

REPÚBLICA DEL ECUADOR



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

Trabajo de titulación para obtener la Maestría Profesional en
Cooperación Internacional con Mención en Desarrollo Sostenible

**ARTÍCULO CIENTÍFICO
EFECTIVIDAD DE LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA EN LA
GESTIÓN DE PROYECTOS LOCALES: ESTUDIO DEL
GAD DE RIOBAMBA EN EL PERÍODO 2019-2023**

Autora: Myriam Montufar

Directora: Dra. Roxana Arroyo

Quito, noviembre 2025

ACTA DE GRADO

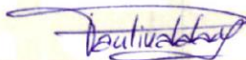
En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy 23 de julio de 2025, MYRIAM LUCIA MONTUFAR SALAZAR, portadora del número de cédula: 0604073742, EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON MENCIÓN EN DESARROLLO SOSTENIBLE 2023 - 2024 octubre, se presentó a la exposición y defensa oral de su ARTÍCULO CIENTÍFICO DE ALTO NIVEL, con el tema: "LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO VINCULADA CON LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN EL GAD DE RIOBAMBA EN EL PERÍODO 2019-2023.", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de MAGÍSTER EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON MENCIÓN EN DESARROLLO SOSTENIBLE.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.08
Trabajo Escrito:	8.85
Defensa Oral:	9.50
Nota Final Promedio:	9.10

En consecuencia, MYRIAM LUCIA MONTUFAR SALAZAR, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firman:



Gilda Paulina Palacios Herrera
PRESIDENTA Y MIEMBRO DEL TRIBUNAL

Isabella Giunta
MIEMBRO DEL TRIBUNAL



Mgs. Estefanía Yádira Morillo Erazo
DIRECTORA DE SECRETARÍA GENERAL

AUTORIA

Yo, Myriam Lucía Montúfar Salazar, con CI 0604073742 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de el/la autor (a) del trabajo de titulación. Así mismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Montúfar', with several horizontal lines drawn over it for emphasis.

Firma
C.I. 0604073742

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

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

Quito, noviembre, 2025



FIRMA DEL CURSANTE
MYRIAM LUCÍA MONTÚFAR SALAZAR
C.I. 0604073742

Índice

1. Resumen
2. Introducción
3. Justificación
4. Marco Teórico
 - 4.1 Cooperación internacional: conceptos y modalidades
 - 4.2 Cooperación internacional y territorios
 - 4.3 Cooperación internacional y género
5. La cooperación desde el territorio: el caso del GADMR
 - 5.1 La importancia de los gobiernos locales y experiencias de la CINR en América Latina
 - 5.2 La gestión descentralizada de la CINR en del GADMR
6. Conclusiones
7. Recomendaciones

1. Resumen

La gestión descentralizada de la cooperación internacional no reembolsable (CINR) es una facultad asignada mediante la legislación vigente a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) del Ecuador. Esta modalidad para cooperación internacional ha sido implementada en el GAD Municipal de Riobamba (GADMR) en el 2019. El presente artículo busca analizar la gestión descentralizada de la la cooperación internacional por parte del GADMR. El objetvo fue analizar las políticas y capacidades institucionades del GADMR aplicadas para la gestión de la CINR en un lapso de tiempo comprendido entre 2019-2023. Se ha desarrollado una investigación cualitativa para analizar y describir la gestión de la CINR, su proceso de toma de decisiones y las tendencias sobre cooperación que maneja el GADMR.

PALABRAS CLAVE: gestión descentralizada de la cooperación internacional, gobierno autónomo descentralizado, gestión de proyectos locales

3. Introducción

El GADMR¹, ha demostrado la importancia para implementar la CINR², así fortalecer las aptitudes y estructuras internas del gobierno local para impulsar el progreso de la comunidad. Entre 2019 y 2023, el Municipio de Riobamba ha llevado a cabo numerosos acciones de CINR, gestionados de manera independiente por el GADMR. Estos proyectos han abarcado diversas áreas.

La cooperación internacional gestionada a escala descentralizada, con su enfoque adaptado a las necesidades locales y su capacidad para movilizar diversos recursos y conocimientos, se destaca como una estrategia poderosa para un crecimiento sostenible y el apoyo del marco institucional a nivel local. Por ello, esta investigación aportará a entender más profundo de cómo la gestión de la CINR puede ser aprovechada hacia maximizar la gobernanza local, alineándose con la normativa interna y potenciando los recursos humanos de estos GAD³ ecuatorianos.

Justificación

Las experiencias de otros municipios presentan alianzas estratégicas con ONG⁴ o los organismos internacionales con el apoyo de personal capacitado y/o de flujo monetario, según sea el caso. A su vez, esto potencia las capacidades institucionales de estas entidades gubernamentales, como lo son los GAD, para promover el desarrollo local y contribuir al cumplimiento de sus competencias propias. En detalle, estos recursos, facilitados a través de las alianzas con ONG u organismos internacionales, permiten a los GAD, como el GADMR en el estudio, ejecutar su gestión y su administración de proyectos locales, así como una posibilidad para suscribir acuerdos.

Además, estos recursos de CINR están directamente relacionados a un fortalecimiento de aquellas capacidades institucionales de los GAD y sus competencias propias, de acuerdo a lo que consta en la legislación ecuatoriana como el COOTAD⁵. Las experiencias sugieren que contar con una estructura institucional adecuada y personal

¹ Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba

² Cooperación Internacional No Reembolsable

³ Gobierno Autónomo Descentralizado

⁴ Organización No Gubernamental

⁵ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

capacitado para gestionar estos recursos incrementa significativamente la capacidad de un GAD para suscribir convenios y ejecutar proyectos. Estos recursos traen consigo fondos, conocimientos técnicos y buenas prácticas, los cuales son gestionados a través de diversas modalidades considerando, los puntos desarrollados para la medición de la gestión CINR tomando como principal estudio la obra elaborada por el Consejo Nacional de Competencias en conjunto con el Instituto de Altos Estudios Nacionales titulada como "Diagnóstico de capacidades Operativas para la Gestión de Cooperación Internacional en GAD Provinciales" del año 2023.

Por otro lado, las modalidades de cooperación son reconocidas como "Las propuestas que presentan las entidades donantes para elaborar, proveer y manejar los fondos de ayuda, incluyendo los canales mediante los cuales se vehiculiza la cooperación" (AECID⁶, 2023, p.34). En nuestro país, se han implementado normativa para ejecutar la CINR que proviene de los estados o las organizaciones donantes.

Por lo antes manifestado, este tema mantiene una relevancia social y académica para identificar las acciones por parte de los cooperantes, así lograr identificar donantes principales. La gestión de la CINR desempeña un papel crucial en nuestro contexto, especialmente para entidades como el GADMR. Por considerar que "el robustecimiento de los vínculos internacionales por medio del intercambio de conocimientos acerca de bienes entre países. Esta cooperación no solo consolida los lazos diplomáticos, sino que también contribuye al progreso sostenible" (Suárez, 2023, p.23).

PROBLEMA

El problema de investigación se enfoca en identificar las políticas y competencias a nivel institucional que el GADMR ha adoptado a fin de gestionar la CINR durante el período 2019-2023, y cómo estas políticas han impactado en las acciones desarrolladas.

El problema a investigar recae en las capacidades institucionales del GADMR para gestionar recursos pertenecientes a la CINR, sin embargo, también identificar si las alianzas internacionales resultan congruentes con la planificación y el proceso de

⁶ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

decisión sobre los proyectos cumple con los criterios de participación y derechos humanos. Este estudio busca identificar y analizar la existencia de fortalezas o debilidades que surgen en referencia a las capacidades institucionales del GADMR.

Esto implica examinar y analizar las políticas regionales, nacionales y locales que han dirigido la gestión descentralizada de la CINR, evaluar las capacidades administrativas, técnicas y financieras del GADMR que han facilitado o restringido la gestión de los proyectos, y revisar los mecanismos y procesos implementados para la negociación, ejecución, monitoreo y evaluación de estos proyectos. Además, se busca aproximar el análisis de los resultados tangibles logrados, observando cómo han contribuido al desarrollo local y así consolidar el fortalecimiento institucional del GADMR.

Pregunta central de investigación

¿Cuál es la efectividad de la capacidad del GADMR para gestionar la CINR en el período 2019-2023?

Para responder a esta interrogante se plantea un objetivo general y los objetivos específicos, lo cual nos permitirá comprender las estrategias para la gestión de recursos no reembolsables por parte del GAD de Riobamba, proporcionando información valiosa sobre la alineación entre políticas nacionales y capacidades locales para el desarrollo de iniciativas de esta índole.

Objetivo general

Analizar las políticas y capacidades institucionales del GADMR aplicadas para la gestión de la CINR en el período 2019-2023 según la resolución No. 022-2019.

Objetivos específicos

Conocer las políticas aplicadas por el GADMR para la gestión de la CINR en el período 2019-2023.

Explicar las capacidades que tiene el GADMR para la gestión de la CINR en el período 2019-2023.

Explicar el accionar de la gestión en CINR del GADMR en el período 2019-2023.

Propuesta metodológica

Esta investigación tiene enfoque cualitativo. Mediante un estudio de caso se da respuesta a la interrogante de esta propuesta de investigación y los objetivos. Se trata de un estudio de carácter descriptivo y de análisis. En base a esta metodología, es posible analizar las prácticas y experiencias de cooperación internacional de un municipio sobre el uso de la CINR como un mecanismo de impulso al desarrollo.

