



REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

**II MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
Y DIPLOMACIA**

TITULO DE LA TESIS:

**Análisis de los principales cambios implementados en el área de las
organizaciones no gubernamentales (ONG) extranjeras que realizan
labores de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Ecuador
(2007-2013).**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAGISTER
EN RELACIONES INTERNACIONALES
Y DIPLOMACIA**

AUTOR: Lic. José Nicolás Dousdebès Córdova

DIRECTOR: Dr. Bruno Ayllón Pino

Quito, agosto 2014

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los seis días del mes de agosto, del año dos mil catorce, **JOSE NICOLAS DOUSDEBES CORDOVA**, portador de la cédula de ciudadanía 1708587140, **EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **"ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES CAMBIOS IMPLEMENTADOS EN EL ÁREA DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG) EXTRANJERAS QUE REALIZAN LABORES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN EL ECUADOR (2007-2013)"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.49
Tesis Escrita:	9.38
Grado Oral:	9.57
Nota Final Promedio:	9.48

En consecuencia, **JOSE NICOLAS DOUSDEBES CORDOVA**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:

Mgs. Andrea Etemadipour
PRESIDENTA DEL TRIBUNAL

Dr. Jacques Ramirez
MIEMBRO

Mgs. Jorge Orbe
MIEMBRO

Ab. Lino Valencia Z.
SECRETARIO GENERAL

AUTORÍA

Yo, **José Nicolás Dousdebès Córdova**, Master en Relaciones Internacionales y Diplomacia, CI 170858714-0, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de el/la autor (a) de la Tesis.



JOSÉ NICOLÁS DOUSDEBÈS CÓRDOVA

C.I. 170858714-0

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 dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, agosto 2014



JOSÉ NICOLÁS DOUSDEBÈS CÓRDOVA

CI. 1708587140

Resumen

Durante los últimos seis años (2007-2013) se ha producido una serie de cambios en la manera en que el Estado ecuatoriano gestiona y coordina la Cooperación Internacional No reembolsable (CINR). Estas transformaciones han involucrado a las ONG, las cuales son actores de la sociedad civil que por derecho propio aportan con sus conocimientos, técnicas y recursos al desarrollo del país. Sin embargo, durante el auge del Neoliberalismo en Ecuador, estas organizaciones pasaron a suplir muchos vacíos que el sector oficial había dejado de atender. En el marco de la nueva política de Relaciones Internacionales (RRII), gestada a partir de la llamada “Revolución Ciudadana”, el Estado ha retomado su papel de planificador y principal dinamizador del desarrollo del país; no obstante, los actores externos de carácter privado (ONG) siguen contribuyendo a este mismo fin.

Por ello, el objetivo central de esta tesis es demostrar que en esta nueva etapa, el Estado, ente central dotado de legitimidad democrática, regula y coordina sustancialmente mejor esta área, en relación al período anterior.

A manera de contextualización, se ha abordado los diferentes enfoques de las teorías de RRII para hallar las líneas argumentativas en favor de la CID. Posteriormente, se ha analizado el recorrido hecho por los países donantes para mejorar la eficacia y la calidad de la ayuda en el ámbito internacional, así como la reivindicación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en este proceso.

Pero para comprobar finalmente la hipótesis, se ha recurrido a información cualitativa (bibliográfica, virtual, entrevistas) obtenida de los actores involucrados, tanto del sector oficial (especialmente la SETECI) como de las ONG. Adicionalmente, se ha obtenido información cuantitativa a través de una encuesta en línea dirigida a estas organizaciones, para determinar cuáles han sido los principales cambios realizados en el sector y qué impacto han tenido.

Abstract

During the last six years (2007-2013), a whole set of changes have been produced regarding how the Ecuadorian State manages and coordinates the Non-refundable International Cooperation. These transformations have involved NGO, which are civil society actors that support the country's development, based on their own right and employing their knowledge, resources and know-how. However, under the peak of Neoliberalism age in Ecuador, these organizations filled many gaps the State had neglected to attend. Within the frame of the International Relations new policies, generated from the so called “Citizen Revolution”, the State has retaken its role as planner and main booster of the country's development; nevertheless, private external actors (NGO) keep helping to reach this goal too.

That is the reason why the main purpose of this research is to demonstrate that in this new stage, the national State, central organization endowed with democratic legitimacy, rules and coordinates substantially better this area in comparison to the previous age.

In order to explain what the context is, different International Relations theoretical focuses have been shown so that arguments in favor of International Cooperation for Development can be found. Secondly, it has been analyzed the travel undertaken by the donor countries to improve the cooperation efficacy and quality of their aid. In addition, Civil Society Organizations have also claimed to be listened to within this process.

But above these factors, to prove the hypothesis, quality information has been researched (bibliography, virtual data, interviews) from involved actors from both the official sector (especially SETECI) and the NGO. Finally, quantity information has been gotten through an on line survey addressed to these organizations to determine which changes have mainly been done and what kind of impact they have caused.

Palabras Claves

- *Cooperación Internacional y Cooperación Internacional No reembolsable*
- *Foros de Alto Nivel para la Eficacia y Calidad de la Ayuda*
- *Gobiernos Autónomos Descentralizados*
- *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*
- *Organizaciones de la Sociedad Civil*
- *Organizaciones No Gubernamentales*
- *Países en Desarrollo*
- *Plan Nacional del Buen Vivir*
- *Política Pública*
- *Principios de la declaración de París*
- *Relaciones Internacionales*
- *Secretaría Técnica de Cooperación Internacional*

*A Ana Cristina por su amor total y su corazón que mi mundo abarca,
a Bruno Isaac por la luz que ha derramado en nuestras vidas,
a la familia que me engendró, a quien debo lo que soy.*

LISTA DE SIGLAS	
SIGLA	SIGNIFICADO
AAA	Agenda de Acción de Accra – 3er Foro sobre Eficacia de la Ayuda
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AGECE	Agencia Ecuatoriana de Cooperación Externa
AGECI	Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional
AL	América Latina
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CI	Cooperación Internacional
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CINR	Cooperación Internacional No Reembolsable
COCI	Comité de Cooperación Internacional
CNS	Cooperación Norte-Sur
CSS	Cooperación Sur-Sur
DP	Declaración de París – 2do Foro sobre Eficacia de la Ayuda
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GSFEPP	Grupo Social Fondo Ecuatoriano <i>Populorum Progressio</i>
HRW	<i>Human Rights Watch</i>
INECI	Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos del Milenio
OI	Organizaciones Internacionales
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PED	Países en Vías de Desarrollo
PIB	Producto Interno Bruto
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PRM	Países de Renta Media
RRII	Relaciones Internacionales
SECI	Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
SUIOS	Sistema Único de Información de las Organizaciones Sociales
UE	Unión Europea

INDICE GENERAL

Resumen (<i>Abstract</i>)– Palabras claves	7
Lista de siglas	10
Índice general.....	11
Índice de gráficos.....	14
Índice de cuadros.....	15
Introducción	16

Capítulo I

Las teorías de relaciones internacionales aplicadas a la Cooperación Internacional para el desarrollo (CID) y las ONG que promueven acciones de desarrollo.....23

1.1. Análisis de la CID desde el realismo	24
1.2. Análisis de la CID desde el neorrealismo.....	25
1.3. Análisis de la CID desde la teoría de la interdependencia.....	28
1.4. Análisis de la CID desde la teoría del liberalismo institucional.....	31
1.5. Análisis de la CID desde el estructuralismo.....	34
1.6. Análisis de la CID desde el constructivismo.....	36
1.7. A modo de resumen.....	38

Capítulo II

El debate internacional, propuestas y críticas sobre la eficacia de la CID.....42

2.1. El debate sobre la eficacia de la CID en el ámbito internacional.....	42
2.2. Principales reuniones y documentos sobre la Eficacia de la Ayuda.....	43
2.2.1. Hitos sobresalientes antes de la Declaración de París.....	43
2.2.2. La Declaración de París (DP – 2º Foro sobre la Eficacia).....	46
2.2.3. Agenda de Acción de Accra (AAA- 3º Foro sobre la Eficacia).....	49
2.2.4. Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda-Busan.....	52
2.2.5. Proceso de monitoreo post Busan.....	57
2.3. OSC en el proceso de mejoramiento de la eficacia de la CID.....	59
2.3.1. Principios de Estambul – participación de OSC en el desarrollo.....	60
2.3.2. Mensaje de OSC a agentes de AOD, gobiernos y otros actores.....	61
2.4. Las críticas sobre la eficacia de la AOD y la CID.....	63
2.4.1. Críticas a la AOD y la CID promovidas desde la ONU y Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Cooperación.....	63
2.4.2. Críticas formuladas a la acción de las OSC y ONG que promueven acciones de desarrollo en América Latina.....	66

Capítulo III

Nuevas políticas públicas sobre CINR y ONG involucradas en Ecuador.....69

3.1. Razones para las nuevas políticas en materia de CINR en Ecuador.....	70
3.1.1. Antecedentes históricos.....	70
3.1.2. Nueva noción de gobernabilidad en la CINR.....	71
3.1.3. Un ámbito con poca coordinación.....	73
3.1.4. Una nueva política pública para la transparencia y eficacia.....	76
3.1.5. Disminución de la ayuda a los PRM (Países de Renta Media).....	78
3.2. Principios básicos en el ámbito local para la nueva política de CINR.....	80
3.2.1. Constitución de la República del Ecuador.....	80
3.2.2. Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV).....	81
3.2.3. Objetivos Sectoriales (Agenda Soberana de CINR).....	83
3.3. Metodología de las nuevas políticas de CINR.....	84
3.3.1. Legalización de las ONG para su operación en el país.....	85

3.3.2. Críticas al decreto 16.....	86
3.3.3. Metodología para obtener información de ONG extranjeras.....	88
3.3.4. Metodología de evaluación a las ONG extranjera.....	89
3.4. Situación actual de las ONG extranjeras en el Ecuador.....	90
3.4.1. Tipos de ONG extranjeras que operan en Ecuador.....	92
3.4.2. ONG extranjeras según sus aportes y procedencia.....	94
3.4.3. ONG extranjeras en por zonas geográfico-administrativas.....	96
3.5. Resumen de los resultados de la nueva política pública en la CINR, en particular en el ámbito de las ONG extranjeras.....	99

Capítulo IV

Puntos de vista de ONG extranjeras sobre los cambios estudiados.....	102
4.1. GSFPEPP (Grupo Social Fondo Ecuatoriano <i>Populorum Progressio</i>).....	103
4.1.1. Situación y programas del GSFPEPP.....	104
4.1.2. Vinculación del GSFPEPP con el Estado.....	104
4.1.3. Aplicación de los acuerdos internacionales de eficacia de la CINR.....	105
4.1.4. Efecto y percepción de la nueva política de CINR en esta ONG.....	105
4.1.5. Reacción del GSFPEPP frente al descenso de la CINR.....	106
4.2. CRS (<i>Catholic Relief Services</i>).....	107
4.2.1. Situación y programas de CRS.....	107
4.2.2. Vinculación de CRS con el Estado.....	109
4.2.3. Aplicación de los acuerdos internacionales de eficacia de la CINR.....	109
4.2.4. Efecto y percepción de la nueva política de CINR en CRS.....	110
4.2.5. Reacción de CRS frente al descenso de la CINR.....	111
4.3. CARE (<i>Care International</i>)	111
4.3.1. Situación y programas de CARE.....	111
4.3.2. Vinculación de CARE con el Estado.....	112
4.3.3. Aplicación de los acuerdos internacionales de eficacia de la CINR.....	113
4.3.4. Efecto y percepción de la nueva política de CINR en CARE.....	113
4.3.5. Reacción de CARE frente al descenso de la CINR.....	115
4.4. Resultado de la encuesta realizada a las ONG extranjeras.....	115
4.4.1. Información General de las ONG encuestadas.....	116

4.4.2. Alineación de estas ONG con la normativa nacional y los principios internacionales de eficacia de la cooperación.....	117
4.4.3. Efecto-percepción de la Nueva Política (CINR) en ONG encuestadas.....	118
4.4.4. Acerca del descenso de la CINR para proyectos en Ecuador.....	122
5. Conclusiones.....	123
5.1. Sobre la posibilidad de la CID según las teorías de RRII.....	123
5.2. Sobre los parámetros internacionales de eficacia de la ayuda y las OSC.....	124
5.3. Sobre el papel de las ONG en general.....	125
5.4. Sobre la Nueva Política de CINR en Ecuador.....	126
5.4.1. Resultados sobre el cambio en la relación Estado-ONG extranjeras en cuanto a coordinación y planificación.....	126
5.4.2. Resultados sobre rendición de cuentas y visitas <i>in situ</i> a proyectos.....	128
5.4.3. Resultados sobre algunos aspectos considerados como negativos.....	128
5.4.4. Sobre el descenso de los recursos de CINR al Ecuador.....	129
 Bibliografía	
Documentos.....	130
Enlaces de Internet.....	131
Libros.....	134
Publicaciones.....	136
Entrevistas.....	137
Anexos	
# 1 Cuestionario a SETECI.....	137
# 2 Cuestionario a ONG entrevistadas.....	139
# 3 Muestra fotográfica de encuesta a ONG.....	141
# 4 Muestra del archivo de tabulación de respuestas de la encuesta a ONG.....	144

ÍNDICE DE GRÁFICOS

• Gráfico # 1. Pirámide sinóptica de los Principios de la DP.....	48
• Gráfico # 2. Pasos para la regularización de ONG extranjeras.....	88
• Gráfico # 3. Tipos de ONG extranjeras en Ecuador por montos y proyectos.....	92
• Gráfico # 4. Porcentajes de ayuda de ONG ext. Cooperantes y procedencia.....	95

- Gráfico # 5. Procedencia de ONG ext. que más aportan al Ecuador y montos totales en millones de dólares (2007-2010).....95
- Gráfico # 6. ONG que más aportan por montos y procedencia (2007-2013).....96
- Gráfico # 7. Número de proyectos por zonas geográfico-administrativas en Ecuador y porcentaje de participación en proyectos sobre el total (2010).....97
- Gráfico # 8. Montos zonales de Cooperación de ONG extranjeras en millones de dólares (2010) y porcentaje de participación en montos.....98
- Gráfico # 9. Porcentaje de participación en los montos de inversión de ONG extranjeras por zonas geográfico-administrativas.....98
- Gráfico # 10. ONG que indican si hay visitas *in situ* por parte de SETECI.....117
- Gráfico # 11.a/b. Cambios en coordinación Estado-ONG ext. (2007-2013).....119
- Gráfico # 12.a/b Aspectos positivos y negativos según ONG encuestadas.....120
- Gráfico # 13. Reacción de las ONG al decreto 16 y sus requerimientos.....121
- Gráfico # 14. Sobre el descenso de la CINR en los últimos diez años.....122

ÍNDICE DE CUADROS

- Cuadro # 1. Posición de las principales teorías de RRII sobre la CID.....41
- Cuadro # 2. Síntesis de los principios de la DP.....48
- Cuadro # 3. Resumen de las resoluciones del III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia y la Calidad de la Ayuda – Accra 2008.....50
- Cuadro # 4. Resumen de compromisos-IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia y la Calidad de la Ayuda – Busan 2011.....54
- Cuadro # 5. Recapitulación de los principales elementos del documento de Estambul sobre el papel de las OSC.....61
- Cuadro # 6. Mensaje de OSC a agentes de AOD, Gobiernos, GAD62
- Cuadro # 7. Lineamientos, Objetivos y Políticas de la SETECI sobre CINR.....83
- Cuadro # 8. Procedimiento de evaluación de resultados y seguimiento de los convenios Estado-ONG.....90
- Cuadro # 9 Sinopsis de diferentes tipos de ONG extranjeras en Ecuador.....94
- Cuadro # 10 Número de ONG europeas registradas en la SETECI según los países de procedencia.....100
- Cuadro # 11 Principales cambios en ONG por la nueva política de CINR.....118

Introducción

La presente tesis de maestría en Relaciones Internacionales tiene la finalidad de estudiar cuáles han sido las causas y los efectos de los cambios que se han verificado durante los últimos seis años (sexenio 2007-2013) en el área de la (Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID); y más específicamente, la no reembolsable (CINR) de las ONG que gestionan ayudas externas para diferentes proyectos en el Ecuador. Este ámbito está regido tanto por normas y acuerdos internacionales, de los cuales el país es suscriptor, como por una nueva política pública nacional que se ha puesto en práctica.

Hay por lo tanto, varios factores que han incidido para llegar al estado actual de la cooperación internacional en lo que se refiere a la relación entre organismos estatales de control, ONG involucradas y beneficiarios. La investigación se apoyará también en las corrientes teóricas más relevantes para explicar los mencionados cambios y en estudios de casos pertinentes a la materia estudiada.

En el Ecuador existen ONG que realizan un importante trabajo en favor de poblaciones rurales o urbano–marginales. Muchas de ellas se han financiado mediante fondos no reembolsables o créditos de organismos tanto multilaterales como bilaterales promoviendo el desarrollo endógeno en varias regiones del país. El inicio de sus actividades puede situarse alrededor de 1970 (HINOJOSA 2010).

Todas las actividades de las ONG extranjeras serían un objeto de estudio muy amplio para esta tesis; por ello, ésta se limitará a los cambios durante los años 2007-2013 (desde el inicio de la “Revolución Ciudadana”) en la política pública que regula este ámbito.

