



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO

II PROMOCIÓN MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA

TEMA

ESTUDIO SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO.
ANÁLISIS DE CASO: PROGRAMA DE ARTICULACIÓN DE REDES
TERRITORIALES (PNUD)

Tesis para optar al Título de Magister en Relaciones Internacionales y Diplomacia

Autor: Alejandro Galarza Verkovitch
Director: Dr. Bruno Ayllón Pino

Quito, Febrero 2018

No. 057-2016

ACTA DE GRADO

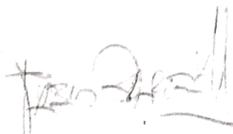
En la ciudad de Quito, a los cuatro días del mes de abril del año dos mil dieciséis, **ALEJANDRO GALARZA VERKOVITCH**, portador de la cédula de ciudadanía: 1711975274, **EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA 2011-2013**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **"ESTUDIO SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO. ANÁLISIS DE CASO: PROGRAMA DE ARTICULACIÓN DE REDES TERRITORIALES (PNUD)"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGISTER EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA**.

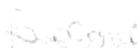
Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.91
Tesis Escrita:	8.90
Grado Oral:	8.27
Nota Final Promedio:	8.74

En consecuencia, **ALEJANDRO GALARZA VERKOVITCH**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:


Mgs. Pablo Garcés
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

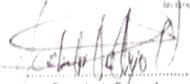

Mgs. Sara Caria
MIEMBRO


Mgs. Jorge Orbe
MIEMBRO


Dra. Ximena Garbay
SECRETARIA GENERAL (E)

En conformidad con la facultad
prevista en el estatuto del IAEN
CERTIFICO que la presente es fiel
copia del original



Fojas 04
Fecha 8/4/16

Secretaria General

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA SECRETARÍA DE PROGRAMAS DEL ESTADO
SECRETARÍA
GENERAL

AUTORÍA

Yo, Alejandro Galarza Verkovitch, titular de la Cédula de Identidad N°171197527-4; declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor de la Tesis.



Alejandro Galarza Verkovitch
CI: 1711975271

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre que se haga referencia al autor.

Quito, mayo 2017



Alejandro Galarza Verkovitch
CI: 1711975271

Resumen

La pérdida de legitimidad del uso de la fuerza como herramienta diplomática, ha promovido la aparición de nuevos mecanismos para la externalización del poder; éstos privilegian la construcción de zonas de influencia internacional sobre la base de la cooperación.

Desde una óptica Estructuralista, se entiende que las Organizaciones de la Cooperación Internacional funcionan como mecanismos institucionalizados de transferencia de recursos materiales e ideas que responden a intereses de poder e influencia bajo una constante de aplicación vertical, de centro - periferia. Sin embargo, desde una lógica constructivista la Cooperación Internacional al Desarrollo y las Organizaciones de la cooperación internacional son instrumentos que carecen de un objeto en concreto; éstas serán, siempre, lo que los Estados hagan de ellas.

A partir de un enfoque epistémico que entrecruza los postulados del Constructivismo con la Teoría de la Dependencia (Estructuralismo), el presente trabajo abordará el fenómeno de la Cooperación Internacional con la finalidad de contestar a la pregunta: *¿Pueden las Organizaciones de la Cooperación Internacional al Desarrollo aportar efectivamente al progreso económico y al bienestar social de los estados receptores?* Sobre la base de la conclusión resultante del proceso de reflexión teórica se procederá al análisis del: Programa de Articulación de Redes Territoriales; en busca de evidencia empírica que permita sustentar el planteamiento de una respuesta definitiva.

Palabras clave: Cooperación, Teoría de la Dependencia, Estructuralismo, Centro – Periferia, Constructivismo, Desarrollo, Descentralización Territorial, Gobiernos Autónomos, Redes Territoriales.

Abstract

The use of Hard Power and coercion, as means for developing a strong foreign agenda, has lost its international legitimacy fostering the implementation of Soft Power strategies, which rely on persuasion, as catalysts to shape the preferences and actions of the States. Development aid and international organizations were forged regarding co - optive principles of action. Under the light of structuralism, development aid and international organizations were created to impose, over the States of the “periphery”, the hegemonic foreign agenda. Constructivism argues that neither foreign aid nor international organizations have an intrinsic nature or goal; institutions are what the States make of them. This research will focus on the nature of international development organization under the light of: Constructivism and Dependency Theory. The scope of this work is to answer the question: Could the international development organizations foster the economic and social welfare of the less developed States? The conclusions of the theory review will be used on the case studys of the: Programa de Articulación de Redes Territoriales (UNDP).

Keywords: Soft power, Dependency Theory, Structuralism, Autonomous Government, Decentralization.

Índice

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I	
LAS ORGANIZACIONES MULTILATERALES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO	20
1.1 Antecedentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo	20
1.2 Constructivismo y Estructuralismo: un análisis teórico sobre las Organizaciones de la Cooperación Internacional al Desarrollo.....	27
1.2.1 Constructivismo	27
1.2.2 Estructuralismo	35
1.2.3 Construcción de la Estructura Histórica: Organizaciones de la Cooperación Internacional.....	38
CAPÍTULO II	
DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR.....	47
2.1 Antecedentes Históricos: Descentralización, Desarrollo y el Proceso de Descentralización Ecuatoriano	48
2.1.1 Descentralización y Desarrollo	48
2.1.2 Proceso de Descentralización del Ecuador	52
2.2 Los Gobiernos Autónomos Descentralizados como agentes del desarrollo en el Ecuador.....	59
2.2.1 Los Gobiernos Autónomos Descentralizados: Agentes del Desarrollo	59
2.2.2 Los Gobiernos Autónomos Descentralizados como actores de la cooperación internacional al desarrollo.....	70
CAPÍTULO III	
EL PROGRAMA DE ARTICULACIÓN DE REDES TERRITORIALES DEL PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO	80
3.1 Antecedentes	80
3.1.1 Antecedentes: El Programa de Articulación de Redes Territoriales	80
3.1.2 Antecedentes: El Programa de Articulación de Redes Territoriales Ecuador.....	82
3.2 Ciclo de Programación Local.....	89
3.3 Impacto del Programa ART sobre la Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional.....	97
CONCLUSIONES	
4.1 Teoría de la Dependencia, Constructivismo y CID	109
4.2 Sobre los Gobiernos Autónomos Descentralizados como agentes del desarrollo y actores de la cooperación internacional al desarrollo	113
4.3 Sobre el Programa Marco Articulación de Redes Territoriales del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.....	120

4.4 ¿Pueden las Organizaciones de la Cooperación Internacional al Desarrollo aportar efectivamente al progreso económico y al bienestar social de los estados receptores?	124
Bibliografía	129
Anexos	135
Anexo 1	135

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Distribución de la Ayuda CAD- OECD	24
Gráfico 2: Compromisos de París y Accra.....	25
Gráfico 3: Hitos Importantes de la Cooperación al Desarrollo.....	26
Gráfico 4: Estructuras Históricas	33
Gráfico 5: Estructura de Extracción de Capital y Excedentes	37
Gráfico 6: Distribución de los Gobiernos Autónomos Descentralizados	59
Gráfico 7 Ciclo de Programación Local	86
Gráfico 8: Tipografía de Actores – Ciclo de Participación Local.....	90
Gráfico 9: Distribución de actores del Programa Marco ART/PNUD Ecuador	91
Gráfico 10: Niveles de acción - ART.....	92
Gráfico 11: Ciclo de Planificación Local – Instrumento de Gestión	93
Gráfico 12: Ciclo de Planificación Local.....	95
Gráfico 13 Vinculación del CPL a las estrategias de desarrollo territoriales.....	99
Gráfico 14 CPL: Cooperación Internacional	100
Gráfico 15 Índices de Adelanto Programa ART	102
Gráfico 16 Subíndices de Adelanto de la Apropiación.....	104
Gráfico 17 Subíndices de Adelanto de la Alineación	106
Gráfico 18 Subíndices de Adelanto de la Armonización.....	107

LISTA DE SIGLAS	
SIGLA	SIGNIFICADO
ACNUR	Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
ART	Programa de Articulación de Redes Territoriales
AME	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CNC	Consejo Nacional de Competencias
CNC	Comité Nacional de Coordinación
CONAGOPARE	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador
CONGOPE	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CPL	Ciclo de Programación Local
GAP	Gobiernos Autónomos Provinciales
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GTP	Grupos de Trabajo Provinciales
HABITAT	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
IFAD	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIM	Organizaciones Internacionales Multilaterales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la salud
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RIMSP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional del Ecuador
SECI	Sistema Nacional de Cooperación Internacional
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Niñez y Adolescencia
UNICRI	Centro de Investigación de Naciones Unidas para el Crimen y la Justicia Interregional
UNIFEM	Fondo de Naciones Unidas para la Mujer
UNEP	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNOPS	Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la globalización, y la consolidación de una sociedad construida en interdependencia compleja, ha incentivado al fortalecimiento de mecanismos que privilegian la interacción pacífica entre los distintos actores del sistema internacional.

La reducción del uso de la amenaza de conflicto armado como herramienta diplomática, ha promovido la aparición de nuevas herramientas para la externalización del poder; estos instrumentos privilegian el ejercicio de influencia entre actores a partir de una dinámica fundamentada en la cooperación, en el marco de la sociedad internacional.

Las Organizaciones de la Cooperación Internacional: bilaterales; multilaterales; gubernamentales; o no gubernamentales; son mecanismos institucionalizados de transferencia de recursos materiales e ideas que responden a intereses de cooperación y poder. Éstas son estructuras organizadas que involucran a distintos actores internacionales y que surgen en respuesta a los retos que plantea la diplomacia en la sociedad post 45'. En el marco de estas instituciones de cooperación organizada surgen las Organizaciones de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID).

Las Organizaciones de la CID son actores que facilitan la transferencia de recursos técnicos y económicos entre instituciones gubernamentales o entre actores no gubernamentales y un actor estatal. Dicha transferencia de recursos suele desarrollarse en sentido vertical, desde el centro del sistema internacional hacia los países de la periferia; esta dinámica, sin embargo, no restringe la coexistencia de este mecanismo, de transferencia de recursos, con otras formas de cooperación entre actores más horizontales, como es el caso, por ejemplo, de la Cooperación Sur- Sur.

La ayuda al desarrollo, concebida como la transferencia de recursos técnicos y financieros reembolsables o no reembolsables realizada entre uno o varios actores del sistema internacional, sean estos gubernamentales o no gubernamentales; tiene como objetivo facilitar, a través de la cooperación internacional, el desarrollo de los estados periféricos; ésta constituye un instrumento más de aquellos de los que disponen los estados en vías de desarrollo para alcanzar el progreso económico y el bienestar social.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), órgano dependiente del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, ha trabajado, con los gobiernos del mundo, con el fin de contribuir a la consolidación de la capacidad nacional de los estados *en vías de desarrollo*. A través de la transferencia de recursos, hacia sectores estratégicos de la economía y de la sociedad de estos estados, el PNUD busca incrementar las oportunidades que estos tienen para alcanzar, de forma endógena, un desarrollo sostenido a largo plazo.

A causa de la diversidad de actores estatales e interestatales que integran la estructura fundamental del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, se considera que éste es un actor multilateral de la cooperación internacional para el desarrollo.

En el año 2005 el Gobierno de la República del Ecuador y el PNUD suscriben un Acuerdo Básico de Cooperación¹. A través de este documento se establece la base legal que delimita el alcance de la gestión del Programa en territorio ecuatoriano y las directrices que deberán seguir los proyectos de cooperación técnica para el desarrollo que este apoya.

¹ En este punto resulta de interés resaltar que a partir del 2007, la Organización de Naciones Unidas, a través del "*Triennial Comprehensive Policy Review of operational activities for development of the United Nations system*" (TCPR); solicita al sistema de Naciones Unidas para el desarrollo intensificar sus esfuerzos en el fortalecimiento de las capacidades nacionales de los Estados miembros, brindando soporte a las iniciativas de desarrollo locales y priorizando el trabajo conjunto con los gobiernos. Para el efecto, se establece como documento guía de las actividades del sistema el UN Development Assistance Framework (UNDAF), reconociendo su potencial para la programación y monitoreo de las actividades realizadas por la organización dentro de los Estados beneficiarios.

Partiendo de la necesidad concreta de información que demanda la formulación de la política pública, en especial, la política exterior del Ecuador; se ha identificado la necesidad de desarrollar un estudio que permita determinar el alcance de las actividades de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el país. Este ejercicio se verá materializado, en este caso, en el análisis de las actividades planificadas por el PNUD Ecuador, a través de su Programa de Articulación de Redes Territoriales.

Con efectos prácticos, el presente estudio se encuentra segmentado dos etapas. La primera parte del proyecto abordará la problemática de la Cooperación Internacional para el Desarrollo desde una perspectiva histórica y teórica. Esta etapa busca dar un espacio a la dialéctica académica a través del contraste de dos aproximaciones distintas sobre el mismo objeto de estudio: el fenómeno de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

A través de un proceso razonado se construirán las bases epistémicas para la reflexión del caso práctico, persiguiendo la novedad académica mediante la reinterpretación de los planteamientos de base de la escuela constructivista y de la escuela estructuralista de las relaciones internacionales.

La segunda etapa de este trabajo se enfocará en construir conocimiento práctico sobre la reflexión académica planteada inicialmente. En este caso la teoría se enfocará en dotar de herramientas al estadista y a la burocracia ecuatoriana, para la gestión de la política pública exterior del país; al mismo tiempo que responde al objetivo de generar un marco teórico que permita evaluar la naturaleza del programa ART del PNUD, en el Ecuador.

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo general analizar el impacto sobre la gestión de la cooperación descentralizada que ha tenido el Programa Marco de Articulación de Redes Territoriales del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el Ecuador.

Tomando en consideración el reto propuesto, el análisis se encontrará dividido en tres capítulos, cada una de ellos responderá a un objetivo específico de investigación; siendo éstos:

- Proporcionar un enfoque novedoso para el estudio de las organizaciones de la cooperación internacional al desarrollo, que permita establecer una aproximación distinta hacia el objeto de estudio, a través de la vinculación de dos escuelas de pensamiento de las relaciones internacionales: el constructivismo y el estructuralismo; en particular la teoría de la dependencia.
- Identificar las fortalezas y debilidades del modelo de descentralización propuesto por el estado ecuatoriano a partir del año 2008; estableciendo los antecedentes para la intervención territorial de PNUD a través del programa ART.
- Identificar los mecanismos diseñados e implementados, por el Programa Marco de Articulación de Redes Territoriales del PNUD, para potenciar la gestión descentralizada de la cooperación internacional en los GAD cooperantes.

Siguiendo ésta lógica, en el marco del primer capítulo estableceré los antecedentes históricos del sistema internacional de cooperación al desarrollo y el marco teórico sobre el cual se fundamentará el estudio sobre las Organizaciones Internacionales Multilaterales (OIM) y su papel en el sistema de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID).

Tomando en consideración el campo de aplicación del programa de Articulación de Redes Territoriales del PNUD, el segundo capítulo tendrá como finalidad abordar el proceso de descentralización territorial del estado ecuatoriano. El análisis propuesto se centrará sobre la figura política de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) como agentes del desarrollo y actores de la Cooperación Internacional al Desarrollo. Para ello el análisis se encontrará dividido en dos partes: primero, trazaré los antecedentes del proceso de descentralización territorial. El margen temporal propuesto para el análisis comprenderá el periodo 1976 – 2010; es decir, desde el retorno del Ecuador a la democracia, hasta el año en el que entra en vigencia el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); como segundo punto estudiaré el alcance que tienen los GAD en la promoción del desarrollo del estado ecuatoriano.

El segundo capítulo abordará el papel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados como agentes del desarrollo y actores de la cooperación internacional al desarrollo. A través de un análisis sobre los instrumentos normativos, que regulan el funcionamiento de los GAD y que les otorgan potestades administrativas independientes; buscaré explicar el papel que éstos desempeñan en la carrera hacia el bienestar territorial.

Finalmente, el tercer capítulo se centrará sobre el Programa de Articulación de Redes Territoriales. El análisis se encontrará dividido en tres partes: la primera de ellas se enfocará en identificar las principales líneas de acción y los objetivos generales del programa ART en Ecuador.

La segunda parte se enfocará en analizar el Ciclo de Programación local, como principal componente instrumental de la iniciativa ART a través de la cual se persigue el fortalecimiento de la gestión descentralizada de competencias y la vinculación nacional de los planes de desarrollo territoriales. Finalmente, la tercera parte evaluará los resultados obtenidos a través de la implementación de las herramientas propuestas en el marco del Programa ART en la gestión de la cooperación internacional de los GAD beneficiarios.

Al final del presente trabajo, se espera poder responder a la siguiente pregunta de investigación: *¿Pueden las Organizaciones de la Cooperación Internacional al Desarrollo aportar efectivamente al progreso económico y al bienestar social de los estados receptores?* En atención a la hipótesis del trabajo, misma que se basa en la siguiente afirmación: *la cooperación internacional al desarrollo constituye un instrumento que facilita el crecimiento económico y el bienestar social de los países periféricos.*

Considero que a través de este ejercicio, el trabajo de titulación estará en capacidad de aportar insumos tanto académicos como prácticos que puedan ser utilizados por analistas para la réplica de un estudio similar sobre otros casos relacionados; hecho que genera su valor e importancia como temática de estudio.

La dinámica de las relaciones internacionales sobre la cual se fundamenta este trabajo, es decir: la cooperación internacional; ha sido ampliamente discutida desde la teoría. En dependencia del enfoque que se dé al fenómeno la apreciación de la misma es distinta; de esta forma: Realismo, Librealismo, Estructuralismo y Constructivismo; generan, todas, una aproximación diferente al fenómeno de estudio.

Al vincularse estrechamente con la naturaleza del presente trabajo, procederé a resumir brevemente los principales supuestos que sostiene cada una de estas escuelas.

El realismo se fundamenta, como escuela teórica, en comprender los fenómenos que se generan en las relaciones internacionales tomando como punto de partida el interés primario de los Estados por maximizar su supervivencia, su seguridad y su acceso al poder, partiendo, del objetivo final de la dominación de otros Estados. (Morgenthau, 1986)

El Realismo Clásico, del cual se deriva el Neorrealismo, para la estructuración de sus postulados, parte de la naturaleza egoísta del ser humano y su comportamiento egocéntrico para, posteriormente, hacer extensivo este comportamiento a los Estados que componen el Sistema Internacional. De esta manera, la teoría realista afirma que la conducta del hombre está determinada por su propio interés y por la búsqueda o maximización de su acceso al poder, constituyéndose, este último, en la principal herramienta que permite garantizar su supervivencia y su seguridad. (Morgenthau, 1986)

De manera muy simple y resumida, para la teoría realista, las Organizaciones de la Cooperación Internacional se constituyen como herramientas propias de los Estados dominantes que facilitan la implementación de políticas externas que persiguen el interés egoísta de los estados oferentes, buscando precautelar su supervivencia y acceso al poder.

Desde el realismo la cooperación resulta improbable encontrándose ésta, de existir, siempre vinculada a los intereses estratégicos y a la voluntad de dominación de los estados poderosos. La cooperación internacional al desarrollo es imposible.

Desde el otro lado del fenómeno, el liberalismo se construye como una alternativa a los planteamientos de la escuela realista de las relaciones internacionales. Ésta centra su estudio del sistema internacional sobre la naturaleza variable de las preferencias de los Estados y la capacidad que tienen las instituciones para impulsar el desarrollo de los estados en el marco de la sociedad internacional. (Moravcsik, 2010) El pensamiento liberal maneja como propuesta central que: la política exterior de los Estados debería ser entendida, no solamente a través de su interés por alcanzar un determinado equilibrio de poder, sino que también debería tomarse en consideración las relaciones de confianza que se generan entre democracias, vínculos que fortalecen la paz y permiten el desarrollo de vínculos de cooperación dentro del sistema. (Doyle, 1983)

De esta forma, para el liberalismo la cooperación internacional es un instrumento que permite alcanzar un estado de seguridad generalizado. Desde esta óptica la cooperación internacional al desarrollo trae beneficios tanto los Estados oferente como para los receptores de la ayuda al desarrollo. El liberalismo, plantea a la ayuda al desarrollo como un mecanismo que aproxima a los estados y que fortalece la convivencia democrática, a través de la consolidación de vínculos que persiguen un estado de bienestar que beneficia tanto al norte como al sur.

El estructuralismo, por su parte, se vincula en buena medida al pensamiento realista, encontrando en la cooperación internacional un mecanismo de poder que permite afianzar las asimetrías existentes entre los estados del centro y de la periferia, reforzando el ciclo de explotación tradicional, de los primeros sobre los segundos.

En base a este planteamiento, el subdesarrollo no se considera un estadio del desarrollo, el subdesarrollo es consecuencia estructural de un sistema de dominación; consolidado a través de instituciones, capacidades materiales e ideas. A la luz de esta afirmación la cooperación internacional al desarrollo es una herramienta más puesta al servicio del centro, que cristaliza en su haber la mayor parte de las capacidades materiales del sistema, para someter a la periferia en beneficio de un modelo extractivista que sumerge a los estados en vías de desarrollo en su propia pobreza. (Cox 1992; Frank, 2005; Cardoso, 1969)

Desde una óptica distinta, para el Constructivismo, la cooperación internacional se encuentra relacionada con un proceso de identificación positiva entre los Estados donantes y los Estados receptores y se entiende a la cooperación internacional al desarrollo como una herramienta en evolución, dependiente de la identidad colectiva del sistema.

Para esta escuela de pensamiento, los Estados se posicionan como entidades cambiantes, cuya construcción identitaria se encuentra sujeta a un contexto histórico, cultural, político y social; lo cual plantea que cada uno de estos actores maneja intereses diferentes en constante evolución. (Hopf, 1998)

Desde esta perspectiva, la cooperación internacional será aquello que los estados quieran que ésta sea; lo mismo se aplica a la cooperación internacional al desarrollo. La carencia de una postura ideológica *per se* impulsa la necesidad de vincular al constructivismo con otra escuela de pensamiento de las relaciones internacionales, con la finalidad de hacer uso de sus herramientas y enfocarlas hacia un fin epistemológico concreto.

Con la finalidad de abordar la problemática propuesta como objeto del estudio, se ha decidido tomar en consideración el planteamiento de una línea de investigación teórica fundamentada en los principales supuestos de la teoría estructuralista de las Relaciones Internacionales, al igual que en aquellos planteados por la teoría constructivista.

Esta decisión se fundamenta en dos razones. La primera recae en que la naturaleza instrumental del constructivismo y la postura ideológica dominante del estructuralismo no sufren contraposiciones obvias, permitiendo vincularlas de forma coherente en ocasión del estudio propuesto. La segunda se fundamenta en la propia afinidad que tengo hacia ellas.

Con la finalidad de alcanzar los objetivos planteados inicialmente, la metodología a utilizar para la elaboración del presente estudio se ha planteado de la siguiente manera:

En el desarrollo de la parte teórica, se hará uso de un método analítico de investigación; a través de la ejecución del mismo, se espera lograr trazar un análisis concreto de las partes que componen el caso de estudio propuesto, al mismo tiempo que se espera resulte posible distinguir las relaciones causa - efecto que caracterizan al desarrollo del proyecto.

A través de la aplicación del método inductivo, en el análisis de la parte práctica del presente trabajo de tesis, se espera trazar posibles escenarios descriptivos que faculten la comprensión de las particularidades que involucra el trabajo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el Ecuador, desde la perspectiva del objeto de estudio contrastado con el marco conceptual propuesto, para, en una segunda etapa, proceder al análisis de la información identificada.

A manera de metodología de investigación, se hará uso intensivo de investigación bibliográfica; dotando al presente trabajo de una base epistémica sólida; permitiendo, al mismo tiempo contrastar el pensamiento académico de distintos autores, cuyo campo de investigación gira en torno a la temática planteada.

Las principales fuentes, que habilitaran este proceso, serán las bibliotecas formales, físicas y virtuales, de las cuales se esperan obtener las obras que constituirán parte integra del presente trabajo. Para efecto de segmentar la búsqueda de material bibliográfico, este se limitará al campo de las Ciencias Sociales, con un especial énfasis en las áreas de: Teoría de las Relaciones Internacionales; Ciencias Políticas; y la Sociología.

CAPÍTULO I

LAS ORGANIZACIONES MULTILATERALES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

Este primer capítulo tendrá como finalidad desarrollar los antecedentes y el marco teórico, sobre el cual se fundamentará el estudio sobre las Organizaciones Internacionales Multilaterales (OIM) y su papel en el sistema de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). Con este objetivo, el capítulo se encontrará dividido en dos momentos:

Primero, realizaré un alcance histórico sobre el fenómeno de la cooperación internacional al desarrollo. A través de un recorrido sobre los antecedentes que han llevado a la consolidación de esta dinámica dentro del campo de las relaciones internacionales, vincular su origen con los distintos canales e instrumentos a través de los cuales se implementa la CID hoy en día.

En el segundo punto analizaré el fenómeno de las instituciones multilaterales, a partir del constructivismo y de estructuralismo. Al vincular las escuelas constructivista y estructuralista en la interpretación de un mismo objeto de estudio, espero aportar con un enfoque novedoso enriqueciendo la literatura disponible sobre el tema.

1.1 Antecedentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo

Albuquerque define a la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) como “...*el conjunto de actividades desplegadas por los países desarrollados que, implicando alguna transferencia de recursos concesionales a los países subdesarrollados, tiene como finalidad principal la de ayudar a superar la difícil situación existente en estos últimos...*”(Albuquerque, 2005).

La CID, por lo tanto, surge como un mecanismo que busca ayudar a superar las asimetrías existentes en el nivel de desarrollo, de los distintos actores del sistema internacional, a través de la transferencia de capacidades materiales entre estados.