La información empírica relacionada con el estudio es la realidad de la Provincia de Chimborazo para comprender el papel del GADMR sobre temas de CINR. En otras palabras, “la aproximación cualitativa se caracteriza por observar y comprender los fenómenos en su contexto natural, sin intervenir ni alterar los acontecimientos. En este enfoque, el investigador asume un rol interpretativo, priorizando la comprensión profunda por sobre la manipulación de variables” (Corbetta, 2003, p.34).

Por otro lado, esta investigación alude a “el análisis profundo de un caso específico con el propósito de obtener conocimientos que puedan aplicarse o compararse con situaciones semejantes” (Lamont 2015, p.131). Se pretende obtener hallazgos importantes para establecer pautas que puedan extrapolarse a situaciones comparables, como por ejemplo otras municipalidades, que hayan presentado o presenten interés en esta temática.

El estudio pretende ser descriptivo y analítico porque permite un análisis crítico de la eficacia de las iniciativas, de las estrategias de su gestión para lograr identificar estos factores que contribuyen a estas iniciativas, en base a la obra titulada “Diagnóstico de capacidades Operativas para la Gestión de Cooperación Internacional en GAD Provinciales”, elaborado por el Consejo Nacional de Competencias en conjunto con el Instituto de Altos Estudios Nacionales. Este documento lo considero valioso y es una guía que permite evaluar la gestión de la CINR en el GAD.

Para triangular la información como fuente primaria, se ha presentado un oficio al GADMR para solicitar la información actualizada sobre los proyectos, montos, donantes y ejes en los que en el período estudiado han sido ejecutados, a fin de contar con datos

precisos y oficiales. Así como el uso de literatura académica que aporte al entendimiento de la CI⁷ y los conceptos a ser usados a lo largo de la investigación así, se garantiza la veracidad de la información que constituye el material de análisis.

Primero se presenta un marco conceptual que propone las bases teóricas para entender y explicar el tema y la pregunta de investigación. Segundo se encuentra el análisis de los datos empíricos que brindarán una explicación de la gestión de la CINR del GADMR. Tercero ubicaremos las conclusiones y las recomendaciones de futuras investigaciones.

4. Marco Teórico

4.1 Cooperación internacional: conceptos y modalidades

Como primer punto, la fundamentación conceptual de la CI, permite la comprensión de la CINR así como su evolución histórica. Las relaciones contemporáneas de CI en un ámbito actual distinguido por la complejidad que emerge de la interacción de varios actores, dinámicas económicas y enfoques teóricos. Por lo que, es conveniente repasar la conceptualización de teorías dominantes relacionadas con la CI para el desarrollo entendida en tanto “el suministro de recursos en el ámbito técnico, financiero y humano para potenciar el desarrollo y propiciar el bienestar” (Suárez, 2023, p.1).

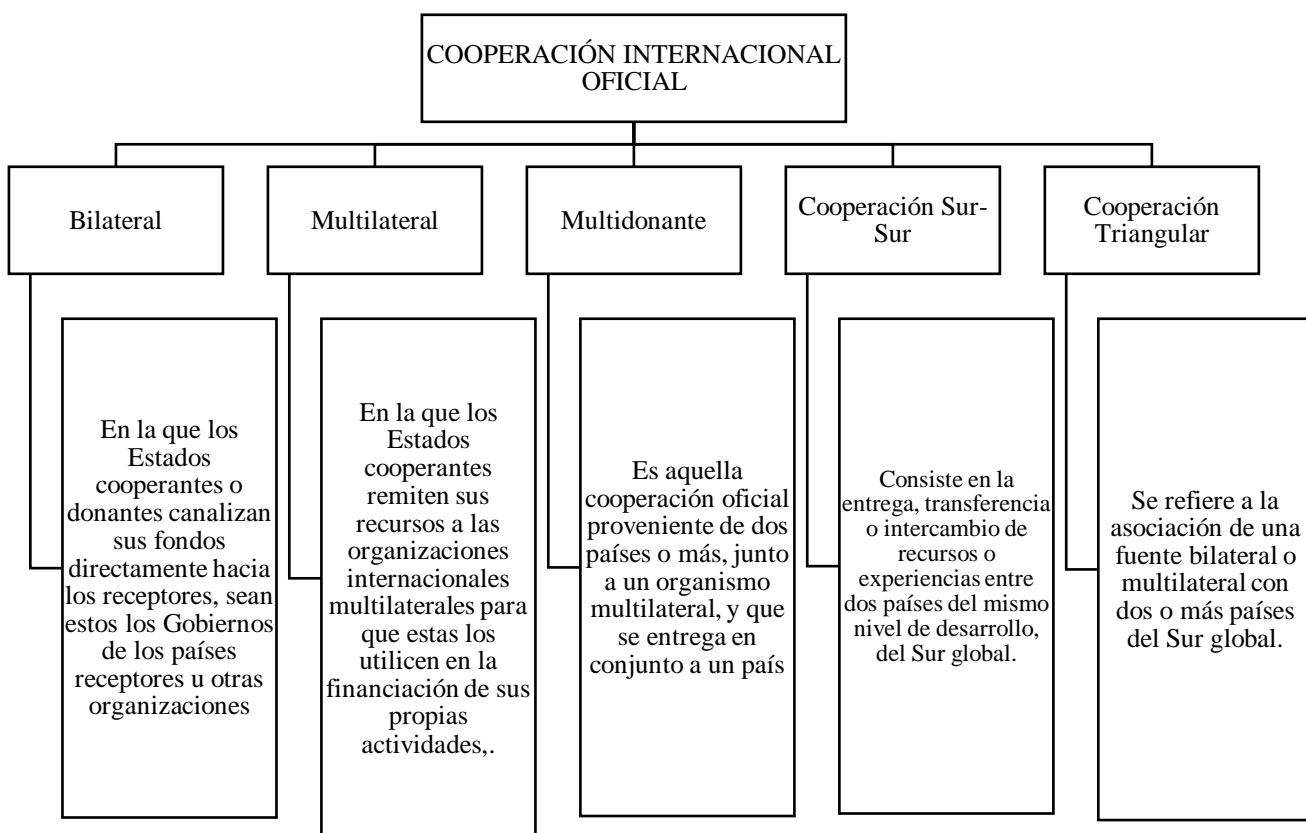
Como antecedentes, autores como Prado (2009) consideran que la CI al desarrollo surge para dar una respuesta al escenario posguerra y al despertar el interés por el desarrollo de las naciones ex colonias, adquiriendo una relevancia particular en el contexto actual. El auge de la CI surge durante la guerra fría, cuando regiones en proceso de desarrollo estructural y mejora de calidad de vida recibieron ayuda bajo la modalidad de asistencia técnica, recursos reembolsables y no reembolsables, construcción de infraestructura, capacitación y becas por parte de donantes occidentales por impulsar a los países menos favorecidos, a veces de manera vertical y paternalista (Prado, 2009, p. 25).

⁷ Cooperación Internacional

La importancia en este tema de la CI recae en “cualquier interacción entre actores internacionales que busque satisfacer de manera recíproca sus intereses o necesidades” (Ayllon, 2007, p.27). En este sentido la CI a escala descentralizada es uno de los temas más tratados en las agendas mundiales por ser una herramienta o una base analítica para comprender los desafíos a nivel global y locales de los distintos estados. Una cooperación más aterrizada a los territorios difiere de la cooperación internacional más tradicional, definida “oficial” por CONGOPE (2013), como se sintetiza en el gráfico 1.

Gráfico No.1

Modalidades de cooperación internacional oficial



Elaboración propia a partir de la información de CONGOPE⁸ (2013, p. 24-25).

Por otra parte, existe una CINO⁹, es decir no manejada por los Estados centrales, y definida de la siguiente manera “recursos que se originan en actores no estatales, como gobiernos locales o subnacionales, ONG¹⁰, el sector privado, universidades y fundaciones o sujetos de la sociedad civil, entre otros” (CONGOPE, 2013, p. 25; SETECI, 2014).

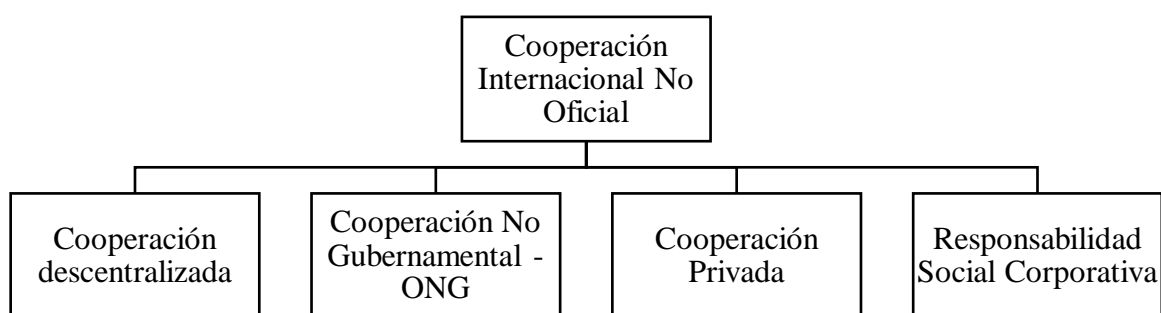
⁸ Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador

⁹ Cooperación Internacional No Oficial

¹⁰ Organización No Gubernamental

Se considera a la cooperación no oficial, como importante en este trabajo, dado que se trata de una de las fuentes desde las cuales los GAD pueden acceder más fácilmente a una gestión directa, empero de aquello se resalta que no es la única manera ya que existe la cooperación multilateral o bilateral; por ende, resulta fundamental priorizar su fortalecimiento y aprovechamiento estratégico de recursos sin la necesidad de la intervención del Estado central. Los gobiernos locales entendidos como GAD, en el Ecuador cuando cooperan con sus pares, es decir gobiernos locales de otros países, al enmarcar su actuación en la cooperación descentralizada, entran en la clasificación de CINO como reportado en el siguiente gráfico 2.