Algunas de estas transformaciones provienen de la crisis del sistema mundo capitalista o de la nueva consideración del Ecuador como PRM. Pero hay más cambios que deberán ser tomados en cuenta, como los de carácter institucional y político. En el ámbito internacional, el estudio no puede dejar a un lado la declaración de París (2005), la cual señaló una hoja de ruta sobre los principios y normas que deben regir a los proyectos y programas de CID, tanto para los donantes como para los receptores. Entre los puntos fundamentales que esta declaración analiza se encuentran la apropiación, armonización, alineación, resultados y mutua responsabilidad que deben regir a los esfuerzos de ayuda al desarrollo para conseguir su plena eficacia (OECD, 2008). Se ha

hecho también referencia a otros documentos y bibliografía relativa a los principios internacionales para la cooperación al desarrollo tales como la Agenda de Acción de Accra (2008), la declaración de Estambul sobre las OSC en el desarrollo, entre otros.

En el ámbito local, hay cambios muy significativos en cuanto a la normativa pública que se ha puesto en vigencia en lo referente al control que el Estado está llamado a ejercer sobre el trabajo de ONG dedicadas a fomentar obras de desarrollo, mediante el conocimiento de sus ámbitos de acción, sus fortalezas y debilidades, a fin de guiarlas para evitar duplicación de esfuerzos y desperdicio de recursos¹.

Por ello, el objetivo principal de la SETECI,² ente oficial creado para regular el trabajo de las ONG y Agencias Internacionales de Cooperación, es el siguiente: *“Contribuir al desarrollo del país, articulando los recursos de la cooperación internacional como complemento a los esfuerzos propios del Estado ecuatoriano, sobre la base de las prioridades del país definidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir”* (SETECI, 2012). Se deduce que la intención del Estado no es obstaculizar las operaciones de las ONG de CINR sino encaminarlas según un mismo esquema de planificación nacional para el desarrollo.

El período de estudio (2007-2013) se ha escogido porque corresponde al lapso de aplicación de los cambios señalados en contraste con el período inmediatamente anterior. En cuanto al límite socio-geográfico, se realizará el estudio a nivel nacional puesto que estos cambios se han aplicado a las ONG que actúan en todo el país.

La hipótesis inicial se basa en la afirmación de que se ha producido en Ecuador una importante dinámica de cambios en la manera de planificar y coordinar las actividades de las ONG de CINR desde principios tales como la Nueva Constitución, el PNBV, la declaración de París, las nuevas políticas públicas del SETECI, entre otros. Estos cambios

¹ Hay que mencionar, por ejemplo, la transferencia de la competencia de la cooperación a los GAD y el decreto 812 (2011) que prevé que las ONG extranjeras presenten reportes anuales de gestión, que la SETECI regule su gestión, recepte denuncias sobre irregularidades, suscriba con estos organismos convenios básicos de funcionamiento, registre anualmente sus programas y proyectos, exija una actualización permanente de datos administrativos así como certificaciones legales, administrativas y técnicas de la gestión realizada. Así mismo, el dinero proveniente de fuentes foráneas destinado a la ejecución de los proyectos debe ingresar a una sola cuenta del tesoro nacional para asegurar que sea utilizado según lo previsto. Dos años más tarde, el decreto ejecutivo 16 señala tanto los derechos como las obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil, dentro de las cuales se encuentran las ONG extranjeras, objeto de este estudio (SETECI, 2013 g).

² Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, creada en el 2010 sobre la base de la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional, erigida en 2007.

pueden explicarse también desde el enfoque más amplio de las teorías de RRII y por este motivo, todo el primer capítulo versa sobre este tema.

El análisis de los elementos antes mencionados permite delinear la hipótesis en el sentido de que los cambios en cuestión (verificados durante el sexenio 2007-2013) han permitido al Estado ecuatoriano pasar a ejercer un mayor control y coordinación sobre las actividades de las ONG que promueven acciones de desarrollo desde la CINR en la línea indicada anteriormente como el objetivo principal de la SETECI.

Este problema ha implicado investigar, en primer lugar, cuál era la situación de las ONG de CINR antes de estos cambios y luego comparar esta información con la manera en que actualmente este ámbito está siendo coordinado. A partir de lo dicho, se puede plantear la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuáles son los principales efectos que los cambios en el ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo han producido en el trabajo de las ONG que realizan acciones de desarrollo en Ecuador durante el período 2007-2013?

Ciertamente dentro de esta pregunta se generan otras dudas relacionadas que será necesario también aclarar. Así por ejemplo, se ha investigado también cuáles han sido las causas del decrecimiento de las ayudas internacionales, los nuevos principios que están rigiendo la CID, la actual política pública, hasta qué punto el trabajo de las ONG es eficaz y promueve un desarrollo sustentable, en qué medida las ONG extranjeras de cooperación alinean sus objetivos y sectores con las políticas públicas ecuatorianas, cuáles son las ventajas de las nuevas normativas para una mejor coordinación entre el Estado y las ONG, etc.

En cuanto a los objetivos de esta tesis, el más general es determinar la manera en la que actualmente el Estado ecuatoriano está ejerciendo el control y la coordinación del trabajo de las ONG que realizan obras de desarrollo desde la cooperación internacional después de los cambios realizados en este campo durante el sexenio comprendido entre los años 2007-2013.

Los objetivos específicos son cuatro: 1. Explicar teóricamente la cooperación en el sistema internacional tanto para justificar su accionar como para cuestionar en parte su eficacia y vigencia; 2. Estudiar los cambios realizados a nivel internacional en el período analizado en materia de cooperación, tanto por la actual situación económica global como

por nuevos principios y normativas implementadas; 3. Analizar los principios y leyes del Estado ecuatoriano como la Nueva Constitución y otras leyes (decreto 16), el PNBV y la política del sector en relación a su papel dentro de la implementación de la nueva política pública de CINR, con especial énfasis en el rol del organismo competente para coordinar este sector (SETECD); 4. Determinar los efectos de los cambios analizados en los anteriores objetivos mediante el estudio de casos puntuales de tres ONG extranjeras, y el punto de vista de estas entidades en general.

Esta investigación se realiza en primer lugar porque la CID es uno de los ejes del estudio de las RRII. En segundo lugar, a causa de que los cambios en este ámbito durante el pasado sexenio han sido considerables pero aún no hay un análisis detallado de los mismos en cuanto a su efecto en el trabajo de las ONG extranjeras.

Podrán beneficiarse de este estudio quienes necesitan profundizar el conocimiento de los cambios en las políticas públicas ecuatorianas en relación a la CINR, los nuevos principios internacionales que la rigen y su aplicación en el campo indicado.

El término “soberanía” ha sido enarbolado en numerosos discursos y documentos para defender el derecho del país de gobernar y controlar por sí mismo todos los aspectos relativos a su devenir como pueblo sin necesidad de depender completamente de entidades ajenas a sus principios e idiosincrasia. Sin embargo, esta afirmación es relativa puesto que una sana colaboración de organismos internacionales sea de origen bilateral o multilateral es beneficiosa para el país. En consecuencia, los cambios realizados apuntan a coordinar estos esfuerzos según un sólo eje planificador que los destine hacia un mismo modelo de desarrollo. Este estudio, muestra cómo se ha aplicado de manera concreta el concepto de soberanía en la CINR; más aún, en la coordinación de las ONG extranjeras.

Por otra parte, toda investigación que contribuya a que los mecanismos de dicha cooperación funcionen de acuerdo a los lineamientos y políticas de desarrollo solidario y sostenible del PNBV³ y de las planificaciones sectoriales⁴, aportará con elementos muy útiles para plantear nuevos proyectos y buscar financiamientos en los organismos de

³ Plan Nacional del Buen Vivir, documento central de la planificación para el desarrollo en Ecuador, vigente desde 2009 y publicado por Senplades; especialmente en sus objetivos 5 y 11 (Plan versión 2009-2013). En la nueva versión (2013-2017), obj. 12 (pg. 344) se aborda la CID, la cual debe ser gestionada de manera soberana y estratégica alineando sus recursos con la transformación productiva, especialmente en el talento humano, la asistencia técnica y la transmisión de tecnología. En la sección de políticas y lineamientos se encuentran directrices más concretas para regular esta área.

⁴ Sobre todo, de los ministerios y de los GAD

CINR de acuerdo a los principios actualmente están vigentes en el país.

La primera temática estudiada en la tesis está relacionada con la justificación teórica de la CID desde las corrientes más adecuadas. Se ha analizado el funcionamiento de mecanismos de cooperación que, más allá de la clásica visión realista centrada en el poder (KEOHANE 1988:39), aterrizan en problemáticas más pragmáticas y necesarias para los países y sus comunidades, especialmente para los catalogados en vías de desarrollo. La teoría de la interdependencia defendida por autores Keohane y Nye, es aquella que ha ayudado a fundamentar y justificar las realizaciones de la CID tanto a nivel multilateral (caso del PNUD y otras organizaciones) como bilateral y privado (ONG). Sin embargo, teorías tales como el Constructivismo y el Liberalismo Institucional también han sido esclarecedoras para entender y justificar la CID.

En segundo lugar, se ha seguido todo el itinerario realizado a nivel internacional sobre los esfuerzos para mejorar la eficacia y la calidad de la ayuda. Particular importancia tiene en este sentido el estudio de las resoluciones de los foros de alto nivel que para tratar este tema han sido promovidos por los países de la OCDE. Es importante recalcar que Ecuador se ha adherido a los principios propuestos por estas instancias con el objetivo de respaldar internacionalmente la implantación de la nueva política pública de manejo de la CINR. A continuación se ha analizado también los esfuerzos de las OSC para hacer oír su voz en estos foros con la finalidad de ser consideradas como agentes que con pleno derecho actúan en favor del desarrollo como elementos complementarios e indispensables en relación a los esfuerzos de los estados nacionales.

A propósito de este tema, el segundo capítulo termina con una serie de observaciones críticas sobre el trabajo de las ONG extranjeras que promueven obras de desarrollo en el país. Éstas han estado presentes desde hace cinco décadas aproximadamente y a lo largo de este período, sus intervenciones han madurado para pasar del mero “asistencialismo culposo” (BEBBINGTON 1992:225) a plantearse iniciativas desde la lógica de la participación (DÁVILA 2010:30-31) y la estimulación de potencialidades locales junto a las autoridades nacionales a través de diferentes mecanismos y procedimientos.

La cuarta temática estudiará la transformación del manejo de la CINR desde un doble punto de vista. El primero se refiere al proceso de apropiación y control soberanos de esta área por parte del gobierno ecuatoriano a través de un organismo propio tal como es SETECI. Para ello se han estudiado las razones que subyacen a estos cambios (la

necesidad de reglamentar un ámbito desregulado, descenso de la CINR), los principios que han guiado estos cambios (Constitución, PNBV y Agenda Sectorial) y su metodología, con especial énfasis en las acciones emprendidas para coordinar el trabajo de las ONG extranjeras. El segundo punto de vista ha implicado contrastar la información oficial del organismo público estudiado con los criterios de las estas organizaciones acerca de las transformaciones en cuestión y el efecto que han tenido en la manera de planificar, ejecutar y evaluar su trabajo.

En este ejercicio de contraste, se ha escogido un número limitado de organizaciones para confirmar la hipótesis; en concreto, se ha entrevistado a tres ONG, una nacional con vínculos internacionales (GSFEPP) y dos internacionales (CRS y CARE). Adicionalmente se ha hecho una encuesta en línea dirigida a todas las ONG extranjeras registradas en la SETECI. El resultado de esta investigación en relación a la información proporcionada por esta entidad constituye el meollo de las conclusiones.

En cuanto a la metodología, esta tesis ha utilizado una aproximación deductiva para explicar primeramente la teoría de las RRII en cuanto a la CID, el camino recorrido en los foros internacionales sobre la eficacia de la ayuda tanto por los países como por las OSC, los cambios en la política pública nacional sobre CINR y las ONG extranjeras y finalmente, el punto de vista de éstas últimas. En el último capítulo y en las conclusiones, se utilizó el método inductivo para llegar a conclusiones de tipo general, aunque aproximado, desde la información particular provista por las ONG entrevistas y encuestadas. Los tipos de investigación en cambio han sido de tipo cualitativo (bibliográfico, documental, virtual, y de entrevistas), y cuantitativo, a través de la encuesta realizada y su correspondiente tabulación.

Para finalizar esta introducción, el autor agradece sinceramente a la institución que ha patrocinado esta investigación, el IAEN; al impulso dado por el decano de la Escuela de RRII, Dr. Jacques Ramírez; a la atinada y paciente dirección profesional del Dr. Bruno Ayllón Pino; a la SETECI por la información proporcionada; a las ONG que colaboraron con sus respuestas en la encuesta virtual: THE NATURE CONSERVANCY, CARE, ASOC, PROTOS, SWISSCONTACT, CONDESAN, FOS, CATHOLIC RELIEF SERVICES (CRS), TERRE DES HOMMES, OXFAM ITALIA, TRUST FOR THE AMERICAS y CANDAS. De manera especial, se reconoce al Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (GSFEPP), Catholic Relief Services (CRS) y CARE

INTERNATIONAL que concedieron las entrevistas sobre sus organizaciones en relación a la nueva política pública de CINR.

El autor realiza también una especial mención de reconocimiento a su familia, por su apoyo anímico constante; en particular, a su esposa, Sra. Ana Cristina Salvador, quien desde los detalles de la vida cotidiana, es copartícipe de esta obra.

Capítulo I

Las teorías de relaciones internacionales aplicadas a la Cooperación Internacional y las ONG que promueven acciones de desarrollo.

Con el propósito de conseguir una aproximación desde lo más general hacia lo particular dentro del ámbito de estudio de las ONG que promueven acciones de desarrollo, hay que remitirse a la esfera más amplia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo –la cual será en adelante denominada CID-. La existencia y el funcionamiento de una serie de acciones, mecanismos e instituciones que promueven la cooperación entre las naciones, los pueblos y las sociedades en general sea de naturaleza técnica, económica, financiera, educativa, o de otra índole, es una realidad dentro de las Relaciones Internacionales (RRII) que no puede ser ignorada ni debería ser estigmatizada, como a menudo sucede, en el sentido de calificarla como un mero instrumento de las grandes potencias para salvaguardar sus intereses en aquellos países que cuentan con un menor grado de desarrollo económico y por lo tanto dependen de ayudas externas para programas en ámbitos tales como inclusión social o educación.

Tal visión sería en efecto demasiado simplificadora de la realidad y poco objetiva cara a los organismos y personas que desde muchos ámbitos epistemológicos y pragmáticos, están seriamente involucrados en proyectos y programas que lejos de crear dependencias sumisas y paternalistas, promueven, desde la CID, acciones que despiertan y activan las potencialidades creativas de personas y comunidades.

Para este propósito, será necesario profundizar los postulados de aquellas corrientes teóricas en materia de RRII que reconocen la existencia y la acción de numerosos actores transnacionales que trabajan por el desarrollo de los pueblos y que por lo tanto, trascienden el clásico monopolio estatal y oficial que ha regido el estudio de esta disciplina centrándolo en temas de seguridad.

Una concepción de las RRII que limitara la interacción de un país con el entorno internacional a la sola consecución de objetivos de defensa y al engrandecimiento del aparato militar o de la economía, sería totalmente parcial pues dejaría de valorar las incalculables posibilidades de crecimiento que una nación puede tener al aprender de las experiencias de desarrollo de otros países, y al mismo tiempo, estar dispuesto a colaborar con su propio acervo de conocimientos con los demás.

Pero el punto de vista específico que se debe abordar en este primer capítulo no es la CID en general, sino la explicación que desde estas corrientes de pensamiento se ha dado a este importante sector de las RRII. La pregunta que guiará este capítulo serán entonces la siguiente: *¿Cómo se considera a la CID desde el punto de vista de las más importantes teorías de RRII?*

Es complejo identificar a la CID con tales o cuales teorías puesto que no todas ellas se aplican de manera homogénea a este objeto de estudio, tal como se anota más detalladamente en las conclusiones del capítulo. Todas parten de diferentes conceptos, acentos y preferencias a la hora de interpretar la cooperación entre estados, sociedades y pueblos. Eso hace precisamente que unas teorías sean más propicias que otras a reconocer la validez de la CID en el sistema mundo y que estas valoraciones sean bastante subjetivas. En la siguiente sección, se explicará el enfoque del realismo, el neorrealismo, la teoría de la interdependencia, el liberalismo institucional, el estructuralismo y el constructivismo acerca del objeto de estudio mencionado.

1.1. Análisis de la CID desde el realismo

Desde el punto de vista del realismo, sus defensores sostienen que la política mundial es una lucha por el poder. Por lo tanto, esta teoría subraya la racionalidad entendida como búsqueda tanto de recursos como de influencia sobre otros. En todo caso, los estados persiguen sus intereses definidos como búsqueda del poder. A este comportamiento se le ha denominado “racional”, como si la racionalidad estuviera limitada a la satisfacción de los propios intereses por parte de los estados.

La base última de esta actitud, en el anárquico contexto mundial, sería la naturaleza humana (MORGENTHAU, 1978:4-15) que tiende *per se* al egoísmo o la búsqueda absoluta de los propios intereses aún a costa de los demás (KEOHANE, 1986:11). Según esta teoría, son los estados grandes los que influyen en mayor medida a los PED⁵ y de una u otra forma, les hacen actuar según sus intereses, ya sea a través de una explícita dominación de tipo militar como ha sido el caso de Iraq, o bien por la sutil influencia cultural, tal como la que se extiende desde el norte sobre América Latina.