Los primeros lineamientos de la cooperación internacional al desarrollo se desarrollaron en el contexto de la Guerra Fría. El periodo de postguerra, desde su dimensión económica, se muestra como una época de polarización en la distribución de la riqueza global. Por una parte, para Estados Unidos, los años 50 marcan el inicio de una prolongada etapa de expansión económica; un cambio profundo en la dinámica característica del periodo de entre guerras y los años de la gran depresión. A partir de 1945 la economía estadounidense comenzó a desarrollarse hasta alcanzar, aproximadamente, la mitad del total de los flujos comerciales existentes en el mundo. (Unceta, 2000)

Por otra parte, para Europa, la destrucción sistemática de las capacidades productivas y logísticas, anteriormente disponibles, llevó a que los estados demandaran apoyo externo para reconstruir su economía. (Calabuig, 2005)

El Plan Marshall, fue una propuesta multipropósito diseñada por Estados Unidos con el fin de apoyar a la recuperación europea, frenar el avance de la amenaza soviética en la región y de promover la internacionalización de las industrias estadounidenses. Boni identifica al Plan Marshall como el primer modelo de cooperación internacional al desarrollo. El diseño original del Plan sería utilizado de forma reiterada para el planteamiento de los proyectos y programas de desarrollo implementados en los estados que, a partir de 1947, comenzaron a reclamar su independencia. (Calabuig, 2005)

La asimetría en la configuración de fuerzas en el contexto político y económico de la época de la postguerra marcaría el espíritu de la cooperación internacional en las décadas sucesivas. La cooperación internacional al desarrollo se establecería a partir de 1945 como un instrumento de poder diplomático, con capacidad de generar influencia sobre el comportamiento de los estados receptores de ayuda. Los programas de ayuda exterior quedarían marcados por el interés geopolítico de los donantes, en palabras de Griffin:

[...]Los programas de ayuda exterior no fueron otra cosa que un subproducto de la Guerra Fría: la confrontación ideológica entre el Este y el Oeste habría determinado el destino real de los flujos de ayuda, de tal manera que quedaban asignados de acuerdo con criterios geoestratégicos, buscando en último término el establecimiento de zonas seguras [...] (Griffin, 1991: 25)

De esta forma: “*los programas de ayuda exterior han sido establecidos siguiendo los intereses de los donantes*” (Ayllón, 2007:42) “*basándose en su propio interés económico y estratégico*” (Ruttan, 1987:1).

La cooperación internacional constituye un instrumento de la política exterior de los países donantes, cuyo objetivo final es aquel de maximizar el alcance del interés de los estados que deciden transferir parte de sus capacidades materiales a los países en vías de desarrollo. En el contexto de la Guerra Fría, los programas de ayuda exterior, en su forma instrumental, servirían a este fin; sea como medio para la persuasión ideológica y el establecimiento de zonas de influencia o como canal para la expansión comercial de los estados donantes.

Los programas de la cooperación internacional al desarrollo, como un instrumento de poder diplomático, plantean una negativa al interés sincero y desvinculado de los donantes de facilitar el desarrollo económico de los estados receptores; siendo éste, de existir alguna mejoría en las condiciones originales de la periferia, un subproducto de la cooperación y no su principal objetivo.

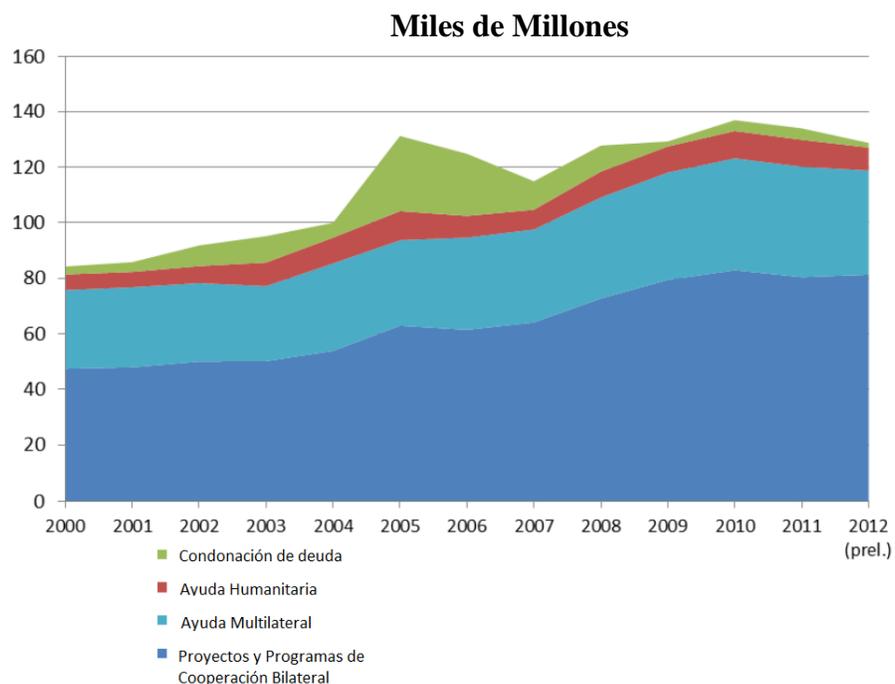
Tomando como punto de partida esta máxima, se plantean gran parte de las críticas a la cooperación internacional al desarrollo, algunas de ellas vigentes hasta la actualidad. Para algunos autores, la orientación estratégica de la CID es persistente y se hace evidente en la dinámica económica - comercial al igual que en la condicionalidad política vinculada a los proyectos de cooperación. (Calabuig, 2005)

Autores de corte más radical han llegado a afirmar que: “los países donantes continúan engañando a sus propios ciudadanos y los de los países en desarrollo, haciendo pasar la ayuda estatal a las empresas de los países donantes por una verdadera contribución al desarrollo efectivo de los países pobres” (Ellmers, 2011)

La evidencia empírica podría corroborar la correlación entre interés estratégico y ayuda exterior; en especial si se observa en detalle las transferencias realizadas hasta los 90´ en el marco de la *ayuda ligada* que los países de la OECD o aquella que los “*nuevos donantes*”, otorgaron a los países en desarrollo. (Calabuig, 2011) En este sentido, se estima que, para mediados de los años 90´, aproximadamente el 50% de la AD desembolsada por los países de la OECD se encontraba condicionada a la adquisición de bienes o a la restructuración política de los estados receptores. (Zhang, 2015)

No todos los mecanismos de cooperación involucran una vinculación tan directa entre interés nacional y cooperación al desarrollo. Algunas formas de cooperación, como la cooperación multilateral canalizada a través de las organizaciones internacionales, diluyen, bajo ciertas condiciones, el “*interés egoísta*” de la cooperación. Al final de la Guerra Fría, la tendencia en la cooperación internacional al desarrollo se desplaza desde la cooperación bilateral hacia la cooperación multilateral. Dicha tendencia se hace más evidente a partir del año 2000, de la forma en la que se podrá apreciar en el gráfico adjunto a continuación:

Gráfico 1: Distribución de la Ayuda CAD- OECD



Fuente: OECD THE EVOLUTION OF OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE: ACHIEVEMENTS, CRITICISMS AND A WAY FORWARD 2013

Esta tendencia se mantiene constante en el marco de la cooperación internacional al desarrollo, tanto para los *donantes tradicionales* como para los *donantes no tradicionales*; y se muestra como resultado de una serie de esfuerzos realizados por los países cooperantes, a partir de la Conferencia de Bandung (1955). El desgaste que sufre la CID, como instrumento legítimo del desarrollo, ha impulsado en más de una ocasión el replanteamiento de su naturaleza y mecanismos de ejecución. La vinculación directa que existió entre la AOD y los programas de ajuste estructural del FMI en los años 80'; la incapacidad de la ayuda exterior bilateral para alcanzar sus objetivos; la incorporación de nuevas modalidades de cooperación internacional al desarrollo, distintas al sistema de cooperación vertical impulsado por la OCDE; y los avances en la comprensión teórica del desarrollo proponen a partir de 1990 una profunda revaloración de las directrices guía de la CID; proceso que culmina con los Acuerdos de París y Accra sobre la cooperación internacional.

Gráfico 2: Compromisos de París y Accra



Fuente: PNUD, 2010b

La tabla adjunta a continuación resume los principales hitos sobre los cuales se levanta la estructura contemporánea de la CID:

Gráfico 3: Hitos Importantes de la Cooperación al Desarrollo

Teorías del Desarrollo como crecimiento económico: Desarrollismo Dependencia	Enfoque Necesidades Básicas	Desarrollo Humano
1940 Segunda Guerra Mundial	1980 Crisis de la Deuda y Planes de Ajuste Estructural (1982)	1990 Primer Informe PNUD(1990)
1945 Creación del FMI, BM y ONU	1985 Declaración del Derecho al Desarrollo (1986)	Cumbre del Medio Ambiente y Desarrollo (1992)
1955 Conferencia de Bandung (1954)	Caída del Muro de Berlín (1989)	Conferencia Derechos Humanos Viena (1993)
1960 Creación del CAD - OECD (1961)		1995 Conferencia de la Mujer Pekín (1995)
1970 Declaración del Nuevo Orden Económico Internacional (1971)		Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague(1995)
Cumbre de Estocolmo sobre el Medio Humano (1972)		2000 Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000)
		Cumbre de Desarrollo Sostenible Johannesburgo(2002)
		2005 Declaración de París - Eficacia de la Ayuda (2005)
		Tercer Foro Alto Nivel Eficacia de la Ayuda (2008)

Fuente: Calabuig C. 2010, Elaboración propia.

Los avances alcanzados en el marco de la cooperación internacional al desarrollo, el nuevo entorno geopolítico y las nuevas dinámicas de cooperación, hace que sea necesario repensar la función de la CID. La evolución en el pensamiento de las relaciones internacionales, la proliferación de nuevos actores, la disolución de los viejos paradigmas westfalianos y la diversidad de herramientas que existen para la transmisión de ayuda, hace necesario replantear la idea de cooperación y repensar a la cooperación a la luz de la modernidad.

En las líneas que siguen al presente punto, procederé a analizar la dinámica de la CID a partir de una aproximación teórica sobre las instituciones multilaterales de la cooperación internacional al desarrollo. Con éste fin, la primera parte del siguiente apartado se encontrará dedicada al análisis del fenómeno de la cooperación internacional desde el constructivismo.

Haciendo énfasis sobre la propuesta epistemológica de la *Teoría de las Estructuras Históricas* explicaré de qué manera la interacción entre: ideas, instituciones y capacidades materiales genera presión sobre el sistema de la cooperación internacional.

Como segundo punto, me centraré en el Estructuralismo. A partir de la lógica de *Teoría de la Dependencia*, me he propuesto complementar la fortaleza instrumental del constructivismo con la postura ideológica de los estructuralistas, enfocada sobre el marco de las organizaciones internacionales de la cooperación al desarrollo.

1.2 Constructivismo y Estructuralismo: un análisis teórico sobre las Organizaciones de la Cooperación Internacional al Desarrollo

1.2.1 Constructivismo

El Constructivismo se manifiesta como una corriente intermedia entre los racionalistas y los reflectivistas. Su análisis se centra en el vínculo que existe entre: intereses e identidades; y la influencia que estos factores tienen construcción de la realidad internacional.

De acuerdo con Carlos Luna,

[...] El programa de investigación del Constructivismo no es una cuestión formal, más bien responde a las carencias que tienen los demás enfoques tradicionales de las Relaciones Internacionales, sobre todo originados a partir del debate Neo-Neo, particularmente en el tratamiento de los factores Socio-Cognitivos [...](Luna,2009:29)

El constructivismo más que una teoría de las relaciones internacionales es un método que permite comprender las dinámicas que se desarrollan dentro del sistema internacional. Los constructivistas hacen énfasis sobre la capacidad que tienen las ideas para modificar el comportamiento de los actores; los cuales, a su vez, modifican la forma en la cual se construye la realidad.

Sobre esto, Kepa Sodupe, manifiesta que:

[...] El constructivismo sostiene la idea de que el mundo social, o más concretamente el sistema internacional, es una construcción humana basada en ideas compartidas (...) En este sentido los hechos sociales existen porque atribuimos intersubjetivamente ciertos significados o funciones a determinados objetos y acciones. Una vez que los representamos colectivamente, confiriéndoles una existencia, se convierten en realidad social, con consecuencias reales. Estos significados intersubjetivos presentan propiedades estructurales en la medida en que definen los contornos relativos de la realidad social, convirtiendo ciertas acciones en aceptables o inaceptables, factibles o no factibles, concebibles o no concebibles [...] (Sodupe, 2003:166)

Desde esta perspectiva, el constructivismo se establece como una corriente teórica cuyo objeto de estudio y postura ideológica, a diferencia del positivismo, no se encuentran claramente establecidos. Para el constructivismo la realidad se va construyendo a razón de los significados intersubjetivos que se le atribuyen construyéndose a sí misma, sometiéndose a una constante evolución. La realidad es en sí misma una construcción social. (Adler, 2002)

Para Adler la reflexión constructivista tiene tres características principales:

Primero, el constructivismo adopta una postura metafísica sobre la realidad que los académicos buscan conocer y sobre el conocimiento que estos utilizan para interpretarla. En consecuencia, desde la perspectiva de las teorías de las Relaciones Internacionales en donde paradigmas como el realismo, el liberalismo y el estructuralismo se encuentran asociados con puntos fijos sobre los cuales se construye la vida política internacional, el constructivismo puede ser definido como el paradigma de los paradigmas. (Adler, 2002)

Segundo, reflexionando desde una perspectiva metafísica, el constructivismo es una *teoría social* cuyo objeto de estudio se centra sobre el papel que desempeña el conocimiento y los agentes conocidos en la constitución de la realidad social. El constructivismo se concentra en estudiar el fenómeno de la intersubjetividad en el contexto social, la constitución mutua de agente y estructura; y la naturaleza enmarcada en leyes de la sociedad. (Adler, 2002)

Finalmente, el constructivismo es una escuela teórica y empírica que afirma que los procesos de investigación deben encontrarse fundamentados en hechos sociales concretos, en principios ontológicos y epistemológicos comprobables. (Adler, 2002)

De los distintos ejercicios teóricos que se construyen en el marco del constructivismo, serán de especial interés para el desarrollo del presente trabajo la propuesta de la escuela crítica sobre la teoría de las estructuras históricas.²

² Clasificación de acuerdo con Adler E, "Linking Theory to evidence in International Relations" Londres 2002

1.2.1.1 Estructuras Históricas

En 1981 Robert Cox publicó en el “*Millenium – Journal of International Studies*” un artículo titulado: “*Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*”. En este artículo, Cox plantea que las estructuras históricas se construyen a imagen de una configuración particular de fuerzas que impone presiones y restricciones sobre el comportamiento de los individuos. Dichas estructuras se sostienen sobre tres categorías de fuerzas: Capacidades Materiales, Ideas e Instituciones. (Cox, 2014)

Capacidades Materiales

Las capacidades materiales se interpretan como potenciales productivos y destructivos, con los que cuenta un estado. En su forma dinámica, éstas existen como: “...*capacidades tecnológicas y organizativas, y en sus formas de acumulación como recursos naturales que la tecnología puede transformar: equipos, y la riqueza que está detrás...*”. (Cox, 2014: 140)

Las fuerzas materiales, enmarcadas en la estructura de la cooperación internacional al desarrollo, se ven reflejadas en los flujos financieros, de bienes y servicios canalizados a través de la ayuda exterior. Al vincularse con el poder ideológico, las capacidades materiales constituyen el origen de la institucionalización, como estructura de enclave para el fortalecimiento y expansión del modelo hegemónico en el sistema internacional.

Ideas

Para Cox las ideas son, en general, de dos tipos. Primero, las ideas constituyen significados intersubjetivos o nociones compartidas de la naturaleza de las relaciones sociales que tienden a perpetuar hábitos y expectativas de comportamiento. (Cox, 2014)

Segundo, las ideas constituyen imágenes colectivas del orden social. Este grupo se construye a partir de puntos de vista diferentes tanto sobre la “...naturaleza, como sobre la legitimidad de las relaciones de poder prevalecientes, sobre el significado de la justicia y el bien público, y así sucesivamente...” (Cox, 2014: 142)

A pesar de que los significados intersubjetivos son generalmente comunes a los individuos en una estructura histórica particular y constituyen el terreno común del discurso social; las imágenes colectivas pueden ser diferentes y opuestas. En este sentido: “...el choque de imágenes colectivas rivales evidencia el potencial de vías alternativas de desarrollo y plantea preguntas sobre las posibles bases materiales e institucionales de una estructura alternativa emergente...” (Cox, 2014: 142)

En el marco de la cooperación internacional al desarrollo las ideas se construyen a partir del discurso político y a partir de los lineamientos bajo los cuales los estados deciden enmarcar sus propios procesos de CID.

Las ideas se estructuran como fuerzas que limitan, direccionan e identifican canales vinculados a los intereses colectivos de una clase dominante, considerados como legítimos en un entorno social determinado; marcando las directrices y el destino de la cooperación al desarrollo.

La construcción ideológica marca el espíritu que conlleva a la realización institucional de las capacidades materiales. Sobre esta base etérea se encuentran estructurados los lineamientos que sostienen y dan sentido al sistema hegemónico; habilitando, al mismo tiempo, la materialización de propuestas contra hegemónicas emergentes.

Instituciones

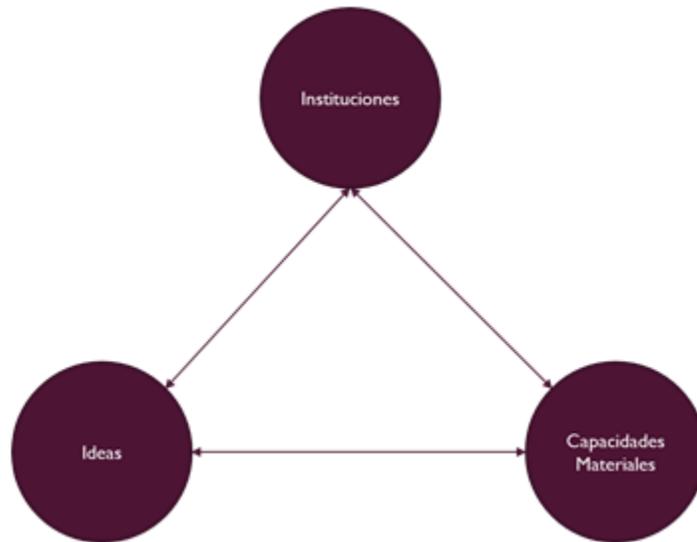
Las instituciones, siguiendo la línea de Cox, constituyen una forma de estabilizar y perpetuar un orden particular. Las instituciones reflejan las relaciones de poder dominantes en el sistema internacional y tienden a promover y difundir imágenes colectivas consistentes con estas relaciones de poder. (Cox, 2014)

En la etapa final de su desarrollo, las instituciones cobran vida propia; transformándose en un campo de batalla para el enfrentamiento de tendencias opuestas, o estimulando la creación de instituciones rivales que reflejan tendencias diferentes a las establecidas.

Las instituciones se convierten en un punto de articulación que vincula fuerzas ideológicas y materiales; éstas permiten la difusión de intereses, la universalización de políticas y la distribución estratégica de capacidades materiales en función de objetivos particulares.

En el marco de la Cooperación Internacional al Desarrollo, las instituciones articulan internamente los intereses y las ideas de los estados donantes; canalizando externamente las capacidades materiales en atención a los objetivos planteados por los estados cooperantes.

Gráfico 4: Estructuras Históricas



Fuente: Cox R. *"Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Mas allá de la Teoría de Relaciones Internacionales"*

Los tres niveles de fuerzas: Instituciones, Ideas y Capacidades Materiales se encuentran interrelacionados. Los cambios que se generen en la organización de la producción, propician, a su vez, el desarrollo de nuevas fuerzas sociales que, a su vez, impulsan cambios en la estructura de los estados; y los cambios en la estructura de los estados alteran la problemática del orden mundial. (Cox, 2014)

Consideradas por separado, las fuerzas sociales, las formas de estado y los órdenes mundiales pueden encontrarse representados, en una aproximación preliminar, como configuraciones particulares de capacidades materiales, ideas e instituciones. Consideradas en relación las unas con las otras, cada una contiene y soporta el impacto del resto de elementos.

Una configuración ideológica particular, propiciará el desarrollo de: programas, políticas y normativas; coherentes con los intereses en ella plasmados; manifestándose finalmente en una distribución y redistribución determinada de las capacidades materiales.

La estructura institucional, como vínculo entre actores y canal para la difusión del proyecto hegemónico, dependerá a su vez del flujo interno de las fuerzas materiales e ideológicas; disipando el conflicto de intereses; propiciando la imposición del discurso dominante a través de canales normativos e instrumentos jurídicos. La interdependencia que existe entre estas fuerzas, limita la perpetuación de un modelo rígido de dominación y habilita la posibilidad de adaptación institucional; característica esencial de un modelo hegemónico.

A partir del planteamiento constructivista de la Teoría de las Estructuras Históricas de Cox, en la etapa final del capítulo, construiré un análisis centrado en las organizaciones internacionales multilaterales de la cooperación internacional al desarrollo que vincule esta herramienta analítica con el marco teórico de la Teoría de la Dependencia. Con la finalidad de sembrar los antecedentes que sostendrán el análisis teórico propuesto, en las líneas que siguen resumiré los principales postulados del estructuralismo, enmarcados en esta rama del estructuralismo.

1.2.2 Estructuralismo

El estructuralismo ha enfocado su análisis, de manera fundamental, en las relaciones de poder existentes dentro del Sistema Internacional; haciendo un énfasis especial en las relaciones de desigualdad o dependencia, además de resaltar fuertemente el clivaje Norte - Sur.

Para el estructuralismo, el Sistema Internacional se compone por estados que presentan distintas asimetrías en su sistema productivo, hecho que marca y delimita su posición dentro de la estructura global del sistema capitalista, generándose una diferenciación explícita entre aquellos actores desarrollados (Norte) y aquellos cuyo grado de especialización productiva los posiciona dentro del subdesarrollo (Sur).

Cardoso y Faletto afirman que, como consecuencia de estas asimetrías internas entre estados, existe una diferencia de función o posición dentro de la estructura económica internacional de producción y de distribución; lo que supone el establecimiento de una estructura definida de relaciones de dominación. (Cardoso, 1960)

Dentro de la escuela estructuralista de las Relaciones Internacionales destacan dos corrientes de pensamiento principales: La primera hace referencia a *teoría del Sistema Mundo*, propuesta teórica trabajada, principalmente, por Immanuel Wallerstein; y *La teoría de la Dependencia*, cuyo origen hace referencia, principalmente, al pensamiento que desde la economía política exponen André Gunder Frank y Henrique Cardoso.

Serán de especial interés, para la elaboración de este estudio, las reflexiones conceptuales propuestas por la teoría de la dependencia.

1.2.2.1 Teoría de la Dependencia

Dentro de la teoría estructuralista, surge una corriente de pensamiento que plantea que, dentro de la propia construcción estructural del Sistema Internacional, se generan relaciones de dependencia que determinan el propio funcionamiento interno de los Estados propiciando, en su interior, el desarrollo de fenómenos sociales como son: la pobreza, la condición de explotación de la fuerza de trabajo y la concentración del ingresos. (Frank, 1967)

Dicha escuela de pensamiento trabaja sobre lo que se denomina Teoría de la Dependencia; un esquema conceptual desarrollado entre los años 50 y 70, como una respuesta a la teoría del desarrollo. La teoría de la dependencia, tiene como principales postulados los siguientes:

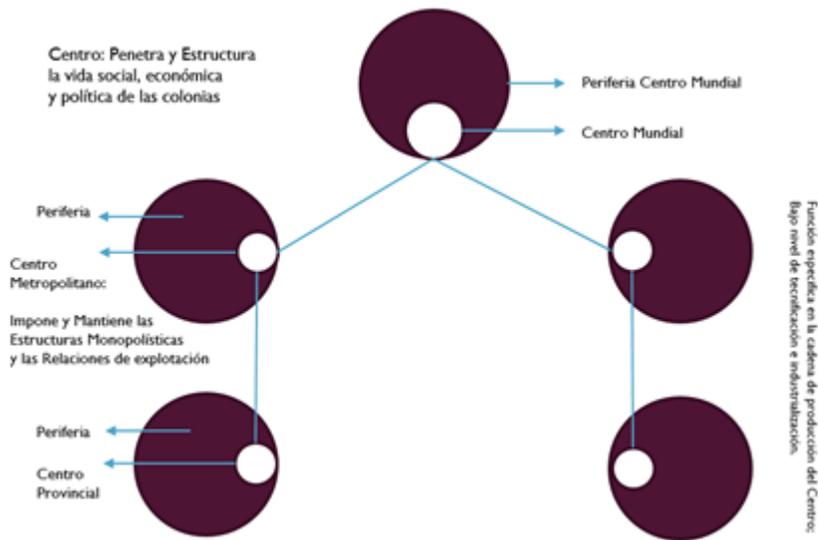
- El subdesarrollo está directamente ligado a la expansión de los países industrializados;
- Desarrollo y subdesarrollo son dos aspectos diferentes del mismo proceso;
- El subdesarrollo no es ni una etapa en un proceso gradual hacia el desarrollo ni una precondition, sino una condición en si misma; (Frank, 1990)

Frank, uno de los principales autores que defiende la Teoría de la Dependencia, plantea al subdesarrollo contemporáneo como: “...*el producto histórico de las relaciones económicas y de otro tipo, pasadas y actuales, que mantuvo y mantiene el país satélite subdesarrollado con los países metropolitanos ahora desarrollados...*” (Frank, 1990:140); siendo, además, estas relaciones una parte esencial de la estructura y desarrollo del propio sistema capitalista, en su totalidad y a una escala mundial.

Frank centra su análisis en la ciudad y su papel de agente económico vinculante en la estructura extractiva colonial. El autor afirma que las relaciones existentes entre la metrópolis y el satélite, en el periodo de la colonia, no se limitaban únicamente al nivel imperial o internacional, estas relaciones estructuraban la vida económica, social y política de las colonias y de los países latinoamericanos. (Frank, 2005)

Para Gunder Frank, del mismo modo en que la capital colonial y nacional se convierte en satélite de las metrópolis del sistema económico mundial, dicho satélite se convierte, a su vez, en la metrópolis colonial, primero, y nacional, después; en relación al sector productivo y de la población interior. Para este autor, esta secuencia se repite hasta alcanzar los puntos más distantes de la estructura colonial, en un esquema que sigue un desglose similar al presentado a continuación:

Gráfico 5: Estructura de Extracción de Capital y Excedentes



Fuente: Gunder Frank A. "El desarrollo del subdesarrollo", Elaboración: Propia

Si bien el planteamiento de Frank aborda detalladamente la naturaleza material del fenómeno del desarrollo y del subdesarrollo este ha hecho poco énfasis en la capacidad que tienen las ideas y su papel en la perpetuación del sistema de extracción mercantilista en los países subdesarrollados, raíz de la subsistencia de su posición actual en la sociedad internacional.

