer de la cooperación internacional, un socio estratégico en la consecución de los planes y programas de los gobiernos provinciales.

<sup>13</sup> Modelo Integral de Calidad de Dirección y Creación de Valor: Diseñar la estructura, Implementar la estrategia y transformarla en resultados. Evaluar: el valor para accionistas clientes y empleados. Decidir: Cómo mejorar el modelo.



desconcentración del poder, a través de una gestión flexible, horizontal y de coordinación en red.

La creación de los departamentos, reflejó la necesidad de incorporar técnicos a la gestión institucional. De nueve servidores en su mayoría operativos que existieron, se incrementó a un total de cincuenta y tres servidores integrados en un 90% por técnicos con amplia experiencia en gestión pública y específicamente en gobiernos locales. Así mismo se gestionó con diferentes organismos cooperantes para incluir contrapartes que permitan el desarrollo de capacidades institucionales. Como resultado de ese proceso hasta la fecha la institución cuenta con técnicos asignados por la Cooperación Alemana designados a través del Centro Internacional para las Migraciones, denominados cooperantes CIM, en las unidades de gobernabilidad y fomento productivo.

### **2.3 Articulación institucional con los objetivos del Proyecto**

Los postulados de (North, 1990) van más allá de concebir a las instituciones como un “proceso de acumulación de capital” alcanzando un enfoque mucho más amplio que involucra a la capacidad de organización institucional para atender las demandas internas y externa.

Conceptos que se reafirman con la concepción que mantiene (Collier y Dollar, 2004) que sostienen que la capacidad técnica e institucional son fundamentales para el impacto de la cooperación, quién considera que en entidades débiles los resultados también son frágiles.

Bajo estos enfoques el CONGOPE, como actor indirecto aprovecho las fortalezas del proyecto PRO - ODM, para impulsar programas y proyectos innovadoras en la institución, como ya se señaló, partiendo de un proceso de reorganización institucional para crear condiciones favorables a la intervención y lograr institucionalizar los procesos desarrollados por el proyecto PRO-ODM, buscando incidencia e impacto en la gestión institucional y en los Gobiernos Provinciales, como beneficiarios directos, por tanto se puede señalar que las propuestas del proyecto PRO-ODM, permitieron redefinir la visión institucional, emprender diferentes acciones para fortalecer el presupuesto de

los Gobiernos Provinciales y por consiguiente el institucional, la información histórica se evidencia en el (Anexos No.3 y 4).

Por tanto, se puede precisar que la intervención de la Cooperación Internacional y puntualmente del proyecto PRO-ODM, sí contribuyó a plantear un nuevo modelo de gestión, que partió de una propuesta de reestructura organizacional, que permitió fortalecer la gestión institucional y trabajar con una visión integral, para desarrollar capacidades e institucionalizar programas y proyectos innovadores para los Gobiernos Provinciales y que se encuentran institucionalizados en CONGOPE.

Es así que los postulados de (Hoff y Stiglitz, 2001) se constituyen en un referente para la institución para visibilizar la necesidad de fortalecer la capacidad de organización institucional interna, hecho que fue posible por la apertura de los directivos del proyecto que permitieron que en la institución se desarrollen diferentes iniciativas<sup>14</sup> encaminadas a lograr el fortalecimiento institucional para brindar asistencia técnica y asesoría oportuna a los Gobiernos Provinciales, iniciativas que viabilizaron el desarrollo de capacidades institucionales y que se encuentran operando en la actualidad.

#### **2.4 Experiencias del CONGOPE con la intervención del Proyecto**

Para el CONGOPE, el proyecto PRO-ODM se constituyó como proyecto pionero, éste generó grandes expectativas que fueron concretándose a medida que se iban cumpliendo las diferentes líneas de acción, dejando una gran lección al trabajar bajo un enfoque integral de desarrollo humano, que implica no sólo aspectos económicos, sino también culturales, de inclusión y participación en los procesos políticos, para lograr compromisos concretos para las Gobiernos Provinciales.

Las iniciativas, estrategias y líneas de acción propuestas por el proyecto, fueron observadas por el CONGOPE, y aplicadas a través de programas de fortalecimiento institucional, para la institución y los Gobiernos Provinciales, buscando impulsar el

---

<sup>14</sup> Financiamiento para implementar planes de capacitación y formación para los servidores de CONGOPE y de los Gobiernos Provinciales, pasantías internacionales, programas de acompañamiento en iniciativas locales, trabajo en equipo, visibilizando al recurso humano como el factor más relevante en la gestión, entre otros.

desarrollo de capacidades locales y la institucionalización, sustentados en la concepción de –Amartya Sen- que da especial relevancia al capital humano, priorizando la necesidad de impulsar el desarrollo de las capacidades humanas, como eje prioritario tanto en la gestión institucional y en los Gobiernos Provinciales (Martín – Nahuel, 2010).

Es de resaltar que las lecciones aprendidas con la intervención del Proyecto PRO-ODM, se constituyen en un referente para la institución, que visibilizó la necesidad de desplegar una gestión integral, cuyo eje fundamental está orientada al desarrollo humano y el fortalecimiento institucional, considerando que la “intervención de la cooperación tiene mayor relevancia y su intervención mayor alcance cuando sus instituciones y organizaciones aseguran capacidad en la gestión” (Keohane; 1999: 26).

### **CAPITULO III: EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES EJECUTORAS**

En el siguiente capítulo se analizará cómo a través del proyecto PRO-ODM, se logró fortalecer la capacidad institucional del CONGOPE y de los Gobiernos Provinciales en tres aspectos: 1) la planificación territorial, 2) gobernabilidad y 3) el desarrollo económico territorial, y cómo las estrategias y herramientas de gestión generadas han sido aprovechados e institucionalizados, para el desarrollo de una gestión técnica alineada al marco jurídico y objetivos nacionales.

La Constitución de la República vigente, designa a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales como los gestores del desarrollo en sus territorios, bajo esta disposición constitucional, el rol y gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, está enfocado a promover espacios de liderazgo y a la elaboración de directrices en el ámbito provincial, vinculados de manera prioritaria al desarrollo de los territorios, dando especial énfasis al fortalecimiento institucional para desarrollar capacidades institucionales.

El CONGOPE, observando los postulados del Proyecto PRO-ODM, considera que la planificación territorial se constituye en el eje fundamental para el desarrollo de los territorios, por tanto impulsa una gestión técnica que permita dar respuesta a las demandas y rol de los gobiernos provinciales, tendiente a lograr la transferencia de competencias y recursos, establecer espacios de concertación y participación, en donde la ciudadanía identifique sus potencialidades y se constituyan en actores protagónicos del desarrollo, procesos que implican incursionar en un análisis institucional, cambios de modelos de gestión, el desarrollo de capacidades institucionales, para lograr la institucionalización de procesos, sostenibilidad, la generación de valor agregado y por consiguiente el fortalecimiento institucional.

Por tanto, el CONGOPE, como entidad de representación de los Gobiernos Provinciales, cumple y promueve acciones, tendientes al desarrollo de una gestión con visión en el territorio que ejecute procesos innovadores, desarrolle capacidades e institucionalice los diferentes programas y proyectos que lidera y coordina la institución

a nivel de gobierno central y en los territorios, para lograr una gestión de calidad<sup>15</sup>, en la búsqueda permanente de ofrecer servicios técnicos oportunos a sus asociados.

Considerando que las ciudades que se internacionalizan con todos sus actores, se convierten en líderes del cambio<sup>16</sup>, de ahí la necesidad de entender al cambio como una oportunidad y para ello es necesario planificar políticas que se adelanten a los cambios y puedan obtener los resultados programados cuando el cambio suceda (Martin – Nael, 2010).

### **3.1 La planificación territorial desde el enfoque del Proyecto PRO – ODM para la asistencia técnica y fortalecimiento de los GADs Provinciales**

Sostiene (Gangotena 2007) que las instituciones para fortalecerse y lograr el cambio de sus territorios deben ajustarse a los cambios del entorno, en donde el fortalecimiento institucional se constituye en uno de los ejes conductores de las organizaciones y de los territorios.

Observando que el “desarrollo no debe ser impuesto desde arriba, sino que debe venir de la base, para lograr el empoderamiento de los diferentes actores y sumar esfuerzos para la construcción de los territorios” (Max Neef; 1998: 18).

Bajo estos lineamientos el proyecto PRO-ODM, desplegó diferentes acciones para posicionar como un referente de cambio y desarrollo en los territorios a la planificación, bajo este enfoque desplego diversos procesos que se mencionan y se encuentran institucionalizadas en el CONGOPE y en los Gobiernos Provinciales.

El Centro de Investigaciones Sociales del Milenio, CISMIL, hace mención a la concepción del proyecto PRO–ODM, en lo referente al componente de planificación:

---

<sup>15</sup> Gestión de la Calidad. es una serie de actividades coordinadas que se llevan a cabo sobre un conjunto de elementos (Recursos, Procedimientos, Documentos, Estructura organizacional y Estrategias) para lograr la calidad de los productos o servicios que se ofrecen al cliente, es decir, planear, controlar y mejorar aquellos elementos de una organización que influyen en satisfacción del cliente y en el logro de los resultados deseados por la organización.

<sup>16</sup> Los líderes al cambio en un período de rápido cambio estructural, son los únicos que sobreviven.

“Estableció como prioritaria la construcción de una nueva institucionalidad, que garantice la definición de una visión unificada del territorio, que coordine las acciones de las diversas instituciones, organizaciones y gremios que conviven en el espacio territorial, y que gestione la construcción de asociaciones público - privada, como condición básica para el desarrollo” (CISMIL; 2006:17).

Por tanto y vista a la planificación como eje del desarrollo, el proyecto planteó la necesidad de trabajar en la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), que son instrumentos de planificación que buscan armonizar los objetivos del desarrollo económico y social con los objetivos de conservación y manejo de los recursos naturales.

El proyecto consideró que los objetivos de los POT, deben alinearse a estructurar un territorio de acuerdo a sus potencialidades y su funcionalidad, para incorporarlo como factor del desarrollo económico, social y ambiental, que se fundamenta en una propuesta concertada de ordenamiento y racionalización de su uso, buscando impulsar la competitividad productiva y la habitabilidad social en un ambiente saludable (AECID – CONGOPE: 2010).

La planificación no debe perder de vista los conceptos de eficiencia y competitividad productiva para garantizar sostenibilidad y equidad social. Se debe tomar como principal elemento ideológico del POT a la participación concertada de la ciudadanía, las organizaciones y los cuatro niveles de gobierno, constituyéndose por tanto el POT, en un instrumento operativo para reducir la pobreza y la desigualdad social (AECID- CONGOPE: 2010).