Bajo la óptica del clásico autor del realismo, Morgenthau, los estados deberían enfocar sus intereses de manera racional más allá de motivos personales, simpatías o

⁵ Países en Desarrollo

ideologías. Él afirma que la existencia de motivos que impulsen las acciones de los gobernantes, por muy nobles que sean, no siempre dan como resultado una política acertada (MORGENTHAU, 1978:4-15). Por lo tanto, hay que fijarse más en los intereses del Estado en las RRII antes que en cualquier otra consideración.

Partiendo de estas afirmaciones, se puede anticipar que para el Realismo en las RRII, la CID tampoco tiene razón de ser fuera de la búsqueda de los intereses de la nación entendida como poder. Efectivamente, en su artículo *A Political Theory of Foreign Aid*, Morgenthau identifica seis tipos de ayuda externa: humanitaria, de subsistencia, militar, sobornos, ayuda externa que busca prestigio y ayuda externa para el desarrollo. Aunque reconoce que la primera es la única que no es política *per se*, puede sin embargo jugar un rol político dependiendo del contexto. Dicho de otro modo, incluso la ayuda externa humanitaria y la de subsistencia pueden tener consecuencias políticas en cuanto el donante puede valerse de las ayudadas entregadas para conseguir fines políticos..

De todas estas formas de ayuda externa, la CID tiende a justificarse bajo el argumento válido de que no es una caridad sino un verdadero aporte al progreso de otros pueblos. Pero la visión de Morgenthau sobre la misma no es muy positiva en cuanto la identifica con una forma modernizada y disimulada de soborno mediante la cual, los gobiernos receptores ganan prestigio construyendo sendos elefantes blancos y los donantes se granjean el favor político de sus beneficiarios.

Por otra parte, duda de que la llamada ayuda para el desarrollo, la cual se materializa en transferencias de dinero y de tecnología a países menos avanzados, consiga otra cosa que no sea el beneficio de las élites que manejan estos recursos. Finalmente añade que para que se produzca un verdadero desarrollo a largo plazo, no es suficiente conferir este tipo de ayudas externas sino poner por obra cambios profundos tales como reforma agraria y otros que afectan precisamente a esas élites (MORGENTHAU, 1962:302-304). En resumen, la visión realista sobre la CID es negativa tanto sobre los verdaderos propósitos que subyacen a la misma, cuanto a su eficacia para superar el subdesarrollo

1.2. Análisis de la CID desde el neorrealismo

El llamado neorrealismo parte de su predecesor, el realismo, y sostiene que lo esencial en el análisis de las RRII no es la actuación individual de los componentes del sistema, es decir, los estados y otras instituciones, sino la estructura misma del sistema, la

cual ejerce un constreñimiento a sus componentes. Pero a diferencia del realismo, esta reformulación -a pesar de mantener al poder como principal categoría de análisis- acentúa no sólo la fuerza militar de los estados, sino también el componente de los intereses económicos que éstos buscan en el sistema internacional. De hecho, Waltz compara el marco del régimen internacional con el mercado, sus actores e intereses (SALOMÓN, 2005:13).

En cuanto al papel de las instituciones y a la posibilidad de la cooperación entre los estados, sigue vigente la controversia neoliberal y neorrealista. Mientras para los defensores de la primera corriente, las acciones y efectos de las instituciones si pueden contrarrestar la anarquía del sistema, para los segundos esto no es posible porque sigue prevaleciendo la búsqueda de intereses particulares, ya sean militares o económicos, de los estados y de los demás actores de las RRII. La causa no es otra sino la estructura sistémica que les obliga a actuar de esa manera⁶.

Para ilustrarlo mejor se puede hacer referencia a la explicación que sobre los regímenes alternativos de las relaciones Norte-Sur hacía Krasner en 1985 al explicar que los analistas que enfatizan el bienestar material de los individuos ven a las RRII como un ámbito para trabajar por la satisfacción de las necesidades humanas básicas; aquellos que apoyan el liberalismo convencional se centran en los asuntos del crecimiento económico de los países y sus ganancias absolutas. Finalmente, los partidarios de la interdependencia global subrayan la vinculación entre el Norte y el Sur. Así, a pesar de que este autor neorrealista reconoce estas consideraciones alternativas, su punto de vista central en el estudio de las RRII es la gran disparidad económica entre los países del Norte y aquellos del Sur. Este es justamente el rasgo más notorio del neorrealismo, el afirmar que los principales actores en el escenario mundial no son las organizaciones internacionales sino que lo siguen siendo los Estados, en su búsqueda racional del mayor provecho económico dentro de una estructura que les obliga a actuar de esta manera (KRASNER, 1989:26-34).

Sin embargo, ni los neorrealistas se han atrevido a mantener esta premisa de manera absoluta y han admitido que sí es posible la cooperación entre estados, aunque sea difícil de conseguir y mantener vistas las grandes limitaciones del sistema. La posibilidad de la cooperación se vuelve real para superar situaciones tan acuciantes como la extrema pobreza y la canalización de recursos para un sinnúmero de necesidades en los PED. El

⁶ (SALOMÓN, 2005:12)

mismo Krasner,⁷ al afirmar que los estados del Tercer Mundo han adoptado una serie de estrategias para afrontar su pobreza y su vulnerabilidad, tales como el fortalecer los regímenes internacionales cuyas normas y procedimientos les puedan favorecer, está implícitamente reconociendo que estos procesos implican negociaciones y en último término, colaboración entre países, por ejemplo, al eliminar de manera bilateral barreras tarifarias para ciertos productos⁸.

Waltz introduce el concepto de balances de poder en medio de este sistema internacional anárquico (KEOHANE.1986:15). Este puede ser el resquicio para introducir la posibilidad de la CID desde una teoría más bien contraria a reconocerla. En otras palabras, en las RRII ya no cuentan solamente los conceptos tradicionales de la presencia de los estados y sus intereses, sobre cuya defensa pende una perenne espada de Damocles llamada conflicto, sino que es también posible entender las RRII desde el punto de vista de la ayuda mutua que apunta a satisfacer los intereses, sobre todo económicos, de los estados y las sociedades mediante la colaboración internacional.

En un mundo que cambió de manera apresurada después de la vigencia de la llamada guerra fría y se encaminó hacia un multilateralismo, los autores neorrealistas consideraron que a los actores clásicos de las RRII, es decir, los Estados y los OI tradicionales, había que añadir otros que estaban tomando cada vez más fuerza en la arena de la política internacional, no sólo desde la caída de la Unión Soviética sino desde hace dos décadas antes de estos acontecimientos. Se trata de las ONG y otros actores no estatales tales como las empresas transnacionales. El concepto mismo de gobernabilidad (o gobernanza) ha cambiado pues los gobiernos nacionales tradicionales ya no están en pleno control de una economía “segregada” (JACKSON y SORENSEN, 2003:287) sino que se enfrentan al creciente poder de la economía globalizada en donde las grandes corporaciones manejan presupuestos que son incluso mayores al PIB de ciertos países.

Sin embargo, estos cambios también han llevado a una revisión de otro concepto, el de soberanía. En un hipotético escenario en el cual la tendencia a la globalización de la economía aumentase y a la reducción del papel de los estados se acentuase, la soberanía

⁷ No debe olvidarse que Krasner analiza en esta obra el escenario mundial desde la perspectiva de los años setenta y ochenta, en pleno auge del neoliberalismo económico, la vulnerabilidad de las democracias de América Latina, la persistencia de las dictaduras y la debilidad de las naciones en desarrollo frente a las grandes hegemonías, especialmente la de los Estados Unidos de América. Por aquellos años, en efecto, la fuerza que a finales de los años dos mil adquirirían las economías emergentes era improbable de preverse, salvo para algunos agudos analistas económicos.

⁸ *Ibidem*: 14

de los países se vería también amenazada hasta el punto de dejar que su propia economía no fuera manejada sino por los mecanismos puros y simples de la oferta y la demanda, al más puro estilo liberal del siglo décimo nono.

Pero para los mismos autores antes mencionados, la soberanía ha evolucionado pues se ha visto sujeta a cambios, los cuales no suponen su fin sino que obedecen a las modificaciones en la naturaleza del estado moderno. Como ejemplo, estos autores citan aquellos cambios que implican una cesión, en principio libre y voluntaria, de la potestad de tomar ciertas decisiones en virtud de la pertenencia del país a un bloque regional cuyas decisiones y normas se han vuelto vinculantes (JACKSON y SORENSEN, 2003:285). Un caso paradigmático es la Unión Europea cuyos miembros han prescindido del derecho de controlar su propia política monetaria para atarse al Euro. Este hecho ha permitido sin duda una mayor celeridad y facilidad en el comercio entre los países miembros de este bloque. En ese sentido, haber renunciado a parte de la soberanía, ha facilitado la CID.

Al situar la CID dentro de esta teoría que privilegia la emergencia de nuevos actores frente a los papeles tradicionales del Estado, las ONG -objeto material de estudio en esta tesis- son efectivamente parte de la economía global que mueve recursos y personal más allá de las fronteras nacionales. No obstante, no se puede simplemente concebir a estos nuevos actores no nacionales como artífices del juego económico vislumbrado por el neorrealismo en las RRII, sin contar con la dirección y control al que los estados nacionales tienen derecho cuando se trata de permitir que ONG extranjeras, o locales con financiamiento externo, inviertan capitales y emprendan proyectos en su territorio.

En resumen, la corriente neorrealista no se muestra tan pesimista como su antecesora al momento de admitir que la CID es posible, aún a pesar de reafirmar los constreñimientos que la estructura del sistema internacional impone a sus miembros, sobre todo porque sigue considerando que en éste, el factor más poderoso es la búsqueda de intereses particulares –sobre todo económicos- y no la mutua colaboración.

1.3. Análisis de la CID desde la teoría de la interdependencia

Esta teoría es normalmente aplicada para estudiar las negociaciones oficiales entre países que mantienen relaciones comerciales de las cuales se derivan beneficios que deben ser repartidos de manera que satisfaga a ambas partes. Un ejemplo que provee el estudio de Haas es el de Argentina y Gran Bretaña en torno a las inversiones de energía

eléctrica y producción de carne bovina, las cuales eran consideradas como mutuamente benéficas desde el siglo XIX. El autor señala que se produjeron desacuerdos en relación a los términos iniciales de la repartición de utilidades. Argentina quiso introducir cambios con los cuales Gran Bretaña no estaba de acuerdo. En este caso, Argentina era más dependiente de Inglaterra que lo contrario y por eso la relación se denomina de *interdependencia asimétrica* (HAAS, 2006: 85-86).

Más cerca aún, se puede identificar una situación similar en el caso de Ecuador cuyo principal mercado de productos transables es Estados Unidos, el cual de hecho es su principal socio comercial. Éste país había concedido el beneficio de las preferencias arancelarias a los productos ecuatorianos para recompensar la labor que Ecuador realizaba contra el narcotráfico⁹. Es cierto que se trata de acciones que benefician a ambos países pero están claramente enmarcadas en un contexto de asimetría pues la dependencia que el Ecuador tiene de los Estados Unidos es muy superior a la necesidad de éste último de los productos o servicios ecuatorianos.

Con estos antecedentes, salta a la vista la misma relación de interdependencia asimétrica en la CID. Los países que mediante sus agencias y representaciones actúan en el Ecuador a través de diferentes canales tales como asesoría técnica o financiamiento para proyectos de economía popular y solidaria y otros afines, tienen menos necesidad de hacerlo que las comunidades que se benefician de estas iniciativas. Italia, Alemania o Japón podrían retirar sus representaciones de cooperación y trasladarlas a Burkina Faso o Bangladesh sin que eso afecte en lo más mínimo a su economía. Pero por el lado ecuatoriano, los beneficiarios de estos proyectos en el país se quedarían sin una ayuda tangible cuyo coste tendría que eventualmente asumir el Estado no sin gran esfuerzo.

Sin embargo, la teoría de la interdependencia ofrece también un marco para entender y justificar el funcionamiento de la CID, tanto a nivel multilateral (tal como el caso del PNUD y otras organizaciones) como bilateral (v.gr., la cooperación alemana en Ecuador).

En efecto, esta teoría, a pesar de su asimetría heredera del realismo que de facto domina las RRII, va más allá de la clásica visión centrada en el poder (KEOHANE, 1988:39). Trata problemáticas más pragmáticas y necesarias para los países, especialmente para los catalogados como en vías de desarrollo.

⁹⁹ Ecuador renunció a las preferencias arancelarias el 27 de junio de 2013.

Como lo señala otro estudioso (STEINBERG, 2008:151), la cooperación política internacional es una situación en la que los países ajustan sus políticas a través de la negociación. Ésta es necesaria porque los intereses de un país pueden ser eventualmente contrarios a los de otro¹⁰, en cuyo caso, la posibilidad del conflicto cobraría fuerza.

Para este autor, la emergencia y la fuerza que han cobrado en el sistema internacional los actores no estatales (entre los que se cuentan las ONG, como se ha dicho) además de la disminución del peso de los estados en la economía mundial y el declive de la otrora poderosa hegemonía norteamericana, han hecho que sea para los países, tanto una necesidad como una posibilidad, emprender procesos de cooperación que les permitan obtener beneficios reales en varios campos (medio ambiente, bienes públicos globales, etc.) con la finalidad de alcanzar una *legítima gobernanza económica global*, incluso a pesar de que no se deja de reconocer la clásica anarquía del sistema internacional.

Dentro de estas consideraciones se vislumbra un escenario más propicio para avalar teóricamente las acciones de desarrollo que ONG realizan en otros países y por esta razón, la teoría de la interdependencia confiere un ámbito más amigable para reconocer la posibilidad de una verdadera CID. Pero por otra parte, el reconocimiento de que la colaboración entre países es posible no quiere decir tampoco que ésta sea fácil de alcanzar; de ahí la necesidad de la negociación¹¹. Tampoco quiere decir que las circunstancias en las que ésta se realiza sean siempre las mismas. El mismo Steinberg señala, como ejemplo, el creciente poder negociador de las economías emergentes que era inexistente durante las décadas dominadas por el bipolarismo. En el escenario actual entonces, la cooperación entre estados y sociedades no sólo es posible sino que se ha vuelto incluso una necesidad en vista de alcanzar acuerdos de mutuo beneficio relativo¹².

¹⁰ Es decir, no siempre la búsqueda de los intereses de un país en el ámbito internacional resulta en un proceso armónico. Por un elemental principio de la economía, los recursos son escasos y la demanda puede llegar a ser mayor que la oferta de un determinado bien, el cual es apetecido por varios sujetos.

¹¹ Una interesante manera de plantear esta necesidad de la mutua colaboración es el juego del prisionero, en la cual dos personas que han sido arrestadas colaboran entre sí ocultando la información sobre el delito cometido, para no ser condenadas. Los prisioneros deben superar la tentación de no colaborar con el otro y decir la verdad a la autoridad para obtener mayores ganancias personales. Con este ejemplo, que no puede aplicarse exactamente a las RRII, se puede comprender que para que haya una mutua cooperación entre los estados, es indispensable partir de la base de una coordinación y comunicación oportuna para conocer los intereses del otro y las ventajas de cooperar con éste.

¹² No se puede hablar de beneficios absolutos porque, al interior de un mismo país, no todos están satisfechos con los acuerdos internacionales que el gobierno ha alcanzado con otro. Es el caso, por ejemplo, de los campesinos colombianos que no están conformes con el tratado de libre comercio que Colombia firmó con Estados Unidos y que entró en vigencia en mayo de 2012.

La Teoría de la Interdependencia no considera a los Estados y sus canales oficiales como los únicos agentes en el ámbito internacional sino que reconoce la existencia de múltiples vasos comunicantes (RAMÍREZ, 2008) y varias formas de relaciones transnacionales entre las sociedades (KEOHANE, 1988:41), las cuales no sólo se refieren a los temas clásicos de la esfera securitista y militarista que por tanto tiempo han dominado los debates de las relaciones internacionales (Ibídem; 42-44) sino que se enfocan a fortalecer acciones benéficas para la población en diversos campos. Así, esta teoría justifica la CID y su funcionamiento.

Sin embargo, esta perspectiva teórica puede esconder también actitudes no tan desinteresadas, a decir de ciertos autores, sino responder a una forma de ejercer el llamado “*soft-power*” (poder blando). Así pues, según Proaño, la CID forma parte de las acciones y procedimientos de unas naciones o grupo de naciones (por ej., la Unión Europea) para influir sobre otros y extender sus principios y cultura (PROAÑO, 2002:539). Aunque hay en efecto ciertas experiencias extranjeras que se han venido replicando en Ecuador, por ejemplo, el cooperativismo italiano, (TONELLO, 2010:107); estos aspectos no invalidan los resultados de muchos proyectos de la CID, los cuales están ayudando a reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población.

1.4. Análisis de la CID desde la teoría del liberalismo institucional

Este punto de vista es optimista acerca del papel y la eficacia de las organizaciones multilaterales en el régimen internacional. Hace hincapié en destronar el monopolio realista para interpretar las RRII y promueve la idea de que las instituciones y la cooperación, tanto entre estados como entre éstos y otros actores, son un ámbito en el que la fuerza no es el principal medio para negociar e implementar políticas (DEVITT, 2011).