Con este antecedente, se ha encontrado la teoría de los sistemas de transmisión, propuesta por Robert Cox, un punto de intersección que permite interrelacionar capacidades materiales, ideas e instituciones completando el ciclo de interacción sobre el cual, siguiendo también una línea propuesta por Antonio Gramsci, se construyen y sostienen las hegemonías; (Gramsci, 2000) fuerzas que constituyen, adicionalmente, el fundamento sistemático de la Teorías de las Estructuras Históricas.

1.2.3 Construcción de la Estructura Histórica: Organizaciones de la Cooperación Internacional

Esta parte del trabajo propone una reflexión teórica sobre el papel que desempeñan las instituciones multilaterales de la cooperación al desarrollo en la consolidación de las relaciones de poder en el sistema internacional. Con este fin articularé los conceptos hasta ahora abordados y los enfocaré sobre el objeto de estudio, a través de la Teoría de las Estructuras Históricas y la dinámica de interacción en ella propuesta.

Las ideas como fuerzas que moldean y estructuran las estructuras históricas, se entienden de dos maneras diferentes: primero: estas se materializan a manera de significados intersubjetivos o nociones compartidas de la naturaleza de las relaciones sociales que tienden a perpetuar hábitos y expectativas de comportamiento (Cox, 2014); y segundo, constituyen imágenes colectivas del orden social de diferentes grupos de personas.

La institucionalidad multilateral internacional contemporánea inicia su desarrollo en el contexto de la Guerra Fría. Se mantendría constantes en el proceso de formación de la estructura histórica post 45 una lógica capitalista extractiva de centro – periferia; caracterizada por la existencia de un centro relativamente pequeño y estable, encargado de las finanzas, la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías y una periferia dispersa, intermitente y menos vinculada al proceso de generación del capital. (Cox 1992)

Bajo la lógica del estructuralismo, el sistema institucional establecido fija condiciones beneficiosas para la proliferación de los intereses del centro y para la estabilidad de la clase transnacional dominante. (Cox, 1992)

En este contexto dos tipos distintos de instituciones, que funcionan sistemáticamente, sincronizan los intereses de las clases dominantes y ejercen al mismo tiempo presión sobre el comportamiento de los estados periféricos. (Cox, 1992)

A nivel de estados los mecanismos institucionales de sometimiento adquieren la forma de organizaciones interestatales multilaterales como: el Fondo Monetario Internacional, el resto de las Instituciones Bretton Woods.

A nivel de la sociedad civil, el ejercicio transnacional del poder se universaliza y coordina a través de foros privados internacionales, como la Comisión Trilateral, el Club Rotario y el Grupo Bilderberg. (Cox, 1992)

La transnacionalización del proyecto hegemónico, a través de mecanismos institucionales formales e informales, coordina posturas y busca generar presiones sobre los estados dependientes del centro para que estos alineen sus respectivas estructuras de acumulación con aquella que maneja la estructura hegemónica y la clase dominante.

En este proceso, a partir del estructuralismo se podría entender que las organizaciones multilaterales de la cooperación internacional al desarrollo dependientes del centro desempeñan un papel importante actuando a partir de tres dimensiones: como intermediarias para la coordinación de los intereses de la clase dominante; como canal para la difusión ideológica y como punto de anclaje para los países de la periferia.

Bajo esta lógica, Cox plantea que a través de procesos de reforma del estado o de revolución pasiva, las organizaciones internacionales someten a los estados periféricos a los intereses de la clase transnacional dominante, convirtiendo al estado dominado en una banda de transmisión que permite la articulación del centro de la clase hegemónica con los centros periféricos y demás estructuras sociales. (Cox, 1992)

La dinámica que propone Cox, se refleja en los ajustes estructurales a los que somete el Fondo Monetario Internacional a los países periféricos durante la década de los 80'y al respaldo que éste recibe por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo, a partir de 1984.

La ejecución de dichos ajustes requería de una estructura especializada en las tres dimensiones mencionadas en un inicio, es decir: en la coordinación de intereses del centro; en la persuasión y difusión ideológica; y en el ejercicio presión política sobre los países de la periferia

vinculados al proyecto hegemónico; plataforma que se materializa a través de la estructura institucional que proveen las OI.

Siguiendo la línea de Cox, al integrar en su centro las tres fuerzas del bloque histórico: ideas; instituciones; y capacidades materiales; se podría afirmar que las instituciones multilaterales de la cooperación internacional sostienen la configuración del poder en el sistema internacional respaldando los intereses de la clase transnacional dominante que las diseña, articulando capacidades efectivas de coordinación de intereses y de persuasión, canalizados frecuentemente a través de capacidades materiales y/o de normativa vinculante que limita el movimiento de las periferias y establece un sentido de normalidad en las relaciones internacionales.

La persuasión y el condicionamiento pasivo del comportamiento de los actores del sistema internacional, que facilitan las organizaciones internacionales multilaterales, permite la reproducción del modelo de explotación y la normalización del sistema de producción internacional (Adler, 2002), bajo una dinámica polarizada y asimétrica de centro – periferia. Esta condición no resulta ajena a las organizaciones de la CID, en especial a aquellas que sirven de punto de anclaje para los intereses y posiciones exclusivos del centro: cooperación bilateral y el Comité de Ayuda al Desarrollo.

Esta afirmación cristaliza una forma de comprender la cooperación internacional y la CID, a partir de una dinámica estructuralista de polarización sistémica de centro periferia; sin embargo, al profundizar sobre las herramientas del constructivismo, resulta posible obtener una visión más completa del fenómeno que trasciende los limitantes que constriñen la reflexión teórica inicial.

Partiendo de la intersubjetividad que propone el constructivismo, como base que determina el contexto social, al igual que de la constitución mutua entre agente y estructura, las organizaciones internacionales sirven a los intereses de los agentes que las constituyen y éstas, a su vez, perpetúan dichos intereses sometiendo la voluntad de los estados miembros a partir de su adhesión a la estructura normativa de las OMI. Esta dinámica hace posible el establecimiento de un bloque histórico y la construcción de una realidad internacional determinada.

Sin embargo, siguiendo la misma línea, las organizaciones internacionales, en su naturaleza institucional, influyen y se ven influenciadas por el entorno material e ideológico sobre el cual se establecen y funcionan. Desde esta perspectiva su naturaleza es mutable y flexible y depende constantemente de la repartición multilateral de las capacidades materiales y del contexto histórico; que determina la legitimidad de las ideas y su vinculación con el poder.

Pensar a las instituciones multilaterales de la cooperación implica pensar a un contexto histórico determinado, a una configuración de fuerzas determinada y a una construcción ideológica determinada.

El modelo estructuralista de la teoría de la dependencia, responde a los desafíos y limitaciones que el bloque histórico establecía en su época. La evolución ideológica, la redistribución de las capacidades materiales internacionales y la mutación que han sufrido, a partir de los 70', las organizaciones multilaterales; impulsa la necesidad de replantear el papel de las organizaciones internacionales de la cooperación internacional al desarrollo.

La creciente participación de los estados periféricos en los grandes foros internacionales, como la Asamblea General de Naciones Unidas, impulsa una dilución de los intereses de la clase transnacional dominante, reestructurando la lógica funcional de las instituciones internacionales de cooperación en respuesta a los estímulos ideológicos a los cuales se ve sometida su naturaleza.

La pluralidad de intereses, entendidos como ideas, que confluyen al interior de la estructura de las instituciones internacionales de cooperación dominantes, al igual que la constante reestructuración de las capacidades materiales que alimentan la construcción institucional de las organizaciones internacionales de cooperación; ha permitido la inclusión de nuevos actores que propician un intercambio de posturas ideológicas a diferentes niveles, con diferentes matices. Este hecho reduce la capacidad que tiene el centro de hacer uso instrumental de las OIM para la coordinación, difusión e imposición de un modelo hegemónico en concreto, si se compara su estructura actual con aquella de los años 70.

Esta dinámica resulta más evidente en el contexto de las organizaciones multilaterales de cooperación internacional al desarrollo. A partir de 1945, el modelo de cooperación internacional al desarrollo tradicional ha experimentado mutaciones tanto en su dinámica operativa como en su fundamento ideológico. Dichas mutaciones institucionales responden a cambios en el contexto histórico y en la repartición de fuerzas en el sistema internacional.

La puesta en marcha del Plan Marshall marcaría el origen del sistema internacional de cooperación al desarrollo.

La posición aventajada de Estados Unidos le permitiría hacer uso de un excedente de capacidades materiales para consolidar un proyecto hegemónico a través de la institucionalización de ideas e intereses en el marco de las organizaciones internacionales y los programas de cooperación internacional al desarrollo.

Sin embargo, a partir de 1955, año en el que tiene lugar la Conferencia de Bandung, sumado a la recuperación progresiva de la economía europea y al crecimiento económico de los estados de la periferia; comienzan a perfilarse modelos alternativos de cooperación internacional al desarrollo que generan presiones ideológicas sobre la estructura institucional de la CID.

Dichas presiones, que surgen a partir de la nueva repartición internacional de las capacidades materiales, impulsarían cambios en la dinámica institucional de la CID propiciando una transición desde su papel como ejes de transmisión hacia la actual dinámica interactiva e integracionista que se materializa en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en la configuración institucional que desde el discurso político impulsa, la Declaración de París (2005).

El surgimiento de nuevos actores en la CID genera de igual manera presiones sobre la dinámica de cooperación internacional vertical y promueve nuevos métodos de interacción en la dimensión operativa de la cooperación como aquellos que se plantean en el marco de la cooperación triangular.

Finalmente, la participación de actores estatales descentralizados en el campo de la CID hace posible la construcción de nuevos paradigmas de intercambio de ayuda exterior; más horizontales, que desvinculan en cierta medida la dinámica centro – periferia interestatal, perfilando un intercambio en dos vías de experiencias y conocimiento técnico.

La cooperación entre gobiernos descentralizados, estructurada a partir de una dinámica extra – estatal, fluye libre de las restricciones institucionales e ideológicas aplicables a la interacción entre países. Las formas paradiplomáticas de CID se establecen bajo intereses propios de los actores subnacionales e impactan directamente sobre las necesidades de los cooperantes desde la horizontalidad de un parternariado constructivo; a diferencia de la cooperación entre países, en donde la relación entre actores se encuentra sometida a protocolos institucionales internacionales que subrayan las asimetrías existentes entre norte y sur, imponiendo restricciones a los reales beneficios de los procesos de ayuda exterior. Su naturaleza poco institucionalizada diluye en buena medida los efectos negativos de la cooperación internacional tradicional.

Con base en lo que he presentado anteriormente y de forma resumida, me gustaría recoger lo siguiente:

A partir de la intersubjetividad como base que determina el contexto social, bajo una lógica en la cual entre agente y estructura se construyen mutuamente, las organizaciones internacionales sirven a los intereses de los agentes que las constituyen y éstas, a su vez, perpetúan dichos intereses sometiendo la voluntad de los estados miembros a la luz del interés que impulsó su adhesión a los acuerdos pactados.

Con esto en mente, el sistema internacional multilateral de cooperación concebido en el marco de la estructura histórica post 45, cuyos mecanismos se enfocan en perpetuar una lógica capitalista extractiva de centro – periferia; verá modificada su naturaleza, en la medida en que la repartición internacional de las capacidades materiales contemporánea dista de ser aquella de la época de la post guerra y que, a su vez, la presión ideológica ejercida sobre dicho sistema institucional, a partir de 1955, habría sometido a las instituciones del sistema internacional a una serie de cambios estructurales con el objetivo de garantizar su vigencia.

Finalmente, la participación de actores estatales descentralizados en el campo de la CID hace posible la construcción de nuevos canales para el intercambio de ayuda exterior; más horizontales, que desvinculan de las actividades de cooperación la dinámica centro – periferia interestatal, perfilando un intercambio en dos vías de experiencias. Las formas paradiplomáticas de CID se establecen bajo intereses propios de los actores subnacionales e impactan directamente sobre el desarrollo de sectores estratégicos para los cooperantes, adoptando la figura de un parternariado constructivo.

El Capítulo II tratará sobre sobre el proceso de descentralización del Ecuador, haciendo énfasis sobre las capacidades efectivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para asumir funciones en materia de cooperación internacional al desarrollo y obtener beneficios de esta modalidad excepcional de ayuda exterior, dando continuidad a lo iniciado en este capítulo, sentando los antecedentes para el análisis del estudio de caso propuesto como razón de ser del Capítulo III.

CAPÍTULO II

DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

El presente capítulo tendrá como finalidad abordar el proceso de descentralización territorial del estado ecuatoriano. El análisis propuesto se centrará sobre la figura política de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) como agentes del desarrollo y actores de la Cooperación Internacional al Desarrollo. El trabajo propuesto se encontrará dividido en cuatro partes:

Primero, trazaré los antecedentes del proceso de descentralización territorial. El margen temporal propuesto para el análisis comprenderá el periodo 1976 – 2010; es decir, desde el retorno del Ecuador a la democracia, hasta el año en el que entra en vigencia el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Esta primera parte tendrá como objetivo crear la base histórica y teórica que facilitará la comprensión de los apartados siguientes e incluirá un breve análisis sobre la evolución a la cual se ha sometido el proceso político descentralizador en Ecuador.

El segundo punto abordará el papel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados como agentes del desarrollo y actores de la cooperación internacional al desarrollo. A través de un análisis sobre los instrumentos normativos, que regulan el funcionamiento de los GAD y que les otorgan potestades administrativas independientes; buscaré explicar el papel que éstos desempeñan en el desarrollo territorial.

2.1 Antecedentes Históricos: Descentralización, Desarrollo y el Proceso de Descentralización Ecuatoriano

2.1.1 Descentralización y Desarrollo

El desarrollo económico, territorialmente concentrado e inequitativo en su distribución; imposibilita el aprovechamiento del potencial productivo territorial. Este hecho se establece como una de las causas que facilita la existencia de la pobreza. (Vázquez, 2000)

La descentralización del estado, como un instrumento de política pública que permite reducir la vulnerabilidad económica de las comunidades a través de la captación directa de sus necesidades, al mismo tiempo que abre las puertas para el desarrollo industrial territorial; forma parte de una aproximación económica que persigue el desarrollo a través de la puesta en marcha de reformas e incentivos que favorecen el crecimiento endógeno.

El crecimiento económico endógeno se produce a partir de la explotación eficiente del potencial económico local; este proceso es posible gracias al funcionamiento adecuado de las instituciones públicas. (Vázquez, 2000) En el marco de esta dinámica: *“...la forma de organización productiva, las estructuras familiares y tradiciones locales, la estructura social y cultural y los códigos de conducta de la población condicionan los procesos de desarrollo local, favorecen o limitan la dinámica económica y, en definitiva, determinan la senda específica de desarrollo de las ciudades, comarcas y regiones...”* (Vázquez, 2000: 22)

El desarrollo local endógeno obedece a una visión territorial de los procesos de crecimiento y a una lógica de cambio estructural. Esta propuesta económica asume que el territorio no es simplemente un soporte físico de los objetos, actividades y de los procesos económicos; sino que es un agente de transformación social.

La economía de cada ciudad, provincia y región se vincula al sistema de relaciones económicas del país en función de su especificidad territorial, y de su identidad económica, política, social y cultural. (Vázquez, 1994)

El desarrollo endógeno propone que la economía en su conjunto se construye en una dinámica ascendente; es decir, la riqueza se genera a partir de la explotación de los potenciales productivos locales y el aprovechamiento de las ventajas comparativas territoriales. El papel del estado radica en velar por la armonía entre los actores sociales y en la provisión de los medios necesarios para el desarrollo productivo.

En este marco la descentralización es fundamental para el desarrollo. Ésta constituye un instrumento que faculta la interacción directa entre el estado y los agentes económicos – sociales radicados en una circunscripción territorial determinada, al mismo tiempo que habilita posibilidades para la instauración de modelos de desarrollo coherentes con las particularidades del entorno político, social y económico; al cual el gobierno descentralizado se encuentra circunscrito. El desarrollo endógeno sienta las bases para el crecimiento económico sostenible y el bienestar general de un país. Su enfoque integracionista insta a consolidar nuevas estructuras de acumulación descentralizadas; en una estructura que condiciona el bienestar del todo al desempeño de sus partes, se vuelve evidente la necesidad de diseminar horizontalmente modelos de crecimiento y técnicas de gestión institucional entre las administraciones descentralizadas, ampliando las oportunidades que tienen los gobiernos periféricos de iniciar su propio proceso de desarrollo endógeno, limitando el desplazamiento periferia – centro de riquezas y de recursos técnicos.

El desarrollo endógeno, desde la descentralización, involucra un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía desde lo local, en el que se identifican tres dimensiones:

[...] Una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar, eficientemente, los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad en los mercados; otra sociocultural, en que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo; y otra, política y administrativa, en que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible [...] (Vázquez, 2001:22)

Al comprender que la economía de un país es el resultado de un proceso desagregado de generación de riqueza, cuya estructura se compone de distintos subprocesos relativamente autónomos; la propuesta, recogida a través de los modelos de desarrollo endógeno, invierte la concepción centralista del desarrollo, predominante hasta los años 70', e insta a la descentralización racional del estado como medio para alcanzar un progreso económico sostenible fundamentado en capacidades. Bajo esta lógica, la descentralización promueve el crecimiento, a través de un cambio estructural del estado que permite hacer uso del potencial de desarrollo existente en el territorio; promoviendo el bienestar de la población de una localidad o de una región (Vázquez Barquero, 1988).

Este bienestar local se hace extensivo a la economía en general a través de un proceso de transferencia centralizado de riquezas y compensación económica. El estado, como agente de desarrollo deberá procurar la coordinación del proyecto de desarrollo en su dimensión socioeconómica; al mismo tiempo que deberá facilitar de medios para la captación directa de necesidades estructurales que limitan el crecimiento económico de los territorios. La descentralización habilita herramientas de coordinación y captación que satisfacen ambas condiciones.

A partir de esta lógica, el estado ecuatoriano, inspirado en los modelos de descentralización aplicados en Chile y en Colombia comienza, acertadamente, a inicios de los 80' el proceso de fortalecimiento de los gobiernos autónomos; un proyecto que tardaría un poco menos de 30 años en consolidarse. Reafirmando la importancia de los gobiernos descentralizados en la planificación para el desarrollo y en el fortalecimiento de las capacidades productivas territoriales, la Constitución de 2008 establece los primeros lineamientos para la administración autónoma territorial formando el marco político para la aplicación de un modelo de administración descentralizada coherente.

El apartado que comienza a continuación resume brevemente las etapas a las cuales se ha sometido el proceso histórico de descentralización en el Ecuador. Más que un análisis como tal, el punto 2.1.2 establece los antecedentes para la actual configuración política – territorial y la creación de la figura administrativa del gobierno autónomo.

2.1.2 Proceso de Descentralización del Ecuador

El proceso de descentralización en Ecuador comienza en 1979, con el avènement de la democracia. Inspirado en una lógica de desarrollo endógeno territorial, su principal referente se enmarcó, inicialmente, en el plano institucional de los municipios y su abdicación de responsabilidades en beneficio del gobierno central (Gangotena,1993) y en el “*proceso de deterioro de la participación de los gobiernos subnacionales en el presupuesto general del Estado*”. (Peña, 2009:312).

La Constitución aprobada en el año de 1979, establece los primeros lineamientos jurídicos para la implementación de un modelo de gobierno descentralizado. En ella se definen dos tipos de descentralización: la descentralización territorial, ligada a los organismos seccionales propios del régimen autónomo de administración del Estado; y la descentralización funcional, misma que se refiere al despliegue del poder ejecutivo en los territorios del país. (RIMISP 2011).

Durante la década del ochenta, el tema de la descentralización del estado alcanzó las esferas tecnocráticas del gobierno. En este marco, los principios de la descentralización eran utilizados, como explica Peña, para cuestionar:

[...]Las prácticas de la planificación nacional, las deficiencias en la asignación de los recursos, la planificación del desarrollo urbano, el perfeccionamiento de los instrumentos de gestión local, en especial de los sistemas de información socio-económica y territorial; la selección y la calificación de los proyectos de inversión pública[...] (Peña, 2009:312)

A partir de 1980 surgen las primeras propuestas para la instauración de un modelo de administración pública descentralizada como una alternativa al modelo centralista. Esta propuesta permitiría mejorar la cobertura y la calidad de los servicios públicos, optimizar la inversión pública, fortalecer los gobiernos locales con capacidades y recursos, y, finalmente, aprovechar las aún no integradas potencialidades locales, en términos de los recursos naturales. (Peña, 2009)

A principios de los años noventa, el tema cobró importancia política. Impelidos por: [...] Los estudios sobre los dispares escenarios electorales que se presentan en el territorio nacional, los temas de la gobernabilidad de la nación, la emergencia indígena como actor propositivo, los requerimientos de participación social, la integración al mundo globalizado y la evidencia de un Estado obeso, inadaptado a la diversidad nacional e insuficiente en sus capacidades políticas, administrativas y financieras [...] (Peña, 2009:313)

En 1993 entra en vigencia la Ley de Modernización del Estado; a través de la cual se materializa la propuesta de un modelo de descentralización fundamentado en la privatización de empresas públicas. Este instrumento de derecho logró, casi exclusivamente, desgastar la capacidad de regulación del Estado a través de la desconcentración de funciones; retrasando la consolidación de un modelo de desconcentración de funciones coherente.

A finales de los 90', la revaloración política de temas como la regionalización, las autonomías y las formas de gobierno alternativas al estado unitario, presidencialista, asistencialista y rentista, pasaron a primer plano; considerando en ocasiones el asunto de la descentralización de la administración pública; estimándola, sin embargo, en su naturaleza más limitada, es decir, apuntalando la atención pública únicamente sobre temas fiscales, definiciones sobre el territorio y opciones de articulación intergubernamental.

En general, el debate político de la descentralización se fundamentó, hasta finales de los años noventa, en tres dinámicas: *“...la primera, una visión ‘municipalista’ excluyente; la segunda, una visión ‘desarrollista’, basada en los proyectos de infraestructura local; la tercera, una visión ‘estructuralista’ del Estado, vinculada a la reforma, y, a la última, la visión de las autonomías como posibilidad de salida de la crisis...”* (Peña, 2009:314)

En el año de 1997 se formuló la Ley de Descentralización del Estado. El proyecto de ley se aprueba sometido a una serie de limitaciones de fondo, puesto que en esencia únicamente regulaba y especificaba las competencias directas del gobierno nacional; transfiriendo tácitamente el resto de competencias a los municipios y consejos provinciales; mismos que, en dependencia de sus intereses y posibilidades, podían solicitar la ampliación de sus funciones al gobierno central. Este diseño, como indica Peña, amenazó con ampliar las disparidades e inequidades territoriales existentes, a causa de la desigual capacidad existente entre los distintos actores descentralizados. (Peña, 2009)

La Constitución de la República del Ecuador en 1998 incluye: características, condiciones y modalidades de gobierno autónomo; como los municipios, consejos provinciales y juntas parroquiales; y amplió, además, la posibilidad de crear regímenes especiales como las circunscripciones territoriales indígenas.

La gradualidad del proceso de descentralización se interrumpe a principios del año 2000 y será retomado en los debates de la Asamblea de Montecristi. La Constitución del año 2008 retomó e impulsó la pugna de la descentralización, estableciendo una nueva base para el ordenamiento territorial, determinando la asignación específica de atribuciones a las unidades autónomas subnacionales. (Verdesoto y Ardaya, 2008).

En la Constitución de 2008 se establecen cinco niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD); cuya administración recae sobre: los Consejos Regionales, Consejos Provinciales, Consejos Metropolitanos, Concejos Municipales y las Juntas Parroquiales.

En el 2010 entra en vigor el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), instrumento normativo que materializa y regula la autonomía de los GAD expresada en la Constitución.

La estructura sobre la cual se construye y regula el tema de los gobiernos autónomos en el Ecuador, a partir de 2008, dista del modelo propuesto a finales de los noventa, y cuenta con un cuerpo legislativo que comparte trece características en común:

- [...] 1. Un sistema nacional de planificación del desarrollo.
2. Un esquema de articulación entre el Plan Nacional de Desarrollo y la planificación municipal y provincial.
3. Un esquema de regionalización en donde se integran provincias y municipios, a través de una consulta popular.
4. Distribución de competencias tanto para el ámbito nacional como para las subdivisiones territoriales (municipios, provincias y parroquias).
5. Establecimiento de mecanismos que permitan la participación de los municipios en el ámbito provincial para conformar un solo gobierno.
6. Establecimiento de mecanismos de participación social en todos los niveles del gobierno descentralizado.
7. Asignación de recursos para la participación social.
8. Obligatoriedad de cumplir con las nuevas competencias señaladas, a pesar de que en algunas ocasiones no existan los recursos para ello.
9. Nuevas fórmulas para calcular la proporción de participación en los ingresos permanentes y no permanentes.
10. Regulaciones a la subsidiariedad y solidaridad.
11. Reconocimiento de organizaciones a nivel de base como unidades básicas de participación en la gestión pública.
12. Complementariedad en las responsabilidades de los gobiernos.
13. Precisiones a las capacidades legislativas según nivel de gobierno [...] (Peña, 2010:36)

Para el año 2010, el proceso de descentralización, que inicia tímidamente en 1979, se ve consolidado a través de la entrada en vigencia de instrumentos normativos que garantizan y regulan los distintos niveles autonomía delegada a los GAD.