Bajo estos lineamientos el proyecto, recopiló información del territorio, involucrando a los diferentes actores para proponer el desarrollo de políticas públicas, que permitan dar sostenibilidad a los diferentes planes, programas, proyectos y acciones que se identifiquen y definan en los territorios.

En este sentido, desarrolló estrategias para disponer de sistemas de información primaria e indicadores de planificación para el desarrollo provincial, considerando que la información es la base para la toma de decisiones, la misma que en muchos

casos era caduca y en otros no existía<sup>17</sup>.

El proyecto buscó impulsar el desarrollo de políticas públicas, a través de un diagnóstico participativo, basado en la situación actual. Posteriormente trazó una matriz, identificó la situación actual con el árbol de problemas causa efecto, realizó talleres para socializar la metodología y dar a conocer las posibles políticas sugeridas para los objetivos planteados. Acto seguido se ajustaron, corrigieron o eliminaron datos que consideró no eran necesarios, realizando la validación de la información con los diferentes actores convocados para el proceso, estableciéndose una matriz de responsables por roles (Juntas parroquiales, municipios, gobiernos provinciales y otros actores).

El proceso metodológico para estructurar el POT, integró tres fases: 1) Preparación 2) Diagnóstico Territorial 3) Propuesta Territorial<sup>18</sup>.

Como se enuncio en párrafos anteriores, el esquema de trabajo y la intervención del proyecto, se oriento a la participación de los diferentes niveles de gobiernos, considerando a la participación ciudadana como un aliado estratégico para la construcción de territorios competitivos.

Es aquí, donde el CONGOPE se involucra con los técnicos para conocer las metodologías, conocimientos y desarrollar capacidades internas, que permitan institucionalizar la intervención del proyecto en los diferentes componentes, como se puede evidenciar en la intervención en un territorio piloto (Anexo No. 5).

### **3.1.1 La planificación y el Ordenamiento Territorial**

---

<sup>17</sup>La información era dispersa y correspondía a años pasados, lo que dificultada la toma de decisiones ajustadas a la realidad.

<sup>18</sup> a) Preparación: Corresponde a la verificación de la voluntad política de las autoridades, análisis del contexto jurídico, diseño metodológico, definición del plan de trabajo y la conformación y capacitación del equipo técnico.

b) Diagnóstico: Parte por la verificación del estado actual del territorio, observando lo económico, social y ambiental y realizando un análisis del uso e intensidad de ocupación del suelo, las potencialidades que ofrecen la competitividad habitabilidad y sostenibilidad ambiental. Analiza también los escenarios futuros que involucra visualizar la posible trayectoria del territorio, y una síntesis de los principales obstáculos y desafíos encontrados para lograr articular el diagnóstico con la propuesta.

c) Propuesta Territorial: Una vez identificadas las ventajas competitivas, el escenario deseable, obstáculos y desafíos, se procede a construir la propuesta del POT, la misma que se alinea con el marco jurídico establecido en el Código de Planificación y Finanzas Públicas.

Martín y Nahuel, sostienen que las ciudades están enfrentando a la globalización utilizando diversas herramientas y solo es posible entender el desarrollo de estos instrumentos, si comprendemos este nuevo rol de las ciudades en el escenario internacional actual (Martin – Nael, 2010).

Por su parte (Sánchez, 2000: 25) considera que el ordenamiento territorial corresponde a “una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo, evidenciándose que en el ordenamiento territorial confluyen las políticas ambientales, las políticas de desarrollo regional, espacial o territorial y las políticas de desarrollo social y cultural, cuya naturaleza es determinada por el modelo de desarrollo económico dominante en cada país”.

El CONGOPE, alineado a lo establecido en el Código de Planificación y Finanzas Públicas<sup>19</sup> y una vez que cuenta con capacidades institucionales desarrolladas e institucionalizadas las metodologías y procesos desarrollados por el Proyecto PRO-ODM, impulsa a la planificación como el eje fundamental y el referente del desarrollo en el territorio, ya que este eje permitirá establecer un horizonte en los territorios y de esta manera impulsar que los Gobiernos Provinciales, puedan lograr mecanismos y acuerdos con los diferentes actores, que permitan sumar esfuerzos entre lo público-privado y generen espacios de diálogo para el establecimiento de agendas territoriales.

En este contexto, el CONGOPE se encuentra impulsando el establecimiento de una agenda y metodología participativa y consensuada, enfocada a la construcción de procesos de evaluación y seguimiento que permitan abordar temas relacionados a los POT como: funciones, coordinación, participación ciudadana, gestión institucional,

---

<sup>19</sup> Tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales.

Las disposiciones del código regulan el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la programación presupuestaria cuatrienal del Sector Público, el Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas; y, todos los recursos públicos y demás instrumentos aplicables a la Planificación y las Finanzas Públicas.



adecuación de las estrategias con el diagnóstico y los objetivos de los planes institucionales, desarrollando espacios de concertación para lograr una verdadera articulación con los diferentes niveles de gobierno.

Desde el CONGOPE, se propone nuevos modelos de gestión, trabajando en la asistencia técnica para el desarrollo de líneas estratégicas<sup>20</sup> y como actividades prioritarias apoyando en la formulación de los POT en los Gobiernos Provinciales, la estructura de una programación plurianual, formulación del presupuesto por resultados, reingenierías institucionales, en donde prime la planificación estratégica, involucrando al talento humano como gestor clave del desarrollo. Visibilizando a la planificación como el eje que permita establecer mecanismos para alcanzar el desarrollo en los territorios, a través de un esquema de actuación en los Gobiernos Provinciales (Anexo No. 6).

Con la asesoría y asistencia del CONGOPE, se articularon las estrategias planteadas desde el proyecto PRO-ODM, orientando a los Gobiernos Provinciales a ejecutar una gestión planificada con enfoque territorial, logrando de esta manera alinearse a lo señalado por Alonso que sostiene que “la eficacia de la ayuda está condicionada a la capacidad que el receptor, tiene para gestionar de forma adecuada los recursos de la cooperación recibidos” (Alonso; 2005:38).

Evidenciando por tanto que la intervención del proyecto PRO-ODM, incide de manera directa en la gestión del CONGOPE, contribuye a una gestión planificada con enfoque territorial, a través del fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades institucionales.

### **3.2 El Proceso de Descentralización, Transferencia de Competencias y mecanismos participativos impulsados por el CONGOPE con el acompañamiento del Proyecto PRO-ODM**

#### **3.2.1 La descentralización**

---

<sup>20</sup> 1 Autonomía: Afianzar la autonomía de los GAP y lograr incidencia en espacios nacionales.

2 Descentralización: Impulsar la descentralización política, fiscal y de competencias.

3 Rectoría territorial y articulación: Fortalecer a los GAP en su gestión territorial y en la articulación de actores.

4 Fortalecimiento Institucional: Fortalecer a los GAP en el ejercicio de sus competencias y funciones.

5 Capacidad de CONGOPE Fortalecimiento institucional para el cumplimiento con la misión

Tulchin y Selee, 2004: 25-32, consideran que la descentralización ha hecho más accesible el Estado a los ciudadanos, pero en otros casos las desigualdades económicas se han acentuado, consideran que el desarrollo local no se ha logrado, manifiestan así mismo que no se ha alcanzado la autonomía financiera y la participación social es limitada. Además afirman que: “Por un lado, los impulsos de la descentralización argumentan que fortalecerán a los gobiernos subnacionales, se promueve un fortalecimiento del Estado con los ciudadanos”. En contraste, los que ven la descentralización con mayor cautela, cuestionan la capacidad de los gobiernos subnacionales para asumir sus nuevas responsabilidades, advierten del peligro de que surjan nuevos enclaves autoritarios, y también sostienen que debido a las diferencias en capacidad técnica y viabilidad financiera de los gobiernos locales pueden profundizarse las desigualdades entre los mismos. Ambos argumentos cuentan con bases empíricas para sostenerse”.

Bajo este enfoque el proyecto PRO-ODM, considero como una oportunidad para los territorios a la descentralización, es así que contribuyó con recursos técnicos y financieros, que permitió construir una propuesta técnica con una concepción integral del proceso, visibilizando a la participación ciudadana como el eje principal en el proceso de descentralización, considero que la descentralización debe propender a:

- Transferir el poder a los ciudadanos,
- Mejorar la calidad de vida desde los territorios,
- Promover la cobertura y calidad de los servicios,
- Garantizar mejor transparencia y control social,
- Propiciar el desarrollo eficiente y equitativo desde lo local a lo nacional,
- Transferir las competencias responsabilidades y recursos a los territorios, Incrementar su capacidad de trabajar por la construcción de gobernabilidad;
- Facilitar la participación ciudadana,
- Fortalecer el sistema de representación política,
- Promover el desarrollo económico auto sostenible,
- Impulsar el manejo sustentable de los recursos,
- Avanzar en el fortalecimiento de las instituciones,

- Impulsar el desarrollo por la equidad, para brindar servicios públicos de calidad y de esta manera apoyar al cumplimiento de los ODM

Visto los lineamientos del proyecto PRO-ODM, el CONGOPE, asumió el reto de liderar el proceso de descentralización, que se constituye como una oportunidad para los gobiernos provinciales que tienen la responsabilidad histórica de contar con instituciones fortalecidas y con capacidades que dan sostenibilidad al proceso.

Desde la perspectiva de (Von, 2009: 14) considera que “un marco institucional descentralizado bien diseñado permite que las autoridades descentralizadas, observando la legislación vigente, aprendan, se innoven en las políticas y la gestión pública de su competencia. Articuladas en red entre ellas y con el gobierno central pueden generar colaboraciones y comparticiones de prácticas, experiencias e investigaciones. La descentralización reconoce y valora la diversidad, pero en el marco de la unidad sin uniformismo y del fomento de la innovación y del aprendizaje compartidos. Un sistema descentralizado bien diseñado presenta sin duda mayores capacidades y eficiencia adaptativas”.

Considerando el análisis de (Von, 2009: 16), el país dispone del marco jurídico necesario, requiriéndose la decisión política para incursionar en un verdadero proceso de descentralización desde el gobierno central hacia los gobiernos subnaciones, que son llamados a impulsar el desarrollo de los territorios, al conocer de cerca las demandas de los ciudadanos y ciudadanas así como las potencialidades de los territorios, por cuanto es la “oportunidad para que la gente recobre protagonismo sobre sus propios destinos, puesto que todo proceso de democratización es la realización del derecho a la participación política en condiciones equitativas”.