En este mismo sentido, hay autores que podrían quizás ser considerados más idealistas pues sus argumentos sostienen que, en el sistema internacional, no todo se reduce a la inexorable lucha por el poder en medio de un contexto anárquico donde sólo se impone la ley del más fuerte. Así por ejemplo, Lumsdaine aporta una visión muy interesante al afirmar que los valores personales tales como el compromiso, la visión, la esperanza, etc., pueden hacer un gran cambio en el ámbito de las RRII (LUMSDAINE, 1993:3). Más aún, llega a sostener que la CID en sus diferentes formas no ha nacido tanto de la creencia de que sólo mediante la ayuda a los PED se puede mantener la paz y evitar

males tales como el terrorismo, sino más bien de inquietudes de tipo ético y humanitario dentro de una concepción interdependiente de las RRII¹³.

Parafraseando estas ideas, en esta visión la trascendencia de los actos inspirados por el altruismo, es decir, el genuino deseo de ayudar a quienes se encuentran en gran necesidad, es capaz de influenciar las acciones de los países en el escenario internacional. Si este tipo de consideraciones son las que impulsan proyectos y programas, significa que efectivamente en las RRII la CID tiene carta de ciudadanía más allá de la preocupación por la seguridad y los propios intereses económicos, tal como lo afirman respectivamente el realismo y el neorrealismo. Krasner, por ejemplo, reconoce este tipo de enfoques, aunque los califica de alternativos. Hace referencia, por ejemplo, a la declaración del presidente del Banco Mundial en 1979 (Robert Mc Namara), la cual sostenía que esa institución debía centrar sus esfuerzos en la tarea de sacar de la pobreza extrema a 800 millones de personas (KRASNER, 1989:27). Es pues una visión de las RRII basada en las necesidades humanas básicas, aunque pueda parecer a veces demasiado utópica.

Por el contrario, desde la lógica realista, no hay lugar para este tipo de iniciativas pues no responden a la única meta que todo actor internacional supuestamente busca, es decir, el poder, o en el mejor de los casos, evitar situaciones que amenacen la tranquilidad de los países desarrollados, por ejemplo la migración ilegal. Incluso las acciones de CID pueden ser interpretadas desde la óptica realista de ayuda con agendas escondidas, tal como se señalaba en el apartado anterior, en relación a los comentarios de Proaño y sobre todo, la crítica de Morgenthau en el primer apartado.

Históricamente, la devastación de la Primera Guerra Mundial fue la circunstancia en la que el liberalismo institucional se originó y dio lugar a las organizaciones multilaterales, que serían el germen de las que se conocen actualmente. Esta teoría surge movida por el ideal, quijotesco a decir de muchos, de crear instancias mundiales como alternativas al realismo. Wilson y House concibieron bajo estas premisas el borrador de lo que fue la Sociedad de Naciones alrededor de 1918 pero no lograron sustraerla del orden imperante donde se impuso la voluntad de las grandes potencias vencedoras y quedaron marginadas una gran mayoría de naciones, muchas de las cuales se encontraban aún bajo la égida colonialista (KENNEDY, 2007:35-37). Los eventos de la Segunda

¹³ *Ibidem*:3-4

Guerra Mundial se encargarían de desbaratar el incipiente optimismo por construir un orden mundial distinto, bajo el auspicio de las nuevas instituciones.

A pesar de este fracaso¹⁴, después de esta gran confrontación se puso en marcha el llamado Plan Marshall que tuvo como objetivo la reconstrucción de Europa y que es una muestra de que en el mundo puede también haber lugar a la cooperación entre estados. Este programa, a decir de Lumsdaine, ha servido para que los países europeos, desde su conciencia y memoria histórica, venzan sus reservas iniciales y se comprometan en acciones de CID (LUMSDAINE, 1993:5).

Cuando el mundo ha pasado de la bipolaridad de la guerra fría hasta la aparente multipolaridad de inicios del siglo XXI, el liberalismo institucionalista ha logrado posicionar la figura y la relativa eficacia de los organismos multilaterales como arenas donde pueden negociarse acuerdos que respondan a los intereses de las naciones. Bajo este esquema se puede comprender la CID como medio que, prescindiendo de la fuerza y a pesar de la anarquía del sistema (SALOMÓN, 2005:39), busca llegar a acuerdos provechosos para los actores en sectores tales como el comercio, cultura o salud.

A decir de Keohane, aunque la cooperación es frágil, nos aleja de la aceptación dogmática del realismo, el cual únicamente concibe las relaciones internacionales en términos de conflictos y guerra (KEOHANE, 2006:57) y traslada el debate hacia asuntos (*issues*) y acciones más prácticos y beneficiosos para los actores involucrados por tratarse de acciones altruistas de parte de unos estados más desarrollados, hacia otros cuyos niveles de crecimiento y bienestar son deficientes según los estándares comúnmente aceptados¹⁵. Este argumento es bastante convincente para reconocer la legitimidad de la CID en las RRII actuales.

La cooperación se da tanto desde la bilateralidad como desde la multilateralidad, tal como puede ser el caso de las agencias de la ONU que colaboran para asuntos humanitarios y de desarrollo¹⁶ pero bajo las mismas premisas de participación de varios

¹⁴ Al cual deben sumarse muchos otros que demuestran que el realismo en su forma más cruda está más vivo que nunca: La intervención norteamericana en Iraq, las matanzas étnicas contra los bosnios en la ex Yugoslavia a vista y paciencia de las fuerzas de paz de la ONU en 1995, etc.

¹⁵ Por ejemplo, según el coeficiente de Gini, el cual mide la desigualdad de los ingresos en un país.

¹⁶ El programa de Naciones Unidas que se aplica en varios países y que se ha denominado “los objetivos del Milenio”, cuya meta es reducir para el 2015 la proporción de la población mundial que vive con menos de un dólar por día (en 2000, el 22 % del total), podría ser un buen ejemplo de este tipo de cooperación. No obstante, estos programas han sido criticados en el sentido de que sólo atacan los síntomas de la pobreza como la desnutrición infantil pero no las causas: la deuda, la desigualdad comercial o los paraísos fiscales.

individuos u organizaciones que se ponen de acuerdo mutuamente a través de un proceso de coordinación de políticas (KEOHANE, 2006:56). Sin embargo, Los mismos críticos liberales de la CID destacan, según Iglesia-Caruncho, la falta de eficacia de los capitales extranjeros para un desarrollo sostenible en los países receptores si no hay una política local que dirija su crecimiento (IGLESIA-CARUNCHO, 2005:64).

Otro ejemplo de este tipo de acciones que nace desde la óptica liberal institucionalista, se encuentra en la década de los 60'. Se trata de la acción de la Alianza para el Progreso que el gobierno norteamericano puso en marcha a través de sus agencias y entidades financieras (v. gr. El BID) con el fin de contribuir al bienestar de la población de los países de Latinoamérica. Los proyectos de este programa, truncado a raíz de la muerte del presidente Kennedy, se centraban en sectores tales como infraestructura y servicios básicos. Sin embargo, fueron criticados por parte de los sectores que apoyaban soluciones de tipo revolucionario¹⁷, y no reformista, para los acuciantes problemas de la región. No debe olvidarse que el eco de la Revolución Cubana y su influencia en el subcontinente resonaba con fuerza en aquella época.

Es justamente la inspiración de este tipo de CID la que ha sido objeto de mucha controversia al no ser identificada con una genuina voluntad de ayuda altruista hacia los países más pobres, sino como un medio para detener el avance de ideologías contrarias¹⁸ (el marxismo) y ejercer un control que invade la gestión soberana que los países deberían ejercer sobre la CID que se realiza en su territorio.

1.5. Análisis de la CID desde el estructuralismo

El estructuralismo es la corriente de análisis social, y por lo tanto, también de las RRII que se basa sobre los principios dialécticos del marxismo¹⁹, el cual define *el desarrollo como un proceso de cambio donde el conflicto constituye el motor principal que lo mueve* (MURIEL, 1980:78). Por lo tanto, según este enfoque, cualquier auténtica transformación social pasa por un cambio radical en las estructuras generado en base a la lucha de clases. Es una visión que claramente se opone a aquellos modelos que buscan superar carencias sociales mediante acciones de CID de corte asistencialista y más bien se

¹⁷ Es decir, enfoques de tipo estructuralista.

¹⁸ Cabría entonces preguntarse, ¿por qué no se iniciaron este tipo de acciones benéficas a favor de los países en desarrollo antes de que irrumpiera el marxismo en el hemisferio occidental?

¹⁹ La lucha de clases como lente para interpretar las RRII en las que hay países ricos explotadores y otros que son pobres, están en la periferia y son explotados con la complicidad de las élites nacionales.

inclina a favorecer acciones que promuevan el comercio desde los países en desarrollo hacia los mercados mundiales²⁰ a través de medidas tales como el mantenimiento del precio de las materias primas, las protecciones arancelarias para los productos transables de los PED y otras (IGLESIA-CARUNCHO, 2005:51).

Respecto a este punto, y a propósito de la crítica a la CID de inspiración liberal institucionalista que se explicó en el apartado anterior, Sogge en su artículo sobre la teoría del régimen y los sistemas de ayuda, comenta que muchas de las organizaciones en ellos involucradas han sido más bien instrumentos que han ayudado a reforzar las relaciones “verticales” entre los donantes que establecen sus reglas, y los receptores que deben aceptarlas pasivamente en virtud de la ayuda que reciben. Estos beneficiarios ni siquiera pueden hacer que sus propuestas para la CID sean escuchadas y tomadas en cuenta por los países que conceden la ayuda (SOGGE, 2009:14-15).

Para explicarlo de una manera aún más extrema, los estructuralistas ven al modelo centro-periferia en el sistema internacional como una gigantesca maquinaria que, a modo de pulpo, extiende sus tentáculos hegemónicos para imponer ideologías, extraer recursos de los PED, los cuales necesitan de los grandes para poder venderles sus materias primas y comprar de ellos productos manufacturados a precios superiores. Esta situación agrava la inequidad reinante en los procesos de comercio internacional y en cierta forma demuestran que los paradigmas de los procesos ganar-ganar puestos en boga desde el liberalismo económico desde la segunda mitad del siglo XIX, no son tan ciertos²¹.

De aquí que el estructuralismo tenga un enfoque interpretativo de las RRII según el cual se reafirma el clivaje Norte-Sur que perpetúa un modelo de dependencia de los países subdesarrollados hacia los desarrollados (PAUSELLI, 2013), sea por necesidad de crédito, apertura de mercados, tecnología, respaldo militar, etc. El autor citado, al igual que Sogge, reafirma que esta teoría considera que la CID, no es más que un instrumento de reforzamiento de este *Status Quo* en el cual los fondos de los países desarrollados otorgados a los PED mediante mecanismos de CID, funcionan como soborno para que los gobiernos de estos últimos acepten las condiciones y políticas de las grandes potencias.²².

²⁰ *A model based on trade, not aid.*

²¹ Como ejemplo se puede citar que durante esa época, Ecuador tuvo su auge de exportación de cacao y otros productos primarios como la balsa. Pero por otro lado, la deuda que adquirió con banqueros ingleses para su independencia, recién se terminó de pagar en 1972 con el boom petrolero.

²² *Ibidem*: 86

Otros Autores estructuralistas, y críticos del sistema de CID, señalan que ésta es una máscara para manipular a los países, introducir excedentes agrícolas o alimentos transgénicos, favorecer a empresas del país donante o generar una imagen internacional positiva, todo lo cual dista mucho del altruismo (LLISTAR I BOSCH, 2007:40-41). Estas afirmaciones, si bien tienen sustento, pueden ser demasiado simplificadoras para aplicarse de manera inequívoca a toda la CID, la cual responde a múltiples tipos de motivaciones, tal como se ha explicado en el apartado anterior, especialmente en relación a la visión moral e incentivos personalistas a los que se refería Lumsdaine.

1.6. Análisis de la CID desde el constructivismo

Esta teoría de las RRII ofrece un panorama menos pesimista para la CID en relación al realismo o al estructuralismo. Supone que los actores de la arena internacional son capaces de adquirir y compartir identidades a partir del sistema en el que viven y se desenvuelven. Y por lo general, a partir de su entorno más próximo, por ejemplo, una historia o geografía comunes, o bien, un mismo estrato socio-étnico, religioso o incluso lingüístico. Este podría ser el caso del Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones, la Commonwealth anglosajona, u otras ONG y organizaciones que intervienen en la CID.

Todo el bagaje de grupos sociales cohesionado por los aspectos señalados, e incluso por la acción individual, influyen a la hora de elaborar políticas de CID desde el Estado. En otras palabras, las ideas y la cultura son también capaces de incentivar acciones de cooperación a través del Estado o de la iniciativa privada, como en el caso de las ONG.

La estudiosa de las RRII, Salomón, indica que el principal exponente de esta corriente, Wendt, señaló que las consideraciones realistas y neorrealistas, parten de una premisa racionalista donde las naciones y otros actores buscan únicamente su propio interés y la maximización de sus beneficios. Ella sugiere que este autor va más allá y afirma que los estados tienen también la capacidad de adquirir identidades y “valores” a partir de lo que diferentes regímenes e instituciones sostienen como principios para gestar ciertos comportamientos de ayuda, a pesar de la anarquía sistémica (SALOMÓN, 2005:39). Un estado, por ejemplo, puede ser influenciado por ideas o normas²³ que van más allá de la sola búsqueda del poder y que dejan espacio a iniciativas cooperativistas.

²³ Por ejemplo, el Ecuador en los últimos años se ha visto influenciado por organismos internacionales, tales como el ALBA, que promueven la unión regional como una manera de fortalecerse frente al poder hegemónico de Estados Unidos.

En el ámbito de los OI y la comunidad internacional, se ha posicionado la idea, que a manera de identidad colectiva mundial, presiona a los estados para que se impliquen y comprometan en la CID a los países menos favorecidos. Se trata de una “cuasi” norma cuyo incumplimiento no está sancionado, aunque esté mal visto (PAUSELLI, 2013:87).

No se trata de normas o valores de características inmutables, señala también Pauselli²⁴, sino sujetas a un cambio o evolución. De la noción general de ayuda a los países menos desarrollados, que podría responder a causas tan disímiles como el altruismo filantrópico liberal, un imperativo moral de talante religioso o la oculta búsqueda de beneficios no declarados, se ha llegado a pulir las reglas o principios que deberían regir la CID y que se refieren a la apropiación, por parte de los receptores, de las iniciativas de desarrollo que se realizan en su territorio, la alineación de la CID con los planes nacionales de desarrollo, la exigencia de rendición de cuentas y demás principios de la DP (DECLARACIÓN DE PARÍS, 2005).

Sogge, más crítico, subraya que no basta la teoría de regímenes para explicar el origen de tantas organizaciones y sus respectivas acciones de CID, que no siempre pasan por el canal de los estados, los cuales por medio de ella suplen servicios que no han sido capaces de ofrecer, nivelan sus presupuestos o incrementan su ahorro.

La teoría a la que se acaba de hacer referencia tiene como base *la elección racional para solucionar los problemas interestatales* (SOGGE, 2009:22). Esto es en otras palabras, el elemento principal del realismo. Pero según el autor citado, éste no basta para dar cuenta de todo el sistema de ayuda y su estructura. De todas maneras, hace hincapié en afirmar que la existencia de una fuerza hegemónica (especialmente de EUA) ha sido el medio por el cual el sistema de ayuda se ha consolidado. Éste ha supuesto que los países receptores deban aceptar políticas e imposiciones externas con el propósito de beneficiar la expansión de las grandes corporaciones y empresas transnacionales. Como resultado, los dólares salidos hacia los PED como ayuda, han retornado multiplicados gracias a la apertura comercial y a las ganancias de estas compañías en medio de lo que Sogge denomina el “fundamentalismo del mercado”²⁵.

²⁴ Concretamente, este autor señala que la Cooperación para el desarrollo sería una evolución de una identidad colectiva mundial en la cual una norma internacional presiona a los estados ricos a ayudar a los estados pobres para mejorar sus condiciones pero de manera voluntaria (PAUSELLI, 2013: 87)

²⁵ Ibidem:21-22

Los aportes de este estudioso constituyen una crítica a la hegemonía, la cual ha utilizado en buena parte el sistema de ayuda para favorecer a grandes compañías privadas, disminuir el control soberano de los estados sobre las acciones de agentes externos y favorecer políticas neoliberales del “consenso de Washington”²⁶.

Sin embargo, su aporte más relevante es la explicación del constructivismo como teoría que afirma que el sistema de CID *se puede concebir principalmente en términos de ideas*²⁷. Éstas han surgido principalmente gracias al florecimiento de actores no estatales que son muy activos a la hora de intervenir por medio de diferentes organismos²⁸ presentes en los países receptores de la ayuda. Sus ideas, expandidas mundialmente a través del sistema de ayuda se refieren, por ejemplo, a la lucha contra la pobreza, las buenas prácticas de gobierno o la defensa de los derechos humanos. Según esta corriente ya no se sostiene que la ayuda se vincula al desarrollo, porque esto es un concepto que no suena bien políticamente hablando, sino que se enfoca a solucionar problemas específicos tales como los ya mencionados.

El riesgo de esta teoría constructivista que sostiene que la CID es posible desde las identidades, las ideas y el enfoque hacia problemas específicos, es que tiende a desnacionalizar las políticas e imponer las preferencias e ideologías del donante, sin mayor consideración de las idiosincrasias nacionales ni del derecho de los estados a controlar las ayudas, acciones y programas que se llevan a cabo dentro de sus fronteras.