La apuesta por un modelo de desarrollo endógeno, construido sobre una lógica que privilegia la diversidad territorial, cultural y económica presente en el Ecuador, además de la proximidad de la administración pública a las necesidades específicas de los pueblos en territorio; fundamentó las reformas normativas plasmadas en el COOTAD, al mismo tiempo que reforzó la necesidad de promover una transición hacia un modelo desconcentrado de acumulación y generación de riquezas.

Actualmente, uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta el estado ecuatoriano, en la aplicación del modelo descentralizado de administración pública, radica en la redistribución fiscal para la equiparación de las asimetrías existentes en los distintos niveles de gobierno autónomo. La falta de capacidades materiales ralentiza el desarrollo de los GAD rurales y parroquiales.

La existencia de una dinámica de redistribución de la riqueza que focaliza de forma natural gran parte de los flujos monetarios en los grandes centros urbanos, desplaza y vulnera la estabilidad de los pueblos periféricos; perpetuando la dinámica de subdesarrollo persistente y presionando el desplazamiento demográfico de las comunidades rurales.

El siguiente punto tendrá como objetivo abordar el papel los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Ecuador como agentes del desarrollo.

El análisis propuesto se encontrará guiado por: la Constitución de la República del Ecuador 2008 y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Éstos recopilan tanto las limitaciones como las garantías a la independencia del poder descentralizado; al mismo tiempo que identifican las distintas herramientas con las que cuentan los GAD para promover el desarrollo endógeno descentralizado.

2.2 Los Gobiernos Autónomos Descentralizados como agentes del desarrollo en el Ecuador

2.2.1 Los Gobiernos Autónomos Descentralizados: Agentes del Desarrollo

En su artículo 238, la Constitución de la República del Ecuador de 2008 establece: “...*Los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana...*” (Constitución, 2008: Art 238)

La Constitución, como máximo instrumento de derecho de la República del Ecuador, establece las primeras directrices para la conformación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, dotándolos de autonomía y garantizando el libre ejercicio de sus competencias en los niveles territoriales sobre los cuales se enmarca su competencia. Para efectos de control, ésta establece cinco niveles de gobierno: Regiones (aún en proceso de conformación), Provincias, Distritos Metropolitanos, Consejos Municipales, Juntas Parroquiales distribuidos de la siguiente manera:

Gráfico 6: Distribución de los Gobiernos Autónomos Descentralizados



Fuente: Batallas, 2013; AME

La voluntad de descentralización, plasmada en la constitución, se ve complementada con la entrada en vigor, en 2010, del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); instrumento de derecho que regula y guía las funciones de los GAD, en las dimensiones sobre las cuales se circunscribe su autonomía: política, administrativa y financiera.

El COOTAD define a la descentralización de la gestión del Estado como:

[...] La transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados[...]; con la finalidad de: [...] Impulsar el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía [...] (COOTAD, 2009: Art. 105)

La normalización de la autonomía descentralizada de los GAD, lograda a partir de 2008, se muestra como una transición histórica hacia un modelo de generación y acumulación de riquezas desconcentrada que responde a la necesidad de hacer uso eficiente del potencial económico local; cuya finalidad ulterior recae en facilitar el proceso de desarrollo endógeno perseguido por el estado.

La descentralización, como instrumento político, faculta la interacción directa entre el estado y los agentes económicos – sociales radicados en una circunscripción territorial determinada; al mismo tiempo que habilita posibilidades para la instauración de modelos de desarrollo coherentes con las particularidades del entorno político y económico al cual la autonomía del gobierno descentralizado se encuentra circunscrita.

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización resalta en su estructura dichas características de la descentralización, resaltando el papel y la responsabilidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados como agentes del proyecto de desarrollo nacional.

El artículo 3, literal “h)” del COOTAD, en concordancia con el compromiso del estado con la autonomía territorial, como instrumento que permite alcanzar el desarrollo a través del aprovechamiento de las capacidades productivas locales y los beneficios vinculados a la captación eficiente de las necesidades de los pueblos a partir de un modelo descentralizado y desconcentrado de competencias; reafirma lo siguiente:

[...] Los Gobiernos Autónomos Descentralizados priorizarán las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población, e impulsarán el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y valores comunitarios. La aplicación de este principio conlleva asumir una visión integral, asegurando los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales, armonizados con el territorio y aportarán al desarrollo justo y equitativo de todo el país [...] (COOTAD, 2009: Art. 2)

Afines a un modelo de desarrollo endógeno, los GAD se vinculan al sistema central como agentes y actores del progreso económico del Ecuador. El COOTAD establece mecanismos y herramientas concretas que permitirían alcanzar los objetivos propuestos. En el marco de su autonomía los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en todos sus niveles, podrán y deberán promover el “...desarrollo sustentable de su circunscripción territorial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas...”. (COOTAD, 2009: Art. 64)

Este esfuerzo se materializará en un plan de desarrollo territorial cuya orientación deberá propender a la articulación de las capacidades productivas locales con la planificación nacional para el desarrollo económico.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en los primeros niveles – GAD Municipal y Parroquial-, tendrán a su cargo competencias exclusivas como la promoción del desarrollo de la actividad turística correspondiente a su circunscripción; y el fomento de “...la inversión y el desarrollo económico especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería y artesanía, entre otros, en coordinación con los demás Gobiernos Autónomos Descentralizados...” (COOTAD, 2009: Art.64)

A parte de las atribuciones exclusivas, los GAD sostienen atribuciones concurrentes, es decir, cuya titularidad le corresponde a varios niveles de gestión y que deben administrarse obligatoriamente de forma conjunta; y otras que comparten con el gobierno central; entre las cuales figuran: el ejercicio de la competencia de vialidad y el ejercicio de la competencia de fomento de las actividades productivas; entre otras.

Con la finalidad de lograr los objetivos esperados, el COOTAD garantiza a cada gobierno autónomo descentralizado el ejercicio pleno de tres funciones integradas:

- a) Legislación, normatividad y fiscalización;
- b) Ejecución y administración; y,
- c) Participación ciudadana y control social.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados ejercen, a través del diseño de política pública, la función de coordinar a los distintos actores de la economía local alrededor de los planes de desarrollo territoriales; al mismo tiempo que asumen, como parte de sus competencias, responsabilidad sobre la ejecución de obras y la prestación de servicios esenciales para el desarrollo productivo de su circunscripción.

En concordancia con sus atribuciones, considero que los Gobiernos Autónomos Descentralizados podrían desempeñar acciones concretas para la promoción del desarrollo territorial en tres niveles:

1. Planificación: a través del trabajo conjunto con los distintos actores socioeconómicos de la circunscripción autónoma, el GAD debería identificar las necesidades específicas de los componentes productivos territoriales y plantear soluciones que, en concordancia con las ventajas comparativas de la región, las especificidades culturales de la población y las condiciones demográficas; permita impulsar procesos de crecimiento económico sustentable. Dichas soluciones se plantearán en el marco del plan de desarrollo territorial y podrían atender temas como el sondeo y potenciamiento de encadenamientos productivos; el diseño de nuevos canales de distribución para la producción local; o la inversión en emprendimientos comunitarios.

2. Dotación de bienes públicos: Como responsables de la implementación de la estructura vial y de comunicaciones; del establecimiento de sistemas de información para la toma de decisiones económicas; de la infraestructura sanitaria y de la planificación territorial, los Gobiernos Autónomos Descentralizados podrían facilitar la industrialización de zonas prioritarias a través de la dotación directa de servicios básicos, requeridos para la producción y manufactura de bienes, o indirecta, a través de su vinculación con el sector privado.
3. Gestión y coordinación de la cooperación internacional: Como parte de las atribuciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se encuentra la gestión y la obtención de recursos de la cooperación internacional. Dichos recursos financieros y no financieros deberán encontrarse vinculados los objetivos nacionales y a sus planes de desarrollo; pudiendo facilitar la ejecución de proyectos de desarrollo económico en las poblaciones más vulnerables de la circunscripción territorial al igual que la implementación de mejoras en los puntos productivos más desarrollados.

A través de un manejo coherente de la cooperación podría lograrse la coordinación y la implementación de proyectos complementarios, que encadenen distintos sectores productivos de la circunscripción territorial autónoma, ampliando el margen total de beneficiarios de la cooperación internacional al desarrollo; en beneficio de la economía local.

Los procesos de desarrollo endógeno se producen a partir del uso eficiente del potencial económico local, proceso que se ve facilitado por el funcionamiento adecuado de las instituciones públicas y de los mecanismos de regulación del territorio.

Al acercar la administración pública a los distintos rincones del país, el modelo de descentralización del estado, vigente a partir de 2008, permite recoger de manera directa las necesidades de la población y generar soluciones que, a su vez, permiten impulsar el desarrollo productivo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en función de su especificidad territorial y de su identidad económica, política, social y cultural.

Simultáneamente, los sistemas de planificación central y los distintos ejercicios de coordinación entre actores descentralizados promueven la vinculación de la economía de cada ciudad, provincia y región al sistema de relaciones económicas del país y al modelo de desarrollo económico impulsado desde el gobierno central. Sin embargo, en el caso de Ecuador, los mecanismos de redistribución centrales aún se manifiestan insuficientes, por cuanto no ha resultado posible una transferencia vertical efectiva y eficiente de capacidades técnicas y económicas entre los distintos gobiernos autónomos; esta condición afecta de manera especial a los GAD periféricos, quienes no logran contener los desplazamientos demográficos hacia el centro que limitan su potencial productivo y su capacidad para generar un proceso de crecimiento económico sostenible.

La transferencia de competencias centrales a los Gobiernos Autónomos Descentralizados demanda capacidades materiales para su implementación. La adjudicación de nuevas funciones no puede, entonces, encontrarse desligada de las fuentes de financiamiento correspondientes que permitan su ejecución.

La Constitución de la República del Ecuador prevé la transferencia de talento humano, de recursos financieros, de recursos materiales y de insumos tecnológicos, desde la autoridad central hacia los GAD en atención a los criterios establecidos por el modelo de equidad territorial; siendo éstos:

- [...]1. Tamaño y densidad de la población.
2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado [...] (Constitución, 2008.Art. 272)

Al mismo tiempo, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización; otorga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados la capacidad de acceder a fuentes de financiamiento autónomo³ y de actuar, en coordinación con los órganos administrativos centrales, como contratantes de préstamos y demás fuentes de financiamiento externas.

³ Impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; los de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos, entre otros ingresos. (COOTAD)

De esta manera, constituyen recursos financieros de los Gobiernos Autónomos Descentralizados los siguientes:

- [...]a) Ingresos propios de la gestión;
- b) Transferencias del presupuesto general del Estado;
- c) Otro tipo de transferencias, legados y donaciones;
- d) Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y,
- e) Recursos provenientes de financiamiento [...] (COOTAD, 2009: Art.171)

El mecanismo de redistribución central de recursos, propuesto a través de la normativa vigente, no persigue una reducción efectiva de las asimetrías existentes en el nivel de desarrollo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Un proceso virtuoso de desarrollo endógeno demanda recursos de inversión productiva, especialmente necesarios en los GAD periféricos al ser estos incapaces de generar niveles aceptables de ingresos a través de mecanismos taxativos de captación central, que permitan potenciar el aprovechamiento de los medios de producción disponibles en territorio, en beneficio de la población local y de los centros urbanos hacia los cuales se dirige regularmente la presión demográfica generada por el constante aumento de los índices de desempleo rurales. Para esto, conjuntamente con el modelo de redistribución actual, fundamentado en necesidades, podría potenciarse un ejercicio de redistribución fundamentado en capacidades económicas – productivas de los gobiernos descentralizados y en el cumplimiento de objetivos económicos estratégicos materializados en el plan de desarrollo territorial, alineados a los objetivos de desarrollo centrales.

La heterogeneidad en la distribución de recursos limita el desempeño de los GAD rurales y su capacidad para hacer frente a las exigencias plasmadas en el COOTAD.

Las profundas diferencias existentes, tanto a nivel demográfico como a nivel de recursos, imposibilita el cumplimiento de las funciones obligatorias de los GAD periféricos, que alcanzan a penas unos pocos miles de habitantes inhibiendo su proceso de desarrollo. En el marco de una situación de inequidad en la redistribución nacional de la riqueza, los GAD parroquiales se ven atrapados en su propia pobreza hecho que hace que refuerza la necesidad de replantear el enfoque de redistribución central de capacidades técnicas y materiales.

Una de las capacidades más afectadas por la carencia de recursos es la gestión descentralizada de la cooperación internacional; siendo la única de las competencias transferidas a los gobiernos descentralizados que no contó, desde un inicio, con una partida específica que habilite su financiamiento.

La pobre capacidad de gestión de la cooperación no reembolsable descentralizada, por parte de los GAD, especialmente de los gobiernos descentralizados periféricos; reduce aún más las oportunidades disponibles para generar un proceso sostenible de desarrollo endógeno. Un manejo correcto de la cooperación internacional al desarrollo podría contribuir al desarrollo de los territorios, en especial de los territorios rurales, de dos maneras: primero, a través de la inyección de capital financiero externo los gobiernos autónomos podrían ampliar su margen de ahorro e inversión, impulsando una dinámica virtuosa de crecimiento; posible gracias a la ruptura de la trampa fiscal que limita la puesta en sitio de la infraestructura necesaria para la atracción de inversión privada (Domar, 1946); segundo, la cooperación internacional facilita la transferencia de conocimiento técnico y de experiencias que permiten el desarrollo a través de la superación de las trabas que impone la falta de *know how* a los procesos productivos ya en marcha.

Actualmente, ambas oportunidades se encuentran poco explotadas, levantando preocupaciones y abriendo oportunidades para la intervención.

El punto que comienza a continuación tendrá como objetivo profundizar sobre esta afirmación a través del análisis del papel que desempeñan los Gobiernos Autónomos Descentralizados como actores de la cooperación internacional al desarrollo. El apartado 2.2.2 tendrá como finalidad poner en relevancia el potencial y las dificultades que presentan los distintos gobiernos autónomos en el manejo de los programas y proyectos de cooperación; además de evaluar de qué manera la heterogeneidad de capacidades materiales, tecnológicas y de talento humano; dificulta la implementación de modelos de coordinación desconcentrada de la CID limitando el impacto de la ayuda exterior en territorio.

2.2.2 Los Gobiernos Autónomos Descentralizados como actores de la cooperación internacional al desarrollo

La Constitución del 2008 establece como competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados la gestión de la obtención de recursos de la cooperación internacional; para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia (CNC, 2012).

Sobre la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el marco de la cooperación internacional, el Consejo Nacional de Competencias (CNC), establece que:

[...] Esta competencia debe ser comprendida como la capacidad de los GAD para gestionar la obtención de recursos no reembolsables y asistencia técnica de la cooperación internacional, para el cumplimiento de sus competencias propias y articulación a los objetivos nacionales y planes de desarrollo local, y bajo los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia [...] (COOTAD, 2009: Art. 131).

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2009), en su artículo N° 131, establece la necesidad de que la cooperación internacional se encuentre enmarcada tanto en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial como en los objetivos nacionales trazados por el Plan Nacional del Buen Vivir.

Será competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados: la rectoría local; la planificación; la regulación; la gestión y la planificación; para la instauración de políticas, planes, programas y agendas locales; así como también para la planificación de proyectos; la emisión de normativa local; para la alineación de la oferta y de la demanda de cooperación no reembolsable con los planes de ordenamiento territorial; el seguimiento; la evaluación y el registro local de los proyectos; la rendición de cuentas; la identificación de demanda y oferta de la cooperación; y la negociación en coordinación con las instancias del gobierno central correspondientes. (Monje, 2013)

El modelo de cooperación descentralizada también establece que el ejercicio de las facultades autónomas en materia de cooperación internacional deberán desarrollarse en el marco del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SECI), aún en construcción, contando con el apoyo del resto de actores involucrados; es decir: las organizaciones de la cooperación internacional y la sociedad civil. (Monje, 2013)

La sociedad civil validará el modelo de cooperación a implementarse, a través de los canales de consulta contemplados por la legislación ecuatoriana.

La descentralización de competencias en materia de cooperación internacional ha sido un problema complejo, que se construye a una dinámica propia, que presenta, para los GAD, ventajas y desventajas al momento de su ejecución; en comparación al modelo antiguo de gestión centralizada de la CI.

La implementación descentralizada de la gestión de la cooperación internacional, enfocadas bajo la luz de un modelo de desarrollo endógeno, establece una serie de ventajas, tanto para los Gobiernos Autónomos Descentralizados como para el desarrollo y el crecimiento económico del país.

La gestión coherente de la cooperación internacional posibilita a los GAD un mayor grado de independencia frente a las voluntades políticas de turno, además de mejorar los procesos de planificación y desconcentración de sus recursos. (AME, 2011)

Si se entiende a la cooperación, a partir de su dimensión económica – financiera, es posible ubicarla como una fuente suplementaria de ingresos, para la ejecución de programas y proyectos de desarrollo, más o menos estable, vinculada al cumplimiento de acuerdos y cronogramas acordados con los cooperantes; que otorga certeza de liquidez a los GAD, desvinculando el desembolso de fondos del interés y las metas propias del gobierno central. Esta condición habilita, a su vez, la planificación a mediano y largo plazo de reformas prioritarias a nivel económico e institucional de los gobiernos autónomos, impulsando finalmente su desarrollo.

De manera adicional, gracias a la proximidad que los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen sobre las necesidades específicas de la circunscripción territorial autónoma y a las atribuciones a ellos otorgadas; a través de un manejo coherente de la cooperación, podría lograrse la implementación de proyectos económicos complementarios, que encadenen distintos sectores productivos del territorio; mejorando el impacto de los programas implementados y su sostenibilidad a largo plazo.

Finalmente, a través de la captación de fondos, no reembolsables, de la cooperación internacional, los GAD podrían reducir el impacto que generan las asimetrías en la distribución de las capacidades: materiales; técnicas; y demográficas; en el nivel de desarrollo territorial. A través de la inyección de capital financiero externo los gobiernos autónomos podrían ampliar su margen de ahorro e inversión, impulsando una dinámica virtuosa de crecimiento; posible gracias a la ruptura del déficit fiscal que limita la puesta en sitio de la infraestructura necesaria para la atracción de inversión privada.

Esta condición es especialmente importante en el caso de los gobiernos autónomos parroquiales y en el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados periféricos; niveles de gobierno territorial, en donde, la escases de recursos limita la implementación de reformas económicas e institucionales necesarias para el funcionamiento eficiente de la gestión gubernamental descentralizada.

Sin embargo, la implementación de la capacidad exclusiva de los GAD para la gestión de la cooperación internacional, y la adecuación de los programas y proyectos administrados bajo esta modalidad al plan de desarrollo territorial, presenta limitaciones estructurales que dificultan su correcta aplicación. Actualmente existen dos barreras a la gestión eficiente de la competencia descentralizada de la cooperación internacional: la falta de financiamiento central para la consolidación de una estructura orgánica especializada en temas de cooperación internacional, dentro de los GAD; y la falta de recursos técnicos especializados en la captación y en la administración de programas y proyectos de cooperación. (Monje, 2013)

La primera se justifica en la condición de que, a excepción de la atribución exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados sobre la cooperación internacional, el resto de atribuciones descentralizadas contaban desde un inicio con un presupuesto asignado. (Monje, 2013) La falta de interés del gobierno central de velar por una correcta implementación de las funciones descentralizadas en materia de CI, subestima la importancia de la CID para el desarrollo de los territorios periféricos.

La heterogeneidad en la distribución de recursos técnicos y financieros, cuyos flujos se concentran en los grandes centros urbanos, ralentiza el proceso de crecimiento endógeno de los GAD rurales; en este marco, las organizaciones de la cooperación internacional podrían jugar un papel importante propiciando, a través de la transferencia de capacidades, la reducción de las asimetrías existentes entre centro y periferia. Sin embargo, al carecer de recursos financieros para el establecimiento de una estructura orgánica responsable de la captación y de la administración de esta competencia, los beneficios que se pueden extraer de la misma son tan limitados como su nivel de implementación.

A nivel técnico, de acuerdo al *“Informe de capacidades de los gobiernos provinciales para asumir la gestión de cooperación internacional”*, realizado por el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), es posible identificar dos niveles de capacidades para la gestión de la cooperación internacional, en los gobiernos provinciales.

El primero, se encuentra constituido por los Gobiernos Autónomos Provinciales (GAP) que disponen de una estructura orgánica especializada y experiencia en la gestión de la cooperación internacional.

El segundo nivel se encuentra constituido por aquellos GAP que no cuentan con una estructura orgánica especializada en la gestión de la cooperación, pero que trabajan e interactúan con organizaciones de la cooperación internacional. (CONGOPE, 2011) Clasificación que puede hacerse extensiva al resto de Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Siguiendo esta línea, a nivel de competencias específicas, el informe del CONGOPE evidencia que del total de GAP evaluados: el 29% disponían de una dirección o coordinación especializada en cooperación internacional; 29% contaba con una unidad técnica para la cooperación internacional al interior de alguna dirección; finalmente, el 42% restante contaba únicamente con un técnico responsable encargado del tema. (CONGOPE, 2011)

Un recorrido por los siguientes niveles de gobierno autónomo descentralizado muestra aún una mayor heterogeneidad en la distribución de capacidades técnicas para la gestión de la cooperación. Éstos limitantes son mucho más evidentes en los GAD parroquiales.

El 59% de los GAD parroquiales afirma que el mayor de sus problemas a la hora de definir y evaluar programas y proyectos de cooperación es la ausencia de capacidades técnicas adecuadas. El 85% de los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales no dispone de una estructura orgánica especializada en la gestión de la cooperación internacional. (Monje, 2013)

La interacción que existe entre los limitantes técnicos y económicos, en el marco de la gestión de la cooperación internacional, se materializa en el bajo nivel de implementación de esta competencia exclusiva de los GAD.

De la forma en la cual identifica José Antonio Monje, del total de competencias exclusivas transferidas desde el gobierno central, a través del proceso de descentralización de funciones iniciado a partir de 2008; aquella que menor grado de implementación registra es la gestión de la cooperación internacional. Esta condición resulta más evidente en el caso de los GAD parroquiales.

En el año 2013, únicamente el 47% de los gobiernos parroquiales ejercía competencias sobre la cooperación internacional; esto, a pesar que el 75% del total tenía identificada la demanda específica de cooperación. (AME 2011)

El informe presentado por la Asociación de Municipalidades del Ecuador manifiesta adicionalmente que: el 64,55% de los GAD⁴ declararon no estar implementando proyectos de cooperación internacional; el 79,75% de éstos no cuentan con estrategias para gestionar la cooperación internacional.

Al mismo tiempo, el 35,44% de los GAD no posee acuerdos ni convenios interinstitucionales con entidades de cooperación internacional; y solamente el 5,03% mantiene convenios con la SETECI. El 31,91% de los GAD no disponen de experiencia en cooperación internacional. (AME, 2011)

⁴ “El entorno operacional se define geográficamente y corresponde a todo el territorio nacional, teniendo como unidades de observación a los GADS. El criterio de división para la observación, será la estructura regional del país, la división provincial y la cantonal como división de tercer nivel, cuyas unidades de observación serán referenciadas conforme los datos publicados en los últimos censos. El referente numérico en cuestión se establece así: • 7 regiones, • 24 provincias, • 221 cantones” Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (2011), *Informe ejecutivo sobre capacidades operativas de los municipios para gestionar la competencia de cooperación internacional*, Quito, Ecuador.

Tomando en consideración que un adecuado manejo de la cooperación internacional no reembolsable podría reducir el impacto que generan las asimetrías en la distribución de las capacidades: materiales; técnicas; y demográficas; en el nivel de desarrollo territorial; considerando al mismo tiempo el escaso nivel de participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la gestión de la competencia descentralizada de la CI; resulta evidente la necesidad de diseñar y poner en marcha nuevos mecanismos de gestión institucional que posibiliten la asunción de mayores responsabilidades en lo que refiere a la negociación, implementación, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos de cooperación internacional; mecanismos de gestión institucional que a su vez permitirían facilitar el desarrollo endógeno de los gobiernos periféricos a través de un manejo coherente de fondos externos y la vinculación de los mismos a sectores productivos estratégicos.

Un primer paso para lograr este fin podría constituir el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en especial aquellas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales.

Un incremento en la transferencia central de recursos económicos, en base a un sistema que tome en consideración las asimetrías existentes entre los distintos niveles de GAD, permitiría incrementar el nivel de inversión destinado a la gestión de la cooperación internacional y la creación de departamentos especializados en la captación y administración de los recursos provenientes de los proyectos y programas de cooperación; mejorando la eficiencia de la administración pública en el marco de la gestión de esta competencia exclusiva.

Por otra parte, resulta esencial el diseño de estrategias de fortalecimiento de las capacidades técnicas de los funcionarios públicos a cargo de la gestión descentralizada de la cooperación. A través de la promoción de cursos específicos y jornadas de capacitación se podría lograr la incorporación de protocolos de análisis y articulación de la cooperación internacional a la gestión pública de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, por medio de la formación de talento humano.

Considerando que una mejoría en las capacidades institucionales podría propiciar una mejor administración, una mejor apropiación y una mayor alineación de los proyectos y programas de cooperación, la formación de técnicos resulta esencial para la puesta en marcha de actividades coherentes con la realidad local, que cumplan las expectativas de las instituciones cooperantes.

Adicionalmente, como menciona Monje, para la adecuada gestión de la cooperación internacional no reembolsable, los GAD deben generar, de manera simultánea, una serie de instrumentos de regulación y reestructurar sus herramientas de planificación y gestión del desarrollo para adaptarlas a los procesos de interrelación con los cooperantes. (Monje, 2013) El establecimiento de protocolos específicos para el manejo de la cooperación internacional podría facilitar el proceso de negociación y puesta en marcha de los proyectos y programas de cooperación, al mismo tiempo que permitiría un manejo más transparente de los fondos, reembolsables y no reembolsables, obtenidos a través de la CI, en beneficio de las comunidades destinatarias.