### **3.2.2 El proceso de Transferencia de Competencias.**

La transferencia de competencias de acuerdo a experiencias en América Latina, se presenta con dificultades por tanto se hace necesario “timonear los posibles problemas o crisis que se susciten, que pueden ocurrir debido al aumento de las intervenciones en materia económica, social y laboral por parte de las autoridades locales. A ello puede

sumarse la sobrecarga de las agendas y la consecuente y lógica ampliación de las demandas y expectativas que la ciudadanía se formula” (Madoery; s/a: 15).

El modelo de descentralización vigente hasta el 2008, no permitió avanzar en un proceso descentralización integral debido a limitaciones del modelo voluntario, es así que un GADs escogía la competencia a asumir a excepción de: (defensa, la política exterior y la política económica) y el Estado estaba en obligación de entregar estas competencias, el proceso de asignación de competencias se elaboraba en base a solicitudes de transferencia de competencias (transferencia en base a convenios). El Gobierno Central tenía la obligación de entregar los recursos por la transferencia de la competencia, no existía distinción de tipos de competencias ni un órgano rector (CONAM, 2011).

A partir de la Constitución 2008, se establece un nuevo modelo de descentralización y asignación obligatoria de competencias, definiendo los tipos de competencias<sup>21</sup> y establece los instrumentos del modelo como son: El Sistema Nacional de Competencias y el Consejo Nacional de Competencias, como órgano regulador del sistema, el Consejo Nacional de Competencias que asigna competencias por niveles de gobierno conforme el modelo de gestión de cada sector y las leyes sectoriales, no de manera individual y se asignan los recursos que define la Comisión Técnica de Costeo de Competencias.

El CONGOPE, al contar con un equipo técnico con capacidades desarrolladas e institucionalizado procesos que dan sostenibilidad a la gestión, estableció un equipo permanente<sup>22</sup> para impulsar y asesorar al Consejo de Competencias, cuyos objetivos se establecieron en la defensa de la autonomía, el rol y las competencias exclusivas de los gobiernos provinciales. De este modo se está logrando que el proceso de transferencia de competencias, se ajuste a los lineamientos y marco jurídico vigente y que las negociaciones se desarrollen en condiciones favorables para los Gobiernos Provinciales<sup>23</sup> (CONGOPE: 2012).

---

<sup>21</sup> Tipos de competencias: exclusivas para el Gobierno Central (sectores privativos y estratégicos) concurrentes, privativas, adicionales y residuales

<sup>22</sup> El equipo está conformado por el Eco. Gustavo Baroja, Prefecto de Pichincha y técnicos del departamento de Descentralización y Gobernabilidad del CONGOPE.

<sup>23</sup> Al momento el Gobierno Central transfirió las competencia a los gobiernos provinciales de Riego y Drenaje con recursos y Cooperación Internacional sin recursos, encontrándose en proceso de negociación la transferencia de la competencia de vialidad,

Es aquí donde el CONGOPE, juega un rol protagónico a través de la unidades técnicas que cuentan con conocimientos técnicos y experiencia con enfoque integral para dar asistencia y asesoría oportuna y sustentada en conceptos y metodologías que permiten la sostenibilidad y defensa de propuestas formuladas desde el CONGOPE hacia los gobiernos provinciales.

Todo ello es posible por cuanto la institución se encuentra fortalecida y preparada para afrontar nuevo retos como determina Cárdenas que considera que “ser una contraparte en una estrategia de desarrollo institucional para la reconversión de su aparato administrativo y la capacitación de su personal” lo que permite lograr credibilidad por su capacidad de gestión administrativa, de ejecución y liderazgo (Cárdenas; 2002:68).

### **3.2.3 La participación ciudadana**

Sobre el tema existen diversos conceptos, (González, 2004:62) manifiesta “que el proceso de apertura política y la democratización han dado paso a la participación ciudadana en la gestión pública, sin embargo esta participación ha sido limitada por las rígidas estructuras burocráticas y cuesta trabajo una adaptación a los procesos de descentralización y democratización, sostiene así mismo que la inclusión ciudadana en políticas y programas no es una iniciativa de los ciudadanos sino que parte de los gobiernos”.

Continuando con la revisión de la literatura (González, 2004; 63) “considera que el ciudadano debe convertirse en un auditor y participante de la administración, con todas las reservas de ignorar las cuestiones técnicas, pero con todo el peso de beneficiarse o sufrir de los servicios o infraestructura que es competencia de los gobiernos descentralizados. La proximidad del ciudadano al gobernante, le permite saber lo primero qué hace y deja de hacer este último, además de que el tamiz ciudadano es, con mayor frecuencia, tomado en cuenta para la confección y diseño de las políticas públicas. Por esas razones es que se hace necesaria la cabal descentralización del poder que a su vez conduzca, como invariablemente sucede, a la redistribución del poder”.

---

el proceso se encuentra en la comisión de costeo de competencias esperando el informe del Consejo Nacional de Competencias – CNC, así mismo se inicio el proceso de la transferencia de las competencias de fomento productivo y gestión ambiental.

Las aseveraciones de González son reafirmadas por (Sánchez, 2003:50) quién manifiesta “Las instituciones públicas se deben a los ciudadanos y las autoridades, sobre todo las designadas, si bien ejercen las atribuciones que les da la ley, no tienen un mandato absoluto. El límite de sus atribuciones está determinado también por la ley. Su autoridad además cobra legitimidad en la medida que tenga resultados concretos y que eleve el capital social de la institución que dirige, mediante la confianza de sus "stakeholders"<sup>24</sup>". En la medida que los funcionarios que están bajo su dirección apunten en la misma dirección estratégica logrará cumplir la misión y los objetivos encomendados a la institución”.

Los autores enunciados, consideran que la participación ciudadana es fundamental para lograr espacios de gobernabilidad, bajo este enfoque el proyecto PRO-ODM intervino en los territorios, orientando a la participación ciudadana como un eje estratégico que contribuya a la construcción de territorios fortalecidos con el involucramiento de los actores locales.

Es así que en el accionar del proyecto PRO-ODM, un eje de gran importancia constituyó trabajar en la concertación social, para lograr decisiones que sean el referente de consensos o acuerdos entre los sectores públicos – privados, buscando potenciar estrategias de inclusión de estos actores, desarrollando procesos que vinculen las acciones de los diferentes niveles de gobierno, que permitan la consolidación de procesos y que estos sean sostenibles e integren al tejido social.

Por tanto, el proyecto desarrolló esfuerzos significativos para que los diferentes actores sociales se integren, comprometan y accedan a fuentes de información, dispongan de argumentos suficientes para opinar en los procesos, creando espacios de diálogo, reflexión y decisión, para que se conviertan en actores protagónicos del desarrollo, en donde prevalezcan los intereses colectivos a los particulares. Buscó visibilizar como una necesidad propia, el asumir responsabilidades en el territorio, promovió procesos participativos que representaron en su oportunidad, beneficios tangibles para los sectores en los que intervino, evitando que se constituyan en meros anuncios clientelares.

---

<sup>24</sup> El concepto involucra a quienes pueden afectar o son afectados por las actividades de una organización.

El proyecto PRO-ODM, trabajó de manera articulada, en procesos participativos denominados “Diálogos Territoriales para establecer Agendas Territoriales”, las cuales resumen las demandas de los ciudadanos y ciudadanas en sus territorios, considerando al desarrollo humano sostenible como prioritario para lograr disminuir la pobreza, propuestas que fueron discutidas y validadas por la sociedad civil y debieron ser incorporados en los planes y propuestas de trabajo de los gobiernos locales, para de esta manera lograr espacios de gobernabilidad, un ejemplo de este proceso consta en el (Anexo No. 7).

La participación ciudadana es un proceso nuevo en el país y que está siendo asumido por los diferentes niveles de gobierno como un referente en la gestión pública, en el CONGOPE, se inicio en este proceso con la intervención del proyecto esto es a partir del año 2005, por tanto la dinámica de trabajo impulsado por el proyecto PRO-ODM, fue observada y considerada en el CONGOPE, como una política institucional para los diferentes procesos de asistencia y asesoría que desarrolla la institución.

Se puede por tanto, evidenciar que en el CONGOPE, si existe un grado de posicionamiento conceptual y aplicación de las estrategias, procesos y propuestas con enfoque territorial planteadas por el proyecto PRO-ODM, están siendo observadas y aplicadas, por tanto los procesos propuestos por el proyecto PRO-ODM, si permite incursionar en procesos innovadores, el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de la gestión del CONGOPE como beneficiario indirecto del proyecto PRO-ODM.

### **3.3 Desarrollo Económico Territorial de los GADs Provinciales y la creación de capacidades institucionales.**

(Tello, 2010: 3) sostiene que para el Banco Mundial, “el desarrollo económico local proporciona al gobierno local, los sectores privados, los organismos no gubernamentales y las comunidades locales la oportunidad de trabajar mancomunadamente para mejorar la economía local. Por tanto incide en el mejoramiento de la competitividad, aumenta el desarrollo sostenible y asegura la inclusividad del crecimiento por medio de un conjunto de disciplinas, incluidos el planeamiento físico, la economía y el marketing”.

Bajo este enfoque, articulando los lineamientos del proyecto PRO-ODM, y el marco jurídico vigente, el CONGOPE, considera que los gobiernos provinciales, deben ser los promotores del Desarrollo Económico Territorial; y desde este enfoque trabaja para impulsar el desarrollo de los territorios, como una alternativa para disminuir la pobreza e inequidades. Por ello consideró indispensable impulsar procesos para lograr el fortalecimiento de la capacidad productiva local, promoviendo las pequeñas y medianas empresas,<sup>25</sup> (PYMES), por los impactos económicos y sociales que representan. Considerando que se debe brindar especial atención a los sectores rurales, por los beneficios sociales y productivos que conlleva trabajar desde lo territorial.

Uno de los principales propósitos del fortalecimiento institucional en el área de desarrollo económico territorial, representan las alianzas estratégicas con la cooperación internacional<sup>26</sup>, tendiente a propiciar una red para generar opciones y alternativas vinculadas al desarrollo de los territorios a través de los Gobiernos Provinciales

### **3.3.1 El Desarrollo Económico Territorial**

(Boisier: 1997, 4-10) "si se desea explicar la presencia o la ausencia del desarrollo, hay que comenzar por explicar el crecimiento; si no hay crecimiento no puede producirse el desarrollo. No resulta posible concebir el desarrollo si no como un proceso más bien de dimensiones cualitativas basado en un proceso cuantitativo, como es el crecimiento económico. Por tanto si se desea explicar la presencia o la ausencia del desarrollo, hay que comenzar por explicar el crecimiento; si no hay crecimiento no puede producirse el desarrollo (cualquier situación que implique una mejoría social sin crecimiento es sólo transitoria y autofágica). Si hay crecimiento económico, el desarrollo no está en modo alguno garantizado y por supuesto, el casillero más paradójico es también el más común: crecimiento sin desarrollo o, en el mejor de los casos, velocidades no comparables de ambos procesos. Lo local es el punto de encuentro de esa fuerte y particular relación entre Territorio y Desarrollo, es el ámbito donde los actores pasan de ser espectadores a ser protagonistas de su destino".