1.7. A modo de resumen

Se han señalado seis teorías de RRII que ofrecen diferentes enfoques para entender la CID. Cada una de ellas parte de los conceptos apoyados por sus autores o defensores. Esto hace que haya una gran heterogeneidad al momento de valorar la cooperación entre países, grupos y sociedades. Unas teorías, tales como el realismo y el neorrealismo, presuponen que las elecciones racionales de los estados para buscar, respectivamente, su seguridad y su bonanza económica en el contexto de anarquía mundial, siguen prevaleciendo como elemento principal del sistema internacional. Esto deja poco espacio para considerar que la CID sea capaz de disminuir la ley del más fuerte y sustituirla por un compromiso real en favor del desarrollo y la equidad entre países.

²⁶ Ibidem:27

²⁷ Ibidem: 23

²⁸ Como ya se ha comentado antes, hay desde ONG religiosas hasta fundaciones de migrantes, pasando por organizaciones de carácter humanitario, ecológico, de apoyo a los derechos humanos, etc.

La teoría de la interdependencia mutua afirma que actualmente no sólo es posible sino necesario entablar procesos de negociación entre los países y los nuevos actores del contexto mundial. La razón es que las necesidades de unos pueden ser suplidas por las capacidades de otros por medio de una suerte de trueque de mutuo beneficio. Se aleja así de la visión tradicional de basar las RRII en el poder y vislumbra la posibilidad de que los países negocien acuerdos en diversos campos, no sólo entre ellos sino también teniendo en cuenta a los nuevos actores que han cobrado fuerza en el escenario del sistema internacional tales como las ONG, filantropías empresariales, etc.

En la misma línea positiva de aceptación de la CID en el sistema internacional, se encuentran las teorías del liberalismo institucional y del constructivismo. La primera sostiene que las organizaciones internacionales y entidades bilaterales son un ámbito en el cual las naciones menos desarrolladas tienen la oportunidad de negociar acuerdos para su crecimiento y beneficio al trasladar el punto focal de las RRII, desde la sorda búsqueda del poder, hacia otros asuntos más pragmáticos y útiles para el desarrollo de los pueblos. También enfatiza la fuerza que pueden tener iniciativas que parten de preocupaciones humanitarias y altruistas válidas para emprender acciones de desarrollo en los PED. Por lo tanto, la CID es posible a pesar de que sea frágil en medio de un mundo anárquico.

Por otra parte, el constructivismo sostiene que en las RRII actuales no es suficiente considerar las clásicas negociaciones interestatales para explicar fenómenos tales como la cooperación. Hay una serie de ideas e identidades que impulsan no sólo a los estados sino a grupos, ONG, asociaciones privadas de filantropía y organismos internacionales para actuar en el campo de la CID, enfocándose en la solución de problemas sociales de especial dificultad y relevancia. Esta construcción de ideas e identidades presiona eventualmente a los estados para la implementación de políticas públicas y acciones que generen desarrollo y un incremento de bienestar en la población. Desde luego, como se ha anotado extensamente, estas teorías tienen también un aspecto menos diáfano. Es éste lado el que es contestado y criticado por aquellos autores que no ven solamente las buenas intenciones declaradas de las organizaciones involucradas en la CID.

Este es el caso de la teoría más crítica de todas en relación a la CID, especialmente la asistencialista y que está motivada por supuestas aspiraciones altruistas. Se trata del estructuralismo, el cual interpreta la CID bajo el lente de la lucha de clases pero en el ámbito del sistema internacional donde también hay opresores y oprimidos. En este

sentido, critica a la CID por considerarla un instrumento de dominación desde el centro a la periferia y una especie de vehículo hegemónico que posibilita mantener gobiernos favorables a políticas imperialistas mediante la condicionalidad de la ayuda, la cual está supeditada, por ejemplo, a la completa apertura de los mercados de aquellos países que están recibiendo la cooperación. Huelga decir que bajo este esquema, las soberanías nacionales quedan de lado para favorecer intereses exógenos.

El estructuralismo, como alternativa, sostiene que la CID debe centrarse en el apoyo a un tipo de comercio que permita a los PED entrar en la corriente principal de la economía posicionando sus productos a precios justos en los mercados mundiales para reducir la inequidad en las transacciones internacionales.

Todas estas visiones, muchas veces contrapuestas sobre la posibilidad de una auténtica CID podrían arrojar una conclusión escéptica sobre la autenticidad, pertinencia y eficacia de las acciones que promueven el desarrollo desde países desarrollados (ayuda oficial), organizaciones multilaterales y ONG. Sin embargo, a manera de síntesis entre las afirmaciones de los defensores y detractores de la CID desde las corrientes teóricas analizadas, puede llegarse a la conclusión que ésta es posible y necesaria vista la multiplicidad de actores involucrados, no sólo desde las entidades oficiales de ayuda, sino desde tantas organizaciones de la sociedad civil que tienen el derecho de intervenir con recursos e iniciativas para contribuir a que en los países de renta baja y media se siga combatiendo la pobreza extrema y otros males.

Aunque estos esfuerzos no siempre combaten las causas estructurales de las inequidades en el mundo, pueden aportar modelos de gestión exitosos para emprendimientos de desarrollo que busquen estimular la propia capacidad local para superar la pobreza o la falta de educación. Sin embargo, estas acciones, no pueden ser esfuerzos aislados y por lo tanto, descoordinados. Deberían apuntar hacia unos mismos objetivos de desarrollo promovidos por los estados nacionales en función de sus propias agendas y no de otras impuestas desde fuera. En otras palabras, la CID es bienvenida si respeta el derecho soberano de los países de coordinar y dirigir sus esfuerzos como un complemento a la gestión del mismo Estado en favor del desarrollo.

Cuadro # 1. Posición de las principales teorías de RRII sobre la CID.

CORRIENTE TEÓRICA	POSICIÓN SOBRE CID	VISIÓN SOBRE LA CID
Realismo	Negativa	La elección racional de los países por su seguridad en el contexto internacional deja poco espacio a la Cooperación en un contexto anárquico. En todo caso, ésta es sólo un instrumento para reafirmarlo.
Neorealismo	Negativa	Pesa más la estructura del sistema internacional y sus constreñimientos a los países, la cual deja a un lado la mutua colaboración y favorece la búsqueda de intereses económicos particulares de los Estados.
Teoría interdependencia	Positiva	Las necesidades de unos pueden ser suplidas por las capacidades de otros por medio de un intercambio benéfico. Considera no sólo el papel de los Estados sino también nuevos actores (ej. Empresas, OSC, OI).
Liberalismo institucional	Positiva	Las OI y entidades bilaterales son un ámbito donde las naciones menos desarrolladas pueden negociar acuerdos de crecimiento y beneficio. Admite razones humanitarias y altruistas como motivador de la cooperación.
Estructuralismo	Negativa	La CI es un instrumento de dominación desde el centro a la periferia y una especie de vehículo hegemónico que posibilita mantener gobiernos favorables a políticas imperialistas mediante ayuda condicionada. Admite sólo la apertura de mercados como forma de cooperación.
Constructivismo	Positiva	Ideas e identidades impulsan a estados, grupos, ONG, asociaciones y OI para actuar en la CID, sobre todo, en problemas sociales relevantes. Esta construcción de ideas/identidades presiona a los estados para implementar políticas públicas de desarrollo.

Fuente: Elaboración propia a partir de las teorías estudiadas

Capítulo II

Sobre la eficacia de la CID y las acciones que promueve.

El propósito de este capítulo no es el de recopilar toda la gama de intervenciones de diversa índole que llevan a cabo estas instituciones, sino más bien sintetizar el itinerario de reuniones y propuestas seguido por los países, tanto donantes como receptores, para que sus agencias de cooperación implementen acciones de desarrollo con la mayor eficacia posible. En segundo lugar, se abordará también la interacción que han tenido las organizaciones de la sociedad civil (OSC)²⁹ con todo este proceso. Finalmente, se analizará desde un enfoque crítico, la eficacia de las acciones para promover el desarrollo que desde la CID han realizado las ONG en los PED.

2.1. El debate sobre la eficacia de la CID en ámbito internacional

Son muchos los estudios que se han realizado sobre la eficacia de la CID en los países receptores de la ayuda y así mismo, son muy diversos y numerosos los factores que en cada nación inciden para aumentar o disminuir su impacto. En general, señala Alonso, que estos estudios sobre la eficacia están lejos de llegar a resultados homogéneos pues mientras algunos señalan que la CID ha tenido impactos positivos para la economía de los países, otros concluyen que más bien han impactado negativamente en el PIB. Por lo tanto, ellos afirman que no está demostrado si la relación entre la CID y el crecimiento económico de los países es directamente proporcional aunque queda claro que se encuentra sometida a rendimientos decrecientes (ALONSO, 2011:198).

En cuanto a los apuntes sobre la posible ineficacia de la CID, el mismo autor argumenta que al ingresar recursos que no han sido generados en el país sino que vienen por concepto de ayuda, se produce un efecto parecido al de “la enfermedad holandesa”³⁰ que hacen a los países receptores más dependientes de este tipo de ingresos foráneos en detrimento del estímulo que los países necesitan para producir más bienes transables que puedan exportarse para incrementar el PIB por su propia generación de recursos. En este sentido, la CID puede llegar a ser ineficaz si sirve en su mayor parte para solventar gastos administrativos y no se canalizan hacia la generación de encadenamientos productivos locales y el consiguiente aumento del nivel de empleo.

²⁹ Dentro de las cuales se cuentan las ONG que aportan sus fondos o canalizan los de otras organizaciones, generalmente del extranjero, para promover acciones de desarrollo en los PED.

³⁰ *Ibidem*:193

Otras conclusiones importantes de este texto sobre la eficacia de la CID apuntan a que ésta es más fácilmente medible en el corto plazo antes que en el largo; esto se debe a que puede haber otros factores que impiden adjudicar solamente a la CID la constatación de ciertos efectos³¹. Así por ejemplo, en Ecuador, durante los últimos seis años (2007-2013) ha habido un clima de relativa estabilidad política, un crecimiento de los ingresos petroleros y una mayor eficacia de la recaudación impositiva; por lo tanto se ha producido un crecimiento económico por una serie de factores que no se relacionan con los fondos de la CID no reembolsable que han ingresado al país.

Se anota también que la eficacia de la CID es percibida como mayor en circunstancias en las cuales los países enfrentan restricciones que la cooperación externa alivia³². Además, es evidente que cualquier ayuda externa va a cumplir cabalmente sus cometidos de influir en el desarrollo de un país siempre y cuando las condiciones particulares del medio así se lo permitan. Para ilustrarlo, se puede comentar que en un país donde las autoridades nacionales ven a la CID como una fácil cantera de recursos gratuitos y los manejan con gran discrecionalidad, es mucho más seguro que la eficacia de los proyectos y programas ejecutados desde este ámbito disminuya ostensiblemente y que por lo tanto, los donantes se vean reacios a mantener su cooperación en esa nación.

2.2. Principales reuniones y documentos sobre la Eficacia de la Ayuda

2.2.1. Hitos sobresalientes antes de la Declaración de París (DP)

Para enfocar mejor el tema de la eficacia de la CID es indispensable describir el itinerario que se ha seguido en los últimos años en relación a las medidas y políticas propuestas para ampliarla y garantizarla. El principal actor de esta iniciativa a nivel mundial es la OCDE³³.

A modo de ejemplo, se puede mencionar que esta organización ha venido insistiendo desde hace más de dos décadas, en los foros internacionales sobre la eficacia de la CID, en la necesidad de que las acciones promovidas por la cooperación estén vinculadas

³¹ *Ibidem*:198

³² *Ibidem*:198

³³ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico; Los objetivos de esta organización, conformada en su mayoría por países industrializados, son acordar políticas comunes entre sus miembros para lograr un mayor crecimiento económico y colaborar para que otros países, con menores niveles de desarrollo, puedan también beneficiarse de la expansión de la economía y del comercio en un clima de estabilidad financiera que ayude a elevar los niveles de vida. La OCDE tiene su origen en la Organización para la Cooperación Económica Europea que en los años 50 se encontraba gestionando el Plan Marshall.

directamente a los planes nacionales de desarrollo de cada país socio (receptor). Para ello, se ha hecho una serie de propuestas a ser aplicadas a los programas y proyectos que dependen de la CID a nivel mundial. Lo ideal sería desde luego, que estas medidas sean aplicadas respetando la soberanía de cada país receptor y sin condicionalidades que conviertan a la CID en meros instrumentos hegemónicos.

Se comprende mejor los pasos que se han dado hacia la optimización de la CID si se hace referencia a los diferentes foros y reuniones de alto nivel realizados desde hace veinte años aproximadamente, no sólo para proponer medidas sino también para monitorear su aplicación en lo que a programas y proyectos de CID se refiere.

En primer lugar, hay que mencionar un antecedente que data de finales del siglo XX. En esos años, el Comité de Ayuda al Desarrollo³⁴ establece una serie de parámetros para medir el avance hacia los objetivos de reducción de la pobreza que había impulsado hasta entonces la ONU (CIDOB, 2013). En 1996 el CAD se reúne en París con el fin de iniciar el largo proceso de mejoramiento de la eficacia de la ayuda.

Entre sus constataciones se hallan la creciente desigualdad y miseria que afligen al mundo, especialmente en los países en desarrollo, en los que para el año 2000 iban a vivir cuatro quintos de la población total del mundo (OECD, 1996:5). Su interés por extender los beneficios del desarrollo llevó al CAD a plantearse nuevas maneras de enfocar las iniciativas de cooperación. Ésta, afirmaba el comité, tiene la necesidad de contar con el compromiso de todos los socios para ser exitosa y llevar a los países beneficiarios a no depender más de la ayuda sino a integrarse a la economía con su propia producción. Por otra parte, el CAD estaba consciente de que las metas de desarrollo propuestas debían ser realistas en la lucha contra la exclusión.

En aquel entonces, este comité enfatizaba los aspectos positivos que en el ámbito del crecimiento habían alcanzado los PED, por ejemplo, un aumento importante de la esperanza de vida, mayor acceso a los alimentos y a la educación, entre otros³⁵. Sin embargo, ponía también de manifiesto el gran camino que aún había que recorrer. Para no abundar en detalles, se puede citar el dato de que a inicios del siglo XXI, ciento treinta millones de niños en edad escolar estaban privados de educación.

³⁴ CAD, se trata de un comité de la OCDE que agrupa a los principales países donantes para mejorar los parámetros de calidad y coordinación en lo que se refiere a la AOD.

³⁵ El CAD sostenía que dos de los principales actores que habían sido los responsables de la consecución de estas metas eran la UNICEF y la OMS a través de sus programas de desarrollo (OECD, 1996:7).

El CAD propuso entonces tres metas que debían alcanzarse a través de varios instrumentos, uno de los cuales es la CID:

- a. El número de personas en el mundo aquejadas por la pobreza extrema debía reducirse a la mitad para el año 2015.
- b. Debía constatarse para ese año, un progreso sustancial en materia de educación primaria, igualdad de género, cuidado básico de la salud y planificación familiar.
- c. Tanto a nivel global como nacional, había que implementar medidas que reviertan los altos niveles de degradación ambiental³⁶.

Como estrategias para lograr estas ambiciosas metas, el CAD propone medidas centradas en la gente y su participación en procesos de desarrollo sustentable que ayuden a reducir la pobreza mediante el crecimiento económico. Otras medidas juzgadas como de vital importancia por el CAD fueron el fortalecimiento de las capacidades individuales e institucionales para evitar los “estados fallidos”, el mejoramiento de las capacidades de los PED para manejar y resolver problemas globales y la estimulación de las economías emergentes para que sean consideradas como socios de inversión y de comercio³⁷.

De la misma manera, para que estas metas fueran posibles, el CAD señalaba que era indispensable que tanto los países donantes como los beneficiarios asumieran una serie de responsabilidades. En resumen, los primeros debían proveer asistencia confiable y eficaz en cuanto a la movilización de recursos y a la facilitación de oportunidades de comercio a los PED. Adicionalmente, debían comprometerse a: mejorar la eficacia de la ayuda y su correspondiente monitoreo, apoyar el fortalecimiento de las propias capacidades productivas de los PED para evitar la dependencia de la ayuda, garantizar el acceso a la información y a la tecnología, fortalecer las políticas de defensa de los derechos humanos y apoyar las estrategias de desarrollo de los PED³⁸.

A los países beneficiarios se les pedía por otra parte, generar adecuadas políticas macroeconómicas³⁹, comprometerse a lograr objetivos básicos de desarrollo social y participación, incluyendo la igualdad de género, estimular la rendición de cuentas y el

³⁶ *Ibidem*:9-10

³⁷ *Ibidem*:13

³⁸ *Ibidem*:14-15

³⁹ Este es uno de los puntos que se ha denominado “condicionalidad de la ayuda” puesto que los PED están supeditados a poner en marcha medidas de apertura de mercado y otras de tinte neoliberal a cambio de la cooperación recibida.

imperio de la ley, fortalecer las capacidades humanas e institucionales y finalmente, crear un clima favorable a los emprendimientos y a la libre empresa (OECD, 1996).

La siguiente etapa de este proceso hacia la optimización de la ayuda fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación del Desarrollo, la cual se realizó en Monterrey en 2002 a la sombra de la propuesta que este organismo realizara dos años antes, es decir, los Objetivos del Milenio (ODM), cuya principal meta es la de reducir sustancialmente la pobreza extrema en el mundo para el 2015. No cabe duda que muchos programas y proyectos de la CID están planteados justamente en la línea de los ODM o han estado trabajando hacia la misma meta, antes de que éstos fueran formulados. En Washington D.C., los bancos multilaterales de desarrollo realizaron en esta misma época, una Mesa Redonda sobre Gestión por Resultados para armonizar la medición, monitoreo y gestión de las acciones de desarrollo.