Gráfico No.2
Algunas formas de la CINO



Elaboración propia a partir de la información de CONGOPE (2013).

Los GAD, en Ecuador, tienen la capacidad de gestionar directamente la CINR (oficial y no oficial) también conocida como gestión descentralizada de la cooperación. A través de este mecanismo de descentralización, es posible que los GAD puedan gestionar y desarrollar iniciativas de cooperación de manera autónoma, sin requerir la participación directa del Estado central. La CINR involucra la colaboración con diversos actores oficiales (como organismos bilaterales y multilaterales) y más a menudo con actores no oficiales como gobiernos subnacionales de otros países - esta modalidad se denomina cooperación descentralizada- pero también con ONG, academia y el sector empresarial.

4.2 Cooperación internacional y territorios

La CINR es un concepto transversal a lo largo de la presente investigación, en tanto, son “agrupamiento de acciones encabezadas por sujetos públicos como privados, que se llevan a cabo entre países con distintos niveles de ingresos, bajo una sola meta, fomentar un crecimiento económico y social más equitativo en las naciones del Sur” (Pauselli, 2013, p.83).

Sin embargo, existen autores que consideran que la cooperación internacional “no ha logrado responder de manera efectiva a las necesidades nacionales ni a las prioridades vinculadas al desarrollo humano” (Domínguez, 2019, p.305). En este sentido, consideran que las críticas que se presentaron a las bases históricas de la CI se sustentan en el hecho de que pretenden servir como “relatos históricos que sirven como fundamento para explicar las condiciones actuales y orientar visiones hacia el futuro” (Domínguez, 2019, p.306).

La narrativa histórica sobre la cooperación internacional ha ido cambiando ya que “las dinámicas mediante las cuales se establecen criterios de validación del conocimiento” dependen de las relaciones de poder (Domínguez, 2019, p.307). Por otro lado, “el ideal del desarrollo se ha convertido en la principal utopía que guía los proyectos sociales modernos” (Booiser, 2000, p.5).

Para los años cincuenta, aquellos países que recibía asistencia internacional estaban sujetos al cumplimiento de ciertas condiciones para acceder a la ayuda al desarrollo, esto implicaba de alguna manera el impulso hacia “cambios profundos en la organización y los roles de los Estados para la comunidad internacional”. De esta forma, “con el impulso de la asistencia internacional, se promovió una gestión centralizada en el Estado y se dirigió el mencionado desarrollo” (AIETI¹¹, 2019, p.16).

En los años sesenta, el escenario internacional continuó con la búsqueda del desarrollo con una concepción de “la nueva forma del vínculo entre las regiones denominadas del Sur y Norte, el Norte debía brindar a los países del Tercer Mundo ayuda económica y tecnológica para superar su subdesarrollo” (Martínez, 2019, p.17).

¹¹ Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos

En los años ochenta existe un cambio de enfoque sobre el destino de los montos financieros, ya que no se había logrado los resultados esperados, debido a “la concepción vertical de desarrollo que se manejaba, y por lo tanto la participación resultaba ser secundaria” (AIETI, 2019, p.17). Este contexto, sumado al surgimiento de nuevas circunstancias geopolíticas, para los años noventa, con el fin de la Guerra Fría, predominó el bloque capitalista, y se estableció “como objetivo la reducción de la pobreza” que se veía agudizada por las políticas de ajuste estructural.” (Byron, 2021,p.23).

Las críticas a este sistema clásico, vertical, manejado por los Estados centrales, recaen en la insuficiente valoración de las circunstancias sociales que enfrentan los países del Sur global y la falta de avances en la articulación social de las acciones de la cooperación internacional, reflejada en una poca participación de organizaciones sociales. Así como “su estricta condicionalidad se cuestiona cerca del impacto que tiene la ayuda en la disminución de la pobreza” (Byron, 2021, p.21).

A principios del nuevo milenio, marcado por los ODM¹², se abren el camino nuevas teorías del desarrollo, por lo que surge la CI como un paradigma en busca de un desarrollo humano que perdure en el tiempo, como “un conjunto de acciones coordinadas impulsadas por el donante y el receptor, que determinan el grado de las metas establecidas y la consecución de los resultados previstos que se acuerdan entre países” (Domínguez, 2011, p. 55).

Para este punto se considera el derecho al desarrollo, el mismo que ha sido reconocido con una estrecha relación a los derechos humanos, en tal sentido, no solo se considera que existe un desarrollo cuando se abarca el tema económico, sino se adopta una mirada más profunda ya que “el enfoque en el crecimiento económico sin considerar otros factores ha llevado a un aumento de pobreza, desigualdad y deterioro de la salud nutricional” (García, 2014, p.15).

La teoría del desarrollo geográfico desigual tiene un aporte en este apartado a fin de explicar de mejor manera que se entiende desde la economía contemporánea, por ello,

¹² Objetivos del Milenio

“la expectativa de disminuir la pobreza mediante el libre comercio, mercados abiertos y políticas neoliberales de globalización no se ha concretado” (Harvey, 2007,p. 18).

El desarrollo desigual dentro del capitalismo, puede ser detallado de la siguiente forma, como primer punto, desde las interpretaciones historicistas como “un proceso desigual de expansión desde un núcleo central, que deja a su paso vestigios de épocas anteriores o enfrenta zonas que resisten el avance y la modernización impulsados por el capitalismo” (Harvey, 2007,p. 18).

En el contexto de la visión dominante del desarrollo se vinculaba a la idea del desarrollo con el tema económico: “el desarrollo se llegó a considerar prácticamente como sinónimo de crecimiento económico, utilizando el PIB¹³ total y, especialmente, el PIB per cápita como las principales medidas del nivel de desarrollo” (Boisier, 2000, p.2). Sin embargo fue cambiando esta concepción, ya que pasaron dos décadas más hasta que el PNUD¹⁴, influenciado principalmente por los planteamientos de pensadores como Amartya Sen, se propuso una redefinición del concepto de desarrollo como desarrollo humano, incluso mediante la creación del IDH¹⁵, como una nueva forma de evaluar el desarrollo sin centrarse únicamente en el crecimiento económico.

Para Boisier (2000), estas perspectivas reconocen que el desarrollo desigual tiene raíces históricas y estructurales, aunque difieren en su énfasis. Las interpretaciones historicistas se centran en el proceso de la evolución cultural local, sugiriendo una evolución más orgánica de las disparidades. En contraste, los constructivistas ponen mayor interés en la explotación activa por parte de las naciones más poderosas, destacando un compromiso intencional con la perpetuación de la desigualdad.

En este punto, una CI más aterrizada en los territorios y participativa podría representar “una metodología innovadora de trabajo conjunto que procura generar alianzas directas con los organismos de gobierno territorial y fortalecer sus competencias propias para planificar y materializar acciones orientadas al progreso de sus comunidades” (Ramón, 1998, p.67). Es un nuevo enfoque descentralizador de la

¹³ Producto Interno Bruto

¹⁴ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

¹⁵ Índice de Desarrollo Humano

cooperación que presenta sus propias características de las cuales se resalta el rol del gobierno local y la comunidad.

En este sentido, la cooperación descentralizada y la gestión descentralizada de la cooperación surgen de “las peticiones originadas en las distintas zonas del país a partir de la dinámica de crecimiento generada por las autoridades gubernamentales de nivel local” (Carrión, 2017, p.34). En otras palabras, las circunstancias económicas, políticas y sociales que no han logrado recibir el cuidado pertinente y oportuno de las autoridades de nivel municipal. En consecuencia, considero esencial, usar el concepto de modelo de gestión definido como “la realización de trámites y procedimientos encaminados a alcanzar una meta empresarial o cualquier propósito deseado” que incluye “medidas para controlar, conducir, regular, determinar o sistematizar” (Porto, 2014, p.23).

En otras palabras, un modelo de gestión es una configuración o base conceptual para la conducción administrativa de una entidad del sector público como lo representa el GADMR. En base a su competencia, la norma antes citada plantea que la cooperación internacional es un reto sobre las capacidades del GADMR para gestionar con los actores involucrados. En coconcordancia con el COOTAD, este reto se configura en los siguientes términos: “estarán en condiciones de procurar la adquisición de recursos derivados de la cooperación externa y el respaldo técnico para el desempeño de sus funciones particulares, alineándose con los propósitos nacionales y sus estrategias de desarrollo”(Art.131).