---

<sup>25</sup> La pequeña y mediana empresa es una empresa con características distintivas, y tiene dimensiones con ciertos límites ocupacionales y financieros prefijados por los Estados o regiones. Las pymes son agentes con lógicas, culturas, intereses y un espíritu emprendedor específicos.

<sup>26</sup> GIZ, RIMISP, ART PNUD, JICA, IICA, Red Productiva y CTB.



Albuquerque (2004), considera que “Los sistemas productivos locales son, pues, los referentes territoriales o unidades en los que las economías de producción dentro de las empresas se funden con las economías externas locales; se supera así el análisis según tipos de empresa, ya que lo importante es la interacción de las diversas economías locales. Así pues, junto a las relaciones económicas y técnicas de producción resultan esenciales para el desarrollo económico local las relaciones sociales y el fomento de la cultura emprendedora, la formación de redes asociativas entre actores locales y la construcción de lo que hoy denominamos “capital social”.

Vista la realidad del país, el proyecto se planteó trabajar en una propuesta que fortalezca la asociatividad, para lograr el desarrollo competitivo de los territorios, enfocado a la infraestructura, acceso a mercados, disponibilidad de servicios y recursos de apoyo, espacios de innovación tecnológica, además considero estratégico, articular la competitividad y el capital social, generando confianza entre los diferentes sectores productivos. Desarrolló estrategias para impulsar la creación de redes, fortalecer el capital social creando una cultura de cooperación, intercambio y apoyo al desarrollo para obtener recursos y emprender acciones mancomunadas.

Por su parte, el CONGOPE, consideró fundamental trabajar en el componente de Desarrollo Económico Territorial con el objetivo de lograr disminuir la pobreza en los territorios. De esta manera, se emprenden acciones, a través del apoyo a las iniciativas locales, se brinda asistencia técnica para promover el desarrollo económico territorial. Considerando estratégico dar acompañamiento y sostenibilidad a las diferentes iniciativas locales a través de los Gobiernos Provinciales, promoviendo la creación de redes para impulsar proyectos y programas que permitan disminuir la pobreza y generar fuentes de empleo para dinamizar la economía en los territorios.

### **3.3.2 Capacidades instituciones**

El Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM, 2003), considera que se debe entender al desarrollo de capacidades como el proceso por el cual los conocimientos, aptitudes y actitudes que poseen los individuos se afianzan e incrementan para poder libremente elegir, decidir, ejecutar y darle sostenibilidad a su desarrollo. En el Proyecto no “se enseña” se promueve que esas capacidades que tienen los participantes se incrementen intercambiando los conocimientos que cada uno de

ellos trae, que el facilitar aprende de los participantes y viceversa, y que este conocimiento no puede permanecer como información o conocimiento teórico, sino que debe ponerse en práctica en la realidad, insertándose en los procesos ya existentes.

Bajo este enfoque, el proyecto realizó importantes esfuerzos e impulsó al CONGOPE a emprender acciones vinculadas a la competitividad territorial, aportando con recursos para que técnicos del CONGOPE y de los gobiernos provinciales se capaciten en diversos segmentos vinculados al desarrollo económico territorial y sus diferentes componentes; con el objeto de lograr desarrollar capacidades, formando promotores locales del desarrollo. De este modo, buscó aprovechar las potencialidades de los territorios para que éstos incursionen en una nueva visión del desarrollo, en la que se sumen esfuerzos tanto del sector público como del sector privado.

El proyecto, impulsó programas y proyectos en los territorios, articulando al CONGOPE, como el ejecutor de lineamientos y estrategias para intervenir en los Gobiernos Provinciales; por tanto, desde la institución se buscó que la ayuda al desarrollo sea eficaz, logre impacto y resultados a los receptores de la ayuda, a través de la institucionalización de procesos y el desarrollo de capacidades locales, que sean sostenibles y permitan el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos y ciudadanas objeto de la intervención.

En esta línea, se impulsaron proyectos de gran trascendencia en el ámbito del fomento productivo, desarrollando actividades y programas previos para que los Gobiernos Provinciales se encuentren preparados para asumir la competencia, realizando diferentes eventos de carácter nacional e internacional<sup>27</sup> con el propósito de desarrollar capacidades locales en los técnicos responsables de estas áreas. Adicionalmente y con el apoyo de diferentes organismos públicos y privados, se editaron diferentes guías y manuales metodológicos, los cuales se constituyeron en un medio de consulta y referente para impulsar y fortalecer las potencialidades de los territorios.

---

<sup>27</sup> Curso Internacional: "Gestión Estratégica del Desarrollo local y Regional", mayo 2007. Congreso Nacional de Gestores de Desarrollo Económico Territorial. "Sumando Esfuerzos por un Territorio Competitivo". Octubre. 2007.

## **CAPÍTULO IV: RESULTADOS ALCANZADOS CON LA INTERVENCIÓN DEL PROYECTO PRO-ODM EN EL CONGOPE**

La institución hasta el año 2005, salvo por el impulso de proyectos dispersos, cumplía actividades de apoyo; por lo que el CONGOPE era visto como el tramitador de requerimientos puntuales de los Gobiernos Provinciales en las diferentes instancias del gobierno. Con la intervención del proyecto PRO-ODM, las líneas de acción del CONGOPE se enfocaron hacia una gestión gerencial, cuya visión estratégica buscó posicionar a los Consejos Provinciales como Gobiernos Provinciales.

El nuevo enfoque de gestión institucional, que tomó como referente los lineamientos propuestos desde el proyecto PRO-ODM, especialmente del componente de fortalecimiento institucional, permite al CONGOPE incursionar en programas y proyectos de gran trascendencia en el contexto nacional, logrando una opinión favorable de sus asociados, instituciones públicas y organismos cooperantes, quienes ven como una oportunidad aliarse al CONGOPE, para ejecutar programas y proyectos en los gobiernos provinciales, que cuenta con capacidades desarrolladas e institucionalizadas.

### **4.1 Resultados en el ámbito institucional**

Observando las líneas estratégicas formuladas por el proyecto, el CONGOPE, trabajó en una propuesta para la Asamblea Constituyente<sup>28</sup>, que tuvo en primera instancia la defensa de la institucionalidad de los Gobiernos Provinciales, la definición del rol y competencias; para de esta manera contar con un marco jurídico que evite la superposición de funciones y el caos imperante en los territorios debido a debilidad del marco jurídico vigente. En este tema, el proyecto planteó grandes enunciados y acciones vinculadas a impulsar la participación ciudadana. Bajo este enfoque el CONGOPE, trabajó en propuestas participativas e incluyentes con los diferentes actores de los territorios, estructurándose una Propuesta denominada “Propuesta por el cambio a la Constituyente” (Anexo No. 8).

---

<sup>28</sup> Documento que en forma resumida, presenta las alternativas de solución de Prefectos y Prefectas del Ecuador, frente a la crisis del Estado centralista, en el marco de la próxima Asamblea Constituyente, constituyéndose la propuesta en un punto de partida para consolidar una gestión desde los territorios.

El accionar y la dinámica de trabajo, es observada por los técnicos del CONGOPE, que tienen como referente las iniciativas propuestas e impulsadas por el PRO-ODM, las cuales se constituyeron en procesos institucionalizados, que en la actualidad se encuentran ejecutándose en el CONGOPE y en los gobiernos provinciales entre ellos el gobierno por resultados<sup>29</sup>.

El Fortalecimiento Institucional y los ejes de intervención propuestos por el Proyecto, permiten el desarrollo de capacidades institucionales en el CONGOPE así como en los territorios, logrando resultados que se evidencian entre otros en la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el desarrollo de sistemas de planificación, los cuales son asumidos en el CONGOPE, como un proceso de trascendental importancia. De ahí que el CONGOPE se encuentra promoviendo espacios para que los técnicos de la institución brinden asistencia y asesoría en la construcción de sistemas de planificación para la formulación de los PDOT<sup>30</sup>.

Considerando que el fortalecimiento institucional es el eje conductor en la gestión, las autoridades de CONGOPE, dan especial énfasis para institucionalizar las herramientas y metodologías que desarrolló el proyecto para generar capacidades institucionales; por tanto emprende programas y proyectos que se encuentran alineados al rol y competencias de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales establecidos en la Constitución de la República<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> El modelo de Gobierno por Resultados se concibe como la integración de la Gestión por Resultados con los procesos de gobernanza, promoviendo una mayor articulación de los procesos políticos, participativos y administrativos con el fin de aumentar el valor público, desde el modelo que impulsa CONGOPE, involucra seis componentes (plan y presupuesto por resultados, gestión de procesos, gestión de talento humano, sistema de seguimiento, rendición de cuentas, articulación y participación).

<sup>30</sup> Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el 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, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo". " Los planes de ordenamiento territorial deberán articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio, en el marco de las competencias propias de cada nivel de gobierno y velarán por el cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad. Los gobiernos parroquiales rurales podrán formular un solo plan de desarrollo y ordenamiento territorial. Los planes de ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo".

<sup>31</sup> Competencias exclusivas: 1) Planificar el Desarrollo Provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial. 2) Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial que no incluya las zonas urbanas. 3) Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y microcuencas. 4. Gestión ambiental provincial. 5). Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego. 6) Planificar la actividad agropecuaria. 7).Fomentar las actividades productivas provinciales. 8) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Entre las principales herramientas y metodologías que fueron desarrolladas por el proyecto PRO-ODM y que actualmente están siendo aplicadas por el CONGOPE en las asesorías técnicas pueden mencionarse:

- El proyecto propuso trabajar en gestión por resultados<sup>32</sup> y en base a los ODM; y para el efecto, desarrolló el “Sistema de Información SISPROIN-2009 (Sistema Provincial de Información), que permite mejorar la toma de decisiones (planificación, gestión por resultados), así como facilitar la rendición de cuentas (responsabilidad)”. La Gestión por Resultados es un tema que se encuentra considerado en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas,<sup>33</sup> por tanto el CONGOPE está trabajando bajo el enfoque de la Gestión por Resultados tanto en la institución como en los Gobiernos Provinciales del País.
- Manejo de información estadística social a través del Software REDATAM, el cual se articula con el Sistema de Información Geográfica (GIS), permitiendo contar con cartografía estadística real del territorio, información que es de gran trascendencia para la toma de decisiones y la definición de políticas públicas locales.
- Desarrollo de un Software para realizar el Mapeo de actores a nivel provincial, cantonal y parroquial, según el grado de importancia y poder de decisión y gestión en los territorios. Con la utilización de esta herramienta se procede a la jerarquización de actores y redes, para después socializar los resultados. De este modo se evita que se concentre poder, y se busca que se genere equidad e igualdad de oportunidades.
- Uso del Sistema de Eficiencia y Transparencia (SISEFTRAN); el cual es utilizado para articular a nivel provincial el Plan Nacional del Buen Vivir con los Planes, Programas y Proyectos que como resultado del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT).