Más tarde (2003) se realizó en Roma el I Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia y Calidad de la Ayuda. En esta reunión, los donantes, los cuales se pusieron de acuerdo para estandarizar sus prácticas mediante el proceso llamado de armonización de la CID. En esa oportunidad se hizo un balance de la misma. Fue una tarea conjunta tanto de países donantes como de los receptores. Como fruto de esta reunión se promulgó la Declaración de Roma acerca de los principios que debían tenerse en cuenta para lograr una mayor eficacia y coordinación de la ayuda poniendo énfasis en la alineación entre ésta y las estrategias nacionales de desarrollo⁴⁰.

2.2.2. La Declaración de París (DP – 2º Foro sobre la Eficacia de la Ayuda)

Sin duda, la reunión que más trascendencia ha tenido para estudiar la problemática de la CID fue la realizada en París en marzo de 2005. Se trata del II Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia y la Calidad de la Ayuda. De ésta emergió la DP, la cual es un documento auspiciado por los donantes y secundado por los receptores. Entre lo más destacado, reconoce no sólo que se debe incrementar el monto de la cooperación destinada a fomentar el desarrollo en los PED sino también mejorar sustancialmente su eficacia. Para ello, se plantea una serie de medidas cuya meta es la de lograr que la CID llegue a ser efectiva en su objetivo de erradicar la pobreza extrema.

⁴⁰ *Ibidem*

Estas medidas contemplan la necesidad de que los países receptores de CID asuman la responsabilidad de planificar su desarrollo a través de agendas programadas según sus propios objetivos, y que en este marco se gestionen los proyectos y programas de CID para evitar una desvinculación entre ésta y la visión de cada Estado acerca de su crecimiento. En otras palabras, cualquier colaboración, reembolsable o no, debe estar alineada con la planificación nacional y por lo tanto, con los objetivos, sistemas y procedimientos que en ella se detallan.

La DP enfatiza también que tanto los países donantes como los receptores de las ayudas son responsables ante sus propios organismos de control por el manejo dado a los proyectos ejecutados desde la CID. Éstos, adicionalmente, han de estar concebidos y realizados de modo que se evite la duplicación de esfuerzos.

Por otra parte, el documento hace hincapié en la necesidad de implementar estándares para medir el desempeño y la responsabilidad que los países receptores tienen para incrementar la eficacia de la CID en diferentes ámbitos: manejo de las finanzas públicas, evaluación ambiental, entre otros.

Estas medidas propuestas por el documento de la DP (2005) para incrementar la eficacia de la CID pueden resumirse en los siguientes principios: apropiación, alineación, armonización, gestión basada en resultados y mutua responsabilidad.

Todos éstos pueden ampliarse ligeramente para una mayor comprensión de sus contenidos y propósitos: 1). Los receptores de la ayuda están llamados a apropiarse de las intervenciones mediante la incorporación de la misma a sus propios planes nacionales de desarrollo; 2). Los donantes por su parte deben alinear sus intervenciones a los sistemas de gestión de los receptores a fin de economizar recursos; 3). Los métodos de ayuda de los donantes han de armonizarse para evitar que cada uno implemente sus propias agendas o estrategias; 4). Debe ponerse en práctica la gestión por resultados en la CID; 5). Tanto los donantes como los receptores deben rendir cuentas ante sus respectivos organismos de control.

Cuadro # 2

SÍNTESIS DE LOS PRINCIPIOS DE LA DP	
PRINCIPIO	IMPLICACIONES
APROPIACIÓN	Autoridad y coordinación efectiva de los países socios sobre sus políticas, estrategias y acciones de desarrollo
ALINEACIÓN	La ayuda de los donantes basada en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de los PED.
ARMONIZACIÓN	Las acciones de los donantes deben ser más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.
GESTIÓN POR RESULTADOS	Mejorar las decisiones y la administración de los recursos orientándolas hacia los resultados.
MUTUA RESPONSABILIDAD	Tanto donantes como socios son responsables por los resultados de las acciones de desarrollo.

Fuente: elaboración a partir de OCDE , 2008

Gráfico # 1 Pirámide sinóptica de los principios de la DP



Fuente: gráfico tomado de SANAHUJA, 2007:95

2.2.3. La Agenda de Acción de Accra (AAA – 3º Foro sobre la Eficacia)

Tres años más tarde, el III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia y la Calidad de la Ayuda, realizada en Accra (2008) propuso medidas más concretas para poner por obra lo acordado en París. Entre lo más significativo se puede mencionar que esta declaración propone involucrar en las acciones de CID y su problemática, a los parlamentos, gobiernos locales y sociedad civil. Sobre este último punto, es oportuno comentar que las llamadas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), entre las que se cuentan las ONG, ejercieron una presión significativa en la reunión de Accra.

Desde una perspectiva crítica insistieron para que los debates de la AOD⁴¹ tomen en cuenta también todo el trabajo de cooperación al desarrollo que se gestiona desde ámbitos que nos son estrictamente públicos, en cuanto no están auspiciados o financiados desde los estados nacionales sino desde organizaciones privadas o de la sociedad civil que buscan contribuir al bien común desde su libertad asociativa y capacidad de ejercer acciones de promoción del desarrollo, no para sustituir al Estado, aunque si para complementar sus esfuerzos de mejorar el nivel de vida de la población.

Accra plantea además que por lo menos un 50 % de la CID bilateral esté alineado a través de la utilización de los sistemas fiscales y presupuestarios de los PED. En cuanto a la previsión de la ayuda, los documentos sostienen que ésta debería proyectarse para períodos de tres a cinco años. Finalmente, enfatiza la necesidad de la transparencia y la mutua rendición de cuentas, tal como la DP (OCDE , 2008).

⁴¹ Ayuda Oficial al Desarrollo, es decir, la que está dirigida a países en vías de desarrollo y a institución multilateral pero destinada a receptores de la ayuda. Para ser considerada como tal debe cumplir con los siguientes requisitos: 1. Ser proporcionada por organismos oficiales, incluidos gobiernos estatales y locales, o sus organismos ejecutivos. 2. Sus transacciones deben ser administradas principalmente para promover el desarrollo y el bienestar económico de los PED; además deben ser de carácter concesional e implicar por lo menos un 25 por ciento en calidad de donación (calculado a un tipo de descuento del 10 %, en todo caso, menor que los tipos de interés del mercado) . Esta ayuda, gestionada de un Estado a otro por medio de sus agencias oficiales no incluye todas las acciones cuya meta es ayudar al desarrollo pero desde iniciativas de la sociedad civil o la empresa privada. En este sentido, el significado de las siglas CID es más amplio que AOD pues incluye tanto la cooperación oficial como la privada.

Cuadro # 3

RESUMEN DE LAS RESOLUCIONES DEL III FORO DE ALTO NIVEL SOBRE LA EFICACIA Y LA CALIDAD DE LA AYUDA – ACCRA 2008	
ÁMBITO	ACCIONES PROPUESTAS
Diálogo de propuestas de desarrollo	Donantes y socios incentivarán el diálogo con los parlamentos, autoridades locales y OSC para planificar estrategias de desarrollo incluyendo ejes transversales: equidad de género, sostenibilidad ambiental, derechos humanos y discapacidades.
Dirección y gestión del desarrollo	Los países receptores deberán identificar las áreas en las cuales necesitan capacitación. Los donantes han de responder a esta identificación mediante la asistencia técnica y otras (CSS).
Utilización de los sistemas de los PED	La primera opción para canalizar la ayuda son los sistemas nacionales, los cuales deben ser optimizados y evaluados. Al menos un 66% de la ayuda ha de proporcionarse a través de mecanismos basados en programas y un 50 % debe utilizar sistemas fiduciarios nacionales.
Costo de la ayuda	Reducir la fragmentación de la ayuda mediante la división de trabajo entre los donantes y sus iniciativas de desarrollo según las asignaciones y prioridades de los países receptores sin menoscabo de la cantidad de la ayuda a nivel individual.
Optimización de recursos	Aumentar la desvinculación de la ayuda y obtener recursos local y regionalmente de manera transparente y estimulando la responsabilidad social de las empresas.
Relación con otros actores del desarrollo	Reconocer la contribución al desarrollo de todos los actores involucrados, especialmente la CSS y el apoyo de los países de renta media. Complementar programas y mejorar políticas.
OSC	Reconocer a las OSC como agentes que complementan los esfuerzos del Estado para el desarrollo. Se les invita a coordinar sus programas con los gobiernos y aplicar la DP.
Países en situación frágil	Atacar las causas de los conflictos; garantizar la participación de las mujeres. Los donantes brindarán asistencia para el funcionamiento básico del Estado y condiciones financieras flexibles para la estabilización y la paz junto con la ONU.

Consecución de resultados	PED deben mejorar políticas y su evaluación así como sus sistemas de información. Los donantes deberán alinear su seguimiento con los sistemas nacionales. Ambos deben enfocarse a mejorar los incentivos para la eficacia de la ayuda.
Transparencia y rendición de cuentas	Tanto los donantes como los receptores deben comprometerse a aplicar mecanismos locales e internacionales de rendición involucrando a sus propios organismos de control y parlamentos mediante sistemas de información públicos e independientes.
Condicionalidad de la ayuda	Debe estar acordada por ambas partes del sistema de cooperación, basada en estrategias nacionales de desarrollo, orientada a resultados y oportunamente publicada.
Previsibilidad a mediano plazo	Fortalecer los procesos de planificación presupuestaria de los PED para integrar la información acerca de los desembolsos de ayuda recibida. Ésta deberá prever una previsión de 3 a 5 años.
Metas futuras	<ul style="list-style-type: none"> -Compromiso por implementar la DP adaptándolos a las circunstancias de cada país mediante sus planes. -Informe de aplicación de este plan de acción para el siguiente foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda en 2011. -Informar a la ONU sobre estas conclusiones cuyo cumplimiento ayudará a alcanzar los ODM de manera que se reduzca efectivamente la pobreza en el mundo y se reduzca la dependencia de la ayuda.

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE, 2008

En el período posterior a Accra, algunas críticas fueron formuladas por parte de observadores del proceso en cuanto a la aplicación real de los principios que se establecieron para mejorar la eficacia de la CID, tanto en París como en Accra. Como una muestra de las mismas, se citan tres que han sido estudiadas y expuestas por un organismo independiente⁴² y que se refieren a puntos clave tales como la apropiación o la alineación en el sentido de que las agendas de estas reuniones no fueron lo suficientemente radicales y condujeron a indebidas actitudes políticamente correctas. Por ejemplo, los cambios en el ámbito de la apropiación, en algunos países, se han limitado a

⁴² *Overseas Development Institute (ODI)*

hacer una estadística de la CID mediante matrices de monitoreo cuando son las estructuras del Estado las que deben cambiar para conseguir esa meta⁴³.

Por otra parte, este estudio insistía en persuadir a los países donantes de preocuparse menos por sus micro administraciones y más por involucrarse en los debates sobre las políticas locales de desarrollo y en las causas que originan la falta de apropiación de la CID en cada uno de los países. Finalmente, se aborda el tema de los incentivos políticos que presionan para que la cooperación no sea asumida como una propia responsabilidad del Estado (ODI, 2008:1-4).

2.2.4. El Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Busan

En la ciudad de Busan (Corea del Sur), los líderes y delegados de muchos países, reunidos en noviembre de 2011, examinaron este tema y adquirieron compromisos para que el gran objetivo de reducir la pobreza e incrementar el progreso en los PED sea garantizado. Este foro también se realizó en línea de la DP de 2005 y el AAA en 2008.

Para comprender mejor el contexto del foro de Busan hay que sintetizar los principales elementos que en los últimos años de la primera década del siglo XXI han incidido en el campo de la AOD y de la cooperación en general. Por una parte, las metas de la DP no se han cumplido sino parcialmente. En segundo lugar la crisis económica de 2008, que tuvo su epicentro en los Estados Unidos y otros países desarrollados y que influyó para que los presupuestos destinados para la AOD disminuyeran notablemente. Como consecuencia, los actores involucrados debieron optimizar los recursos mermados para, no obstante, causar un mayor impacto o efecto de desarrollo.

Finalmente, hay un tercer elemento que debe tenerse en cuenta para comprender mejor el contexto de Busan; se trata de la fuerza que han cobrado en estos últimos años los países de economías emergentes del Sur (Brasil, China, India, entre otros). Éstos han incursionado en nuevas formas de cooperación, tal como la CSS, la cual ha cobrado últimamente un auge mayor tal como lo reconoce el informe 2013 del PNUD (UNDP, 2013:56). Al mismo tiempo, se les ha presionado para que compartan la carga de la financiación del desarrollo pero no siempre se han plegado a las normativas y perspectivas de la OCDE en relación a la eficacia de la ayuda puesto que su posición es percibida desde un punto de vista de mayor horizontalidad.

⁴³ Los receptores deben ejercer un liderazgo para conducir la CID según su propia planificación.

Una novedad importante es que en Busan se considera la incorporación de nuevos actores y sectores a los cuales se propone también aplicar los principios de la DP. Se hace especial hincapié en los llamados Estados frágiles, la CSS, los nuevos donantes tales como las empresas privadas y sobre todo, las OSC⁴⁴, las cuales fueron ya consideradas agentes de desarrollo por derecho propio.

Se amplía por tanto el ámbito de la ayuda de modo que estos actores, que ya habían estado actuando en el mismo campo desde hace muchos años, sean tomados en cuenta. Así, los principios de la DP que buscan maximizar la eficacia de la cooperación también les deberían ser aplicados. Otros principios defendidos en Busan, junto con la lucha contra la pobreza, fueron la protección de los derechos humanos, la igualdad de género, el apoyo preferencial a los estados frágiles o en conflicto, la vulnerabilidad en situaciones catastróficas, el combate a la corrupción y el cambio climático.

El documento final de Busan reconoce que, en comparación a la reunión de Monterrey realizada un año atrás, en 2011 se puede apreciar un aumento significativo de la CID pero por otro lado, se muestra también que los esfuerzos siguen siendo dispares. Para remediar esta situación se propone la modernización de la cooperación mediante una alianza entre actores estatales y no estatales a fin de incrementar su eficacia.

Esto quiere decir que la meta que Busan se propone es lograr resultados sostenibles de desarrollo sin que la búsqueda de eficacia redunde en una reducción de los niveles de la ayuda, y por otra parte, reconoce el efecto catalítico de la CID en este proceso ⁴⁵ y su importancia para los fines de erradicar la pobreza, mejorar la seguridad social y alcanzar el desarrollo sostenible (4to FORO DE ALTO NIVEL SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA, 2011:2; pto. 9).

Sin embargo, el documento sostiene también que una meta no menos importante y hasta cierto punto concomitante al aumento del desarrollo es conseguir que la ayuda no genere dependencia en los países receptores; para esto la CID ha de estar en concordancia con las políticas públicas mientras que por otro lado, se deben implementar una serie de medios para que ella incida realmente en el nivel de crecimiento de un país. Estos medios pueden ser imposiciones fiscales, movilización de recursos, inversión privada, filantropía, utilización de nuevos instrumentos financieros, intercambio tecnológico, etc.

⁴⁴ Es dentro de este grupo que se incluye también a las ONG.

⁴⁵ Puede entenderse como estimulante.

En cuanto a los principios para lograr estos objetivos, Busan señala, de modo similar a París y Accra, 1). La apropiación de la CID entendida como liderazgo de los PED en relación a la ayuda recibida; con un énfasis en la incorporación de los parlamentos y gobiernos locales. 2). El enfoque a resultados que implica la alineación con las políticas locales de desarrollo y el posterior monitoreo de las iniciativas e impactos. Este control debe ser realizado contando con los marcos y esquemas nacionales y sin requerir de otros adicionales. 3). Las alianzas entre actores tanto privados como públicos y los nuevos actores (OSC, inversión privada, filantropía, CSS y cooperación triangular, etc.). Merece especial mención el papel de las OSC como actores independientes del desarrollo y proveedoras de servicios complementarios a los del Estado. 4). La transparencia y la responsabilidad compartida con énfasis en el libre acceso a la información del avance de los proyectos y manejos financieros. 5). La previsibilidad según lo convenido en Accra y la vigilancia para evitar la proliferación de canales de ayuda que dupliquen esfuerzos.