El COOTAD delimita y faculta a que el GAD logre recursos de la cooperación internacional para este nivel de gobierno pero su uso debe enmarcarse en las prioridades de desarrollo definidas en su PDOT¹⁶ y en los planes nacionales. El acceso a estos medios financieros de la colaboración internacional y el respaldo técnico deberá considerar “la realización de sus funciones particulares bajo los fundamentos de justicia distributiva, apoyo recíproco, diálogo intercultural, complementariedad, temporalidad apropiada y relevancia” (COOTAD, art.131).

La CINR desempeña un papel clave en la construcción del avance sostenible en Ecuador, esta afirmación se sustenta en que “la entrada de fondos, conocimientos técnicos

¹⁶ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

y buenas prácticas desde organismos internacionales, ONG y países colaboradores ha sido fundamental” (Prado, 2018, p.34).

4.3 Cooperación internacional y género

Finalmente, es fundamental considerar la perspectiva de género como herramienta analítica para estudiar cómo se integran las mujeres en los distintos planes de desarrollo. El concepto de género se refiere a las construcciones culturales que definen lo masculino y femenino, así como las funciones que la sociedad asigna a cada sexo. Estas funciones, al ser creaciones sociales, se aprenden y cambian según el contexto histórico y geográfico (Menchu, p.106).

La integración protagónica de las mujeres en propuestas de progreso ha emergido como una necesidad fundamental en el debate actual. Según Menchu (1994), los avances educativos han generado mayor conciencia social sobre este tema, y la cooperación internacional ha adoptado el enfoque de género para evaluar el significado y las consecuencias de integrar a las mujeres en estos procesos.

Con referencia a la noción de desarrollo, se debe tomar en cuenta a la "década del desarrollo", cuando la ONU¹⁷ estableció la correlación directa entre el progreso sustentable y la paridad entre géneros. Las organizaciones de desarrollo han investigado esta relación, estableciendo que altas tasas de natalidad se correlacionan con mayor pobreza. Esto lleva a analizar múltiples aspectos, especialmente el económico, ya que marginar a las mujeres debilita la efectividad y continuidad de cualquier iniciativa de desarrollo.

La participación de las mujeres trasciende ser simplemente un ideal social; representa una táctica eficaz para acelerar el avance. Por esta razón, se incorpora esta visión en marcos legales que enfatizan la importancia de incluir elementos de capacitación y fortalecimiento femenino en el desarrollo. En este ámbito se busca dismantelar la falsa creencia de que el desarrollo es neutral en términos de género, ofreciendo una perspectiva renovada sobre rol femenino.

¹⁷ Organización de Naciones Unidas

Así, la participación integral de las mujeres va más allá de la representación numérica; requiere asegurar que posean autonomía para tomar decisiones y contribuir de manera sustancial a estas propuestas de desarrollo. Esto resalta la necesidad de eliminar los obstáculos culturales e institucionales que restringen las oportunidades femeninas, como se ha intentado lograr a través del activismo de grupos de mujeres fundamentados en principios feministas.

En resumen, el análisis histórico revela que este ha sido un proceso evolutivo gradual. La comunidad internacional ha promovido diversos instrumentos para resaltar la importancia del papel femenino, mostrando progresos significativos. Las discusiones surgidas desde las teorías del desarrollo han funcionado como orientación para abordar estos problemas de desigualdad de oportunidades entre géneros.

En conclusión, aunque se trata de un planteamiento tradicional, sirvió como base inicial especialmente en naciones en desarrollo, al considerar a las mujeres como población vulnerable que requiere fortalecimiento de sus habilidades productivas, lo cual, desde mi perspectiva, contribuyó a consolidar la segregación laboral por género.

El planteamiento de equidad aborda de forma distinta el papel femenino en el desarrollo, reconociendo las desigualdades sistémicas mantenidas socialmente. Un elemento clave es la pobreza, cuya solución radica en la autonomía económica. Esto llevó al enfoque de eficiencia, donde el papel económico resulta fundamental para el desarrollo femenino y la redistribución de recursos basada en sus habilidades como administradoras comunitarias.

El enfoque de empoderamiento ha tenido el mayor impacto mundial. Como ejemplo, el informe del PNUD analiza la relación positiva entre la participación laboral femenina y el crecimiento económico, permitiendo que las mujeres accedan a espacios tradicionalmente masculinos. Como reflexión final, la inclusión femenina en diversos sectores no solo aumenta la productividad sino que mejora la calidad del desarrollo. No obstante, a pesar de estos fundamentos, continúan existiendo obstáculos significativos.

La inclusión de las mujeres en proyectos de desarrollo constituye tanto una necesidad social como una táctica fundamental para el avance económico y sustentable.

Desde los enfoques examinados, la igualdad de género representa un elemento crucial para un desarrollo completo y justo.

El desafío implica un compromiso para transformar las estructuras que mantienen la desigualdad, asegurando un futuro más inclusivo y próspero para las mujeres actuales y futuras, permitiéndoles ejercer plenamente sus derechos, ya que la integración efectiva de las mujeres en propuestas de desarrollo supera la mera inclusión estadística.

5. La cooperación desde el territorio: el caso del GADMR

5.1 La importancia de los gobiernos locales y experiencias de la CINR en América Latina

Hasta hace poco, abordar los problemas locales desde una "perspectiva internacional" parecía carecer de sentido. Esta idea se sostenía en la costumbre de entender que el sistema internacional concebía como actores relevantes a los Estados, adicionalmente, en este sentido predominaba “un paradigma de las relaciones internacionales que separaba claramente lo internacional de lo doméstico, y los gobiernos locales se limitaban a ejecutar obras públicas, proveer servicios primarios y administrar el funcionamiento de la comunidad” (del Huerto, 2004, p.2).

Por un lado, esta situación ha experimentado una profunda transformación estructural bajo el modelo de la CI desde mediados de los 80, cuando las estructuras tradicionales de la CI se han visto debilitadas ya que se consideraba que “las alternativas exitosas en un territorio pueden ser apropiadas para el conjunto”, sin embargo esta visión “ha estimulado por décadas la elaboración de estrategias uniformes, de programas de aplicación generalizada” (del Huerto, 2004, p.4).

Esto ha provocado que la imposición de lineamientos generalizados para todos los Estados no consideren los elementos particulares de cada contexto; esto se ha visto reflejado en la desarticulación de políticas de intercambio de conocimientos, cultura, recursos o experiencias entre países donantes y los destinatarios. Ante este escenario se han buscado nuevas alternativas que “facilitaran una repartición más justa de los fondos colaborativos, una participación más intensa de quienes eran afectados inmediatamente por las iniciativas, la construcción de instituciones democráticas, el crecimiento de

habilidades locales y el impulso de un involucramiento más dinámico” (del Huerto, 2004, p.76).

Se trata de la valoración de los actores locales, entendiendo como desde las comunidades pueden surgir estrategias de desarrollo mucho más enriquecedoras y viables en estos contextos. Es por ello que el desarrollo territorial sostenible es un objetivo central de la CI para el desarrollo, comprendiendo que “el análisis crítico de lo cotidiano supone la elaboración de una serie de opciones para su cambio” (Harvey, 2006, p.29).

Paralelamente, se han visto replanteados los enfoques clásicos de la CI, generando un planteamiento innovador en los vínculos entre naciones y en el panorama de integración, basados en una cooperación internacional descentralizada, es decir entre gobiernos locales, como pares con problemáticas similares. Esta cooperación descentralizada, durante el período reciente, se ha propagado a lo largo de Latinoamérica en base a su “competencia para funcionar mancomunadamente con las naciones limítrofes como conjunto territorial” (Moreno, 2010, p.150).

La clave podría ser la función activa de los protagonistas territoriales dentro del ámbito de la cooperación internacional “no exclusivamente como beneficiarios directos sino como participantes activos de las intervenciones”, es decir “como una posibilidad para confrontar las fragilidades detectadas en los esquemas establecidos” (Moreno, 2010, p.150).

Este planteamiento podría conceptualizarse como una aproximación innovadora en las dinámicas de colaboración dentro de la cooperación internacional que "procura generar lazos directos con los organismos de representación comunitaria y fortalecer sus habilidades propias para concebir y materializar ideas de progreso desde la toma de decisiones de los grupos demográficos involucrados"(del Huerto Romero, 2004, p.79).

Bajo otro enfoque, resulta preciso aceptar que este núcleo conceptual esencial, representado por la cooperación internacional descentralizada, cuenta con significaciones y alcances diferenciados, y puede asumir diversas expresiones y modalidades, dependiendo del rango de perspectivas y prácticas asociadas con el fenómeno. Por tanto, debe reconocerse que esta clase de cooperación, al igual que se han identificado sus

fortalezas, también evidencia fragilidades, por lo cual la responsabilidad de tales propuestas corresponde directamente a los líderes políticos de esos territorios.

Por consiguiente, la posibilidad de coordinar las iniciativas en Latinoamérica presenta complejidades debido a que el proceso integracionista "se ve envuelto en una especie de patrón, producto del endeble accionar político de los países, en el que varias veces se imponen los objetivos nacionales en detrimento de los alcanzados por la región" (Moreno, 2010, p.153).