---

<sup>32</sup>Gestión por resultados es el nexo entre la Planificación Estratégica y la Planificación Operativa Institucional. Ir más allá de la gestión presupuestual y de la evaluación del desempeño o del uso de recursos. Incrementar el “capital social” de las instituciones, el cual aumenta cuando se alcanzan constantemente los objetivos y resultados relacionados a su misión.

<sup>33</sup>“Orientar la gestión pública hacia el logro de resultados, que contemple los impactos tangibles e intangibles”.

- Sistema de Información geográfica, SIG, desarrollado por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y su aplicación en el CONGOPE fue posible, gracias a recursos provenientes del proyecto PRO-ODM, que financió la capacitación de técnicos de CONGOPE en la utilización de la herramienta e implementación y uso por parte de los técnicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales.

Las herramientas enunciadas han sido de uso técnico para el actual proceso de elaboración del Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, (PDOT), en las provincias del país. Al momento se ha terminado la fase de diagnóstico por sistemas (ambiental, social cultural, político administrativo, económico productivo, infraestructura, energía y conectividad y el sistema de asentamientos poblacionales), que se evidencia en la encuesta que consta como (Anexo No. 9).

El material generado desde el PRO-ODM, también es un medio de consulta y guía permanente para la institución. En lo que compete a herramientas y metodologías, éstas están siendo aprovechadas por los diferentes departamentos.

Los resultados alcanzados determinan que las estrategias y procesos propuestos por el proyecto PRO-ODM, si permitieron al CONGOPE incursionar en procesos innovadores para ejecutar una gestión planificada con enfoque territorial, que viabilice el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento institucional en la institución como en los Gobiernos Provinciales.

#### **4.2 Resultados en los Gobiernos Provinciales**

Es fundamental señalar, que los técnicos de los gobiernos provinciales, se encuentran utilizando y optimizando las herramientas, conceptos y metodologías desarrolladas por el proyecto PRO-ODM, alcanzando un alto grado de involucramiento y participación, que les permite el posicionamiento conceptual y por consiguiente el desarrollo de capacidades e institucionalización de procesos. Con ello los postulados del proyecto PRO-ODM, cuyo objetivo fundamental correspondió a trabajar para disminuir la pobreza en los territorios, desarrollando acciones con la participación ciudadana y

buscando el desarrollo humano sostenible, son de gran valía para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del país.

El CONGOPE, ejecuta diversas acciones para incidir en la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del país, trabajan para lograr el involucramiento de los tejidos sociales como actores directos del desarrollo, que permitan sumar esfuerzos para lograr consolidar su gestión e impulsar programas y proyectos que sirvan como un referente de buenas prácticas locales.

Se obtuvo apoyo financiero del PRO-ODM para la compra de equipos informáticos para realizar el equipamiento del proyecto denominado Red de Conectividad, tanto para el CONGOPE y los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del país. Proyecto innovador que permite interactuar a través de foros a nivel nacional e internacional, vinculados a los diferentes procesos que promueve el CONGOPE para sus asociados.

A nivel territorial el proyecto, visibilizó que era necesario avanzar en la construcción de una visión sistémica e intersectorial, por lo que propuso trabajar en la construcción de competencias territoriales, el mejoramiento de la competitividad, lograr que se articule al Desarrollo Humano Sustentable y al cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

Con la asistencia y acompañamiento del CONGOPE, los gobiernos provinciales impulsan procesos participativos, para lograr el involucramiento y participación de los actores del territorio, para consensuar programas y proyectos a impulsar, enfocados en el caso puntual al fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades locales.

#### **4.3 Resultados en el contexto nacional:**

Es fundamental señalar que el proyecto PRO-ODM, fue el gestor para incursionar y trabajar en un modelo sistémico de planificación, que a futuro fue un referente, para estructurar la propuesta de Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, y que en su debido tiempo presentó el CONGOPE a la Asamblea, muchos aspectos de la

propuesta<sup>34</sup> en el ámbito de la planificación fueron acogidos y se encuentran en vigencia.

Las herramientas y procesos están articuladas al modelo que el gobierno nacional viene impulsando, y que constan en el Plan Nacional para el Buen Vivir y tienen ejes de desarrollo basados en la participación ciudadana y el sostenimiento ambiental y que acogen en buena parte las recomendaciones y metodologías utilizadas por el proyecto, que buscan erradicar la pobreza y problemas nutricionales en la provincias del Ecuador.

---

<sup>34</sup> Propuesta por el Cambio a la Constituyente. Debate nacional por un país diferente. Junio 2007.



## CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 5.1 Conclusiones:

La intervención del proyecto PRO-ODM, tuvo gran importancia en la gestión del CONGOPE y de los Gobiernos Provinciales, considerando que los objetivos y enfoque del proyecto priorizaban la participación ciudadana, el involucramiento de actores y el desarrollo humano. Este enfoque permitió que se diera un cambio en la concepción de los técnicos de CONGOPE y de los gobiernos provinciales, constituyéndose en una constante a partir de la intervención del proyecto PRO-ODM, lográndose la institucionalización de procesos y el desarrollo de capacidades.

El equipo técnico que integraba el proyecto PRO-ODM, se encontraba conformado por profesionales con vastos conocimientos en diferentes temas, capacidades que fueron aprovechadas por los técnicos del CONGOPE, lo que ha permitido el posicionamiento conceptual e integral de las metodologías y procesos que se desarrollaron de una manera práctica.

Es fundamental así mismo, que los GADs en lo posible, creen las capacidades para gestionar y canalizar la cooperación de manera directa; para que tenga un efecto multiplicador en el desarrollo de capacidades de la población beneficiaria. Desde esta perspectiva, los GADs deben establecer lineamientos específicos en los procesos de negociación, buscando lograr resultados que generen valor agregado en los territorios.

Se requiere también que las instituciones que conforman los GADs, realicen esfuerzos que les permitan incorporar en sus estrategias de gestión, las lecciones aprendidas y las herramientas y metodologías utilizadas para la ejecución de los diferentes programas y proyectos que coordinen y ejecuten a través de la cooperación.

Es importante destacar que las herramientas y metodologías desarrolladas por el PRO-ODM han tenido continuidad gracias al esfuerzo de los profesionales responsables de las unidades técnicas del CONGOPE, así como la actitud de los técnicos que se

incorporan a la institución para retomar y dar continuidad a procesos emprendidos en la institución y en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales.

El uso de las metodologías, herramientas y procesos, generan beneficios visibles por cuanto permiten a la institución aprovechar esquemas desarrollados o permiten mejorarlos de ser el caso. Es una opinión generalizada de los técnicos de la institución, que el proyecto generó herramientas e insumos de gran importancia y los cuales deben ser actualizados y aprovechados. Por lo tanto, de ser posible, se debería promover estrategias que permitan a los técnicos involucrarse en mayor escala con las diferentes contrapartes en los convenios que suscriba a futuro en la institución.

Así mismo, se evidencia cómo el CONGOPE y los gobiernos provinciales cuentan con experiencias de gran valía desarrolladas en diferentes programas y proyectos, gracias al apropiamiento de los servidores de estas entidades que se constituyen en agentes multiplicadores que referencian y dan continuidad a los programas emprendidos.

Se puede evidenciar que el CONGOPE y los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, cuentan con grandes fortalezas institucionales: una de ellas es un grupo de funcionarios con amplia experiencia y conocimientos diversos. Este talento debe contar con permanente capacitación y formación para potenciar sus habilidades y destrezas.

Es necesario decisión política para regular la situación laboral del equipo técnico que trabaja en las diferentes unidades organizaciones que integran el CONGOPE, puesto que hasta la fecha mantienen contratos en las diferentes modalidades<sup>35</sup>.

## **5.2 Recomendaciones:**

Se recomienda a las autoridades la actualización de los informes de los ODMs o a su vez, impulsar estudios que tomen de referente la información disponible para actualizar indicadores de gestión. Se requiere así mismo trabajar en esquemas que permitan territorializar las políticas públicas nacionales a nivel provincial, para que realmente se

---

<sup>35</sup> Contratos ocasiones y servicios profesionales.

puedan alcanzar los objetivos planteados por el proyecto PRO-ODM, a través de negociaciones a nivel nacional que permitan sostenibilidad a los procesos planificados.

En este sentido, es prioritario que el CONGOPE, precise la necesidad de contar con técnicos permanentes en la institución, a fin de posicionar e institucionalizar los procesos y aprovechar las experticias y conocimientos desarrollados por el talento humano institucional.

Previo al inicio de un proceso de negociación con la cooperación internacional, se recomienda que el CONGOPE, identifique las demandas de sus representados. De esta manera enfocará la negociación al fortalecimiento del rol y competencias de sus asociados, lo que permitirá una intervención sostenible, el desarrollo de capacidades locales y la institucionalización de procesos tanto en la institución como en los territorios.

Los recursos del CONGOPE, son limitados e insuficientes para cubrir el costo que habría representado a la institución desarrollar metodologías y herramientas. De ahí la importancia de la cooperación internacional que a través del proyecto PRO-ODM hizo viable que la institución cuente con informes territoriales que ofrecen indicadores de referencia.

Le corresponde a la institución en su conjunto aprovechar los aprendizajes que deja la implementación de proyectos, ejecutados a través de la cooperación internacional y de los equipos técnicos que cuentan con conocimientos, metodologías, herramientas y procesos innovadores que son de gran valía para la institución y los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales.

Para ello la importancia de los procesos previos a la negociación y las ventajas comparativas que deben ser definidas de manera clara para evitar interpretaciones subjetivas que repercuten en los procesos y su institucionalización a fin de evitar que estos se terminen una vez que la cooperación internacional concluya con su intervención.

En este contexto se puede precisar que la intervención del proyecto PRO-ODM en el CONGOPE, permitió a la institución, repensar la gestión organizacional, impulsar el desarrollo de capacidades institucionales, la institucionalización de procesos; en suma, lograr un verdadero fortalecimiento institucional, tomando como referente las prácticas y herramientas desarrolladas, para incidir en la gestión de los Gobiernos Provinciales, a fin de promover la ejecución de programas que permitan disminuir la línea de pobreza y cerrar brechas de pobreza, para alcanzar el buen vivir.