Con la finalidad de dar atención a algunas de estas necesidades, a partir del año 2007, a través del trabajo conjunto entre la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional del Ecuador (SETECI), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), comienza la implementación del Programa de Articulación de Redes Territoriales (ART); su objetivo: fortalecer el proceso de descentralización en el Ecuador; reducir las asimetrías persistentes entre los distintos niveles de gobiernos territoriales e impulsar un mayor nivel de rectoría sobre las funciones atribuidas a los GAD bajo el nuevo paradigma de crecimiento endógeno perseguido por el estado ecuatoriano. El capítulo que comienza a continuación tendrá como finalidad abordar los principios de la iniciativa ART, vinculándolos al proceso de fortalecimiento de las competencias descentralizadas en materia de cooperación internacional al desarrollo.

CAPÍTULO III

EL PROGRAMA DE ARTICULACIÓN DE REDES TERRITORIALES DEL PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

3.1 Antecedentes

3.1.1 Antecedentes: El Programa de Articulación de Redes Territoriales

El Programa de Articulación de Redes Territoriales es una iniciativa de cooperación que promueve un nuevo tipo de multilateralismo a través del trabajo activo entre el Sistema de Naciones Unidas y los gobiernos centrales, favoreciendo, en cada etapa, la participación de las comunidades locales y de los actores socioeconómicos territoriales. La iniciativa ART se pone en marcha en 2004 y tiene como punto de origen los programas marco multilaterales de Desarrollo Humano ejecutados por el PNUD a partir de 1989 (SETECI, 2007). El Programa Marco tiene presencia en más de 10 países, dentro de los cuales se encuentran: Albania, Colombia, Cuba, Gabón, Libia, Marruecos, Mozambique, Serbia, Sri Lanka y Uruguay; participando de su consolidación los gobiernos de: Bélgica, Canadá, España, Francia, Italia Reino Unido, Suecia y Suiza. (SETECI, 2007). En su ejecución se encuentran involucradas 14 organizaciones vinculadas al Sistema de Naciones Unidas: PNUD, UNESCO, UNIFEM, OMS, HABITAT, IFAD, OIT, OPS/OMS, UNEP, ACNUR, UNICEF, UNICRI, PMA y UNOPS.

El programa ART ha sido formulado tomando en consideración tres ideas de base:

- [...]Que cada uno de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio está estrechamente vinculado con los otros, y solo puede ser alcanzado trabajando de una manera intersectorial, haciendo operar conjuntamente a los/las técnicos/as y los grupos sociales interesados y evitando los proyectos rígidamente sectoriales o reservados a una sola categoría de personas.

- Que para luchar con éxito contra la pobreza, el analfabetismo, la discriminación, las enfermedades, la degradación del medioambiente, la desintegración social y la violencia, no es suficiente actuar sobre las manifestaciones visibles de estos fenómenos, sino más bien actuar sobre sus causas, es decir sobre los mecanismos de exclusión social que caracterizan el desarrollo desigual y desequilibrado.
- Que para superar los obstáculos estructurales que limitan el desarrollo humano es necesario un esfuerzo conjunto de todos los actores locales, nacionales e internacionales.[...] (SETECI, 2007:4)

A nivel interno, La iniciativa ART brinda apoyo técnico a los gobiernos cooperantes para la implementación de políticas orientadas hacia la consolidación de procesos de descentralización democrática, acompañados de recursos y enfocado en alcanzar el desarrollo endógeno de las comunidades locales de los países. (SETECI, 2007)

El programa opera simultáneamente a nivel internacional, con la finalidad de poner a disposición de las comunidades cooperantes el apoyo institucional y técnico de las organizaciones de las Naciones Unidas y de sus centros especializados y para favorecer el trazo de alianzas de cooperación descentralizada entre comunidades locales y actores sociales del sector público, privado y asociativo del Sur y del Norte. (SETECI, 2007)

El PNUD garantiza la coordinación internacional de la iniciativa ART a través del *Hub for Innovative Partnerships*, con sede en Ginebra, que promueve nuevas alianzas-partenariados para apoyar los procesos de desarrollo humano y gobernabilidad en los diferentes países.

3.1.2 Antecedentes: El Programa de Articulación de Redes Territoriales Ecuador

El Gobierno de España, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el PNUD suscribieron el mes de marzo de 2006 un Acuerdo Marco para apoyar la puesta en marcha de la Iniciativa ART, en países considerados prioritarios por la AECI. La República del Ecuador se manifiesta como un país prioritario para la Cooperación Española; el desarrollo de un Programa Marco ART en Ecuador guardaría coherencia con la estrategia de la cooperación española y el Programa Regional Andino del PNUD. La oficina de ART Internacional del PNUD en Ginebra recibió a partir de 2006 manifestaciones de interés por parte de las redes de socios de la cooperación descentralizada solicitando la puesta en marcha de este programa en Ecuador. (SETECI, 2007)

Los días 8 y 12 del mes de enero de 2007 la coordinación internacional de ART realizó una visita oficial al Ecuador; acción que fue solicitada por la oficina local del PNUD. La misión tuvo como objetivo: *“presentar la iniciativa ART al gobierno nacional del Ecuador, conocer las orientaciones del nuevo gobierno en materia de descentralización y desarrollo territorial y conocer los programas y avances ya existentes en el país.* (SETECI, 2007: P5) Al final del proceso se suscribió un Acta de Compromiso entre el Gobierno de la República del Ecuador, el Gobierno de España, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Iniciativa Internacional ART para la puesta en marcha del Programa Marco en Ecuador. (SETECI, 2007)

El objetivo general del programa es:

[...] Poner a disposición del país y de los diferentes cooperantes interesados un marco de referencia programático y de gestión capaz de fortalecer la articulación entre las dimensiones: territorial, nacional e internacional de los procesos de desarrollo; y la acción complementaria de la cooperación internacional a favor del desarrollo humano para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) [...] (PNUD, 2010a:10)

Los objetivos específicos, a nivel nacional, de la iniciativa ART son los siguientes:

- [...] Favorecer un compromiso de los actores territoriales y de la cooperación internacional de apoyar el Plan Nacional de Desarrollo Humano con enfoque territorial.
- Apoyar el fortalecimiento de la planificación nacional y su relación con los procesos territoriales.
- Fomentar el intercambio de buenas prácticas territoriales entre las áreas geográficas donde opera el programa y los demás territorios del país. [...] (SETECI, 2007:6)

Los objetivos específicos del programa, a nivel territorial, son:

- [...] Favorecer la articulación territorial-nacional en la planificación y en los procesos de desarrollo e inversión; así como la participación de la cooperación internacional en los mismos.
- Fortalecer las capacidades de gestión territorial y la participación de las comunidades tanto en la identificación de las prioridades, como en la ejecución de las acciones de cambio en sus territorios.

- Apoyar y complementar el desarrollo de la capacidad de respuesta de los servicios locales ante las necesidades de la población.
- Implementación del Sistema de Compras Públicas como pilotaje en las áreas geográficas de intervención del Programa.
- Fomentar y capacitar las instancias de concertación y gestión territorial de la cooperación: Grupos de Trabajo.
- Ofrecer un marco de referencia para los diferentes proyectos o programas de cooperación internacional que operan en un mismo territorio
- Complementar y fortalecer la territorialización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. [...] (SETECI, 2007:6)

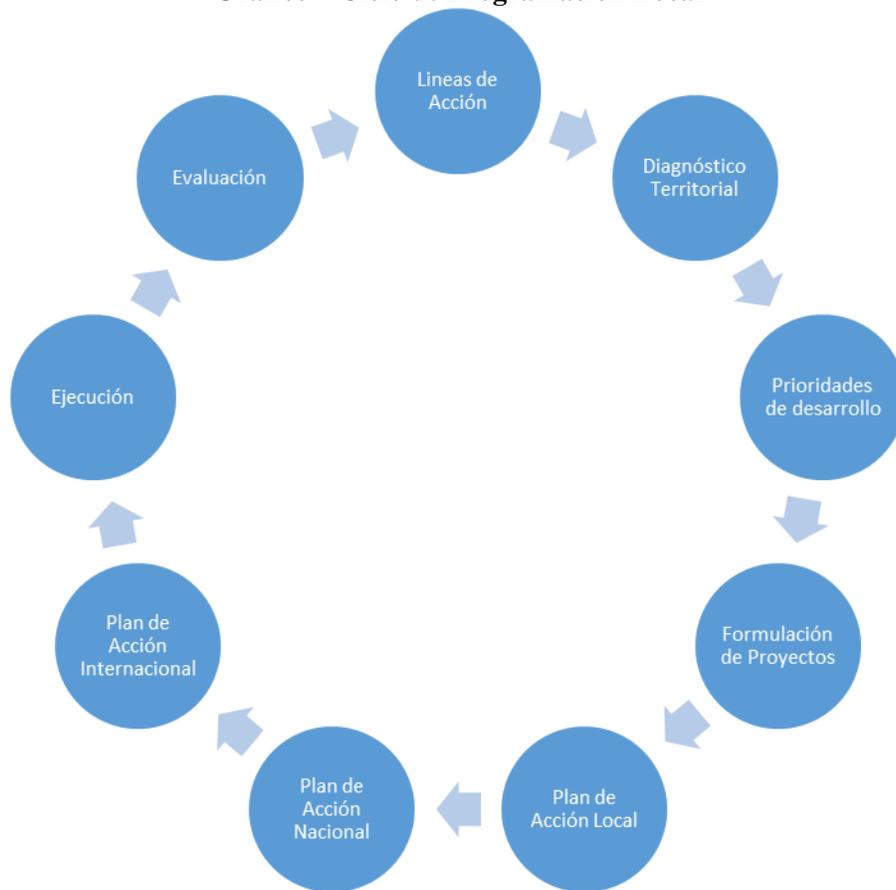
La Iniciativa ART brinda apoyo a los gobiernos nacionales y locales en la implementación de políticas de descentralización y de desarrollo territorial. Para lograr este objetivo, el Programa promueve la puesta en marcha de un marco de programación, operativo y administrativo, que facilita la articulación entre los diversos actores de la cooperación internacional, interesados en apoyar procesos de desarrollo humano, y las comunidades receptoras. (PNUD, 2010c)

El Programa ART se define como Programa Marco, porque genera una estructura institucional organizada que permite a los actores: gubernamentales; no gubernamentales y a los actores de la sociedad civil; involucrados en el desarrollo territorial, operar de forma coordinada y complementaria. Al hacer uso del Programa-marco, los gobiernos autónomos disponen de un instrumento de gestión que les permite incrementar: la sostenibilidad y el impacto de sus propias iniciativas, sin sacrificar en el proceso su identidad local. (SETECI, 2007:6)

El programa marco se sustenta sobre los siguientes ejes metodológicos:

- **Concertación en los procesos de toma de decisiones:** La concertación en los procesos de toma de decisiones se realiza a través del establecimiento de Grupos de Trabajo Territoriales. Como estructura operativa local intersectorial, los grupos de trabajo territoriales se encuentran en la capacidad de facilitar la articulación entre los procesos de desarrollo local, proyectos sectoriales específicos, prioridades de las comunidades y los planes nacionales de desarrollo. La iniciativa centrará sus esfuerzos en la promoción, la organización, el soporte técnico, el apoyo metodológico y la constitución de la red territorial de estas instancias. (SETECI, 2007)
- **Continuidad del ciclo de programación local entre las etapas de diagnóstico participativo, programación, ejecución y evaluación:** En esta etapa se identifican ideas-proyecto, dando paso a su formulación a través de los Planes de Acción en diferentes niveles (Territorial, Nacional e Internacional). A partir de su formulación, las ideas - proyecto se someten a la aprobación del Comité Nacional de Coordinación; quien procede a su ejecución y a su evaluación. A continuación se adjunta un esquema que ilustra cada una de las etapas del CPL:

Gráfico 7 Ciclo de Programación Local



Fuente: SETECI, 2007. Elaboración Propia

- Articulación entre la dinámica de desarrollo local y la política de desarrollo

nacional. El Programa Marco propondrá la aplicación de propuestas de instrumentos y modalidades de gestión cuyos resultados pudiesen resultar de utilidad para los programas nacionales y para la gestión de los territorios. Como tal, esta acción se manifiesta como una manera de concretar la articulación entre la planificación al desarrollo nacional y la planificación para el desarrollo local, encontrando la primera, en la programación local, un medio para adaptarse a las características particulares de cada territorio, en donde las propuestas y los resultados locales son analizados por las

instancias nacionales en vistas de su posible utilización a nivel de otras provincias y/o municipios del País. (SETECI, 2007)

- **Fortalecimiento de las capacidades territoriales de programación y gestión de la cooperación internacional.** El programa ART impulsará la organización, establecimiento de mecanismos territoriales para la armonización y gestión de la cooperación a través de la figura de los Grupos de Trabajo. A través de este medio, se espera lograr la ejecución articulada y coherente de las iniciativas de cooperación con: agencias internacionales; agencias nacionales; entes locales: regiones, provincias y municipios; ONG y universidades. Es decir, los Grupos de Trabajo buscan alcanzar una acción coordinada de los actores de la cooperación internacional, a partir de las prioridades territoriales y de una articulación coherente con los planes de desarrollo, locales y nacionales. (SETECI, 2007)

El Programa Marco ART/PNUD Ecuador consta con 8 Grupos de Trabajo Provinciales (GTP) uno por cada Provincia en la que interviene: Carchi, Bolívar, Los Ríos, Azuay, El Oro, Loja, Esmeraldas, Guayas y Orellana; alineados a través de un Comité Nacional de Coordinación (CNC). Estos espacios se encuentran liderados por los Gobiernos Provinciales.

- **Promoción y movilización de la cooperación descentralizada y el impulso a la cooperación Sur-Sur.** El ciclo de programación local que implementa el Programa responde a un nuevo paradigma en la cooperación internacional, pasando de una relación entre oferentes y beneficiarios a una relación entre socios que enfrentan desafíos comunes en el camino hacia el desarrollo humano. Los proyectos a través de este método asumen la función de: *“laboratorios que verifican en la práctica la utilidad de implementar el instrumento, tecnología, modelo organizativo o planteamiento técnico, con vistas a evaluar la replicabilidad de la experiencia innovadora.”* (SETECI, 2007:10)
- **Transversalización del enfoque de género.** Este enfoque se aplica en todo el proceso de gestión; desde la programación participativa, momento en el que se planteará la preparación del diagnóstico hasta la evaluación. (SETECI, 2007)

En concordancia con las necesidades nacionales, el Programa Marco ART/PNUD priorizó las siguientes líneas de acción:

1. Gobernanza y fortalecimiento institucional.
2. Desarrollo económico local.
3. Apoyo a las políticas públicas y cumplimiento de los ODM.
4. Cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios sociales.
5. Codesarrollo, migración y refugio. (PNUD, 2010a)

El presente capítulo tendrá como objetivo generar un análisis sobre el impacto de la iniciativa ART sobre la gestión descentralizada de la cooperación internacional a partir de los mecanismos que pone en funcionamiento del Programa Marco de Articulación de Redes Territoriales del PNUD.

El análisis se encontrará dividido en dos partes: la primera de ellas se enfocará en analizar el funcionamiento del Ciclo de Programación Local (CPL), como principal instrumento de coordinación territorial de la iniciativa ART, a través de la cual se persigue el fortalecimiento de la gestión descentralizada de competencias y la vinculación nacional de los planes de desarrollo territoriales. La segunda parte del análisis, tomará como punto de partida el CPL y se concentrará en analizar de qué manera la aplicación de esta herramienta ha fortalecido la capacidad de los GAD para la gestión de la cooperación internacional descentralizada.

3.2 Ciclo de Programación Local

Descripción de la Herramienta

El Ciclo de Programación Local (CPL) es un proceso a través del cual se: planifica; prioriza; implementa; y monitorea; los planes de acción para el desarrollo territorial. Cada proceso se realiza de forma concertada, tomando en consideración la participación de las comunidades, organizaciones de la sociedad civil, gobierno descentralizado, gobierno central y organizaciones de la cooperación internacional. El objetivo del CPL radica en decidir las prioridades locales y alinearlas a las políticas locales y nacionales. (PNUD, 2010b)

A partir del levantamiento de prioridades de desarrollo territorial y de la creación de un sistema de planificación territorial coherente con las necesidades locales, el CPL sienta las bases para la alineación y apropiación de los proyectos de cooperación internacional.

El Ciclo de Programación Local se implementa con un enfoque interactivo, en el que las comunidades locales se consideran sujetos y actores de su propio desarrollo. El CPL promueve el liderazgo de los gobiernos locales y la participación de actores territoriales estratégicos, al ser éstos los quienes asumen los compromisos y responsabilidades plasmados en el Documento de Prioridades. Como actores del CPL tenemos:

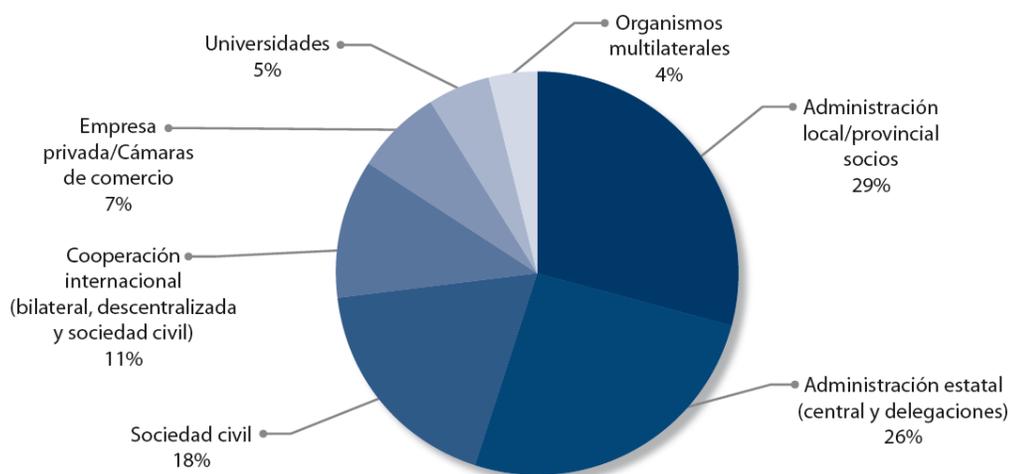
Gráfico 8: Tipografía de Actores – Ciclo de Participación Local

	Actor	Función
Participación de Actores	<i>Autoridades territoriales (Provincia, Municipio)</i>	Liderar el Proceso
	<i>Representantes del Gobierno Central en los territorios</i>	Coordinación de políticas públicas locales/nacionales
	<i>Sector académico</i>	Soporte técnico y profesional para la formulación de políticas públicas coherentes
	<i>Organizaciones de la sociedad civil</i>	Acción participativa en materia de planificación
	<i>Sectores económicos público, privado y mixto</i>	Promover estrategias de desarrollo económico integrales del territorio
	<i>Cooperación internacional</i>	Alinear y Articular los proyectos y programas de cooperación internacional con las prioridades territoriales.
	<i>Espacios de diálogo y/o participación temáticos ya existentes (foros provinciales, grupos gestores, mesas temáticas)</i>	Retroalimentación sobre temáticas en curso para la planificación territorial.
	<i>Comunidades</i>	Creación de mecanismos de participación democrática

Fuente: PNUD

De la forma en la que se encuentra repartido el universo de actores involucrados en la construcción del CPL, es posible identificar tres categorías principales que a su vez hacen referencia a los tres niveles de aplicación del programa ART: una local, compuesta por las instituciones del gobierno descentralizado, universidades, empresa privada y sociedad civil; una nacional, conformada por las instituciones de la administración central; y una internacional que recoge a las organizaciones de la cooperación internacional y a los organismos multilaterales.

Gráfico 9: Distribución de actores del Programa Marco ART/PNUD Ecuador

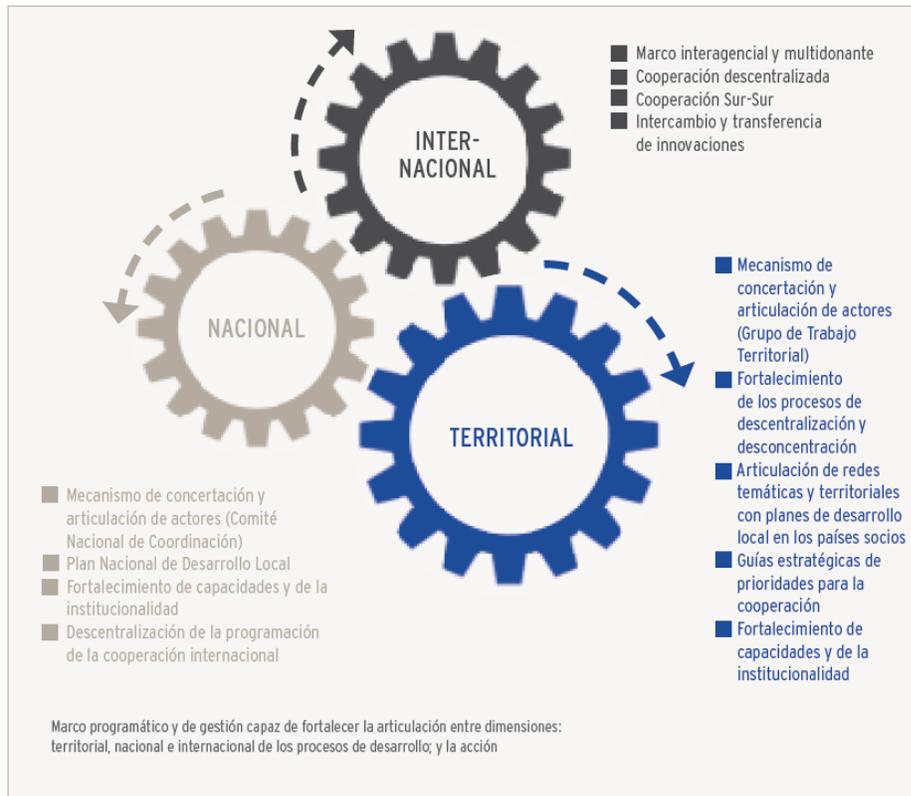


Fuente: PNUD

El diseño de la iniciativa ART privilegia el intercambio de información a partir de una dinámica territorial, en donde las acciones de los gobiernos descentralizados se fortalecen y complementan a raíz de su vinculación con los programas y las directrices del gobierno central y los proyectos implementados por las organizaciones y organismos de la cooperación internacional.

La propuesta del PNUD constituye un mecanismo complementario de la política territorial que logra articular tres componentes que facilitan la ejecución del modelo de desarrollo endógeno perseguido por el Estado ecuatoriano a partir de 2008.

Gráfico 10: Niveles de acción - ART



Fuente: PNUD

Como resultado del proceso de coordinación surge el “Documento de prioridades territoriales”, un instrumento integrado a la planificación territorial que incorpora las prioridades identificadas en el marco del diálogo establecido.

Gráfico 11: Ciclo de Planificación Local – Instrumento de Gestión



Fuente: PNUD

El Ciclo de Planificación Local cumple con dos objetivos principales

- [...]Identificar las prioridades de desarrollo de los territorios mediante un trabajo conjunto y de concertación de decisiones entre actores que permita una articulación local y nacional de la planificación.
- Permitir que la cooperación internacional se alinee a las prioridades de desarrollo identificadas por los diferentes actores del territorio [...]“ (PNUD, 2010c: 3)

Análisis

El CPL, comprendido como un mecanismo para el levantamiento de ejes de acción prioritarios en materia de desarrollo, que surgen a partir de un ejercicio de coordinación “*Bottom – Up*” y que involucra para su formulación actores de la sociedad civil, gobierno local, y gobierno nacional; permite trazar lineamientos coherentes con las prioridades y capacidades locales, en busca de la consolidación de un modelo de crecimiento económico endógeno coordinado, que habilita, ulteriormente, la vinculación de los actores de la cooperación internacional en el proceso de desarrollo y de adaptación institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

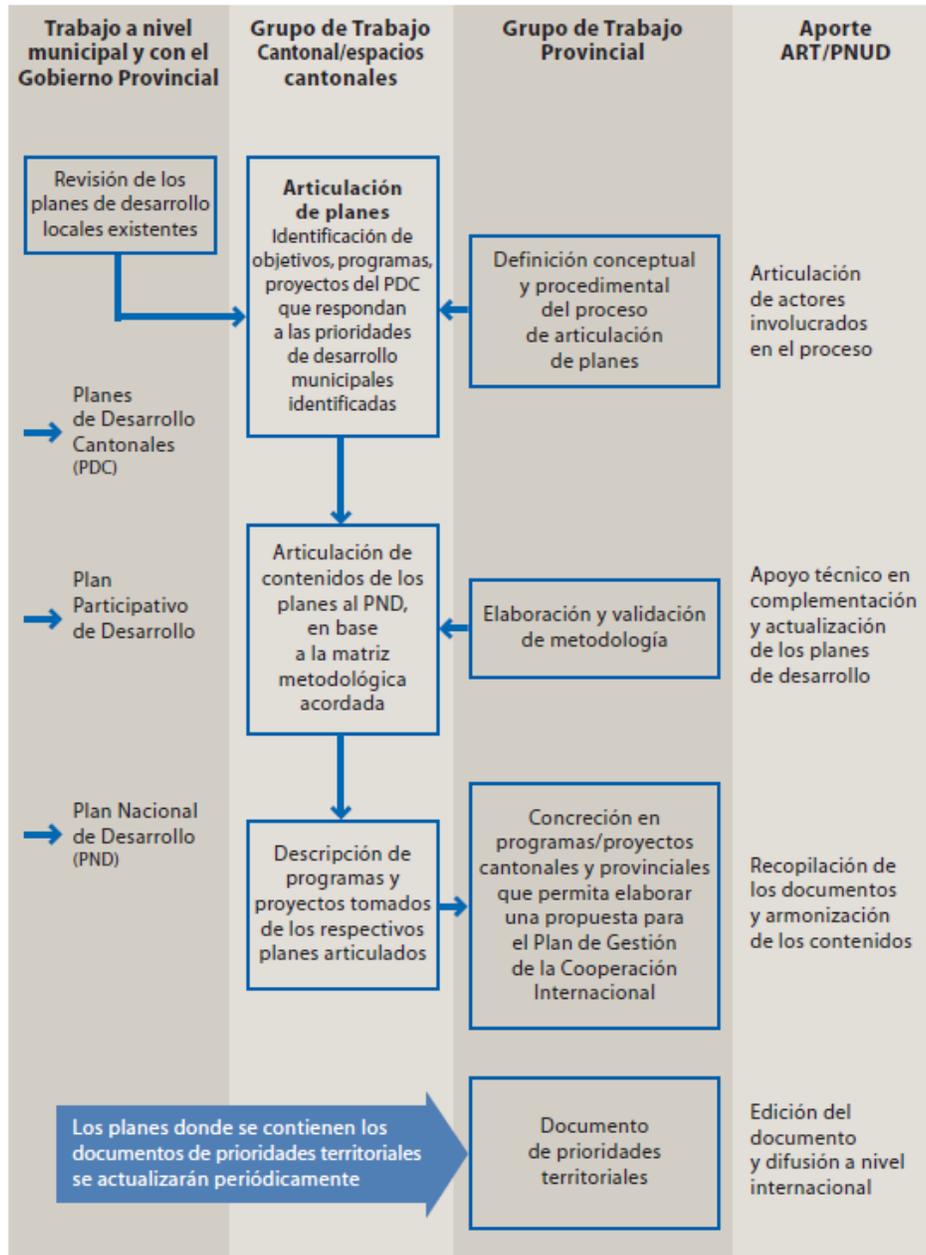
Los esfuerzos de coordinación se encuentran dirigidos al fortalecimiento de las áreas prioritarias identificadas en la segunda fase de la implementación del programa; a partir de éste punto se vinculan los esfuerzos de la sociedad civil, de las instituciones gubernamentales y de las organizaciones de la cooperación internacional al desarrollo con el objetivo de, a través de la transferencia de capacidades, lograr equiparar las deficiencias estructurales de los ejes administrativos y las fallas de programación territorial; fallos relacionados con la distribución heterogénea de recursos técnicos y financieros presente en entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tanto a nivel geográfico como a nivel de competencias.