El vínculo entre las regiones América Latina y Europa se formalizó en 1999 con la celebración del Primer Encuentro Cumbre UE-ALC realizado en Río de Janeiro; esta fecha es importante por indicar el inicio de un capítulo en las relaciones birregionales. A partir de esta cumbre, los acuerdos entre ambas regiones se enmarcan a profundizar su colaboración en múltiples áreas, buscando no solo fortalecer los lazos políticos y comerciales, sino también impulsar iniciativas conjuntas en aspectos como la gobernanza, la educación, la innovación y el desarrollo sostenible. Este tipo de cooperación ha sido clave para abordar desafíos comunes, por ejemplo, la pobreza, la adaptación a los cambios climáticos, la transferencia de tecnología entre otras.

En estos acuerdos predomina la actuación de los niveles de gobiernos locales frente a los estatales en base a la autonomía territorial, para decidir dentro del ámbito de sus competencias, es así que la CI tiene que ver con "propuestas de cooperación oficial para el avance dirigido por los gobiernos locales, aspira a fortalecer las habilidades de los actores comunitarios con ello estimular un progreso con carácter inclusivo" (Vásquez, 2014, p.34).

Para la Unión Europea, se ha visto de importancia iniciar la consideración por parte del Consejo de la Unión Europea y se ha buscado que esta cooperación con gobiernos locales sea más institucionalizada y con énfasis a las asignaciones económicas para "explotar y amplificar el conocimiento de los actores locales como colaboradores centrales en las iniciativas de desarrollo" (Vásquez, 2014, p.37).

5.2 La gestión descentralizada de la CINR en del GADMR

Se ha dado una rápida evolución de los vínculos internacionales de las administraciones locales, de manera que se puede interpretar que "la CI local representa el grupo de propuestas hacia la colaboración para el desarrollo que, enmarcado en la gobernanza territorial, aspira a fortalecer las habilidades de los actores de fundamento local y estimular un progreso más participativo" (CONGOPE, 2010,p.26).

En este contexto, la cooperación internacional descentralizada “comprende un proceso de proveer o intercambiar recursos de una entidad subnacional cooperante a una entidad subnacional receptora”, es decir que “estrictamente hablando, la cooperación descentralizada representa la asistencia directa llevada a cabo por los gobiernos municipales para promover el progreso comunitario” (CONGOPE, 2010, p.23).

La evolución de las relaciones internacionales, pese a su desgaste en el sistema promueve, “la aparición simultánea de dinámicas locales y tendencias hacia la descentralización, orientadas al logro del desarrollo en el ámbito nacional como internacional”, mecanismo que “ha favorecido la consolidación del concepto de Cooperación Descentralizada dentro del campo de las relaciones internacionales” (CONGOPE, 2010, p.24).

En la doctrina, no existe un acuerdo sobre la definición de este término, sin embargo, los conceptos anteriormente presentados son precisos y agregan elementos de análisis para definir a la cooperación descentralizada en este contexto. En otras palabras, se entiende a este tipo de cooperación “como directa que lleva a cabo los gobiernos subnacionales descentralizados en el ámbito internacional, en articulación con otros niveles gubernamentales nacionales, en el ejercicio de sus facultades legales y administrativas” (CONGOPE, 2010, p.25).

Además, en el Ecuador, dado el proceso de descentralización realizado, los GAD manejan la competencia de gestión descentralizada de la cooperación internacional no reembolsable, que abarca varias modalidades e involucra diferentes actores oficiales y no oficiales de este sistema internacional.

La conceptualización general de la CI en los gobiernos locales nos permite entender como funciona la movilización de flujos monetarios, recursos humanos, o

conocimientos específicos de acuerdo al proyecto o convenio suscrito en el GAD con el propósito de fomentar el desarrollo e impulsar la mejoría de las condiciones vitales de las poblaciones beneficiarias de los proyectos ejecutados en el cantón Riobamba.

En este acápite se pretende emplear la Teoría del Desarrollo Geográfico Desigual formulada por David Harvey como marco de análisis, para la evaluación de la rectoría, evaluación territorial, el control, planificación, la regulación y la gestión del GADMR, ya que con esta lente se explica cómo se entiende el desarrollo desigual desde la economía contemporánea y las promesas incumplidas de la globalización neoliberal.

Así también, un argumento sólido a tomar en consideración es la transformación del concepto de desarrollo que está estrechamente vinculada con la evolución de la teoría del bienestar desde un enfoque de género, ya que se detalla cómo el concepto de desarrollo ha evolucionado desde ser casi sinónimo de crecimiento económico y PIB a una visión más amplia que incluye el IDH propuesto por el PNUD, inspirado en ideas como las de Amartya Sen, y el concepto de "desarrollo a escala humana".

También se vincula el derecho al desarrollo con los DDHH¹⁸, por ello se avizora un escenario de mujeres activas en estas iniciativas, que cobra mucho sentido e importancia, ya que son tomadoras de decisiones activas. En este sentido, la CI se definiría como una perspectiva renovada que aspira a crear conexiones inmediatas con las instituciones de representación territorial y potenciar sus competencias para diseñar y ejecutar propuestas de desarrollo del territorio y sus actores.

Por ende, se considera fundamental como herramienta analítica la perspectiva de género. Pero, se discute la conexión directa entre la igualdad de género y el desarrollo sostenible, de ahí la importancia de la inclusión activa de las mujeres y cómo marginarlas debilita la efectividad de las iniciativas de desarrollo. Se mencionan diferentes o, en su defecto, las teorías centradas en la mujer dentro del desarrollo han dado lugar a enfoques clave, entre los que destacan el modelo del bienestar, apoyándose en la equidad para conseguir un empoderamiento eficaz.

¹⁸ Derechos Humanos

A partir de estos enfoques, en este apartado se busca explicar el accionar del GADMR sobre la CINR en el período seleccionado. Por este motivo, el análisis parte del texto constitucional, en el cual se establece que los GAD tienen asignados por la naturaleza de sus funciones una autonomía, esto incluye áreas financieras, políticas y de administración (CRE,art.238).

Para Yanes (2013), la autonomía política es comprendida como “la autonomía de cada GAD se manifiesta en su capacidad para ejercer funciones normativas y ejecutivas respecto a las competencias que le han sido asignadas, incluidas las concurrentes; lo cual implica la facultad de formular políticas públicas y elegir directamente a sus autoridades” (p.1).

En lo que respecta a la autonomía administrativa se entiende como “la plena capacidad para estructurar y gestionar sus recursos humanos y materiales, orientada al cumplimiento efectivo de las competencias y responsabilidades que le han sido asignadas” (Yanes, 2013, p.2).

El análisis de la capacidad operativa del GADMR se lleva a cabo mediante los parámetros definidos por el CNC¹⁹, para identificar las circunstancias y potencialidades que enfrenta la gestión de la colaboración internacional no reembolsable en Riobamba. La estructura se compone de 6 componentes: 1) organización institucional, 2) planificación y liderazgo, 3) manejo, 4) reglamentación, 5) fiscalización y 6) vinculación con diversos actores en distintos niveles organizacionales. Estos componentes fueron seleccionados según la Resolución No. 0009-CNC-2011 y con los criterios para el ejercicio de la competencia de cooperación internacional establecidos en tal resolución. En la tabla 1 se definen los componentes de la evaluación

Tabla 1
Componentes de análisis de la capacidad operativa de los GAD para manejar la competencia de CINR

COMPONENTE	DIMENSION
Estructura organizacional	Estudia la disponibilidad de un departamento, oficina y/o personal dedicado para elaborar el conjunto de productos y servicios relacionados con la CINR.

¹⁹ Consejo Nacional de Competencias

Planificación de acuerdo a las necesidades locales (PDOT, acuerdos, reuniones con líderes)	En armonía con las atribuciones de los GAD establecidas en los artículos 12 y 13 de la Resolución No. 0009-CNC-2011, este componente demuestra la capacidad del GAD para generar instrumentos de planificación para el ejercicio de la competencia, en función de las necesidades del territorio.
Normativa	Revela la competencia del GAD para producir normatividad local (ordenanzas y/o resoluciones) para la gestión de la CINR, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la resolución de transferencia de la competencia.
Administración	Manifiesta la habilidad del GAD para desempeñar su potestad de gestión, según lo dispone el artículo 16 de la Resolución No. 0009-CNC-2011, para la firma de convenios de colaboración internacional, manejo de proyectos que materialicen la planificación territorial tanto integral como por sectores.
Fiscalización	Es la competencia de los GAD para instaurar mecanismos de seguimiento al estado de desarrollo de los acuerdos y proyectos de cooperación internacional que ejecuta el GAD, en conformidad con lo que establece el artículo 15 de la resolución.
Articulación multinivel y multiactor	El inciso 2) del artículo 4 de la resolución de la transferencia de la competencia, establece como uno de los parámetros para la ejecución de la competencia, la articulación; por tanto, se analizan los instrumentos de vinculación territorial de múltiples niveles y diversos actores desarrollados por los GAD, además de las formas de gestión para potenciar la cooperación internacional en el territorio.

Elaboración: CNC-IAEN 2023, p. 18

El estudio realizado por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) en colaboración con el Consejo Nacional de Competencias, publicado en 2023, se considera innovador y constituye una guía metodológica para evaluar las capacidades institucionales de GAD. Con esto se busca examinar el estado de las facultades operativas del GADMR como una entidad territorial. Esta propuesta recoge un enfoque multidimensional de la evaluación de la gestión de la CINR que contempla componentes

normativos, humanos, financieros, entre los más relevantes, que retomaremos para analizar el caso del GADMR según la tabla detallada a continuación.