## **GLOSARIO:**

Agenda Española de Cooperación Internacional para el desarrollo	AECID
Articulación De Redes Territoriales	ART
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional	USAID
Ayuda Oficial para el Desarrollo	AOD
Banco Interamericano de Desarrollo	BID
Cooperación de Ayuda al Desarrollo	CAD
Corporación Andina de Fomento	CAF
Centro de Investigaciones del Milenio	CISMIL
Cooperación Internacional	CI
Cooperación Internacional para el Desarrollo	CID
Cooperación Técnica Alemana	GIZ
Cooperación Técnica Belga	CTB
Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización	COOTAD
Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	COPFP
Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador	CONGOPE
Comité de Ayuda al Desarrollo	CAD
Departamento Nacional de Planeación	DNP
Condiciones de Vida	ECV
Estructura territorial nacional	ETN
Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas	FIIAPP
Gobiernos Autónomos Descentralizados	GADs
Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales	GADPs
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura	IICA
Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación	
Universidad Complutense de Madrid	IUDC-UCM
Instituto de Investigación y Capacitación Municipal. Proyecto Desarrollo de Capacidades Locales para la Gestión	INICAM
Ministerio de Inclusión Económica y Social	MIES
Necesidades Básicas Insatisfechas	NBI
Organización para la Cooperación y el Desarrollo	OCDE

Organización Europea para la Cooperación Económica	OECE
Países en Desarrollo	PED
Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	PDOT
Plan de Ordenamiento Territorial	POT
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	PNUD
Proyecto Objetivos de Desarrollo del Milenio	PRO-ODM
Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador	REDATAM
Secretaría Técnica de Cooperación Internacional	SETECI
Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador	SIISE
Servicios Básicos de Iniciativa Local para la Amazonía Ecuatoriana	SILAE
Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo	SNV
Sistema Informático de Eficiencia y Transparencia	SISEFTRAN
Sistema de Información Geográfica	SIG

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- AECID – CONCOPE, 2010, *Estrategias Territoriales de Reducción de Pobreza*, Caja de herramientas del proyecto PRO – ODM. CD-ROM Nos 1 y 2, Quito.
- AECID-CONGOPE, 2010, Caja de Herramientas, Disco Interactivo, Segmento Fortalecimiento institucional Proyecto PRO – ODM, CD-ROM Nos 1 y 2, Quito.
- AECID - CONGOPE, 2009, *Guía para la elaboración de informes territoriales*, Quito, Fraktal Creatividad Visual.
- AGECI, 2010, Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2007 – 2009, Quito, Fraktal Creatividad Visual.
- Albuquerque, Francisco, 2002, Marco conceptual y estrategia de desarrollo local, El Salvador, Proyecto CEPAL/GTZ.
- Alonso, José Antonio, 2005, El debate sobre la eficacia de la Cooperación Española al Desarrollo en la actualidad, Madrid, Editorial Cívitas.
- Amartya, Sen. 2000, Desarrollo y Libertad, Barcelona: Editorial Planeta.
- Arcos Carlos, 2001, Cooperación para el Desarrollo, Balance de una Década, Quito, Ediciones Abya Yala.
- Arnoletto Eduardo Jorge, 2000, Curso de Teoría Política, Tomos I y II, Córdova, Editorial Triunfar.
- Boisier Sergio, 1997, El vuelo de una cometa, Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial, Santiago de Chile, Estudios regionales No. 48. 1997, CEPAL-ILPES.
- Buendía Fernando, 2011, El Sistema Competencial, Su financiamiento y funcionamiento en Ecuador, Edición *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*.
- Burnside Craig y Dollar David. 2004, “*Aid, Policies, and Growth: Reply*” *En The American Economic Review*, Estados Unidos, Vol. 94, No. 3.
- Bretón Víctor, 2001, Cooperación al desarrollo y Demandas étnicas en los andes ecuatorianos, Ensayos sobre indigenismo, Ecuador, FLACSO.
- Cárdenas Nersa, 2002, "El desarrollo local: su conceptualización y procesos", en Provincia, No. 008, Mérida Venezuela, Universidad de los Andes.
- CISMIL 2006, Estado de situación, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Quito, AECI/CONCOPE/ PNUD.

- Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, 2010, Quito, Registro Oficial, Órgano del Gobierno del Ecuador, No RO. 303.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010, Quito, Registro Oficial, Órgano del Gobierno del Ecuador, No. 306.
- Collier Paul y Dollar David, 2004, "*Development effectiveness: what have we learnt?*", En *The Economic Journal*. Vol. 114, No. 496, University of Oxford - Department of Economics. World Bank - Development Economics Group (DEC).
- CONCOPE, 2007, *Propuesta por el cambio a la Constituyente / Debate nacional por un país diferente*.
- CONCOPE, 2010, *Informes de Gestión, Direcciones departamentales*, Quito, diciembre.
- Constitución de la República del Ecuador, 2008, Registro Oficial No. 449.
- Correa Santiago, Puerta Antonio y Restrepo Bernardo, 1996, *Investigación Evaluativa*, Programa de Especialización en Teoría, Métodos y Técnicas de investigación social, Bogota. ICFES.
- Chiriboga Vega Manuel, 2008, *Diseño de la Política Nacional de Desarrollo Rural Territorial*. Ministerio de Inclusión Económica y Social, Quito, REMISP.
- CONAM, 2006, *Síntesis del diagnóstico Descentralización en Ecuador, Propuestas de Políticas para la descentralización Fiscal*. Quito. CEPAL – GIZ.
- Declaración de Paris.
- Domínguez Rafael, 2010, *Cátedra: Enfoques y Tendencias de la Cooperación Internacional*, III módulo, Apuntes de clase, febrero – abril, Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Durkheim Emile, 1986, *Las reglas del método sociológico*, Cuadernos de la Gaceta, Fondo de Cultura Económica México, Fondo de Cultura Económica de México.
- Durton John, 2002, *El Capital Social Campesino en la Gestión del Desarrollo Rural*, CEPAL, Santiago de Chile.
- FIIAPP, 2010, "El Aprendizaje entre pares en la Elaboración de Políticas Públicas" Contribuyendo a la construcción de políticas en materia de cohesión social, en América Latina y el Caribe, España, UCM, AECID, FIIAPP.
- García Delgado Daniel, 1997, *Hacia un nuevo modelo de gestión local / Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Argentina, Editorial Universidad de Buenos Aires.



- Gangotena Juan, 2007, Desarrollo de capacidades, El cambio nunca viene de afuera, Quito, Editorial AbyaYala.
- González López Sergio, 2008, Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial, El caso México, Santiago de Chile, CEPAL - GTZ.
- Hoff Karl y Joseph Stiglitz, 2001, *Modern Economic Theory and Development*, En "Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective, New York, Oxford University Press.
- Instituto de Investigación y Capacitación Municipal, Proyecto Desarrollo de Capacidades Locales para la Gestión, 2003, Perú.
- Kaplan Marcos, 1999, Crisis y reformas del Estado latinoamericano, Caracas, Revista del CLAD, Reforma y Democracia, No. 9.
- Keohane Robert, 1988, "International Institutions: Two approaches", En *International Studies Quarterly*, Vol. 32. No. 4, New York, Columbia University.
- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2004, Ecuador. Suplemento Registro Oficial No. 337.
- López y Bedoya, 2004, Desarrollo del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, Estrategia de Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Seccionales, Quito, Ministerio del Ambiente.
- Luhmann Niklas, 1991, En la Teoría de la Sociedad, Compilación Universidad de Guadalajara, México, editorial Herder.
- Madoery Oscar, 2000, El Valor de la Política de Desarrollo Local, Director del CEDet.
- Marún, 2007, CONGOPE, *Informe de Labores*, 2007.
- Max Neef Manfred A, 1998, El desarrollo a escala humana, Barcelona, 2º Edición.
- Martín Angel Miguel y Nahuel Oddone Carlos, 2010, Las ciudades y los poderes Locales en las relaciones internacionales contemporáneas, UIM, España.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, 2005, Convenio Marco de Cooperación, Proyecto PRO – ODM. 2005, Dirección General de Tratados.
- Morillo Guerrero Javier Ricardo, 2008, La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia, Bogotá, Asesoría Editorial, Área de Gestión de Comunicaciones - Acción Social.

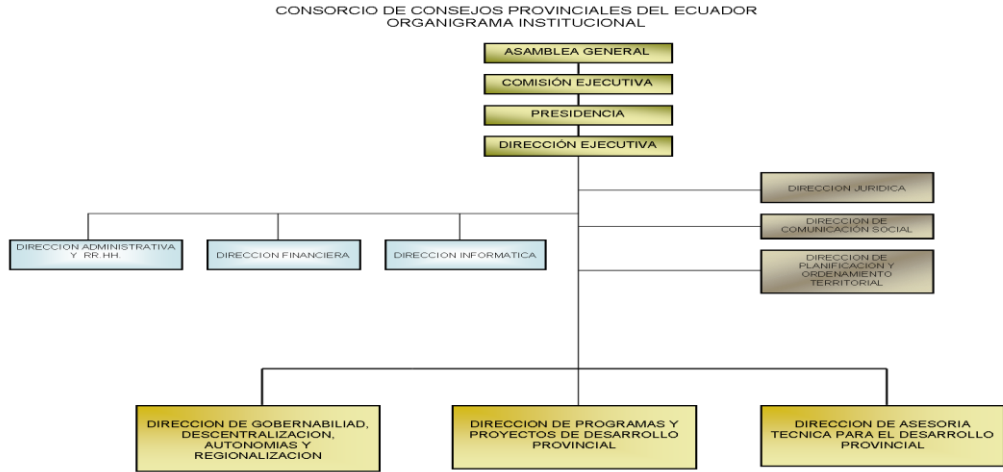
- North Douglas C. 1990, Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, CEPAL.
- Presidencia de la República, 2007, El futuro tiene fecha, ODM 2015. Quito.
- PricewaterhouseCoopers, Pilot, Manual de Consulta Servicio al Cliente, Cátedra Servicio Público, IAEN s/d.
- Sánchez Albavera Fernando, 2003, Planificación Estratégica y Gestión Pública por Objetivos, Santiago de Chile, CEPAL.
- San Román Johanning Lorena, 2003, Guía para la Planificación Estratégica Sostenible Local (Agenda 21 Local): Eslabón básico para solventar la Pobreza, San José, Costa Rica, Universidad para la Cooperación Internacional.
- Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009, Plan Nacional para el Buen Vivir, versión resumida, 2009 – 2013, Quito, Primera Edición.
- Tello D. Mario, 2010, Del desarrollo Económico Social al Desarrollo Local. Aspectos Teóricos, Revista CEPAL No. 102.
- Tizano Sergio, Madrueño Rogelio y Guijarro Marta, 2003, Impacto de la ayuda sobre el crecimiento económico, El Caso de América Latina y el Caribe, Cuadernos Económicos de ICE No. 78. Departamento de economía, Universidad de Cantabria.
- Torres Angarita Andreina, 2009, Cooperación internacional y seguridad ciudadana, En Carrión, Fernando y Dammert Manuel (Comp.), Economía Política de la Seguridad Ciudadana, Quito, FLACSO.
- Tulchin Joseph y Selee Andrew, 2004, Decentralization and Democratic Governance in Latin American, Washington Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Villar Rodrigo, 2009, El fortalecimiento de capacidades y el apoyo al desarrollo desde las bases: la experiencia de Red América, Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo, número 6. Madrid, Fundación CODESPA.
- Von Baer Heinrich, 2009, Pensando Chile desde sus regiones, Santiago de Chile, Universidad de Frontera, Temuco Chile.