La dinámica del CPL sostiene un enfoque integral del desarrollo del territorio, ubicando en el centro de la planificación el potencial local en: recursos humanos; institucionales; económicos; culturales; ambientales; y sociales; sincronizando los factores determinantes del crecimiento a una estructura multidimensional que permite diseñar mejores políticas públicas, al mismo tiempo que habilita una mejor distribución del financiamiento tanto interno como externo y un fortalecimiento del proceso de descentralización del estado ecuatoriano.

El programa ART contribuye al mejoramiento de dos etapas del proceso de formulación y ejecución de política pública: identificación de necesidades y coordinación de actores. Su valor agregado radica en la transferencia de un marco metodológico que permite mejorar la eficiencia y el impacto de la implementación de proyectos a nivel territorial; fortaleciendo al mismo tiempo las directrices de trabajo internas y las capacidades institucionales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en atención al cumplimiento de los ODM.

El flujograma adjunto a continuación resume el proceso de intervención del PNUD en el marco del programa ART:

Gráfico 12: Ciclo de Planificación Local



Fuente: PNUD

Finalizado el Ciclo de Programación Local, los Grupos de Trabajo Provinciales (GTP) reciben y organizan visitas de los representantes de las Organizaciones de la cooperación, interesados en establecer alianzas para el desarrollo. A partir de los documentos de prioridades, se difunden entre los actores de la cooperación descentralizada los ejes de desarrollo y las ideas-proyecto identificadas en la segunda fase de la implementación del Programa al igual que; lo que permite la programación conjunta de iniciativas y la movilización de recursos, técnicos y económicos, buenas prácticas e innovaciones tecnológicas y organizativas hacia los sectores económicos y administrativos estratégicos. (PNUD, 2010c).

Si bien, la implementación de las herramientas vinculadas al Programa ART, logra mejorar en cierta medida los procesos de la gestión pública ésta no presenta, por sí misma, soluciones específicas a las deficiencias identificadas en la gestión territorial de las competencias descentralizadas. La iniciativa ART abre canales para la discusión de prioridades y para la coordinación de los planes de desarrollo territorial con vista al cumplimiento de los ODM; en atención a las prioridades de desarrollo del país. Su trabajo se enfoca en fortalecer los procesos administrativos, de aquellos GAD que han logrado alcanzar un nivel aceptable en el cumplimiento de las competencias descentralizadas, a través de la prestación de asistencia para el desarrollo de la primera etapa del proceso de planificación en política pública: la identificación del problema; además de facilitar la articulación entre actores sociales con el poder de impulsar procesos de desarrollo territorial.

El alcance que logren tener los instrumentos diseñados en el marco del programa dependerá de la capacidad de ejecución de los gobiernos descentralizados y del interés que manifieste el gobierno central en brindar asistencia para el fortalecimiento de los ejes prioritarios identificados en el marco del documento de prioridades. La iniciativa ART facilita la transferencia de un marco de planificación y coordinación interna potente; que debería ser extendido hacia los GAD más vulnerables. Las deficiencias institucionales que manifiestan los GAD periféricos limitan, como en caso de la gestión descentralizada de la cooperación internacional, su capacidad para determinar líneas prioritarias de acción y su habilidad para coordinar planes de acción conjuntos con actores estratégicos. El diseño de un documento de trabajo coherente e inclusivo podría facilitar el desarrollo territorial de éstos en la medida que mejora el vínculo existente entre necesidad y política pública. De igual manera, una mayor participación del gobierno central en la construcción de los documentos de prioridades y en su posterior implementación a manera de política pública podría facilitar una gestión más responsable de los recursos, generando a su vez un mayor impacto sobre el bienestar general de la población.

3.3 Impacto del Programa ART sobre la Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional

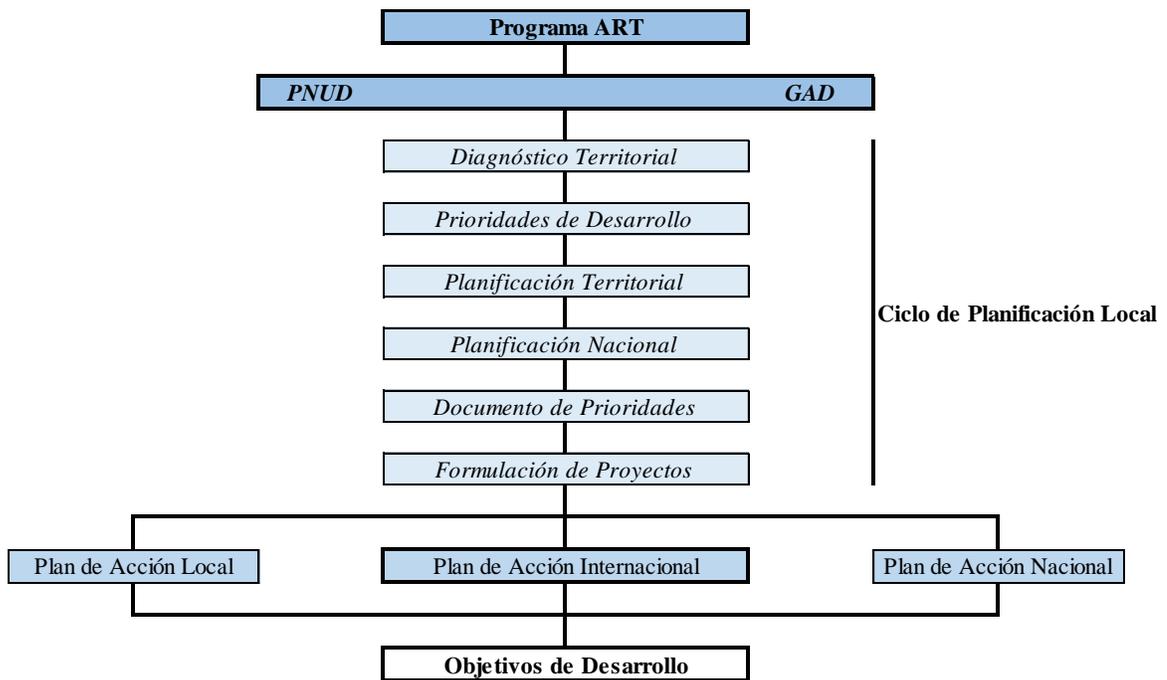
Un adecuado manejo de la cooperación internacional no reembolsable podría reducir el impacto que generan las asimetrías en la distribución de las capacidades: materiales; técnicas; y demográficas; en el nivel de desarrollo territorial; sin embargo, la evidencia demuestra que existe un escaso nivel de participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la gestión de la competencia descentralizada de la CID.

Restricciones técnicas y financieras limitan la capacidad de los gobiernos autónomos de gestionar y captar los distintos flujos de ayuda al desarrollo disponibles para el Ecuador; estos limitantes son aún más evidentes en el caso de los GAD periféricos y parroquiales.

Para el año 2013, únicamente el 47% de los gobiernos parroquiales ejercía competencias sobre la cooperación internacional; esto, a pesar de que el 75% tenía identificados sectores estratégicos para la implementación de posibles proyectos de cooperación; adicionalmente, el 64,55% de los GAD declararon no estar implementando proyectos de cooperación internacional; y el 79,75% de éstos no cuentan con estrategias para la gestión de la cooperación internacional. (AME,2011)

En este marco, la iniciativa ART propone estrategias concretas para potenciar la gestión de la cooperación internacional descentralizada a través de la vinculación del ciclo de planificación local a las directrices de acción internacional de los gobiernos autónomos. Con la asistencia del PNUD, a través de la ejecución de un proceso de diagnóstico territorial, la aplicación del marco programático del CPL permite a los gobiernos autónomos identificar sectores prioritarios, cuyo desarrollo generaría un impacto positivo sobre el bienestar de la población circunscrita en los límites de la autonomía territorial. El documento de prioridades, uno de los resultados del CPL, mejora la coherencia en la planificación territorial, potenciando la alineación que debería existir entre las necesidades de desarrollo con las políticas públicas, y sienta las bases para el diseño de una estrategia de desarrollo económico territorial a partir de la coordinación de acciones en tres niveles: local; nacional; e internacional; cristalizada a manera de ideas proyecto vinculadas entre ellas por medio de objetivos comunes. El flujograma adjunto a continuación resume la manera en la cual se desenvuelve este proceso:

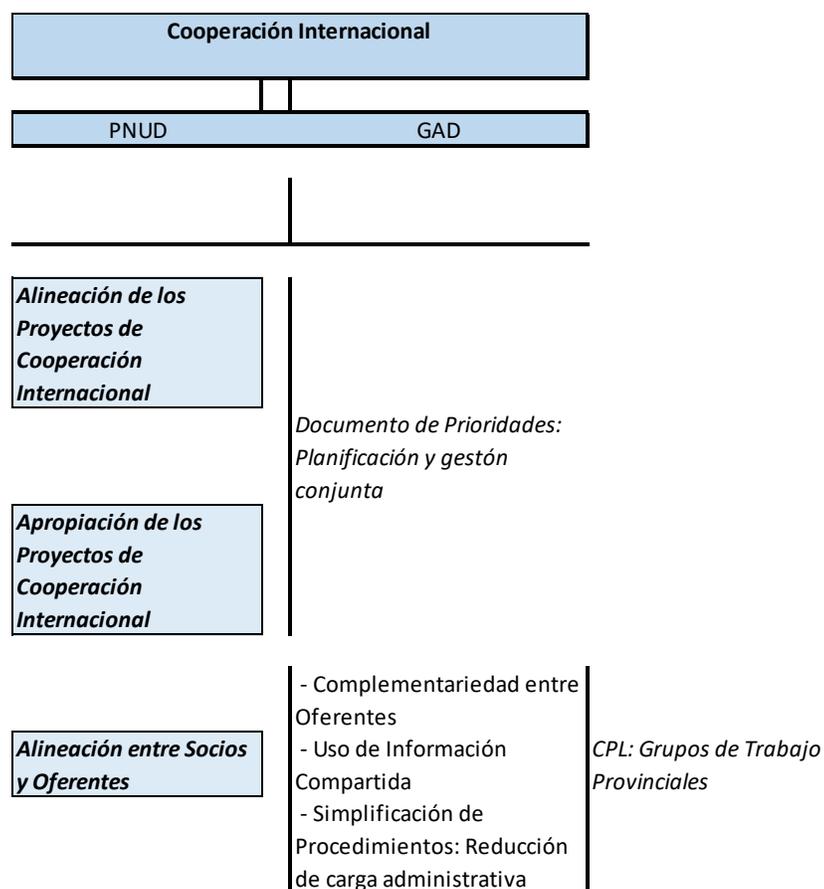
Gráfico 13 Vinculación del CPL a las estrategias de desarrollo territoriales



La aplicación del marco programático propuesto por el PNUD incrementa la eficiencia de la gestión de las competencias descentralizadas fortaleciendo el vínculo entre: necesidades de desarrollo; planificación territorial; y objetivos de desarrollo. El impacto que genera la articulación de estas tres dimensiones puede evidenciarse en cada una de las dimensiones sobre las cuales los GAD cooperantes planifican su gestión: local; nacional; e internacional. Considerando el alcance de la temática propuesta para este punto, el análisis que inicia a continuación se centrará sobre las consecuencias que presenta la vinculación del CPL para la gestión descentralizada de la cooperación internacional.

Tomando en consideración que uno de los principales limitantes que tienen que enfrentar los GAD al momento de ejercer las competencias, a ellos delegadas, en materia de cooperación internacional es la carencia de una estrategia de gestión que permita captar y vincular la CID a los procesos locales de planificación para el desarrollo; como se ha demostrado, la implementación del marco programático propuesto por el PNUD a través de la metodología del Programa ART, podría ayudar a reducir los efectos negativos derivados de esta condición propiciando la alineación de los proyectos de cooperación con las necesidades de desarrollo locales y favoreciendo la apropiación territorial efectiva de los mismos. El impacto del CPL en la gestión descentralizada de la cooperación internacional se evidencia en tres dimensiones:

Gráfico 14 CPL: Cooperación Internacional



La planificación conjunta con actores estratégicos, posible a través de los GTP, facilita la alineación de los proyectos tanto a nivel de prioridades de desarrollo como a nivel de políticas locales y nacionales, incrementando la eficacia de los proyectos implementados al igual que las posibilidades de que éstos se vinculen a necesidades concretas de la población receptora en lugar de a las prioridades de las organizaciones oferentes.

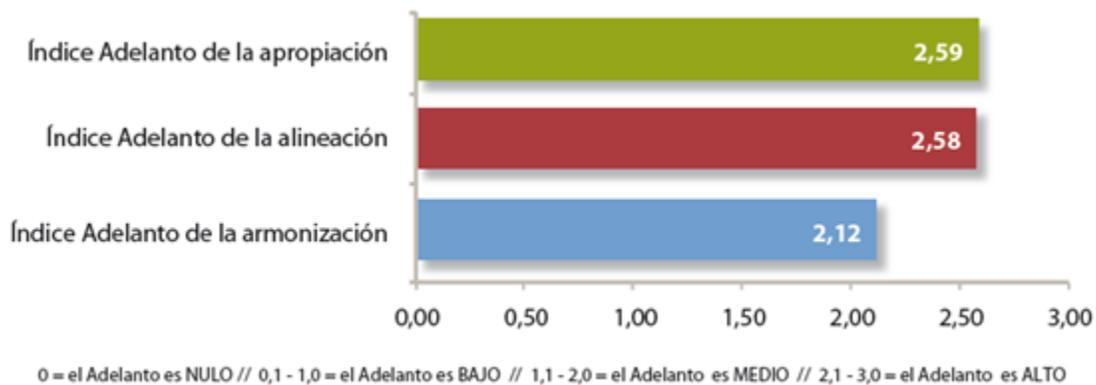
Al mismo tiempo, la metodología propuesta a través del CPL, facilita el desarrollo de dinámicas de coordinación entre oferentes que permiten, no solamente, generar espacios para la complementariedad entre los distintos proyectos y programas implementados, evitando la duplicidad de esfuerzos, sino que, también, incentiva el uso de información compartida entre oferentes, reduciendo los costos de transacción de la CID, y la simplificación de procedimientos, que tiene como finalidad aminorar la carga administrativa que genera la cooperación en los GAD receptores. En todos estos campos, el Programa ART ha generado importantes avances y resultados concretos.

La presentación de los resultados se encontrará dividida en tres partes: la primera reflejará los avances alcanzados en referencia a la apropiación de los proyectos de cooperación internacional en los territorios en los cuales se ha implementado la iniciativa ART; el segundo punto abordará el adelanto que ha impulsado la aplicación de la metodología del programa en referencia con la alineación de los proyectos de cooperación internacional a las prioridades y políticas de desarrollo territoriales y nacionales priorizadas; finalmente, el tercer punto reflejará los avances alcanzados en relación con la armonización de procedimientos entre oferentes y en su relación oferente – receptor.

El gráfico adjunto a continuación aborda de forma resumida cada uno de estos puntos; como se podrá observar, primero de forma general y posteriormente de forma particular, el programa muestra importantes resultados que mejoran la implementación de la competencia descentralizada de la cooperación internacional en los territorios descentralizados cooperantes.

Gráfico 15 Índices de Adelanto Programa ART

2008 - 2010



Fuente: PNUD, 2010b

La apropiación es el principio de acuerdo con el cual los países receptores de cooperación ejercen autoridad y liderazgo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo territoriales y nacionales; coordinando las acciones de desarrollo que de ellas derivan con los oferentes de cooperación (OCDE, 2008).

Los resultados obtenidos para los indicadores de apropiación de los proyectos y programas de cooperación, derivados de la ejecución del Programa ART en Ecuador, es el más alto de los tres criterios evaluados, ellos se derivan de las acciones perseguidas a través de la implementación de los grupos de trabajo provinciales y de la inclusión de actores estratégicos para el desarrollo territorial, dentro de los cuales figuran las organizaciones de la cooperación internacional, en el proceso de debate y formulación de los Documentos de Prioridades.

Los GTP, en los que se concreta la articulación de actores locales, nacionales, e internacionales, incluyen: 63 administraciones locales/provinciales ecuatorianas; 56 delegaciones de la administración pública en los territorio; 39 ONG ecuatorianas; 11 universidades; 15 empresas y 33 actores de la cooperación internacional (PNUD,2010b); siendo éstos liderados por representantes de los gobiernos territoriales, hecho que reafirma el criterio de apropiación y el empoderamiento local en los procesos de cooperación. La tabla adjunta a continuación expresa de manera resumida los principales indicadores utilizados para el cálculo del adelanto en materia de apropiación territorial de la CI:

Gráfico 16 Subíndices de Adelanto de la Apropiación

2008 - 2010

Indicador	#	%	Puntuación	Evidencia narrativa
Número y porcentaje de programas/proyectos del Programa Marco ART incorporados a los planes de desarrollo territorial/local pertinentes	23	100%	3,00	Los planes de desarrollo fueron anteriores a los Ciclos de Programación Local. A principios de 2010 no están reformulados los planes debido al período intermedio de cambios a nivel constitucional y legal. Por lo tanto, se decidió examinar en este indicador la articulación de los proyectos territoriales con los planes de desarrollo local. Todos los proyectos de impacto y estratégicos están alineados a los planes de desarrollo (23) tanto cantonal como provincial.
Número y porcentaje de programas/proyectos del Programa Marco ART incorporados a los presupuestos municipales y/o provinciales	23	100%	3,00	Todos los proyectos en el marco de ART/PNUD Ecuador cuentan con cofinanciación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados por lo que están incorporados en sus presupuestos. El Programa usa el Enfoque Armonizado de Transferencias de Efectivo a las Contrapartes Nacionales (HACT, por sus siglas en inglés) del PNUD como modalidad de implementación de los proyectos. Por lo que en el 100% de los proyectos ejecutados a nivel territorial, los recursos están incorporados a los presupuestos municipales o provinciales y a los sistemas de compras nacionales.
Número y porcentaje de Grupos de Trabajo en los cuales la sociedad civil está involucrada en los procesos de identificación/ líneas directrices, programación/ planificación, gestión y evaluación	6	100%	3,00	En todos los Grupos de Trabajo Provinciales (6) han participado actores de la sociedad civil; no obstante, en 5 de los 6 GTP ha sido estable la participación de 21 ONG y 8 universidades, tanto en los procesos de identificación de prioridades, programación, planificación y gestión; es más débil su participación en la evaluación. Se ha destacado la participación de la sociedad civil en los Ciclos de Programación Local realizados y en la identificación y gestión de los proyectos de impacto.
Número y porcentaje de Grupos de Trabajo en los cuales las administraciones territoriales fomentan la articulación público-privada, en los procesos de identificación/ líneas directrices, programación/ planificación, gestión y evaluación	4 de 6	66%	1,98	En 4 de los 6 GTP (Carchi, Azuay, Loja y El Oro) participan actores del sector privado, los cuales han sido activos tanto en los procesos de identificación de prioridades, planificación como de gestión. Es más débil su participación en la evaluación. Se debe destacar que a partir del trabajo desarrollado, en 2 de los GTP (Carchi y El Oro) se han generado agencias de desarrollo económico territorial como espacios de articulación público-privado.
Número y porcentaje de Grupos de Trabajo regionales y locales en los cuales las estructuras/ organismos/mecanismos de los gobiernos locales/regionales ejercen el liderazgo de los procesos de alineación y armonización de la AOD presentes en el territorio	4 de 6	66%	1,98	En los 6 GTP, el liderazgo del mecanismo lo ejerce el Gobierno a ese nivel. Los 6 GTP progresivamente, sobre todo al contar con documentos de prioridades, están asumiendo un rol relevante en la alineación de la AOD. Hasta el momento, 4 de los 6 Grupos (Carchi, Los Ríos, El Oro y Bolívar) han logrado acciones que evidencien su papel en la alineación de la cooperación.
Valor del índice Adelanto de la apropiación =			2,59	

Fuente: PNUD, 2010b

La totalidad de los proyectos del Programa Marco ART/PNUD Ecuador se encuentran vinculados a los planes de desarrollo local y cuentan con cofinanciación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. El programa, a través de la aplicación del Enfoque Armonizado de Transferencias de Efectivo a las Contrapartes Nacionales (HACT) del PNUD, ha conseguido que para el 100% de los proyectos ejecutados los recursos se incorporen a los presupuestos municipales o provinciales y a los sistemas de compras nacionales.

El nivel alcanzado de adelanto en materia de apropiación es posible gracias a la metodología aplicada, recopilada en el marco del CPL, y al intercambio de información entre actores locales y las organizaciones internacionales cooperantes desarrollado a través de los grupos de trabajo.

El trazo de líneas prioritarias de desarrollo, cuya identificación y jerarquización se encuentra a cargo de los gobiernos autónomos, permite direccionar a las organizaciones de la cooperación internacional hacia la asistencia para el cumplimiento de objetivos de desarrollo estratégicos, de ahí la importancia de las primeras etapas del CPL y su validez práctica. A partir de este punto, la coordinación entre actores se facilita dando lugar a elevados índices de apropiación.

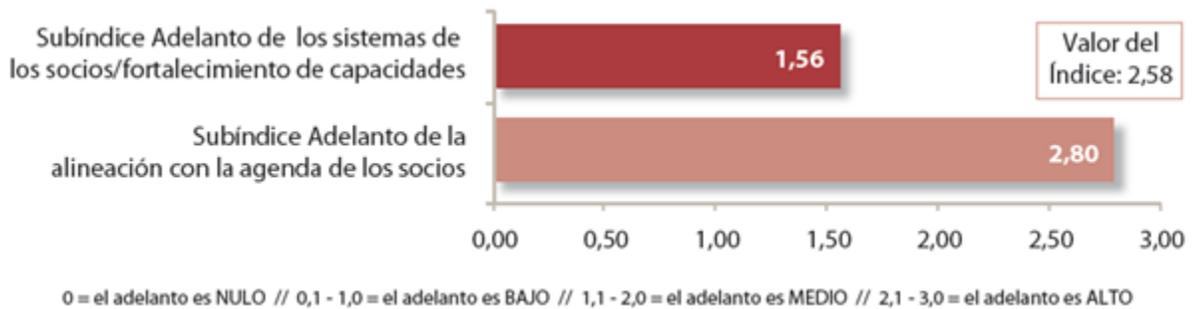
El siguiente índice, adelanto en la alineación, guarda relación causal con el primero. Se entiende por alineación al principio por el cual los donantes fundamentan su apoyo en las estrategias, legislación, instituciones y procedimientos nacionales de los países socios. Para los oferentes de cooperación, se crea la necesidad de utilizar los sistemas de gestión de finanzas públicas, contabilidad, auditorías, marcos de resultados y supervisión de los países receptores. (OCDE, 2008)

El gráfico adjunto a continuación resume los avances alcanzados en base al principio de alineación de la cooperación internacional.⁵

⁵ De requerir un mayor nivel de detalle sobre los indicadores que componen esta métrica, dirigirse a Anexo 1.