Tabla 2
Variables de análisis por cada uno de los elementos

Componente	Variables
Organización	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presencia de una oficina específica a cargo del manejo de la competencia. 2. Talento humano con el que cuenta el GAD para el manejo de la competencia. 3. Personal que maneja la competencia con preparación específica.
Planificación de acuerdo a las necesidades locales (PDOT, acuerdos, reuniones con líderes)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presencia de herramientas de planificación territorial para estructurar la gestión de la CINR.
Normativa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presencia de regulación local para el control de la cooperación internacional.
Administración	<ol style="list-style-type: none"> 1. Disponibilidad de mecanismos técnicos para la dirección de la cooperación internacional. 2. Establecimiento de convenios de cooperación internacional. 3. Realización de proyectos con colaboración internacional.
Fiscalización	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presencia y ejecución de mecanismos de evaluación de convenios por categoría y provincias
Gobernanza multinivel	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instrumentos de articulación de múltiples niveles y diversos actores desarrollados por los GADMR. 2. Formas de gestión ejecutadas por el GADMR para el manejo de la colaboración internacional.

Elaboración: CNC- IAEN, 2023, p.19

Para la recopilación de información se acudió al GADMR para la validación de la información desde una fuente oficial y los datos han sido proporcionados directamente por los responsables de la dependencia de cooperación internacional con base en los archivos entregados por los funcionarios públicos encargados de este manejo.

5.3 Presentación y discusión de resultados

En primer lugar, se presenta el componente institucional con sus 3 variables del GADMR.

COMPONENTE	VARIABLES	GADMR
Organización	Presencia de una oficina específica a cargo del manejo de la competencia.	Sí, posee una oficina encargada
	Talento humano con el que cuenta el GAD para el manejo de la competencia.	Cuenta con un líder de la unidad y 4 técnicos
	Personal que maneja la competencia con preparación específica.	2 técnicos cuentan con el título y la experiencia en específico.

Elaboración propia.

De lo antes manifestado, se destaca que el GADMR dispone de una estructura orgánica específica para su gestión; de ello, se colige que el GADMR cumple con lo dispuesto en el artículo 198 del COOTAD que dispone que las transferencias que ejecuta el Gobierno Central a los GAD cubrirán "hasta el treinta por ciento (30%) de gastos permanentes, y un mínimo del setenta por ciento (70%) de gastos no permanentes requeridos para el desempeño de sus competencias exclusivas fundamentándose en su planificación" (COOTAD, art.198).

Sobre la estructura institucional, una ordenanza municipal designa que la "Dirección de Manejo de Planificación y Proyectos, a través del Subproceso de Colaboración Nacional e Internacional, será la encargada de Identificar a los agentes de Colaboración, gestionar la celebración de acuerdos marcos con cooperantes acreditados y el diseño, celebración, ejecución y seguimiento de proyectos" (Ordenanza No.022-2019).

De esta manera el componente de estructura institucional refleja que se cumple en el GADMR ya que cuenta con un personal capacitado y destinado a esta unidad de cooperación internacional, con lo cual se cubre sus 3 variables.

A continuación se analiza el componente de planificación.

COMPONENTE	VARIABLES	GADMR
Planificación de acuerdo a las necesidades locales (PDOT, acuerdos, reuniones con líderes)	Presencia de herramientas de planificación territorial para estructurar la gestión de la CINR.	Ordenanza No. 022-2019

Elaboración propia.

La ordenanza para la regulación de la cooperación internacional no reembolsable y asistencia técnica en el cantón Riobamba, No. 022-2019, fue dictada en el año 2019 por el Ing. Byron Napoleón Cadena Oleas, en función de alcalde de Riobamba; lo que puede significar el mecanismo para cubrir las necesidades de la población, para tener una función importante como articulador en el nivel cantonal e internacional.

COMPONENTE	VARIABLES	GADMR
Normativa	Presencia de regulación local para el control de la cooperación internacional.	Ordenanza No. 022-2019

Elaboración propia.

Existe la Ordenanza No. 022-2019 como normativa local de aplicación directa para la regulación de la cooperación internacional, que establece que existe un control por parte del GAD sobre las postulaciones a las convocatorias o proyectos de cooperación internacional, para lo cual se presentará un informe semestral que será presentado ante el alcalde conjuntamente con la Comisión de Planificación y Presupuesto, según lo que estipula el artículo 7 de la ordenanza.

En este sentido, el seguimiento de estos programas y proyectos ejecutados corresponde al Subproceso de Cooperación Nacional e Internacional, para lo cual deberán realizar la evaluación correspondiente durante todo el ciclo del proyecto bajo la

modalidad de la cooperación internacional no reembolsable, según dispone el artículo 9 de la ordenanza.

En lo referente a la evaluación, concretamente, una vez finalizado el proyecto o programa se realiza una revisión de los resultados alcanzados, los cuales serán plasmados en un informe final con los documentos de respaldo para la verificación de la información, a su vez este documento se presentará ante la máxima autoridad del GAD. Sin embargo, desde ese año no se han expedido más normativa o directrices que pueda regular de forma más precisa este tema.

COMPONENTE	VARIABLES	GADMR
Administración	Disponibilidad de mecanismos técnicos para la dirección de la cooperación internacional.	Ordenanza No. 022-2019
	Establecimiento de convenios de cooperación internacional.	Si
	Realización de proyectos con colaboración internacional.	Si

Elaboración propia.

Sobre la gestión de la cooperación internacional del GADMR puede decirse que ha sido notable, ya que se han suscrito desde el año 2019-2023 más de 50 convenios con organizaciones internacionales o donantes. En este sentido, la temática de cooperación ha sido variada en temas de salud, educación, ambiental, de comercio justo, de ciudad patrimonial entre los más destacados.

Para este punto, el Subproceso de Cooperación Nacional e Internacional del GADMR mantiene un registro actualizado sobre los socios estratégicos internacionales, en cumplimiento al artículo 11 de la ordenanza correspondiente. La información

recogida refleja que GADMR mantiene vínculos estrechos de CINR y alianzas con actores cooperantes, entre los principales se encuentra KOICA (Agencia de Cooperación Internacional de Corea), se distingue por sus proyectos de transferencia de recursos humanos con conocimientos técnicos y transferencia de tecnología.

Otro de los aliados del GADMR, es France Volontaires, ya que envían de intercambio a personas a través de su plataforma constituyendo redes de CINR basadas en el intercambio de experiencias culturales y técnicas, referentes a ciudades patrimoniales como lo es Riobamba para la transferencia de conocimientos y fortalecimiento de capacidades locales. Así también el Fondo Guardianes de la Tierra de la Fundación Cultural Survival al ser una ONG liderada por indígenas se presenta como una novedad para la CINR ya que ha financiado proyectos en Riobamba para la defensa y desarrollo comunitario de pueblos indígenas.

Dentro del registro del GADMR, el Programa de Ayuda Directa de la Embajada de Australia aporta para un desarrollo en la capacitación en gestión de recursos naturales, desarrollo rural sostenible y sistemas de gobernanza descentralizada, para ser implementada en este territorio en base a mecanismos participativos de toma de decisiones. Con la variedad de enfoques y alianzas estratégicas permiten al GADMR acceder a un espectro amplio de buenas prácticas internacionales, proyectos y programas valiosos de CINR.

En cuanto a los tipos de actores cooperantes y sus orígenes geográficos más recurrentes, de la información recolectada, se evidencia que las tipologías más comunes de CI son las agencias oficiales de cooperación. Esto, en base al registro del GADMR, en el que consta como aliado principal a KOICA (Agencia de Cooperación Internacional de Corea), Programa de Ayuda Directa de la Embajada de Australia.

Las ONG constituyen otra tipología frecuente de cooperante. Un ejemplo notable es el Fondo Guardianes de la Tierra de la Fundación Cultural Survival, la academia encuentra relevancia con alianzas estratégicas con la ESPOCH. A modo de conclusión, se puede decir que los cooperantes son principalmente de origen europeo y norteamericano, siendo las ONGs y los actores gubernamentales las tipologías más comunes.

COMPONENTE	VARIABLES	GADMR
Fiscalización	Presencia y ejecución de mecanismos de evaluación de convenios por categoría y provincias	Sí se contempla el control de forma genérica y no por tipología de convenio

Elaboración propia.

El componente de fiscalización abarca información concerniente a los sistemas de evaluación disponibles en el GADMR para corroborar las condiciones de los convenios y proyectos de CI, implementados en el territorio. Únicamente se recomienda que se adjunten los documentos de respaldo de la ejecución de los convenios según la ordenanza 022-2019. Así también la gestión estará acorde al Modelo de Gestión establecido en el PDOT; sin embargo, este Plan no se ha articulado con esta temática en virtud de que, por compromisos políticos, se ha demorado con el diseño y aprobación del mismo.