Para que todas estas buenas intenciones se plasmen, los países donantes, los receptores, los emergentes y los organismos multilaterales proponen la creación de la Alianza Global para pasar de una cooperación eficaz a la generación de un desarrollo eficaz en los PED con su consiguiente apoyo político. Pero más allá de estas declaraciones, aún quedaba pendiente la comprobación de la aplicación en la práctica de todas estas medidas que se remontan a la DP. Los gobiernos propusieron que junio de 2012 fuese la fecha tope para esta evaluación (4to FORO DE ALTO NIVEL SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA, 2011)

Cuadro # 4

RESUMEN DE COMPROMISOS DEL CUARTO FORO DE ALTO NIVEL SOBRE LA EFICACIA Y LA CALIDAD DE LA AYUDA - BUSAN 2011	
ÁMBITO	ACCIONES PROPUESTAS
Principios compartidos	-Apropiación de las prioridades de los PED según sus propias necesidades;-Enfoque en los resultados con impactos duraderos para las metas de erradicación de la pobreza y reducción de desigualdades -Realizar alianzas para el desarrollo reconociendo los diversos actores -Transparencia de cara a los ciudadanos y a los entes de control
Metas	-Apropiación democrática de las políticas y procesos de desarrollo -Alianzas horizontales: CSS y Cooperación Triangular

	<ul style="list-style-type: none"> -Fortalecer y facilitar la financiación para el desarrollo -Gestión por resultados sostenibles y concretos
Nuevos actores	<ul style="list-style-type: none"> -Complementar CNS con CSS, OSC, el sector privado y otros. -Aplicar los mismos principios de la DP y compartir experiencias y unificar las metas de desarrollo entre todos.
Calidad y eficacia de la CID	Los principios de la DP y AAA han mejorado la eficacia de la CID pero aún deben cumplirse plenamente a través de procesos de monitoreo que evidencien los cambios para optimizar la ayuda.
Apropiación, resultados y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> -Fortalecimiento de los sistemas y procedimientos nacionales. -Adopción de herramientas comunes, marcos de resultados y plataformas para evaluar el desempeño de las iniciativas de ayuda. -Mejorar las estadísticas para medir avances y evaluar impactos. -Desligar la ayuda y mejorar la relación costo-beneficio -Estimular la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres -Acción fiscalizadora de los parlamentos y apoyar a los gobiernos locales en sus funciones más allá de la prestación de servicios. -Garantizar la participación y el trabajo de las OSC
Transparencia y responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> -Poner a disposición pública toda la información sobre CID -En lo nacional, sistemas transparentes de gestión financiera -Implementar estándares comunes de información electrónica -Mantener el principio de previsibilidad de Accra (3-5 años) -Reducir la fragmentación y duplicación de canales de ayuda
Situaciones de conflicto y fragilidad	<ul style="list-style-type: none"> -Priorizar políticas legítimas, la seguridad de las personas y la justicia -Buscar el liderazgo de estos países; ayudar a fortalecer sus capacidades
Situaciones catastróficas	Reducir la vulnerabilidad mejorando las estrategias frente a los desastres; aumentar los recursos para enfrentarlos y construir infraestructura resistente.
Desarrollo eficaz	<ul style="list-style-type: none"> -Pasar de un modelo de ayuda eficaz a la de promoción de un desarrollo eficaz mediante un crecimiento sólido e incluyente. -Promover la rendición de cuentas y diseñar las propias reformas entre actores estatales y no estatales -Estimular la creación de economías de escala

	<ul style="list-style-type: none"> -Apoyar los cambios institucionales, los apalancamientos y la movilización de recursos liderados por los PED y otros actores -Evaluar y monitorear las reformas mediante la generación de datos de calidad sobre los rendimientos institucionales.
CSS y Triangular	<ul style="list-style-type: none"> -Aumentar el uso de modalidades triangulares de cooperación -Reconocer los éxitos y sinergias de estas nuevas formas -Redes de conocimiento y fortalecer las capacidades de los países
Sector privado	<ul style="list-style-type: none"> -Incluir al sector privado en la planificación para el desarrollo -Estimular las diversas formas de emprendimiento y las inversiones -Promover la cooperación orientada hacia el comercio
Corrupción y flujos ilícitos	<ul style="list-style-type: none"> -Hacer cumplir la legislación y practicar la cero tolerancia -Medidas contra el lavado de dinero, evasión fiscal y otros delitos -Cooperar eficazmente para erradicar estos crímenes
Financiación sobre el cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> -Apoyar a los países para que incluyan medidas a favor del ambiente en sus planes de desarrollo y transparenten estas acciones. -Aprender de las experiencias institucionales sobre financiación de las medidas contra el cambio climático e incluirlas en acciones de CID.
Hacia el futuro	<ul style="list-style-type: none"> -Los marcos basados en las prioridades nacionales deben servir para monitorear los esfuerzos de desarrollo de la CID. -Revisar en Junio 2012 una serie de indicadores relevantes para evaluar la puesta en práctica de estos compromisos. -Apoyar las iniciativas de los PED para monitorear la eficacia de CID -Establecer la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo para supervisar en lo político los acuerdos - El Grupo de Trabajo de la Efectividad de la Ayuda deberá reunir hasta junio 2012 la información sobre los acuerdos operativos, políticos de la Alianza Global, así como la relativa al monitoreo. -Invitar al PNUD a respaldar el trabajo de la Alianza Global.

Fuente: elaboración propia a partir de 4to FORO DE ALTO NIVEL SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA, 2011

2.2.5. Proceso de monitoreo post Busan⁴⁶

Es importante también que se examine el camino recorrido en los dos últimos años que han transcurrido después del Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda realizado en Busan. Este análisis servirá para determinar en qué medida se han cumplido los compromisos adquiridos en dicha reunión.

Una de las críticas realizadas en general a las reuniones de alto nivel sobre la eficacia de la CID es que terminan en resoluciones importantes y consensuadas pero que tienen un gran punto débil al no ser vinculantes para los estados, los cuales son los únicos elementos de gobierno que, en cada país, tienen el poder y la legitimidad necesarios para implementar cambios en las políticas que rigen la CID tanto de agencias oficiales como de OSC. Busan no ha sido la excepción, pues a pesar de su amplia temática que incluye no sólo temas de coordinación y apropiación de la ayuda sino una serie de elementos transversales, entre otros, la equidad de género o el cambio climático, sus conclusiones siguen siendo más declarativas que efectivas por la anarquía del sistema internacional en el que no hay autoridad encima de los estados nacionales.

Quizás lo más relevante de este foro, a decir de algunas organizaciones que fungen de observadores de estos procesos (CIDOB, 2013), es que los acuerdos y resoluciones fueron aprobados por países y organizaciones que anteriormente estuvieron ausentes en estos encuentros deliberativos sobre la eficacia de la CID. Así por ejemplo, destacan algunos socios donantes emergentes tales como China y Brasil, las OSC que incluyen a las ONG, los Estados Unidos, Canadá y entidades crediticias de larga trayectoria como es el caso del BID (Banco Interamericano de Desarrollo). La vinculación de estos importantes miembros sin duda ha contribuido a que los acuerdos de Busan hayan tenido un peso mayor que el de anteriores foros.

Paralelamente a los trabajos de Busan, algunos países donantes entre los que se cuentan Francia, Reino Unido, Suiza y otros, decidieron implementar un sistema de mapeo y monitoreo de proyectos financiados por la AOD y con el apoyo del BM (Banco

⁴⁶ Debido al término del período de este estudio, (inicios abril 2014), no se ha incluido en este resumen los puntos de la Reunión Ministerial sobre la eficacia de la CID (México 15-16 Abril 2014). Sin embargo, puede consultarse el siguiente enlace: <http://effectivecooperation.org/wordpress/wp-content/uploads/2014/04/FinalConsensusMexicoHLMCommunique.pdf>, en caso de que se desee ampliar el tema.

Mundial). El nombre de esta iniciativa es *Open Aid Partnership*⁴⁷ y consiste principalmente en mantener un canal abierto a través de una página web para proveer información detallada de los proyectos y programas de desarrollo en cada uno de los países donde estos donantes están colaborando. Como ejemplo, se cita el proyecto que se realiza en Chimborazo (Ecuador) cuyo objetivo es el de mejorar la producción y el acceso al mercado de las familias rurales que viven en las cuencas de los ríos Chambo y Chanchán a través de la implementación de sistemas de riego y mejoramiento de vías (WORLD BANK, 2013).

Esta es una muestra del interés de algunos de los donantes por mejorar la eficacia de la ayuda a través de medios modernos que contribuyan a transparentar la información dentro de los esfuerzos para que la AOD, y la CID en general, estén sujetas a una verdadera rendición de cuentas incluyendo la sincronización de los instrumentos de mapeo de las iniciativas de ayuda y el pilotaje de su uso en determinados países para medir el impacto de los programas de desarrollo en la población y conseguir una retroalimentación directa en los resultados de los proyectos (WORLD BANK, 2013).

En cambio, por parte de los receptores, como los estados frágiles, se ha constituido también un grupo llamado G7+⁴⁸, el cual tiene la finalidad de llegar a acuerdos comunes de intervención y reformas para que la AOD se vincule al fortalecimiento de la paz y de sus instituciones (G7 PLUS, 2013).

Aparte de estas iniciativas de grupos específicos de donantes y receptores, el logro más significativo de Busan ha sido la consolidación de la plataforma permanente de observación de la eficacia de la ayuda denominada Alianza Global para la Cooperación para el Desarrollo Efectivo⁴⁹. Esta asociación que está muy activa en el ámbito virtual sigue coordinando reuniones de trabajo⁵⁰, monitoreo y deliberación sobre la eficacia de la ayuda tal como se propuso en Busan. Puesto que no son los foros internacionales sino los estados nacionales los llamados a implementar reformas y principios, esta Alianza Global recoge y comparte información acerca de iniciativas de desarrollo que los países están realizando. Un ejemplo puede ser el uso que Indonesia está haciendo de la CID para

⁴⁷ Alianza de Ayuda Abierta

⁴⁸ Este grupo está conformado principalmente por estados africanos afectados por conflictos; ej., Somalia.

⁴⁹ *Global Partnership for Effective Development Cooperation*

⁵⁰ Por ejemplo, el Taller de Trabajo sobre CID que tuvo lugar en Seúl el 20 de noviembre de 2013 con representantes de treinta gobiernos, OSC y agencias internacionales para compartir experiencias y retos sobre la implementación de la Alianza Global en sus países (GLOBAL PARTNERSHIP, 2013).

reducir la cantidad de tierras que están bajo conflicto y proteger sus bosques húmedos. Siendo el aceite de palma un pilar de su economía, este país lleva a cabo una iniciativa liderada por el gobierno para la producción sustentable de este recurso. El proyecto está monitoreado por un servicio de verificación independiente y cuenta con la participación no sólo del Estado sino también de otros actores, organizaciones internacionales de cooperación, empresa privada y OSC, tal como fuera propuesto en el foro de Busan (GLOBAL PARTNERSHIP, 2013).

Por lo tanto, a pesar de que los principios enarbolados en Busan pueden parecer demasiado generales y poco vinculantes, se verifica que ha suscitado una serie de iniciativas lideradas tanto por gobiernos como por OSC y agencias internacionales para plasmar lo propuesto en la línea de conseguir más transparencia y eficacia de la CID. Sin embargo, hay que recalcar que son los estados los verdaderos responsables de aplicar todos los principios que se han citado y comentado en este capítulo para optimizar la eficacia de la CID en sus respectivos países. Ningún foro internacional, por muy importante que sea o por muchas adhesiones que consiga en sus declaraciones finales, será lo suficientemente vinculante como para poner en marcha las reformas sobre el terreno concreto de los proyectos y programas de ayuda internacional.

2.3. Las OSC dentro del proceso de mejoramiento de la eficacia de la CID

Un apartado completo merece el tema de las OSC dentro de todo este proceso de mejoramiento de la eficacia de la CID. Para aclarar el panorama hay que explicar que tanto las conferencias de la ONU sobre financiación al desarrollo (como Monterrey en 2002), como los primeros foros de alto nivel sobre la eficacia (especialmente Roma en 2003 que trató sobre la armonización y París en 2005 con sus célebres cinco principios) se han referido con especial prioridad a la AOD. En otras palabras, han estado dirigiendo sus recomendaciones casi exclusivamente a las acciones de desarrollo promovidas por las agencias oficiales de ayuda que gestionan proyectos en los PED por medio de sus gobiernos centrales o locales.

La inclusión de actores no estatales ha sido gradual en los foros internacionales que debaten el tema de la cooperación. Se trata de un conjunto nada despreciable de entidades u organizaciones que ya habían estado previamente muy activas en el campo de la promoción y puesta por obra de acciones de desarrollo complementando y en muchos casos incluso reemplazando las tareas del Estado en cuanto a provisión de servicios

básicos para la población necesitada. Dentro de este gran abanico se encuentran ONG, empresas privadas, grupos filantrópicos, iglesias⁵¹, etc. En general, se trata de actores no estatales u OSC que por causas muy heterogéneas realizan acciones de desarrollo que inciden en la vida pública y social de un país. Por esta razón, sin un organismo central que dirija sus acciones hacia metas comunes de desarrollo, los resultados de sus acciones pueden ser dispares e ineficaces a pesar de estar impulsados por auténticas intenciones de colaborar al bien común de una sociedad.

Las motivaciones que las OSC tienen son muy diversas. Pueden ser ideologías políticas o inspiraciones de índole religioso; la necesidad de mejorar la imagen institucional con la llamada responsabilidad social o el simple derecho de la población para auto convocarse y organizarse con el fin de mejorar sus condiciones de vida; v. gr. una asociación barrial.

2.3.1. Los principios de Estambul sobre la participación de OSC en el desarrollo

Entre la AAA, en la cual las OSC empiezan a ser reconocidas en su calidad de agentes de desarrollo, y el foro de Busan, en el cual su consideración es más explícita, hubo un evento que reunió principalmente a los delgados de las ONG para hacer oír su voz en calidad de actores esenciales dentro de las sociedades democráticas. Esta reunión, que se llevó a cabo en Estambul (Turquía) en septiembre 29 del 2010, define a las OSC como organizaciones no estatales que por derecho propio promueven el desarrollo.

Los principios expuestos en Estambul han sido establecidas como guías del trabajo de las OSC en todo el mundo, tanto en situaciones de conflictos como de paz, ya sea nivel de las bases como en la elaboración de políticas y en las más variadas situaciones, desde la asistencia humanitaria hasta programas de desarrollo a largo plazo.

A continuación se añade un cuadro que a manera de síntesis muestra los principales elementos del documento de Estambul sobre el papel de las OSC como agentes independientes de desarrollo, así como sus compromisos más relevantes:

⁵¹ En el caso de la Iglesia Católica, la rama que en los diversos países donde está presente, planifica y ejecuta oficialmente acciones de desarrollo tanto con recursos locales como foráneos es Cáritas. Ésta cuenta con una estructura paralela a la jerarquía eclesiástica, a la que sin embargo sigue estando sujeta.

Cuadro # 5

RECAPITULACIÓN DE LOS PRINCIPALES ELEMENTOS DEL DOCUMENTO DE ESTAMBUL SOBRE EL PAPEL DE LAS OSC	
ÁMBITO	PROPUESTAS
Definición de las OSC	Agentes no auspiciados por los Estados sino por su propio derecho de asociación y acción que complementan los esfuerzos oficiales en favor del desarrollo.
Características	Asociaciones diversas, voluntarias, no partidistas, autónomas, trabajadoras y dispuestas a apoyar procesos de cambio en beneficio de la sociedad
Líneas directrices que se propone para su praxis	1). Defender y promover los derechos humanos y la justicia social. 2). Fortalecer la equidad e igualdad mediante la defensa de los derechos de las mujeres. 3). Concentrarse en el empoderamiento de la gente por medio de sistemas de apropiación democrática y participativa. 4). Promover la sustentabilidad ambiental. 5). Practicar la transparencia y la rendición de cuentas. 6). Procurar alianzas paritarias y la solidaridad. 7). Crear y compartir el conocimiento y el compromiso para el mutuo aprendizaje. 8). Involucrarse en la realización de cambios positivos y sustentables.

Fuente: elaboración propia a partir de CSO-EFFECTIVENESS, 2010

2.3.2. Mensaje de las OSC a los agentes de la CID.

Conviene en este punto sintetizar las principales posturas y sugerencias que las OSC de América Latina han propuesto frente a los principios y acuerdos de Busan en relación al mejoramiento de la CID. En primer lugar, consideran que ésta ha de ser tratada como un bien público global que ayuda al financiamiento del desarrollo, a la protección de los derechos humanos y a la superación de la pobreza.

Las OSC se definen como agentes sociales de desarrollo y de política llamadas a contribuir al empoderamiento de los grupos sociales y al control de los bienes públicos, incluida la CID y sus procesos. En este ámbito, las OSC deben fortalecerse como parte del tejido organizativo de un territorio, con especial atención a la equidad de género y

organizaciones de mujeres. Por otra parte, sostienen que la CID para los PRM no debe desaparecer pues aunque esta nueva categoría parecería sugerir que son naciones donde ha mejorado el nivel de vida, las situaciones de desigualdad y exclusión persisten; por lo tanto, proponen que la CID sea reorientada para superar estos males. A continuación se presenta un resumen sobre el mensaje de las OSC a los diferentes actores de CID:

Cuadro # 6

RESUMEN DEL MENSAJE DE LAS OSC A LOS AGENTES DE AOD, GOBIERNOS NACIONALES Y OTROS ACTORES	
Mensaje principal	Las OSC son gentes sociales de desarrollo y de política de pleno derecho que contribuyen al empoderamiento de grupos sociales y al control de los bienes públicos, incluida la CID. Piden ser reconocidas como tales por el Estado.
Mensaje a los gobiernos nacionales	Las OSC piden ser reconocidas como instancias legítimas y complementarias al Estado para el apoyo al desarrollo y al interés público mediante procesos de diálogo y coparticipación en la planificación, ejecución y monitoreo.
Mensaje a los gobiernos locales	Que en la planificación para el desarrollo regional y local se tome en cuenta a las OSC presentes en estos territorios para implementar metas comunes de trabajo.
Mensaje a los agentes de AOD y CID	La CID es la manifestación de solidaridad entre naciones y apoyan la aplicación de la DP y la AAA. Con los agentes de AOD y CID en general, no quieren entrar en competencia sino aunar esfuerzos para superar la exclusión prestando ayuda y promoviendo el desarrollo en función de la sociedad, más allá de las ideologías.