### **Sitios Internet Consultados:**

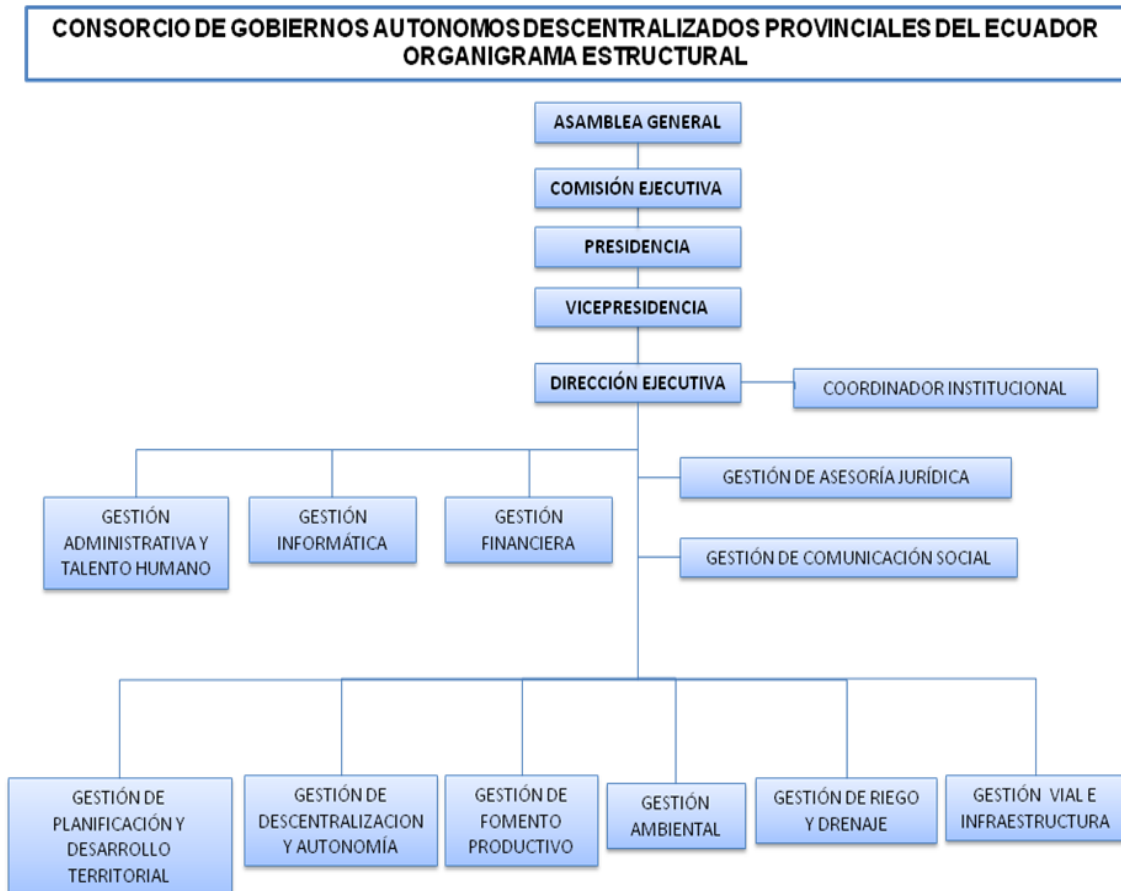
- Alles Martha, Seminario de Implementación y Desarrollo de Modelo de Competencias. Internet. www. Conferencia Martha Alles en Ecuador. (Acceso el 15 de marzo de 2012)
- Marcos Fava, Porter, 1985, Inferencias Lógicas y Economía y Mercados. (Acceso el 17 de agosto de 2011)
- Massiri Cabezas Angel. Ordenamiento Territorial y Procesos de Construcción Regional (Acceso el 30 de enero de 2013)
- Rodríguez Domínguez, Luisa de los A; Elementos sustanciales del Desarrollo Local. (Acceso el 31 de 2013)
- Perú Diverso. (Acceso el 17 de agosto de 2011)
- SETECI, Visión Institucional. (Acceso el 20 de julio de 2011)
- SIICE. (Acceso el 21 de julio de 2011)

**ANEXOS:**

**Anexo No. 1  
Orgánico estructural año 2005**



**Anexo No. 2  
Orgánico Estructural año 2006**



**Anexo No. 3**  
**ASIGNACIONES GOBIERNO CENTRAL**  
**PRESUPUESTO GOBIERNOS PROVINCIALES DEL PAIS**  
**EJERCICIOS ECONOMICOS 2006 - 2012**

GOBIERNOS PROVINCIALES	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AZUAY	11.829.951,23	13.373.615,96	19.630.061,01	21.732.550,24	23.036.044,59	24.606.221,76	26.940.759,74
BOLIVAR	4.543.913,78	5.078.949,97	9.167.517,37	10.822.619,85	10.905.330,68	11.137.615,40	12.029.782,13
CAÑAR	5.112.097,15	5.745.708,92	10.013.009,99	11.709.470,09	11.424.858,28	11.656.789,83	12.492.732,07
CARCHI	3.401.957,62	3.819.703,21	7.762.677,95	9.405.763,22	9.949.737,87	11.373.985,67	12.345.802,02
COTOPAXI	8.928.841,08	10.117.190,99	15.165.647,88	17.019.979,26	17.686.838,60	19.492.831,81	21.387.477,05
CHIMBORAZO	9.135.858,09	10.257.779,67	15.348.960,05	17.239.125,01	19.462.847,17	20.847.112,27	22.797.296,96
EL ORO	10.931.274,67	12.445.830,42	18.045.786,55	20.085.997,06	21.602.412,51	23.785.688,04	26.846.882,38
ESMERALDAS	11.944.601,17	13.488.367,89	19.626.287,02	21.562.740,05	23.307.216,42	26.671.244,96	29.977.744,77
GALAPAGOS	1.448.955,69	1.642.797,71	5.201.573,41	5.201.573,41			
GUAYAS	64.741.190,97	73.101.563,32	81.126.853,10	82.979.294,67	97.884.987,17	111.543.688,78	123.104.822,43
IMBABURA	7.510.912,45	8.544.107,64	13.942.791,29	15.822.828,84	16.117.146,55	17.150.098,43	18.621.560,76
LOJA	11.240.308,69	11.164.931,16	15.688.833,46	17.847.847,20	22.583.157,06	23.040.539,69	25.599.477,91
LOS RIOS	16.523.013,41	18.745.881,80	25.193.229,72	27.857.838,58	29.876.422,01	35.123.070,05	38.850.770,65
MANABI	28.909.675,46	32.592.988,03	41.118.549,13	42.731.240,06	49.266.974,48	58.948.177,98	65.690.491,76
MORONA SANTIAGO	11.872.138,33	11.473.146,05	20.902.585,68	22.484.688,44	25.153.463,43	23.722.867,73	24.941.887,67
NAPO	10.100.700,09	10.375.761,96	17.330.237,76	18.926.441,36	20.598.015,05	18.665.586,25	19.329.550,41
ORELLANA	11.705.898,51	12.248.262,22	24.809.860,69	26.373.840,72	28.992.378,67	27.739.101,74	28.739.449,59
PASTAZA	11.446.031,25	11.914.462,33	21.445.040,02	25.043.175,46	25.157.680,89	23.217.086,96	23.944.853,62
PICHINCHA	39.123.295,41	44.402.058,41	47.309.991,36	49.037.294,02	58.176.683,89	62.877.215,74	66.648.792,63
SANTA ELENA			10.960.086,66	12.742.508,59	12.585.536,68	13.194.769,77	14.821.909,88
STO. DOMINGO TSACHILAS			12.325.697,83	13.969.485,72	14.242.602,76	14.995.935,62	16.943.443,34
SUCUMBIOS	12.335.672,57	12.975.565,79	25.016.807,67	26.961.086,43	29.727.113,72	29.097.500,84	30.695.551,69
TUNGURAHUA	9.596.616,92	10.792.557,93	16.234.149,62	17.805.810,00	19.457.013,62	20.613.064,49	22.316.894,61
ZAMORA CHINCHIPE	9.309.208,95	8.556.938,03	15.991.113,06	17.562.773,44	19.040.348,13	16.853.477,97	17.670.370,01
<b>SUB TOTAL</b>	<b>311.692.113,49</b>	<b>342.858.169,41</b>	<b>509.357.348,28</b>	<b>552.925.971,72</b>	<b>606.234.810,23</b>	<b>646.353.671,78</b>	<b>702.738.304,08</b>
C.G.R.E. GALAPAGOS, INGALA CONGOPE, CTA. EMERGENCIA	557.495,83	645.531,72	4.285.716,99	6.513.252,99	14.649.834,24	9.627.255,72	9.981.267,09
<b>TOTAL ASIGNADO</b>	<b>312.249.609,32</b>	<b>343.503.701,13</b>	<b>513.643.065,27</b>	<b>559.439.224,71</b>	<b>620.884.644,47</b>	<b>655.980.927,50</b>	<b>712.719.571,17</b>