Cabe recalcar que no existe un desarrollo de una normativa o directriz que permita una evaluación más detallada de acuerdo a la tipología del convenio suscrito, ya que se aplica de forma general lo establecido en la ordenanza, con parámetros de análisis que se enfocan en la ejecución del presupuesto y no dan tanta importancia o casi nula relevancia a la innovación social que puede conseguirse con el proyecto ya ejecutado conjuntamente por el GADMR y los cooperantes internacionales. Lo cual puede significar un llamado de atención a esta parte del ciclo del proyecto para obtener una retroalimentación de las fortalezas y debilidades de cada uno de los convenios.

COMPONENTE	VARIABLES	GADMR
Gobernanza multinivel	Instrumentos de articulación de múltiples niveles y diversos actores desarrollados por los	Alianzas estratégicas con la academia como lo es la ESPOCH, KOICA, France Volontaires Alianza Francesa,

	GADMR.	Corporación Líderes para gobernar
	Formas de gestión ejecutadas por el GADMR para el manejo de la colaboración internacional.	Proyectos de Cooperación Técnica y Financiera, Participación en Redes de Ciudades y Gobiernos Locales, Fortalecimiento de Capacidades Institucionales, Gestión de Fondos No Reembolsables.

Elaboración propia.

De lo antes manifestado se puede determinar que para el GADMR ha sido de suma importancia los hermanamientos en temas turísticos, por ser considerada como una ciudad con potencial patrimonial.

Por otro lado, las mesas técnicas de cooperación han sido unos de los mecanismos más usados por el GADMR, ya que permite la articulación con distintos actores para temas que sean de interés.

El GADM de Riobamba ha adoptado diversas estrategias para gestionar la cooperación internacional, destacándose las alianzas estratégicas con varios actores como cooperantes, entre los principales se encuentra KOICA, France Volontaires y Alianza Francesa, Fondo Guardianes de la Tierra - Fundación Cultural Survival, Programa de Ayuda Directa Embajada de Australia. Así también el fortalecimiento a la Ordenanza 005-2015 y reconocimiento de Riobamba como Ciudad Latinoamericana de Comercio Justo para lo cual se beneficiaron de forma directa a 400 actores económicos entre emprendimientos, economía popular y solidaria, a más de aquello 600 participantes en jornadas de capacitación sobre la normativa de economía popular y solidaria.

El robustecimiento de las capacidades institucionales se vieron reflejadas en el taller de confección que se realizó en conjunto con el consulado de Colombia, es decir en este caso mediante modalidades de Cooperación Sur-Sur. Sobretudo se destaca la participación del

GDMR en concursos internacionales, como por ejemplo la Red Intermunicipal de Cooperación Internacional e Internacionalización de Ciudades RICII – AME, en la cual Riobamba asume el liderazgo regional.

Sobre los hermanamientos, se destaca el Convenio de Hermanamiento Saint Amand Montrond. para la internacionalización de Riobamba a nivel global. La frecuencia de estos mecanismos de articulación se detallan en la siguiente tabla.

Frecuencia		Porcentaje
Redes (internacional y nacional de CINR)	3	17%
Grupos de Trabajo (Mesas técnicas)	4	22%
Convenios (Hermanamiento)	5	28%
Otros (Coordinación Interinstitucional, embajadas)	6	33%
Total	18	100%

Elaboración propia.

De la información recabada, los resultados obtenidos revelan diferencias significativas cuando se examinan a través del enfoque de género, evidenciando patrones diferenciados entre la participación de hombres y mujeres en los proyectos.

Beneficiarios		Porcentaje
Hombres	196	40%
Mujeres	294	60%
Total	490	100%

Elaboración propia. Fuente: ?

En términos de participación, se observa que 60% de las beneficiarias fueron mujeres, mientras que 40% correspondieron a hombres, lo cual refleja el empoderamiento femenino. Las mujeres participantes mostraron una tendencia hacia el ámbito de la conducción estratégica y el involucramiento activo en los procesos de toma de decisiones,

mientras que los hombres evidenciaron menor grado de compromiso e interés en los proyectos de bienestar.

Particularmente notable es la divergencia en la participación donde las acciones femeninas se concentraron en proyectos de economía circular, intercambios culturales y emprendimientos, contrastando con las respuestas masculinas que priorizaron su trabajo formal o informal. Esta disparidad sugiere que las construcciones sociales de género inciden en la forma de abordar y percibir a la CI.

6. CONCLUSIONES

Las conclusiones que se detallan a continuación surgen del análisis comparativo entre las variables estudiadas. En particular, se evalúa la manera en que el GADMR ha estructurado su organización interna para cumplir con sus asignaciones. Este enfoque permite identificar el nivel de articulación alcanzado con distintos actores, así como la existencia de un sistema operativo para la cooperación internacional. En el caso del GADMR, se constata la presencia de una base normativa, procesos de planificación definidos y una gestión activa que favorece la vinculación tanto con organismos internacionales como con aliados locales.

La teoría del desarrollo geográfico desigual propuesta por David Harvey es valiosa en este estudio ya que se puede comprender que existen patrones del capitalismo que generan desigualdades, esto al ser tomado en consideración adquiere relevancia en los actores estratégicos con quienes el GADMR busca mitigar estas disparidades territoriales. Esta teoría sostiene que las promesas neoliberales de reducción de la pobreza mediante libre comercio y mercados abiertos han fracasado sistemáticamente.

En consecuencia, para el GADMR, regula cuidadosamente sus procesos de planificación, regulación y gestión territorial, reconociendo que la valoración de actores locales y comunidades puede generar un cambio plausible y así contribuir con un desarrollo territorial sostenible superando los obstáculos del sistema capitalista mediante la CINR.

Sobre la estructura organizacional se destaca que el GADMR sí dispone de una estructura orgánica detallada para la gestión de la CI, contando con un espacio físico dentro del GADMR, un líder de unidad y 4 técnicos. Dos técnicos cuentan con título y experiencia específica. Esto cumple con los criterios de este componente y contrasta marcadamente con la situación general del GAMR en 2021, es escaso, a menudo poco calificado (48% bachillerato) y con alta inestabilidad laboral (67% por elección, 20% contrato ocasional), aunque el 91% reporta experiencia y muchos han recibido capacitación.

En cuanto a la planificación, dirección y evaluación territorial el GADMR posee un documento de planificación local destinado a estructurar la administración de la CINR, correspondiente a la Resolución No. 022-2019. Esto satisface la condición de contar con herramientas de planificación local. En otras palabras, sobre la normatividad se ha establecido regulación local especializada para normar la cooperación internacional en el GADMR. No obstante, no se han promulgado regulaciones o lineamientos adicionales posteriores a 2019 para normar esta materia de manera más detallada.

El GADMR emplea la Ordenanza No. 022-2019 como herramienta técnica para su administración. Por ende, ha demostrado una gestión destacada, estableciendo más de 50 acuerdos con entidades internacionales durante el período 2019-2023, cubriendo diversas áreas como salud, educación, medioambiente, comercio equitativo y patrimonio urbano, principalmente con cooperantes europeos y norteamericanos, siendo las tipologías de cooperantes más comunes las ONG y actores gubernamentales. Sin embargo, no aparecen acuerdos en el contexto de los acuerdos entre gobiernos locales, es decir: mediante esquemas de cooperación Sur-Sur o de cooperación descentralizada.

El GADMR incluye procedimientos para monitorear el progreso de implementación de acuerdos y proyectos. No obstante, la supervisión es generalizada y no diferenciada según el tipo de acuerdo. La evaluación se concentra en la implementación presupuestaria y otorga escasa o ninguna importancia a la innovación social, lo cual restringe la retroalimentación sobre fortalezas y limitaciones. Se indica que el PDOT no se ha integrado con esta temática debido a compromisos políticos.

El GADMR ha establecido sistemas de coordinación, mediante alianzas estratégicas con instituciones académicas nacionales (ESPOCH), entidades internacionales (KOICA de Japón, France Volontaires y Alianza Francesa de Francia, etc.) y organizaciones de la sociedad civil. Los sistemas más empleados han sido las mesas técnicas de cooperación, hermanamientos, redes nacionales de CINR y otras coordinaciones interinstitucionales. La participación en redes internacionales (como RICII - AME, donde Riobamba ejerce liderazgo) y hermanamientos (Saint Amand Montrond, Francia) se resaltan como elementos de sus estrategias de internacionalización.

Las conclusiones generales evidencian que en el caso del GADMR, el gobierno local dispone de una estructura institucional enfocada en la cooperación internacional y, por ende, se relaciona directamente con una mayor eficacia en la gestión de convenios y proyectos. Asimismo, la experiencia y especialización del personal técnico contribuyen favorablemente a la ejecución y calidad de las intervenciones.

No obstante, el GADMR enfrenta limitaciones significativas, como la escasez de recursos del Estado y una reducida capacidad para generar ingresos propios, lo cual afecta tanto la contratación de personal como la incorporación de herramientas de gestión. Es fundamental que su administración se articule con el PDOT y las políticas públicas vigentes. La captación de recursos debe regirse por los principios reconocidos en el ordenamiento jurídico.

En resumen, las conclusiones permiten contrastar la situación del GADMR, el cual dispone de una estructura funcional, normativa local vigente y mecanismos operativos de gestión y coordinación, evidenciando capacidades institucionales clave. Estos elementos sitúan al GADMR en una posición favorable para la administración de la CINR. No obstante, aún persisten áreas que requieren fortalecimiento, particularmente en lo referente a los procesos de supervisión y a la incorporación oportuna del PDOT dentro de la planificación institucional.