Gráfico 17 Subíndices de Adelanto de la Alineación

2008 - 2010



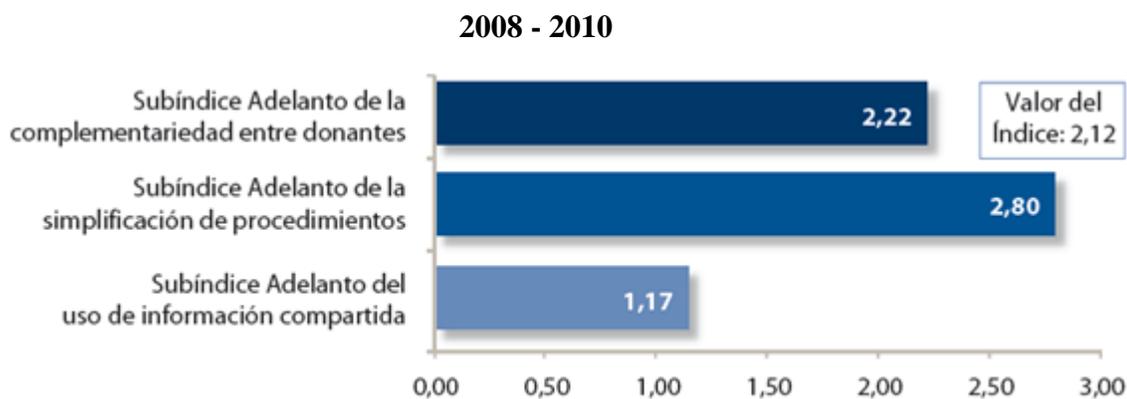
Fuente: PNUD, 2010b

La alineación de las agendas es el principal objetivo de las dos estructuras principales del Programa: el Comité Nacional de Coordinación, y los Grupos de Trabajo Provinciales; la socialización de los objetivos estratégicos de desarrollo entre actores locales y las organizaciones de la cooperación internacional, a la vez que habilita procesos de ajuste de la agenda y la jerarquización de su contenido, vincula los esfuerzos y recursos de los participantes a caminos específicos y a metas concretas, trabajadas en base a la complementariedad de capacidades que al final del proceso resulta en la creación de nuevas habilidades y en el fortalecimiento de aquella existentes. La relativa debilidad en la construcción del presente índice, radica en los pocos avances alcanzados, hasta la fecha del informe, en materia de inclusión de temáticas de género y de medioambiente en los proyectos y programas de cooperación; ambos se contabilizan en los subíndices y castigan el puntaje en general.⁶

⁶ Ver Anexo 1

El índice de armonización mide el nivel de coordinación de las acciones de los oferentes de la cooperación internacional. El CPL promueve, a partir del intercambio de información el desarrollo de procesos de cooperación: armónicos; transparentes; y colectivamente eficaces; que buscan reducir la duplicidad de intervenciones, la atomización de los proyectos de cooperación y los costes de transacción que generan la multiplicidad de intervenciones descoordinadas. (PNUD, 2010b) Esto se persigue a través de disposiciones comunes, de la simplificación de procedimientos, de una efectiva división del trabajo y de la generación de incentivos para la coordinación entre oferentes. (PNUD,2010b) El índice de adelanto de la armonización, mide los avances que ha conseguido el programa en el marco de la coordinación de agenda y procedimientos oferente – oferente; a pesar del impacto positivo que genera este proceso en la gestión descentralizada de la cooperación internacional, para el análisis propuesto en el marco del presente punto constituye un apartado meramente referencial, al no generar una dinámica que per se involucre una mejoría en las propias capacidades de gestión administrativa de los GAD. El siguiente gráfico resume los avances alcanzados en el marco de esta dinámica; para mayor información sobre los componentes medidos en cada subíndice dirigirse al Anexo 1:

Gráfico 18 Subíndices de Adelanto de la Armonización



Fuente: PNUD, 2010b

La participación de las organizaciones de la cooperación internacional en las acciones de planificación territorial genera un impacto positivo sobre la implementación de la competencia descentralizada de la cooperación internacional. La transferencia de información relevante entre los actores estratégicos del desarrollo territorial y el establecimiento conjunto de objetivos de desarrollo coherentes con el potencial productivo y las capacidades instaladas en territorio y su posterior recopilación en el marco del Documento de Prioridades, facilita y habilita el trazo de alianzas estratégicas entre los actores locales e internacionales para el bienestar de la comunidad en la cual se implementa la metodología del CPL.

Los resultados obtenidos en la gestión de la competencia exclusiva de los GAD, en materia de CI no reembolsable, a partir de la implementación del programa ART pone de manifiesto la relativa incapacidad de los gobiernos autónomos de coordinar sus acciones y prioridades de gestión con los actores estratégicos del desarrollo territorial; dentro de los cuales se encuentran las organizaciones de la CID. La implementación de mecanismos de intercambio de información, la reorientación de la gestión gubernamental descentralizada hacia la persecución de objetivos de desarrollo concretos, la coordinación de los actores no gubernamentales partícipes del desarrollo endógeno de los gobiernos descentralizados y la vinculación de sus acciones a los objetivos mancomunadamente acordados; constituyen los principales hitos del programa ART, derivándose de estos resultados positivos en cada uno de los ámbitos de la gestión descentralizada. La gestión autónoma de la CID se beneficia de un mayor nivel de alineación y apropiación de los proyectos y programas de cooperación a nivel territorial, hecho que permite hacer uso eficiente de esta herramienta vinculándola al proceso de desarrollo descentralizado.

IV CONCLUSIONES

4.1 Teoría de la Dependencia, Constructivismo y CID

Desde la teoría de la dependencia, se entiende a la cooperación internacional como un instrumento de la política exterior de los países de centro, cuyo objetivo final es aquel de maximizar el alcance del interés de los estados oferentes que deciden transferir parte de sus capacidades materiales hacia la periferia. Siguiendo esta línea, los programas de cooperación internacional al desarrollo, como un instrumento de poder diplomático, plantean una negativa al interés sincero y desvinculado, de los estados de centro, de facilitar el desarrollo económico de los estados receptores; siendo éste, de existir algún adelanto, un subproducto de la cooperación y no su principal objetivo.

Bajo la lógica del estructuralismo, el sistema institucional establecido fija condiciones beneficiosas para la proliferación de los intereses del centro y para la estabilidad del poder de la clase transnacional dominante. La transnacionalización del proyecto hegemónico, a través de mecanismos institucionales formales e informales, coordina posturas y busca generar presiones sobre los estados dependientes del centro para que estos alineen sus respectivas *estructuras de acumulación* con aquella que maneja la estructura hegemónica y la clase dominante.

Desde ésta perspectiva, las organizaciones multilaterales de la cooperación internacional al desarrollo, dependientes del centro, desempeñarían un papel importante actuando a partir de tres dimensiones: como intermediarias para la coordinación de los intereses de la clase dominante; como canal para la difusión ideológica y como punto de anclaje para los países de la periferia. De esta forma, al integrar en su centro las tres fuerzas del bloque histórico, se podría afirmar que las instituciones multilaterales de la cooperación internacional sostienen la

configuración del poder en el sistema internacional respaldando los intereses de la clase transnacional dominante articulando capacidades efectivas de coordinación de intereses y de persuasión, canalizados frecuentemente a través de capacidades materiales o de normativa vinculante que limita el libre movimiento de las periferias y establece un sentido de normalidad en las relaciones internacionales.

La persuasión y el condicionamiento pasivo del comportamiento de los actores del sistema internacional, que facilitan las organizaciones internacionales multilaterales, permitiría la reproducción del modelo de explotación y la normalización del sistema de producción internacional, bajo una dinámica polarizada y asimétrica de centro – periferia.

Sin embargo, resulta necesario recordar que las organizaciones internacionales sirven a los intereses de los agentes que las constituyen y éstas, a su vez, perpetúan dichos intereses sometiendo la voluntad de los estados miembros a partir de su adhesión a su estructura normativa.

Las organizaciones internacionales, en su naturaleza institucional, influyen y se ven influenciadas por el entorno material e ideológico sobre el cual se establecen y funcionan. Desde esta perspectiva su naturaleza es mutable, flexible y depende constantemente de la repartición multilateral de las capacidades materiales y del contexto histórico; que determina la legitimidad de las ideas y de su vinculación con el poder. Pensar a las instituciones multilaterales de la cooperación implica pensar a un contexto histórico determinado, a una configuración de fuerzas determinada y a una construcción ideológica determinada.

El modelo propuesto por la teoría de la dependencia, responde a los desafíos y limitaciones que el bloque histórico establecía en su época. La evolución ideológica, la redistribución de las capacidades materiales internacionales y la mutación que han sufrido, a partir de los 70', las organizaciones multilaterales; impulsa la necesidad de replantear el papel de las organizaciones internacionales de la cooperación internacional.

La creciente participación de los estados periféricos en los grandes foros internacionales permite la dilución de los intereses de la clase transnacional dominante, reestructurando la lógica funcional de las instituciones internacionales de cooperación en respuesta a los estímulos ideológicos a los cuales se ve sometida su naturaleza.

En este marco, la pluralidad de intereses, entendidos como ideas, que confluyen al interior de la estructura de las instituciones internacionales de cooperación dominantes, al igual que la constante reestructuración de las capacidades materiales que alimentan la construcción institucional de las organizaciones internacionales de cooperación; reducen la capacidad que tiene el centro de hacer uso instrumental de las organizaciones internacionales para la coordinación, difusión e imposición de un modelo hegemónico en concreto; estableciendo de esta manera espacios para la cooperación y la negociación ideológica, dentro de la institucionalidad hegemónica; para que en cuyo seno se puedan forjar programas de cooperación internacional al desarrollo aceptablemente beneficiosos para centro y periferia. Dicha dinámica se manifiesta en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, dependiente de la Organización de Naciones Unidas, y en el espíritu de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que ésta impulsa.

Finalmente, la aparición de nuevas dinámicas de cooperación como la cooperación entre gobiernos descentralizados, estructurada a partir de una dinámica extra – estatal, se desprenden del alcance de la teoría de la dependencia, fluyendo libres de las restricciones institucionales e ideológicas, aplicables a la interacción entre países, y relativamente desvinculadas de las dinámicas de centro - periferia.

Las formas paradiplomáticas de CID se establecen bajo intereses propios de los actores subnacionales e impactan directamente sobre las necesidades de los cooperantes desde la horizontalidad de un parternariado constructivo; a diferencia de la cooperación entre países, en donde la relación entre actores se encuentra sometida a protocolos institucionales internacionales que subrayan las asimetrías existentes entre norte y sur, imponiendo restricciones a los reales beneficios de los procesos de ayuda exterior. Su naturaleza poco institucionalizada diluye en buena medida los efectos negativos de la cooperación internacional tradicional.

4.2 Sobre los Gobiernos Autónomos Descentralizados como agentes del desarrollo y actores de la cooperación internacional al desarrollo

La descentralización del estado permite reducir la vulnerabilidad económica de las comunidades a través de la captación directa de sus necesidades, al mismo tiempo que abre las puertas para el desarrollo industrial territorial. El crecimiento económico endógeno de un país se produce a partir de la explotación eficiente del potencial económico local.

Bajo esta lógica, la economía de cada ciudad, provincia y región se vincula al sistema de relaciones económicas del país en función de su especificidad territorial, y de su identidad económica, política, social y cultural. En este marco la descentralización es fundamental para el desarrollo, ésta constituye un instrumento que faculta la interacción directa entre el estado y los agentes económicos – sociales radicados en una circunscripción territorial determinada, al mismo tiempo que habilita posibilidades para la instauración de modelos de desarrollo coherentes con las particularidades del entorno político, social y económico; al cual el gobierno descentralizado se encuentra circunscrito.

La apuesta por un modelo de desarrollo endógeno, construido sobre una lógica que privilegia la diversidad territorial, cultural y económica presente en el Ecuador, además de la proximidad de la administración pública a las necesidades específicas de los pueblos en territorio; fundamentó las reformas normativas plasmadas en el COOTAD, al mismo tiempo que reforzó la necesidad de promover una transición hacia un modelo desconcentrado de acumulación y generación de riquezas.

Al acercar la administración pública a los distintos rincones del país, el modelo de descentralización del estado, vigente a partir de 2008, permite recoger de manera directa las necesidades de la población y generar soluciones que, a su vez, permiten impulsar el desarrollo productivo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en función de su especificidad territorial y de su identidad económica, política, social y cultural.

En concordancia con las atribuciones plasmadas en el marco del COOTAD, los Gobiernos Autónomos Descentralizados podrían desempeñar acciones concretas para la promoción del desarrollo territorial en tres niveles:

1. Planificación: a través del trabajo conjunto con los distintos actores socioeconómicos de la circunscripción autónoma, el GAD debería identificar las necesidades específicas de los componentes productivos territoriales y plantear soluciones que, en concordancia con las ventajas comparativas de la región, las especificidades culturales de la población y las condiciones demográficas; permita impulsar procesos de crecimiento económico sustentable.

Dichas soluciones se plantearán en el marco del plan de desarrollo territorial y podrían atender temas como el sondeo y potenciamiento de encadenamientos productivos; el diseño de nuevos canales de distribución para la producción local; o la inversión en emprendimientos comunitarios.

2. Dotación de bienes públicos: Como responsables de la implementación de la estructura vial y de comunicaciones; del establecimiento de sistemas de información para la toma de decisiones económicas; de la infraestructura sanitaria y de la planificación territorial, los

Gobiernos Autónomos Descentralizados podrían facilitar la industrialización de zonas prioritarias a través de la dotación directa de servicios básicos, requeridos para la producción y manufactura de bienes, o indirecta, a través de su vinculación con el sector privado.

3. Gestión y coordinación de la cooperación internacional: Como parte de las atribuciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se encuentra la gestión y la obtención de recursos de la cooperación internacional.

Dichos recursos financieros y no financieros deberán encontrarse vinculados los objetivos nacionales y a sus planes de desarrollo; pudiendo facilitar la ejecución de proyectos de desarrollo económico en las poblaciones más vulnerables de la circunscripción territorial al igual que la implementación de mejoras en los puntos productivos más desarrollados.

A través de un manejo coherente de la cooperación podría lograrse la coordinación y la implementación de proyectos complementarios, que encadenen distintos sectores productivos de la circunscripción territorial autónoma, ampliando el margen total de beneficiarios de la cooperación internacional al desarrollo; en beneficio de la economía local.

Sin embargo, los Gobiernos Autónomos Descentralizados enfrentan serios limitantes que impiden la ejecución de un modelo de desarrollo endógeno descentralizado coherente; uno de ellos y quizás el más importante es la heterogeneidad de capacidades con las que cuentan los GAD para hacer frente a las exigencias plasmadas en el COOTAD.

Las profundas diferencias existentes, tanto a nivel demográfico como a nivel de recursos, dificulta el cumplimiento de las funciones obligatorias de los GAD periféricos, que alcanzan a penas unos pocos miles de habitantes, inhibiendo su proceso de desarrollo. En el marco de una situación de inequidad en la redistribución nacional de la riqueza, los GAD parroquiales se ven atrapados en su propia pobreza.

A este obstáculo se suma la excesiva fragmentación política del país, desarrollada a partir de 2008, con el inicio del proceso de descentralización del estado ecuatoriano. El esquema de descentralización propuesto, comprendido en cinco niveles de gobierno autónomo, ha propiciado la división político - territorial del país en 1.043 Gobiernos Autónomos Descentralizados, cifra que excluye a las regiones aún en proceso de conformación.

Tomando en consideración la multiplicidad de GAD existentes, la coordinación y la asunción de las funciones a ellos atribuidas, resulta una tarea demandante tanto para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, como para los órganos de control y administración central. La ejecución de un plan coherente de desarrollo requiere de, al menos, la capacidad de coordinar los componentes territoriales a él anexos; bajo las condiciones actuales dicha condición es, cuando menos, complicada.

Los obstáculos interpuestos al proceso de desarrollo endógeno de los GAD, en especial al desarrollo de los GAD periféricos, podrían reducirse a través de la acción directa del estado ecuatoriano y a través de la acción simultánea, focalizada, de la cooperación internacional al desarrollo.

Primero, a nivel de gobierno se podría reestructurar los parámetros de distribución de recursos técnicos y financieros, establecidos en el marco del Art. 272 de la Constitución, para incluir criterios de capacidad productiva y flujos migratorios internos, como indicadores para el establecimiento del volumen de recursos a transferir; esta acción que reducir parcialmente la inequidad territorial y limitar los desplazamientos poblacionales internos en sentido periferia - centro.

Segundo, un manejo correcto de la cooperación internacional al desarrollo podría contribuir al crecimiento económico de los territorios periféricos de dos maneras: primero, a través de la inyección de capital financiero externo los gobiernos autónomos podrían ampliar su margen de ahorro e inversión, impulsando una dinámica virtuosa de crecimiento; posible gracias a la reducción del déficit fiscal que limita la puesta en sitio de la infraestructura necesaria para la atracción de inversión privada; segundo, la cooperación internacional podría facilitar la transferencia de conocimiento técnico y de experiencias, hecho que permitiría mejorar las practicas institucionales de la administración descentralizada y las oportunidades de alcanzar un proceso de desarrollo endógeno sostenible a través de la transferencia de *know how* que permitan mejorar los los procesos productivos ya en marcha.

La Constitución del 2008 establece como competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados la gestión de la obtención de recursos de la cooperación internacional; para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia.

Sin embargo, la gestión descentralizada de la cooperación internacional, presenta limitaciones estructurales que dificultan su correcta aplicación. Actualmente existen dos barreras a la gestión eficiente de la competencia descentralizada de la cooperación internacional: la falta de financiamiento central para la consolidación de una estructura orgánica especializada en temas de cooperación internacional dentro de los GAD; y la falta de recursos técnicos especializados en la captación y en la administración de programas y proyectos de cooperación.

Ambas condiciones se ven reflejadas en el pobre desempeño de los GAD frente al cumplimiento de dicha competencia. Únicamente el 29% de los GAD municipales disponen de una dirección o coordinación especializada en cooperación internacional.

Las deficiencias en la gestión de dicha competencia son más notorias en el caso de los GAD parroquiales: el 59% afirma que el mayor de sus problemas a la hora de definir y evaluar programas y proyectos de cooperación es la ausencia de capacidades técnicas adecuadas; el 85% no dispone de una estructura orgánica especializada en la gestión de la cooperación internacional.

El escaso nivel de participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la gestión de la competencia descentralizada de la CI; hace evidente la necesidad de diseñar y poner en marcha nuevos mecanismos de gestión institucional que posibiliten la asunción de mayores responsabilidades en lo que refiere a la negociación, implementación, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos de cooperación internacional.

Un primer paso podría constituir el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a través de financiamiento específico para temas de

cooperación; medida especialmente importante para los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales.

Por otra parte, resulta esencial el diseño de estrategias de fortalecimiento de las capacidades técnicas de los funcionarios públicos a cargo de la gestión descentralizada de la cooperación a través de programas de formación y profesionalización.

4.3 Sobre el Programa Marco Articulación de Redes Territoriales del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

El Programa Marco ART/PNUD Ecuador comenzó su proceso de implementación a finales del 2007. La puesta en marcha del Programa tiene como origen la necesidad del gobierno ecuatoriano de fortalecer las capacidades de los gobiernos autónomos para la ejecución de un modelo de gestión gubernamental descentralizado.

El programa ART contribuye al mejoramiento de dos etapas del proceso de formulación y ejecución de política pública: identificación de necesidades y coordinación de actores. Su valor agregado se encuentra en la transferencia de un marco metodológico que permite mejorar la eficiencia y el impacto de la implementación de proyectos a nivel territorial; fortaleciendo al mismo tiempo las directrices de trabajo internas y las capacidades institucionales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en atención al cumplimiento de los ODM.

Si bien, la implementación de las herramientas vinculadas al Programa ART, logra mejorar en cierta medida los procesos de la gestión pública ésta no presenta, por sí misma, soluciones específicas a las deficiencias identificadas en la gestión territorial de las competencias descentralizadas.

La iniciativa ART abre canales para la discusión de prioridades y para la coordinación de los planes de desarrollo territorial con vista al cumplimiento de los ODM; en atención a las prioridades de desarrollo del país.

Su trabajo se enfoca en fortalecer los procesos técnicos, de aquellos GAD que han logrado alcanzar un nivel aceptable en el cumplimiento de las competencias descentralizadas, a través de la prestación de asistencia para el desarrollo de la primera etapa del proceso de planificación en política pública: la identificación del problema; además de facilitar la articulación entre actores sociales con capacidad para impulsar procesos de desarrollo territorial.

El alcance que logren tener los instrumentos diseñados en el marco del programa dependerá de la capacidad de ejecución de los gobiernos descentralizados y del interés que manifieste el gobierno central en brindar asistencia para el fortalecimiento de los ejes prioritarios identificados en el marco del documento de prioridades.

La participación de las organizaciones de la cooperación internacional en las acciones de planificación territorial genera un impacto positivo sobre la implementación de la competencia descentralizada de la cooperación internacional. El diseño del Documento de Prioridades, facilita y habilita el trazo de alianzas estratégicas entre los actores locales e internacionales para el bienestar de la comunidad en la cual se implementa la metodología del CPL.

Los resultados obtenidos en la gestión de la competencia exclusiva de los GAD, en materia de CI no reembolsable, a partir de la implementación del programa ART pone de manifiesto la relativa incapacidad de los gobiernos autónomos de coordinar sus acciones y prioridades de gestión con los actores estratégicos del desarrollo territorial; dentro de los cuales se encuentran las organizaciones de la CID.

La implementación de mecanismos de intercambio de información, la reorientación de la gestión gubernamental descentralizada hacia la persecución de objetivos de desarrollo concretos, la coordinación de los actores no gubernamentales partícipes del desarrollo endógeno de los gobiernos descentralizados y la vinculación de sus acciones a los objetivos mancomunadamente acordados; constituyen los principales hitos del programa ART, derivándose de estos resultados positivos en cada uno de los ámbitos de la gestión descentralizada. La gestión autónoma de la CID se beneficia de un mayor nivel de alineación y apropiación de los proyectos y programas de cooperación a nivel territorial, hecho que permite hacer uso eficiente de esta herramienta vinculándola al proceso de desarrollo descentralizado.

La iniciativa ART facilita la transferencia de un marco de planificación y coordinación interna potente; que debería ser extendido hacia los GAD más vulnerables como parte de su proceso de fortalecimiento. Las deficiencias institucionales que manifiestan los GAD periféricos limitan, como en caso de la gestión descentralizada de la cooperación internacional, su capacidad para determinar líneas prioritarias de acción y su habilidad para coordinar planes de acción conjuntos con actores estratégicos.

El diseño de un documento de trabajo coherente e inclusivo podría facilitar el desarrollo territorial de éstos en la medida que mejora el vínculo existente entre necesidad y política pública. La formación en el uso de la herramienta resulta esencial para una transferencia completa y para su implementación sostenible en el marco de la estructura administrativa e institucional de los GAD.

La metodología del ART podría fortalecer y facilitar la implementación de planes complementarios para el fortalecimiento gubernamental técnico y financiero en áreas clave del ejercicio del poder público descentralizado, vinculándose a un plan mayor de reestructuración y repotenciamiento de los GAD periféricos.

4.4 ¿Pueden las Organizaciones de la Cooperación Internacional al Desarrollo aportar efectivamente al progreso económico y al bienestar social de los estados receptores?

Las organizaciones internacionales sirven a los intereses de los agentes que las constituyen y éstas, a su vez, perpetúan dichos intereses sometiendo la voluntad de los estados miembros a partir de su adhesión a su estructura normativa. En su naturaleza institucional, influyen y se ven influenciadas por el entorno material e ideológico sobre el cual se establecen y funcionan. Desde esta perspectiva su naturaleza es mutable, flexible y depende constantemente de la repartición multilateral de las capacidades materiales y del contexto histórico; que determina la legitimidad de las ideas y de su vinculación con el poder.

Pensar a las instituciones multilaterales de la cooperación internacional al desarrollo implica pensar a un contexto histórico determinado, a una configuración de fuerzas determinada y a una construcción ideológica determinada.

La creciente participación de los estados periféricos en los grandes foros internacionales permite la dilución de los intereses de la clase transnacional dominante, reestructurando la lógica funcional de las instituciones internacionales de cooperación en respuesta a los estímulos ideológicos a los cuales se ve sometida su naturaleza. En este marco, la pluralidad de intereses, entendidos como ideas, que confluyen al interior de la estructura de las instituciones internacionales de cooperación, al igual que la constante reestructuración de las capacidades materiales que alimentan la construcción institucional de las organizaciones internacionales de la CID; reducen la capacidad que tiene el centro de hacer uso instrumental de las organizaciones internacionales para la coordinación, difusión e imposición de un modelo hegemónico en concreto; estableciendo de esta manera espacios para la cooperación y la negociación ideológica,

dentro de la institucionalidad hegemónica; para que en cuyo seno se puedan forjar programas de cooperación internacional al desarrollo beneficiosos para la periferia. Dicha dinámica se manifiesta en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, dependiente de la Organización de Naciones Unidas, y en el espíritu de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que ésta impulsa.

La persistente asimetría en la distribución internacional de las capacidades materiales y técnicas manifiesta como resultado estados poderosos, que acaparan en su haber gran parte de la riqueza mundial, y estados débiles, que a partir de: un mal manejo de sus recursos internos; un pobre potencial técnico y tecnológico; un sistema de administración pública deficiente y poco eficaz; no logran superar la trampa de la pobreza en la que se encuentran sumergidos, sosteniendo índices de inversión insuficientes para captar recursos externos y para sostener el bienestar de su población.

En el marco del presente estudio, el análisis se centró sobre las asimetrías territoriales desarrolladas en Ecuador a partir del proceso de descentralización iniciado en 2008, que replican en buena medida la dinámica centro - periferia persistente a nivel internacional.

En el caso de Ecuador los Gobiernos Autónomos Descentralizados enfrentan serios limitantes que impiden la ejecución de un modelo de desarrollo endógeno descentralizado coherente; uno de ellos y quizás el más importante es la heterogeneidad de capacidades con las que cuentan los GAD para hacer frente a las exigencias plasmadas en el COOTAD. Las profundas diferencias existentes, tanto a nivel demográfico como a nivel de recursos, dificulta el cumplimiento de las funciones obligatorias de los GAD periféricos, que alcanzan a penas unos pocos miles de habitantes, inhibiendo su proceso de desarrollo. En el marco de una situación de

inequidad en la redistribución nacional de la riqueza, los GAD parroquiales se ven atrapados en su propia pobreza; estructura que recuerda al panorama internacional aún vigente.

En este marco, la cooperación internacional como un mecanismo que, desde la teoría, busca ayudar a superar las asimetrías existentes en el nivel de desarrollo de los distintos actores del sistema internacional, a través de la transferencia de capacidades materiales que permiten facilitar la superación de las barreras impuestas por la trampa fiscal a la que se someten los receptores y por el ciclo vicioso perpetuado por las deficiencias educativas y técnicas persistentes en la periferia; puede constituir, efectivamente, una herramienta que facilite una mejoría en las capacidades económicas de las comunidades receptoras y, con ésta, un incremento en el bienestar social de su población.

Vinculados a objetivos nacionales y a planes de desarrollo la cooperación internacional complementaría los esfuerzos locales en beneficio de su población y bajo un criterio territorial y cultural de aquello que implica el desarrollo como tal.