Fecha: Marzo 5 de 2012

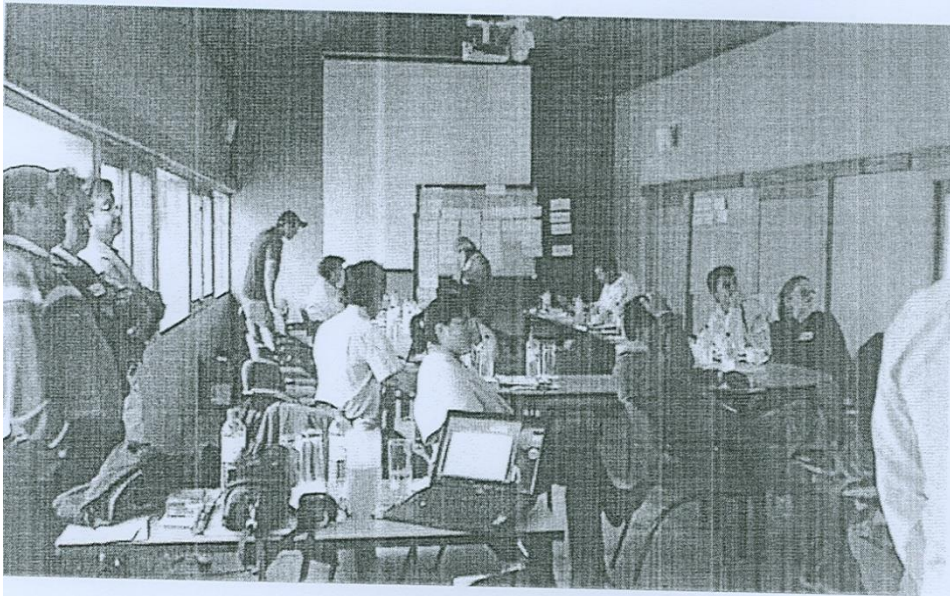
Procesado: DPTO. Administrativo - CONGOPE

**Anexo No. 4**  
**INFORMACION HISTORIA DE LOS INGRESOS DEL CONGOPE**

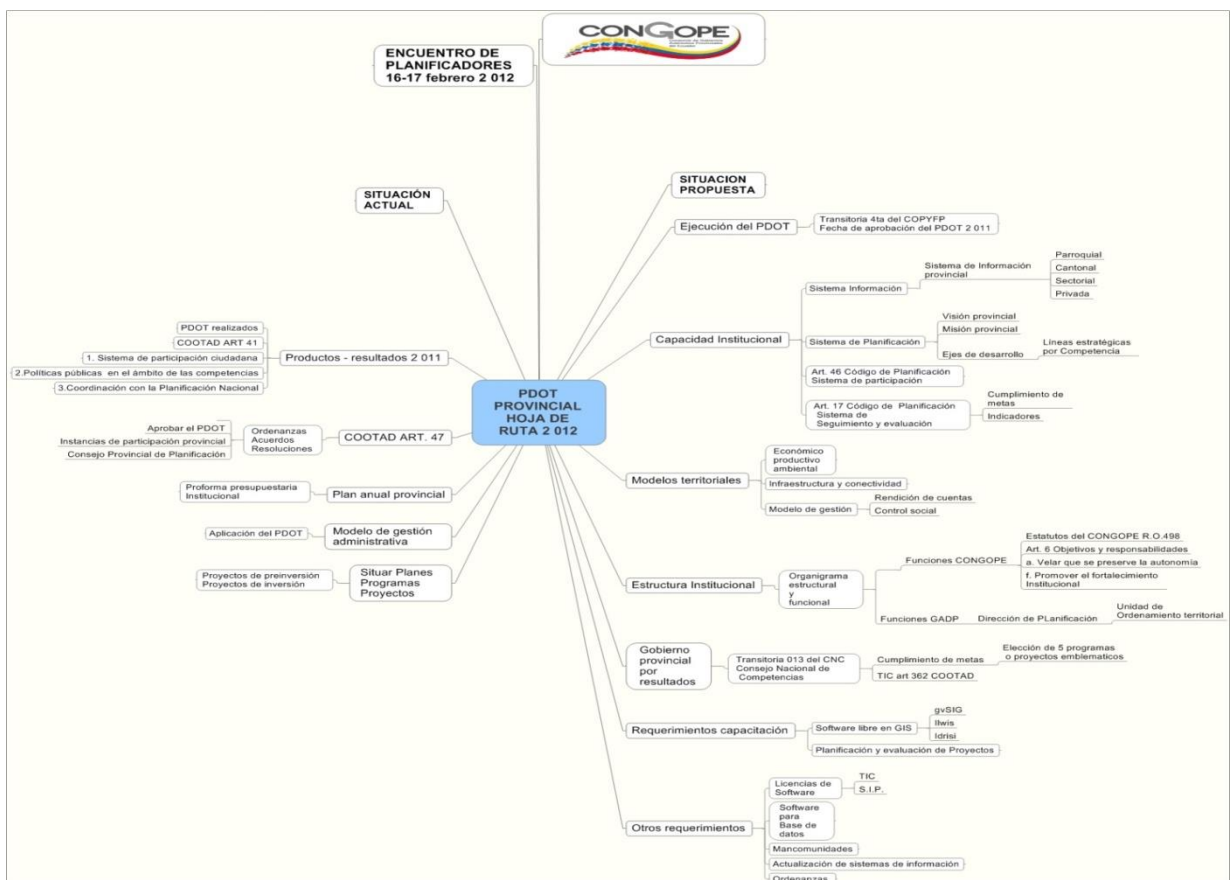
FUENTES DE FINANCIAMIENTO	AÑOS							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
FODESEC	100.856,77	127.905,00	156.240,96	183.630,45	183.630,45	269.349,00		
FONDEPRO	30.500,24	32.135,97	34.481,89	543.430,11	543.430,11	534.430,00		
Ley 15%	373.939,29	477.841,30	536.948,58	571.928,25	571.928,25	571.928,25		
COOTAD							2.974.400,96	3.256.324,12
<b>TOTAL</b>	<b>505.296,30</b>	<b>637.882,27</b>	<b>727.671,43</b>	<b>1.298.988,81</b>	<b>1.298.988,81</b>	<b>1.375.707,25</b>	<b>2.974.400,96</b>	<b>3.256.324,12</b>

Fuente: Información estadística Dpto. Administrativo y Talento Humano.

## Anexo No. 5 Participación de actores para estructurar PDOT



## Anexo No 6 Hoja de ruta: Planificación de la Gestión del CONGOPE en los territorios

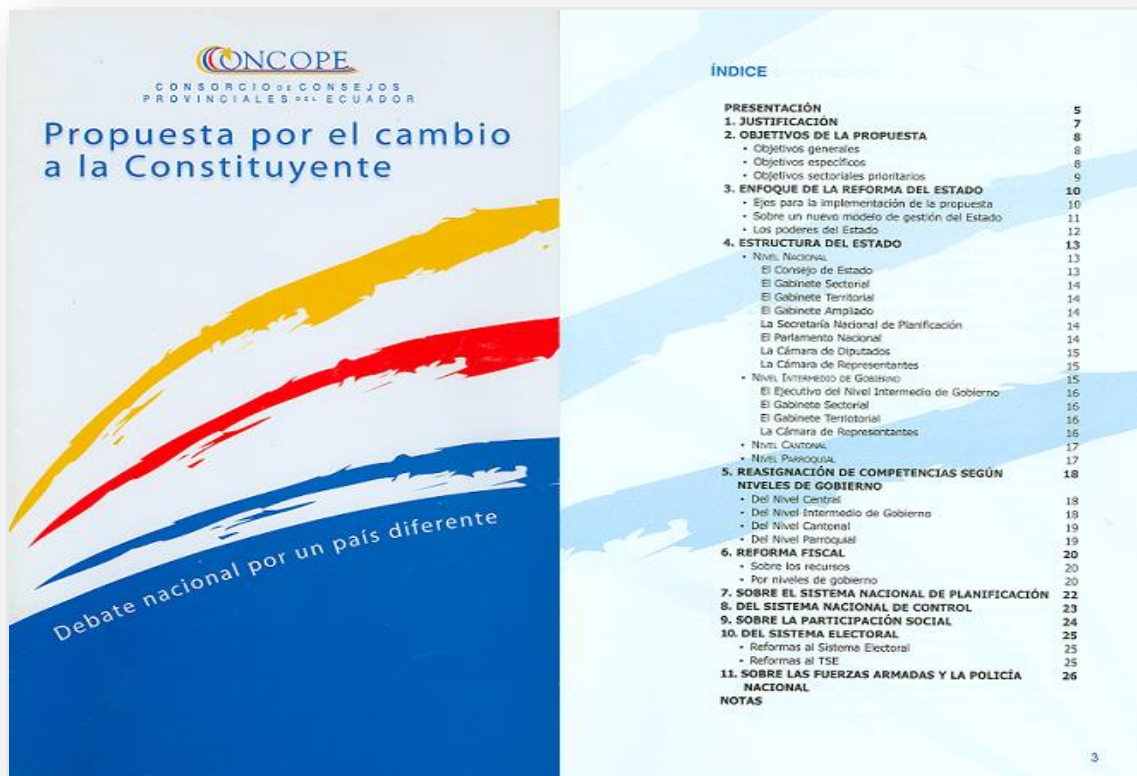


Fuente: Departamento de Planificación / Técnicos

## Anexo No. 7 Participación en Diálogos Territoriales



## Anexo No. 8 Propuesta por el Cambio a la Constituyente



Fuente: CONCOPE, junio 2007

## **Anexo No. 9**

### **Entrevista al Ing. Oswaldo Quinde, 65 años de edad, técnico CONGOPE:**

#### **¿Considera que la intervención del Proyecto PRO-ODM, fortaleció la gestión del CONGOPE?**

La dinámica de trabajo e información genera, han sido de gran ayuda para los técnicos que contamos con material de consulta diversa sobre diferentes líneas de acción que impulso el proyecto, por tanto desde mi punto de vista si fortaleció la gestión del CONGOPE.

#### **¿Las herramientas y metodologías aplicadas por el proyecto son utilizadas por el CONGOPE?**

El departamento de planificación, utiliza en su conjunto toda la información desarrollada por el proyecto.

#### **¿Las herramientas y metodologías estructurados por el Proyecto PRO-ODM, en lo que compete a los PDOT, se utilizan en el CONGOPE?**

Si, se utilizan, son una guía permanente y un referente para la asistencia y asesoría que ejecuta el CONGOPE en los territorios.

#### **¿Considera que las metodologías y herramientas han contribuido a fortalecer las capacidades de los técnicos de CONGOPE?**

Mi opinión como técnico, es que si han contribuido en gran medida a la gestión, orientando en procesos innovadores que sirven de referente para la intervención en los gobiernos provinciales.

#### **¿Cuál es su opinión, respecto al involucramiento y participación de los técnicos como contratarte en el proyecto?**

Debe existir mayor decisión política de las autoridades de CONGOPE, para permitir que los técnicos se involucren más en los proyectos que interviene la institución con la Cooperación internacional.