7. Recomendaciones

Se recomienda consolidar y fortalecer las relaciones existentes con actores clave como KOICA, France Volontaires, la Alianza Francesa y entidades académicas locales, como la ESPOCH. Para ello, se propone el establecimiento de programas de cooperación

conjunta, así como la conformación de comités encargados del seguimiento y evaluación periódica de los resultados. Este proceso de sistematización permitirá una gestión más eficiente del flujo monetario, de los recursos humanos, eliminará la duplicidad de esfuerzos y contribuirá a garantizar la sostenibilidad de las iniciativas de forma eficiente.

Si bien estas modalidades ya se encuentran en funcionamiento, resulta prioritario ampliar y diversificar las fuentes de financiamiento, explorando opciones como fondos multilaterales, esquemas de cooperación Sur-Sur, alianzas con otros gobiernos locales a nivel internacional, en el marco de la cooperación descentralizada, y mecanismos emergentes vinculados al financiamiento climático y cultural. Para alcanzar este objetivo, se plantea como necesario fortalecer las capacidades del personal en formulación de proyectos, así como elaborar y mantener un portafolio actualizado de iniciativas locales con potencial de ser financiadas.

Las Mesas Técnicas representan un instrumento clave de articulación interinstitucional, registrando una frecuencia de uso del 22 %. Se recomienda consolidar su institucionalización a través del establecimiento de normativas internas, acuerdos de cooperación para que puedan tener un rol activo, mediante el ejercicio de acciones para la rendición de cuentas, que son considerados como mecanismos de transparencia para las comunidades y organizaciones sociales de base en los procesos de toma de decisiones.

Aunque los hermanamientos constituyen el 28 % de las actividades realizadas, se recomienda avanzar desde un enfoque meramente simbólico o protocolar hacia uno más funcional, integrando estos acuerdos con las agendas locales, turismo patrimonial y empoderamiento femenino, a través de economía circular y esquemas de cooperación descentralizada entre pares, es decir: gobiernos locales que comparten capacidades similares y enfrentan desafíos comunes. En particular, el hermanamiento con Saint Amand Montrond podría potenciarse mediante iniciativas de cooperación técnica, programas de movilidad juvenil e intercambios culturales.

Considerando la participación del 17 % en redes como RICII – AME, se propone que Riobamba asuma un rol de liderazgo temático, enfocándose en áreas como patrimonio, turismo sostenible o ciudades intermedias. Esto permitirá posicionar su

experiencia local en espacios internacionales y abrir nuevas posibilidades para la cooperación.

Se aconseja fortalecer el subproceso de Cooperación Nacional e Internacional del GADMR, mediante el incremento de recursos humanos, tecnológicos y financieros destinados a esta unidad técnica. Asimismo, es necesario potenciar sus capacidades en áreas como diplomacia municipal, formulación de proyectos, evaluación de impacto y comunicación estratégica. Por otro lado, se recomienda la actualización y divulgación constante de la Ordenanza No. 022-2019, dado que esta normativa representa una herramienta clave para la articulación internacional del cantón. Se sugiere realizar revisiones periódicas para alinearla con las agendas globales vigentes y fomentar su difusión entre los actores territoriales con el fin de fortalecer una cultura de cooperación más inclusiva.

Para finalizar, se debe promover la innovación social y cultural en los mecanismos "otros" con 33% de frecuencia considerando que esta categoría abarca experiencias diversas como mesas multisectoriales y articulación interinstitucional, se sugiere profundizar su estudio y registrar buenas prácticas que puedan replicarse a nivel cantonal o difundirse en ámbitos internacionales incorporando la perspectiva de género.

Bibliografía

Asenjo, R. (2004). *El papel de las fundaciones en la cooperación española. Fundaciones Filantrópicas y Cooperación al Desarrollo*, extracto del diario del CAD.

Ayllón, B. (2007). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. Carta Internacional*. Disponible en: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/viewFile/416/170>

Calderón, E. (2017). *Gestión de la cooperación internacional desde el Gobierno central en Ecuador*, disponible en <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4358/1/08-Entrevista.pdf>

Carrión, F. (2017). *Interrogatorio a la Descentralización Latinoamericana: 25 años después*, SENPLADES.

CEPAL. (2017). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas.

CONGOPE. (2022). *Marco Normativo, Conceptual, y Nuevas Corrientes Metodológicas para la canalización de recursos de la Cooperación Internacional con enfoque en los Gobiernos Provinciales*, disponible en <http://www.congope.gob.ec/wp-content/uploads/2023/03/Resumen-Ejecutivo-MARCO-NORMATIVO-CONCEPTUAL-Y-NUEVAS-CORRIENTES.pdf>

CNC- IAEN (2023), *Diagnóstico de capacidades Operativas para la Gestión de Cooperación Internacional en GAD Provinciales*, Consejo Nacional de Competencias: Quito

del Huerto Romero, M. (2004). La cooperación descentralizada: nuevos desafíos para la gestión urbana. *Urbano*, 76-85.

Domínguez, R. (2016). “Evolución o involución del desarrollo sostenible: de cómo el desarrollo sostenible se convirtió en corriente principal” en S. Lucatello y L. Vera (coords.), *La implementación de la Agenda 21 en México: aportes críticos a la sustentabilidad local*, México DF, Instituto Mora, pp. 21-44.

Domínguez, R. (2019). *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica*, Universidad Autónoma de Puebla.

García, M. (1994). Cooperación internacional, género y desarrollo. *Revista de Educación Iberoamericana*, 6, 45-62.

Giunta, I. y Caria, S. (2020). Introducción (pp. 15–24) En: Giunta, I. y Caria, S. (coord.). *Cooperación internacional nuevos actores e instrumentos perspectivas contemporáneas*. Quito: IAEN. Disponible en: <https://editorial.iaen.edu.ec/libros/cooperacion-internacional-nuevos-actores-e-instrumentos-perspectivas-contemporaneas/>

Gore, C. (2013), Introduction. The New Development Cooperation Landscape: Actors, Approaches, Architecture, *Journal of International Development*, 25: pp. 769-786. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/jid.2940>

Harvey, D. (2006). Notas hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual, GeoBaireS. Cuadernos de Geografía, Verso: UK/USA, p. 18-54.

JICA. (2014). *Proyecto del desarrollo rural integral sostenible en la provincia de Chimborazo*, disponible en https://www.jica.go.jp/Resource/project/spanish/ecuador/001/materials/c8h0vm00008bcae4-att/informe_eva.pdf

González, J. R. (Coord.). (1998). *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?* La Catarata-IUDC.

Mediavilla, J. (2016). *El filantropocapitalismo como modelo de acción social*. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10366/132981>

Mideiros, A. (2023). La pobreza en Ecuador refleja las brechas territoriales, disponible en <https://www.primicias.ec/noticias/firmas/pobreza-ecuador-brechas-territoriales/>

Moreno, S. M. (2010). Fortalecimiento de la gobernanza trans-fronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: la experiencia del programa fronteras abiertas. *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, 10(1), 147-160.

Muñoz, A. (2012). *Constructivismo: la clave para el análisis de las relaciones bilaterales*. Disponible en <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/10455/MunozObandoAlexander2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Oviedo, E. (2023). *Reingeniería de la Gestión De La Cooperación Internacional en el Ecuador*, CEPAL, disponible en <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/bd987076-0316-4d9d-80de-cf7f3cf9ae58/content>

Payne, A. Y Phillips, N. (2010). “*Teorías neoliberales y neo-estatistas*” en: Payne, A. Y Phillips, N: Desarrollo, Madrid: Alianza Editorial, pp. 109-123.

Prado Lallande, J.P. (2018) *La cooperación internacional para el desarrollo: origen, fundamentación, concepto y modalidades*, (pp. 23-46). En: Ponce Adame, E. et al. (coord.), *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo: una*

perspectiva desde México. II edición. Disponible en:
[https://www.institutomora.edu.mx/Docencia/Cooperacion/SiteAssets/SitePages/Admisiones/Teor%C3%ADa%20y%20Pr%C3%A1ctica%20de%20la%20CID.%20M%C3%A9xico%20\(Ponce,%20Huacuja%20y%20Lucatello\).pdf](https://www.institutomora.edu.mx/Docencia/Cooperacion/SiteAssets/SitePages/Admisiones/Teor%C3%ADa%20y%20Pr%C3%A1ctica%20de%20la%20CID.%20M%C3%A9xico%20(Ponce,%20Huacuja%20y%20Lucatello).pdf)

Salomón González M. (2001-2002), *La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones*, *Revista Cidob d'affers internacionals*, No. 56, diciembre 2001/enero 2002, pp.7-52. Disponible en:
http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf

Vázquez, H. R., & Oddone, N. La cooperación internacional descentralizada entre Francia y Argentina: Lecciones aprendidas de la experiencia entre La Rochelle y Corrientes (2008--2012).

Referencias legales

Constitución de la República del Ecuador [Const]. 20 de octubre del 2008 (Ecuador)

Código Orgánico Administrativo [COA]. 7 de julio del 2017 (Ecuador)

Código Orgánico de Organización Territorial [COTAD]. 19 de octubre del 2019 (Ecuador)