A través de un manejo coherente de la cooperación podría lograrse la coordinación y la implementación de proyectos que encadenen distintos sectores productivos de la circunscripción territorial con distintas modalidades de implementación; vinculando en cada caso los esfuerzos de actores estratégicos territoriales, nacionales e internacionales.

Si bien, la puesta en marcha de programas y proyectos de cooperación logra impulsar en cierta medida los procesos de desarrollo perseguido por los países cooperantes, ésta no presenta, por sí misma, soluciones específicas a las deficiencias técnicas y productivas de los estados receptores. El alcance que logren tener los instrumentos diseñados en el marco de las distintas propuestas externas en materia de CID programa dependerá, en buena medida de la propia

capacidad de identificación de prioridades, ejecución de los proyectos y de coordinación de actores que tengan los gobiernos locales y del interés que manifieste la administración central de los estados en brindar asistencia para el fortalecimiento de los ejes prioritarios propuestos por los receptores. A pesar de lo esencial de estas tres condiciones, en ocasiones no resulta tan evidente, desde el campo de la administración pública, la necesidad de fortalecer los subprocesos involucrados en la identificación de: objetivos de desarrollo; en la implementación de proyectos que se preocupen, de manera efectiva, de alcanzar dichos objetivos; y finalmente de coordinar a los actores estratégicos involucrados en proceso de alcanzar las metas propuestas en cada caso.

Es en este punto en donde iniciativas de la cooperación internacional al desarrollo pueden intervenir, y de hecho han intervenido con un relativo nivel de éxito.

El Programa de Articulación de Redes Territoriales del PNUD ha contribuido al mejoramiento de dos de estas etapas del proceso de formulación y ejecución de política pública: la identificación de necesidades y objetivos de desarrollo y la coordinación de actores estratégicos involucrados en el proceso de alcanzar estos objetivos. Su valor agregado se encuentra en la transferencia de un marco metodológico que permite mejorar la eficiencia y el impacto de la implementación de proyectos a nivel territorial; fortaleciendo al mismo tiempo las directrices de trabajo internas y las capacidades institucionales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en atención al cumplimiento de los ODM. Los resultados de la aplicación de este programa se ven reflejados en los avances alcanzados en la gestión descentralizada de la cooperación internacional, en donde se han alcanzado progresos excepcionales en la alineación de los proyectos de la CID a las necesidades locales y en la capacidad de apropiación de los mismos; demostrando potencial para su implementación y réplica en otros GAD, y proponiendo

la necesidad de tomar en consideración su marco metodológico para el fortalecimiento de los gobiernos autónomos parroquiales, quienes demuestran un mayor grado de vulnerabilidad, derivado de sus propias debilidades estructurales y de sus deficiencias técnicas en materia de administración pública.

Pueden, entonces, las Organizaciones de la Cooperación Internacional al Desarrollo aportar efectivamente al progreso económico y al bienestar social de los estados receptores; en cada caso la respuesta es afirmativa; pero nuevamente, la cooperación al desarrollo es una herramienta más que permite lograr estos fines, ésta no constituye una solución definitiva al subdesarrollo y su eficacia depende del nivel de involucramiento de los estados receptores a lo largo del proceso de: formulación de las necesidades de cooperación; implementación de los proyectos; seguimiento y evaluación de impacto; y finalmente, diseño de estrategias que permitan garantizar la sostenibilidad futura de los programas.

Bibliografía

Adler Emanuel.

2002 *Linking Theory to evidence in International Relations*, Londres

AME (Asociación de Municipalidades Ecuatorianas)

2011, *Informe ejecutivo sobre capacidades operativas de los municipios para gestionar la competencia de cooperación internacional*, Quito.

Ayllón, Bruno.

2007. *La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales*, Sao Paulo.

Barbé, Esther.

2007 *Relaciones Internacionales*, Madrid.

Batallas, Hernán.

2013 “El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, en *Revista de Derecho FORO N°20*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito

Blomstrom Magnus. y Hettne Bjorn.

1990“*La teoría del desarrollo en transición.*”, Madrid.

Boni, Alejandra.

2010 “La Cooperación Internacional al Desarrollo” en Calabuig Carola, *La Cooperación Internacional al Desarrollo*, Valencia.

Calabuig, Carola.

2010 *La Cooperación Internacional al Desarrollo*, Valencia.

Cardoso Fernando, Faletto Enzo.

1969 *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México D.F

RIMSP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural)

2011 *El proceso de descentralización en el Ecuador*, Quito

CNC (Consejo Nacional de Competencias).

2012 *Informe anual de labores 2011*, Quito.

CONAGOPARE (Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador).

2011 *Informe de Capacidad Operativa de los Gobiernos Parroquiales para gestionar la cooperación internacional*, Quito.

CONGOPE (Consortio de Gobiernos Provinciales del Ecuador).

2011. *Informe de capacidades de los gobiernos provinciales para asumir la gestión de cooperación internacional*, Quito.

Cox, Robert.

1992. Multilateralism and World Order. *Review of International Studies*, Vol. 18 (2).

2014. *Fuerzas Sociales, Estados y Órdenes Mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales*, Relaciones Internacionales, Madrid

Domar, Evsey.

1946 "Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment" en *Econometrica* N°14: 137-147

Doyle, Michael.

1983 Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. Philosophy and Public Affairs en *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12 N°3, 205-235. Disponible en: http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/user_upload/poli_sci/Faculty/price/Debating_the_Democratic_Peace_Doyle.pdf

Frank, André.

1967 “*Capitalism and underdevelopment in Latin America.*”, Nueva York.

1990 “El desarrollo del subdesarrollo. El nuevo rostro del capitalismo” en *Montly Review Selecciones en castellano*, n°4 144-157

Gangotena, Raúl.

1993 “El Proceso de Descentralización en el Ecuador”, en *¿Descentralizar en América Latina? Gestión Urbana*, Vol #3, Quito

Gramsci, Antonio.

2000 “*The Gramsci Reader*”, New York

Griffin, Keith.

1991 “Foreign Aid and the Cold War” en *Development and Change*, Vol. 22. pp. 645 - 830

Hopf, Ted.

1998 The Promise of Constructivism in International Relations. *International Security en International Security Vol 23 N°1, Verano*, 171-200. Disponible en: <http://www.ou.edu/uschina/gries/articles/IntPol/Hopf%201998.pdf>

Luna, Carlos.

2009 El Constructivismo Social ¿Una teoría para el estudio de la Política Internacional o un esquema para el análisis de la Política Exterior de los Estados? En FLACSO Jornadas de Relaciones Internacionales. *Las Relaciones Internacionales: Una disciplina en constante movimiento*, Quito

Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.

2011 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD),
Quito

Monje, José Antonio.

2014 *Cooperación internacional, descentralización y participación ciudadana, la gestión de la asistencia oficial para el desarrollo desde los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador*. Santiago de Chile: CEPAL

Moravcsik, Andrew.

2010 Wahn, Wahn, Überal Wahn': A reply to Jahn's critique of liberal internationalism.
International Theory. En *International Theory*, 113-139, Cambridge

Morgenthau, Hans.

1986 *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires

Peña, Diego.

2009 *Ecuador descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación*,
Quito.

2010 *El Estado actual de la Descentralización y su Aporte al Estado de Derecho en el Ecuador*. En *El Estado actual de la Descentralización y su Aporte al Estado de Derecho en el Perú el Ecuador, Colombia y Bolivia*. Documentos Temáticos. Programa CAPACIDADES, Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización,
Lima

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos).

2008, *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de*

Accra, Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

2010a, *El programa marco ART/PNUD, Ecuador. Reflexiones metodológicas y avances 2008 – 2009*, Quito.

2010b *Eficacia de la cooperación internacional a nivel local, El valor añadido del Programa Marco ART-PNUD Ecuador (2008-2010)*, Quito.

2010c, *El Programa Marco ART- PNUD Ecuador, Reflexiones Metodológicas y Avances 2008-2009*, Quito.

2010d, *Programa Marco ART Ecuador, Articulación de Redes Territoriales*, Quito.

2011 *Medición de la eficacia de la ayuda al desarrollo a nivel local. Un estudio de caso en las provincias de Carchi y Esmeraldas – Ecuador*. ART PNUD, Quito.

Ruttan, Vernon.

1987. “Why Foreign Economic Assistance?” en *Economic Development Center, 87*”, 1-29.

SETECI (Secretaría Técnica de Cooperación Internacional).

2007 *Programa Marco ART Ecuador, Acuerdo de inicio de gestión del Programa Marco de Articulación de Redes Territoriales Ecuador*, Quito

2011 *Informe de cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador 2010 – 2011*, Quito

Sodoupe, Kepa.

2003 *La Teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*, Bilbao.

Unceta Koldo. Yoldi, Pilar.

2000. *La Cooperación al Desarrollo: Surgimiento y Evolución Histórica*, Bilbao.

Vázquez, Antonio

2001 “La política de desarrollo económico local”, en Aghón Gabriel *Desarrollo económico local y descentralizado en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. 21 – 47

1988 *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*, Madrid

Verdesoto, Luis.

1999 *Concertación para la descentralización educativa*, Quito.

Verdesoto, Luis. y Ardaya, Gloria.

2011 Continuidad y cambios en el desarrollo local y regional. Una aproximación al caso ecuatoriano. En *Polemika*. Desarrollo: 12 ensayos sobre varios siglos de ensayo. Universidad San Francisco de Quito. Revista cuatrimestral del Instituto de Economía. Año 2, número 6, marzo 2011. Constitución 2008

Zhang, Yanbing.

2015. “*China’s Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate*”, Tsinghua.

Anexos

Anexo 1

Indicadores de Adelanto de la alineación de la agenda con los socios

Indicador	#	%	Puntuación	Evidencia narrativa
Número de reuniones anuales del Comité Nacional de Coordinación (% respecto de las reuniones previstas).	2	75%	2,25	Hubo 2 reuniones previstas en el 2008, se efectuaron 2 reuniones de 3 planificadas en el 2009, y 2 de 3 en el 2010. Sobre 8 que estuvieron previstas, se hicieron 6.
Número de acuerdos de alineación con la agenda de los socios alcanzados en el Comité Nacional de Coordinación del Programa Marco ART.	-	100%	3,00	Considerando que más del 60% de los miembros del Comité Nacional de Coordinación son actores nacionales, se puede observar que todos los acuerdos que se toman están alineados a la agenda de los socios. Se han alcanzado un promedio de 3 acuerdos por reunión; en total 18 acuerdos registrados en las actas del CNC, y todos los acuerdos están alineados a la agenda de los socios.
Número y porcentaje de administraciones locales/territoriales con las que el Programa Marco ART se ha alineado con la programación multianual a nivel regional y local del total de administraciones locales/territoriales con las que trabaja.	5 de 6	83%	2,49	En todos los territorios el Programa ART/PNUD Ecuador se ha alineado a la programación y a la planificación de los gobiernos locales. En 5 (Carchi, Los Ríos, Bolívar, El Oro y Loja) de los 6 territorios, los Ciclos de Programación Local han estado insertados en los procesos de planificación local.
Número y porcentaje de administraciones locales/territoriales con las que el Programa Marco ART se ha alineado a los ciclos presupuestarios plurianuales, respecto del total de administraciones locales/territoriales con las que trabaja.	6	100%	3,00	Se debe tomar en cuenta que en Ecuador la planificación presupuestaria es anual, al igual que la del Programa ART/PNUD Ecuador. En todos los territorios donde el Programa trabaja, los presupuestos se encuentran alineados al de las administraciones locales, considerando las co-financiaciones destinadas a este, así como que la implementación de los proyectos se hace integrada al presupuesto de los gobiernos locales.
Número y porcentaje de Grupos de Trabajo Territoriales en los cuales hay procesos de planificación y programación compartidos entre socios, Programa Marco ART y otros donantes, a nivel local, regional y/o nacional en el marco del Ciclo de Programación Local.	6	100%	3,00	En 4 territorios se ha concluido con los Ciclos de Programación Local con activa participación de todos los actores; y en los 2 restantes estos procesos están en su fase final. Por lo que en los 6 GTP hay procesos de planificación compartidos en el marco del CPL.

Número y porcentaje de Ciclos de Programación Local en los cuales se prevé implementación conjunta entre Programa Marco ART, socios y otros donantes proyectos/programas a nivel nacional, regional y local.	6	100%	3,00	De los 6 Ciclos de Programación Local realizados (o en proceso aún), en el marco del Programa ART/PNUD Ecuador, se han obtenido los documentos de prioridades, los cuales le han permitido al Programa la alineación de la cooperación internacional con los socios y donantes o <i>partners</i> , para una implementación conjunta.
Número y porcentaje de Ciclos de Programación Local en los cuales la toma de decisiones sobre el terreno se hace de conjunto entre socios, Programa Marco ART y otros donantes (respecto al apoyo a los planes de desarrollo humano, a procesos de descentralización y de desconcentración definidos por los socios).	6	100%	3,00	En todos los Ciclos de Programación Local se ha trabajado en apoyo de los planes de desarrollo humano, descentralización y desconcentración definidos por los socios, de manera participativa, sobre el terreno, tanto socios como donantes. Y se han tomado de manera conjunta decisiones sobre el apoyo a estos procesos.
Número y porcentaje de Ciclos de Programación Local en los cuales se utilizan sistemas de monitoreo y de evaluación compartidos con los socios.	6	100%	3,00	En todos los Ciclos de Programación Local del Programa Marco ART/PNUD Ecuador se ha implementado un proceso de monitoreo compartido con los socios. Dos de los CPL realizados se han evaluado (eran los únicos procesos finalizados en el momento de la evaluación). A los otros 4 (de los 6 CPL) se les ha realizado procesos de sistematización.
Número y porcentaje de planes de desarrollo local y regional en los cuales se prevén acciones para la alineación de los procedimientos administrativos de los socios, del Programa Marco ART y otros donantes, para la gestión/ implementación de los programas.	6	100%	3,00	En todos los territorios se han realizado acciones para la alineación de los procedimientos administrativos de los programas y proyectos. Se debe notar que, por la naturaleza de los planes de desarrollo, este no es un aspecto que se halle contemplado, sino un elemento operativo que aparece en los acuerdos de los Grupos de Trabajo Provinciales, así como en los acuerdos para la implementación de los proyectos.
Número de encuentros entre el Programa Marco ART y la sociedad civil local para la creación/fortalecimiento de mecanismos/espacios de coordinación en el terreno.	-	70%	2,10	En la mayor parte de las sesiones de los 6 GTP del Programa Marco ART/PNUD Ecuador, participan actores de la sociedad civil. Además, se realizaron contactos con este sector durante el desarrollo de los Ciclos de Programación Local para la implementación de proyectos. Como promedio, en un 60% de las reuniones de los GTP, hay participación de la sociedad civil, así como en los encuentros vinculados a la gestión de proyectos, aunque se aprecia que en el 100% de los talleres del Ciclo de Programación Local se ha producido una activa participación de esta. En total: 21 ONG y 8 universidades participan en los GTP.
Número, tipo y porcentajes de administraciones y otros actores locales que participan/realizan actividades/ encuentros para la circulación efectiva de información entre donantes y socios (gestión del conocimiento)	6	100%	3,00	El mecanismo usado para el intercambio efectivo de la información entre socios y donantes es el Grupo de Trabajo Provincial. En los 6 GTP se lleva a cabo un proceso que posibilita un alto nivel de transparencia en el manejo de la información, que abarca la referida a proyectos, posibilidades de movilización de recursos, sinergias conjuntas, diagnósticos, planificación y seguimiento de iniciativas.
Valor del subíndice Adelanto de la alineación de la agenda con los socios =			2,80	

Fuente: PNUD, 2010b

Indicadores de Adelanto de los sistemas de los socios y fortalecimiento de capacidades

Indicador	#	%	Puntuación	Evidencia narrativa
Número y porcentaje de Grupos de Trabajo Territoriales que han fortalecido/mejorado sus capacidades, mecanismos y/o estructuras para liderar la identificación de necesidades y potencialidades, la planificación y programación participativa de componentes sectoriales con perspectiva de género/medioambiente, en los procesos de desarrollo humano a nivel local, regional y/o nacional.	6	100%	3,00	A través de los 6 Grupos de Trabajo Provinciales, en los territorios se han fortalecido las capacidades para la identificación de prioridades y la planificación participativa. No obstante, el proceso de fortalecimiento de capacidades para transversalizar la perspectiva de género y medioambiente debe fortalecerse. Se han llevado a cabo 34 procesos de fortalecimiento de capacidades.
Número y porcentaje de Grupos de Trabajo Territoriales que han fortalecido/mejorado sus capacidades, mecanismos y/o estructuras para liderar la ejecución/gestión participativa de la estrategia/ acciones con perspectiva de género/ medioambiente en los procesos de desarrollo humano a nivel local, regional y nacional.	3 de 6	50%	1,50	En 3 de los 6 GTP (Carchi, Azuay y El Oro) se han fortalecido las capacidades de los gobiernos locales para la implementación de proyectos. En los grupos restantes, el proceso se encuentra en construcción.
Número y porcentaje de Grupos de Trabajo Territoriales que han fortalecido/mejorado sus capacidades, mecanismos y/o estructuras para liderar el monitoreo y la evaluación participativa de las acciones ejecutadas a nivel local, regional y nacional, con perspectiva de género/ medioambiente.	2 de 6	33%	0,99	En 2 de los 6 GTP (Carchi y El Oro) se han fortalecido sus capacidades de monitoreo y evaluación y ejercen liderazgo en el monitoreo participativo en el que participan donantes, socios y beneficiarios de las acciones ejecutadas.
Número y porcentaje de organizaciones de la sociedad civil local (especialmente relacionadas con los temas de género y medioambiente) que han fortalecido sus capacidades para la participación, <i>advocacy</i> e incidencia en la definición y ejecución de políticas de desarrollo humano a nivel local, regional y nacional (% respecto del total de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan temas de género y/o medioambiente presentes en el territorio)		25%	0,75	Considerando que no existe en los 6 territorios una línea base sobre las organizaciones especializadas en género y medioambiente, y tomando en cuenta las acciones que se han desarrollado en todos los territorios que han incidido en el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a estas temáticas, se observa que en las 6 localidades se han fortalecido capacidades a organizaciones ligadas a la temática ambiental. Pero solo en 2 de ellas (El Oro y Bolívar) se ha incidido en las capacidades de la sociedad civil que trabajan la equidad de género. Se ha estimado el peso de estas acciones en consideración con la realidad de cada territorio.
Valor del subíndice Adelanto de los sistemas de los socios =			1,56	

Fuente: PNUD, 2010b

Indicadores de Adelanto de la complementariedad entre actores

Indicador	#	%	Puntuación	Evidencia narrativa
Número y porcentaje de Ciclos de Programación Local en los cuales se coordinan/incorporan donantes externos al Programa Marco ART (multilaterales, nacionales y de cooperación descentralizada).	6	100%	3,00	En todos los Ciclos de Programación Local (6) han participado actores de la cooperación internacional: bilaterales (4), multilaterales (4) y descentralizados (14).
Número y porcentaje de donantes externos incorporados a los Grupos de Trabajo locales y regionales como resultado de las acciones del Programa Marco ART (% sobre el total de donantes externos presentes en los Grupos de Trabajo).	11	100%	3,00	En todos los Grupos de Trabajo Provinciales existe presencia de donantes (11). Todos ellos se han incorporado a los GTP a partir de las acciones del Programa Marco/PNUD Ecuador en el territorio.
Número y porcentaje de acuerdos/convenios de los Programas Marco ART con otros donantes externos que participan/coordinan con ART (multilaterales, nacionales y de cooperación descentralizada) para la realización y utilización de diagnósticos/líneas directrices comunes.	26 de 33	79%	2,37	De los 33 actores de cooperación (multilaterales, nacionales y de descentralizada) que participan o coordinan con el Programa Marco ART/PNUD Ecuador, se han logrado 26 acuerdos para la utilización de las líneas directrices (identificación de prioridades realizadas en el marco de ART/PNUD Ecuador).
Número y porcentaje de acuerdos/convenios de los Programas Marco ART con otros donantes (multilaterales, nacionales y de cooperación descentralizada) para la realización de programas y/o proyectos comunes.	27 de 33	82%	2,46	De los 33 actores de cooperación (multilateral, nacional y descentralizada) que coordinan con el Programa Marco ART/PNUD Ecuador, se han logrado 27 acuerdos para la realización de proyectos conjuntos.
Número y porcentaje de acuerdos/convenios de los Programas Marco ART con otros donantes (multilaterales, nacionales, y de cooperación descentralizada) para el uso de modelos/formatos de seguimiento y evaluación comunes de sus respectivas aportaciones.	15 de 27	56%	1,68	De los 27 acuerdos para la realización de proyectos conjuntos, en 15 se han logrado modelos de seguimiento y evaluación comunes.
Número y porcentaje de acuerdos/convenios de los Programas Marco ART con otros donantes (multilaterales, nacionales, y de cooperación descentralizada) para el uso compartido de la asistencia técnica internacional.	18 de 33	54%	1,62	Con 18 de los 33 actores se lograron acuerdos para asistencia técnica internacional compartida. Con algunos de ellos, más de una asistencia.
Número y porcentaje de espacios/estructuras de coordinación y armonización entre donantes (multilaterales, nacionales y de cooperación descentralizada; Mesa de donantes, por ejemplo) en los que participa el Programas Marco ART, del total de espacios/estructuras existentes en el territorio).	N/A	N/A	N/A	A nivel territorial no existen mesas de donantes. La Secretaría Técnica de Cooperación Internacional ha promovido mesas de cooperación en torno a temas prioritarios para el Ecuador, espacios en los cuales participa el Programa. [Al no existir mesas de donantes, este indicador no se utiliza para la construcción del subíndice].
Número y porcentaje de acuerdos/convenios del Programa Marco ART para la cooperación interagencial formal en los Ciclos de Programación Local en el marco del UNDAF (de las Oficinas País).	6 de 13	46%	1,38	De 13 agencias y programas de Naciones Unidas que actúan en los territorios donde ART está presente, existen 6 acuerdos que establecen de manera conjunta acciones concretas y sostenidas.
Valor del subíndice Adelanto de la complementariedad entre actores =			2,22	

Fuente: PNUD, 2010b

Indicadores de Adelanto de la simplificación de procedimientos

Indicador	#	%	Puntuación	Evidencia narrativa
Número y porcentaje de Ciclos de Programación Local en los cuales el Programa Marco ART y otros donantes realizan/participan/utilizan los mismos procesos/documentos de identificación de necesidades.	6	100%	3,00	Los 33 donantes articulados por el Programa ART/PNUD Ecuador utilizan el mismo documento de prioridades que ha sido elaborado en el marco del Programa para la identificación de necesidades en todos los Ciclos de Programación Local (6).
Número y porcentaje de Ciclos de Programación Local en los cuales el Programa Marco ART y otros donantes realizan una programación/planificación conjunta (en los diferentes niveles y sectores).	6	100%	3,00	En todos los Ciclos de Programación Local, el Programa Marco ART/PNUD Ecuador y los donantes realizan una planificación conjunta.
Número y porcentaje de Ciclos de Programación Local en los cuales el Programa Marco ART y otros donantes gestionan conjuntamente/delegan la ejecución.	6	100%	3,00	En todos los Ciclos de Programación Local el Programa Marco ART/PNUD Ecuador y los donantes realizan una implementación conjunta.
Número y porcentaje de Ciclos de Programación Territorial en los cuales el Programa Marco ART y otros donantes que operan en un mismo sector/territorio a nivel regional y local realizan evaluaciones conjuntas o delegadas.	1	100%	3,00	En la única evaluación que se ha realizado, se ha logrado un acuerdo para implementarla de manera conjunta con los diferentes donantes.
Número y porcentaje de Ciclos de Programación Local en los cuales hay acuerdos/convenios —entre los donantes— para tener una voz común destinada a concertar con el país socio la forma de reducir la carga administrativa, como resultado de las acciones del Programa Marco ART.	4 de 6	66%	1,98	En 4 de los 6 Ciclos de Programación Local desarrollados, se han logrado 4 acuerdos que permiten reducir la carga administrativa de los socios en la gestión de proyectos, al aplicar los sistemas y procedimientos administrativos propios de los socios, y no el de cada uno de los donantes.
Valor del subíndice Adelanto de la simplificación de procedimientos =			2,80	

Fuente: PNUD, 2010b

Indicadores de Adelanto del uso de información compartida

Indicador	#	%	Puntuación	Evidencia narrativa
<p>Número y porcentaje de actores de la cooperación presentes en los territorios donde trabaja el programa Marco ART, con los que se intercambia información de manera formalizada y periódica (mediante eventos/informes de conocimiento/talleres/intercambios).</p> <p>[%= (nº de actores cooperación presentes en el territorio con los que se realizan intercambios formalizados y periódicos de información * 100) ÷ nº de actores de la cooperación presentes en el territorio]</p>	-	60%	1,80	Se debe considerar que no existe una línea base rigurosa del número de actores de cooperación presentes en el territorio, o del número de proyectos de cooperación activos en cada localidad. El porcentaje registrado se estima en base a la información que ha producido el Programa y a la cooperación internacional que participa regularmente en los Grupos de Trabajo Provinciales, así como actores con los que existe un intercambio de información sistemática. En territorios como Carchi, Bolívar, Los Ríos y El Oro, donde se aprecia menor presencia de la cooperación internacional, se ha logrado un intercambio de información sistemático entre el 70% y el 90%. Sin embargo, en territorios como Loja y Azuay este intercambio de información es menor (50% y 20%, respectivamente).
<p>Número y porcentaje de actores de la cooperación sur-sur con los que colabora el Programa Marco ART, respecto del total de actores de la cooperación con los que trabaja el Programa Marco ART.</p> <p>[%= (nº de actores cooperación sur-sur con los que colabora el Programa Marco ART * 100) ÷ nº total de actores de la cooperación con los que colabora el Programa Marco ART]</p>	6 de 33	18%	0,54	De los 33 actores de cooperación internacional (bilateral, descentralizada, multilateral y sur-sur), 6 son de cooperación sur-sur con los cuales se han realizado acciones vinculadas al intercambio de información.
<p>Valor del subíndice Adelanto del uso de información compartida =</p>			1,17	

Fuente: PNUD, 2010b