Fuente: elaboración propia a partir de CSO-EFFECTIVENESS, 2010

2.4. Las críticas sobre la eficacia de la AOD y la CID

2.4.1. Críticas sobre la AOD y la CID promovidas desde la ONU y los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Cooperación

Un grupo de críticas en relación a la CID tradicional tiene que ver con la llamada OCDE⁵², la cual es una asociación de países desarrollados que se encuentran involucrados en acciones de CID hacia países en vías de desarrollo, sean de renta media o baja. Se ha dicho que mucha de la ayuda proveniente de estos países viene vinculada a una forma de medir la eficacia, a una visión y a unos criterios que no toman en cuenta los planes nacionales de desarrollo o las recomendaciones de la ONU⁵³ (AYLLÓN, 2013:139). Adicionalmente, se ha observado que ni siquiera se ha cumplido por parte de los países de la OCDE con el compromiso de destinar el 0,70 por ciento del PIB para la CID, excepto en los casos de Luxemburgo, los países escandinavos y los países bajos (OETZEL, 2010:10).

Por otra parte, la débil estructura administrativa de los países receptores hace que éstos sean más vulnerables a las presiones y a las condicionalidades de los donantes. Una de ellas, según Ayllón, es precisamente la imposición de los acuerdos de la DP que se refiere a la eficacia de la ayuda. Se critica también a la CID por haber asumido una perspectiva demasiado centrada en lo técnico, descuidando los factores fundamentales que están a la base del subdesarrollo y otros aspectos que inciden directamente en la acogida de la ayuda y sus respectivos proyectos; por ejemplo, la política, la cultura e idiosincrasia de los países⁵⁴. Peor aún, Oetzel menciona que el mismo Banco Mundial en su informe 2003-2004, reconoce que en la mayoría de los casos, la CID no llegó a los verdaderamente pobres o marginados sino que terminó por beneficiar a las capas adineradas de la sociedad o sirvió de mecanismo clientelar al servicio de los grupos de poder (OETZEL, 2010:11-13).

Los principios de la DP para mejorar la eficacia de la CID, así como los ODM propuestos por el PNUD no siempre se han consolidado para lograr un crecimiento real de los países. Hay por ejemplo, estudios que muestran que en los últimos años, especialmente a partir del 9/11 y otros eventos relacionados tales como la guerra de Irak y

⁵² Organización para la cooperación y el desarrollo económico.

⁵³ Organización de las Naciones Unidas

⁵⁴ *Ibidem*:139-140

la paranoia creada por el terrorismo internacional, gran parte de la ayuda se ha limitado a los países alineados con las políticas norteamericanas de seguridad.

El estudioso de temas de cooperación, José Antonio Sanahuja en un extenso estudio analiza algunas de las barreras que están obstaculizando la aplicación de la DP y la consecución de importantes metas de desarrollo, más concretamente, de los ODM.

Aparte del que se ha mencionado ya, este autor señala otros factores. En primer lugar, que la globalización entraña también mucha desigualdad. El discurso y la praxis neoliberal que estuvo en auge durante los años noventa preconizaba que una mayor apertura de los países al libre comercio internacional traería como consecuencia casi de natural, una notable disminución de la pobreza. Sin embargo, las crisis económicas que sufrieron en esos años los países de América Latina y los de Europa a finales de los años dos mil, evidencian que el libre mercado no soluciona *per se* la falta de desarrollo ni erradica la pobreza o la desigualdad (SANAHUJA, 2007:75).

Por otra parte, la apertura financiera conlleva otros riesgos tales como la falta de transparencia y de regulación de los mercados de productos financieros, una de cuyas consecuencias fue la crisis inmobiliaria que afectó especialmente a los Estados Unidos en 2008 y que se contagió a muchos países desarrollados. Como era de esperarse, la crisis afectó directamente los montos de la CID, especialmente la bilateral, tal como lo afirma Ribadeneira (UPS, 2007:220).

El lado “amable” de esta globalización es el representado en los ODM, los cuales al ser impulsados por la ONU, son parte de la “agenda social global”, que busca dar un rostro más humano a este fenómeno de mundialización de la economía, más abierta al libre tránsito de productos que al de seres humanos. En el fondo entonces, estos objetivos no atacan las causas estructurales de la inequidad sino que se limitan a aliviar algunos de sus síntomas más patentes, tales como la pobreza extrema.

Sanahuja comenta además que muchas políticas de AOD y CID han caído en la contradicción pues los montos de la ayuda y los proyectos que puedan ser financiados con ella no reportan tantos beneficios como los daños ocasionados a los PED por las políticas proteccionistas agrícolas o pesqueras de los países desarrollados y las restricciones migratorias. Por lo tanto los PED necesitarían de parte de los donantes una

modificación de estas políticas nocivas más que la financiación de acciones de desarrollo de escasa repercusión en las economías locales (SANAHUJA, 2007:78-80).

Otro de los problemas evidenciados es que a pesar de las buenas intenciones y las declaraciones de los foros de eficacia de la ayuda y el PNUD, ésta sigue en buena parte fragmentada⁵⁵ y está aún regida por la anarquía del sistema mundo en la cual cada estado establece discrecionalmente sus propios montos y modalidades de ayuda y muchas veces utiliza estos elementos como herramienta de imposición de políticas a los PED. Una de las consecuencias de esta realidad de la ayuda es que hay una gran variedad de fondos llamados “verticales”⁵⁶, cada uno de los cuales viene atado a sus propias agendas y proyectos que no necesariamente pasan por el tamiz de los Estados, especialmente los débiles, los cuales a cambio de ayuda, renuncian a dirigir soberanamente su desarrollo con sus propios esfuerzos y el complemento de la OAD y otros actores privados (ONG).

En cuanto a los principios de la DP, si bien Sanahuja reconoce el encomiable esfuerzo por poner en el centro del debate a los PED (ahora denominados socios), los cuales están llamados a planificar y liderar sus propios esfuerzos de desarrollo, vislumbra posibles riesgos. En primer lugar, este nuevo modelo de cooperación entraña mayor poder estatal para controlar y regir a todos los actores oficiales e independientes que promueven acciones de desarrollo con el consiguiente peligro de que se reduzcan o incluso se hostigue a las OSC que no se identifiquen o secunden las políticas oficiales.

En segundo lugar, anota que las irregularidades de los estados en los PED, tales como corrupción o la falta de diálogo puede convertirse en parte del principio de “alineación” en cuanto los donantes sólo toman en cuenta el criterio de la élite gobernante dejando a un lado a otros actores. Finalmente, señala que la condicionalidad no se elimina solamente en base a la retórica de las reuniones de alto nivel pues ésta es intrínseca a la realidad asimétrica que sigue vigente entre donantes y receptores (SANAHUJA, 2007:97-100).

Como puede verse, el hecho de que un estado esté recuperando su papel central de coordinación de la CID no está libre de tropiezos. Sin embargo, es deseable que esta nueva modalidad no ahogue la actividad de las ONG extranjeras en los países receptores.

⁵⁵ *Ibidem*:86

⁵⁶ *Ibidem*:91

2.4.2. Las críticas formuladas a la acción de las OSC y ONG que promueven acciones de desarrollo en América Latina

Las ONG, que son parte del gran conjunto de las OSC dentro de la CID, suponen un importante sector que canaliza recursos a los PED con la finalidad de financiar proyectos y programas que tienen como objetivo promover el desarrollo, especialmente de sectores marginados de la sociedad o que se encuentran en riesgo por diferentes motivos tales como los desplazamientos humanos por situaciones conflictivas. Esta visión clásica de la CID está basada en el concepto de ayudas que vienen desde países cuyo nivel de desarrollo y de ingresos es superior al de los beneficiarios.

La trayectoria de las ONG extranjeras, o locales con financiamiento externo, que promueven acciones de desarrollo, al menos en el caso de Ecuador, se remonta a más de cuarenta años con una presencia activa dentro del país. La temática sobre la eficacia de la CID en relación a estas organizaciones que promueven obras de desarrollo en los PED está relacionada con los conceptos de solidaridad, desarrollo endógeno y los proyectos inspirados en estas nociones; se encuentran estrechamente ligados a la participación pues se alejan de la lógica del “asistencialismo culposo” (BEBBINGTON, 1992:225) para plantearse iniciativas desde la lógica de la participación a través de diferentes mecanismos y procedimientos (DÁVILA 2010:30-31).

No puede dejar de abordarse aquí el cuestionamiento de las ONG ligadas a estos procesos y la eficacia de su accionar. Algunas voces de los países andinos han denunciado que los proyectos de la AOD y ONG no han acompañado a las organizaciones populares en su organización política y reivindicatoria sino que se han concentrado en temas técnicos apoyando tácitamente el *Statu Quo* de inequidad sin buscar cambios estructurales (RODRÍGUEZ-CARMONA, 2009:206-208)⁵⁷.

Aunque en general, estas organizaciones tienen en común la voluntad de contribuir al desarrollo de una región o país mediante programas o proyectos, su papel no ha estado exento de cierta polémica. Como señala Dávila, muchas mutaron su objetivo inicial que era la reivindicación de derechos, por el asistencialismo o la sola ejecución de proyectos productivos (DÁVILA 2010:36) con escaso éxito a largo plazo.

⁵⁷ A este respecto, el mismo autor señala que las ONG y agencias internacionales ponen énfasis en el discurso técnico y neutral para no ser acusadas de intromisión en los asuntos internos del país (Pg. 179).

A pesar de estas críticas, hay autores que reconocen que en el ámbito local, algunas ONG han logrado desarrollar experiencias positivas de desarrollo local y regional (VALDERRAMA, 2000:199). Un ejemplo significativo en Ecuador es el GSFPEPP; éste ha efectuado sus actividades en favor de sectores desprotegidos a través de procesos innovadores y encadenamientos productivos, cuidado ambiental, levantamiento de infraestructura, valorización cultural, etc., (TONELLO, 2010:44-45).

Otros reconocen la especificidad de las comunidades y entidades dedicadas a esta actividad, cuyo germen y motor es la acción asociativa. Estas iniciativas representan una alternativa a los mecanismos económicos clásicos y buscan posicionar productos mediante mecanismos de comercio justo en el mercado internacional para terminar con los ciclos de pobreza y relaciones asimétricas (SALTOS y VASQUEZ 2012:242-243). Por tanto, la temática de la eficacia de estos esfuerzos está en un cruce de caminos entre los conceptos de Economía Solidaria, Desarrollo Endógeno y CID.

En América Latina, estos son conceptos relativamente nuevos, especialmente si se toma en cuenta que en muchos lugares se pasó de una economía de tipo feudal basada en el latifundio y la explotación indígena (FURTADO, 1983:70), a otra de tipo liberal que tenía puesto el énfasis en el progreso material y el aumento de las ganancias para el inversionista, más no en el aspecto humano involucrado.

Durante los últimos años del siglo XX en la región, y por lo tanto también en Ecuador, tuvo su apogeo el modelo económico conocido como el neoliberalismo, el cual apuntaba a la retirada del Estado de varios ámbitos económicos para dejar que la “mano invisible del mercado”, en palabras de los defensores de este modelo, se encargara de la solución de los acuciantes problemas sociales que se habían agudizado en las llamadas décadas perdidas. En Ecuador, esta ausencia del Estado en el campo de la política social ha sido vista por el gobierno de Rafael Correa, como un vacío que había sido llenado por las acciones de ONG (BURBANO, 2013), las cuales en cierta forma reemplazaron parcialmente al Estado en varios campos de acción social, por ejemplo, la provisión de servicios básico o la educación. Actualmente tanto su eficacia como la coordinación de sus acciones han pasado a ser examinadas y monitoreadas desde un ente estatal mediante leyes y políticas públicas. Sobre este tema se tratará ampliamente en el capítulo tercero.

Por otra parte, hay que señalar también que han surgido nuevas formas de CID que complementan, y hasta cierto punto, retan la cooperación tradicional Norte-Sur, es decir,

la que supone como premisa que desde los países más desarrollados se puede importar modelos de desarrollo con más eficacia que desde otras latitudes y realidades. En este sentido, surgió desde la década de los 60, la llamada Cooperación Sur-Sur (CSS), es decir, aquella que se ha establecido entre los mismos países que anteriormente sólo eran considerados como beneficiarios.

A este nuevo tipo de cooperación se le atribuye las características de ausencia de condicionalidades, horizontalidad, complementariedad entre las partes y rentabilidad aunque sin ser un sustituto de la cooperación tradicional Norte-Sur (AYLLON, 2014: 40). La CSS apunta a generar capacidades nacionales en los PED en el marco de una nueva arquitectura de ayuda que respete la gestión soberana de los países receptores, no interfiera en sus asuntos internos y considere a todos los socios como iguales dejando a un lado las asimetrías propias de la CID clásica (ROJAS, 2011:35).

Tal es la importancia y alcance que está logrando la CSS actualmente que el informe del PNUD denominado “El Ascenso del Sur”, en el apartado referente a las nuevas formas de cooperación señala que un número cada vez mayor de PED está brindando asistencia bilateral para proyectos de desarrollo así como fondos para los mismos. A diferencia de los donantes tradicionales, su ayuda no está condicionada a cambios de política económica a pesar de que no conceden aún tantas subvenciones como aquéllos. Un ejemplo de esta asistencia del Sur hacia el Sur puede ser el programa de becas para combatir el analfabetismo y mejorar las condiciones de salud que Brasil está implementando en países socios africanos (UNDP, 2013:57).

Capítulo III

Nuevas políticas públicas sobre CINR⁵⁸ y ONG involucradas en Ecuador.

Una vez que se ha analizado los pasos dados por parte de los organismos internacionales involucrados en la CID para mejorar la eficacia y la calidad de la ayuda, se pasa a estudiar las repercusiones de acuerdos, normas y principios en Ecuador. En efecto, el país no está aislado sino que ha asistido y participado en los foros de alto nivel para la eficacia de dicha cooperación y es signatario de los compromisos en ellos establecidos, por ej., la DP (SETECI, 2011a:34).

En segundo lugar, el Estado Ecuatoriano ha plasmado estas directrices en forma de regulaciones, políticas e instituciones encargadas de poner por obra la teoría que emana de las reuniones internacionales cuyas resoluciones carecen absolutamente de fuerza si no hay estados con la suficiente voluntad política de hacer cumplir lo acordado.

En este capítulo se expondrá los motivos que el Ecuador ha tenido para implementar nuevas políticas en el ámbito general de la CINR y en el particular de las ONG extranjeras que promueven acciones de desarrollo⁵⁹.

Para lograr este objetivo, se comenzará por explicar los antecedentes históricos del manejo administrativo del Estado en este campo. Una vez terminado este tema, se desarrollará las razones de esta nueva política pública, por ejemplo, la necesidad de incrementar la coordinación, gobernabilidad y transparencia de las actividades de la CINR, así como la disminución en los aportes hacia los PRM, la cual ha incidido también en estos cambios.

En segundo lugar se sintetizarán los principios tanto del ámbito legal como del área de la planificación nacional que justifican las modificaciones implementadas por medio de tres ejes, la Constitución de la República del Ecuador, el PNBV y los Objetivos Sectoriales de la CINR. A continuación, se explicará la metodología que SETECI ha puesto en práctica para regularizar a las ONG extranjeras desde varios puntos de vista; a saber, los instrumentos legales utilizados y la recopilación de información de las ONG y la evaluación de sus actividades. Posteriormente el capítulo desarrollará el tema de la

⁵⁸ Cooperación Internacional No Reembolsable

⁵⁹ Es necesario aclarar que el Estado gestiona tanto la Cooperación reembolsable a través de SETECI y otros ministerios, como la no reembolsable por medio de SETECI.

situación actual de estas organizaciones en el país, lo cual incluye su clasificación según su procedencia, número, recursos que aportan al país, presencia por zonas geográficas y otros indicadores importantes que se han obtenido al aplicar las nuevas políticas públicas de CINR al ámbito de las ONG extranjeras. Para concluir, se hará un análisis del alcance de estas medidas según información obtenida en la SETECI.

3.1. Razones para las nuevas políticas en materia de CINR en Ecuador

3.1.1. Antecedentes históricos

Desde el punto de vista histórico, hay un largo itinerario en los últimos treinta años. Surasky, en un detenido análisis que hace sobre la evolución y situación actual de la CINR en Ecuador, con especial énfasis en el actual golpe de timón que se ha dado para re-direccionar la cooperación en sentido Sur-Sur, describe los cambios en esta área.

El autor se remonta a 1986, año en que la CINR pasó a ser coordinada por el extinto CONADE⁶⁰, el cual en 1993 creó la Agencia de Cooperación Externa para el diseño y manejo del Sistema Nacional de Cooperación. A partir de 1998, la CINR comenzó a ser coordinada por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Externa (AGECE), la cual fue sustituida en el 2000 por el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI) que dependía del Ministerio de Relaciones Internacionales. Mientras tanto, se creó la SENPLADES en febrero de 2004 como entidad técnica a cargo de la planificación nacional⁶¹.

A partir del nuevo período político marcado por un mayor impulso a la presencia del Estado como rector de la planificación y del desarrollo en el área de la CINR (año 2007), se producen los siguientes cambios de consideración: se crea el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI)⁶² en el cual intervienen el Ministerio de Relaciones Internacionales, los ministerios de Coordinación, la SENPLADES, las agencias de cooperación bilateral y multilateral, las ONG extranjeras, las instituciones sectoriales nacionales, los gobiernos nacionales, municipales y otras entidades relacionadas con la obtención de recursos externos no reembolsables.

Los siguientes cambios fueron la absorción por parte de la SENPLADES del Consejo de Modernización del Estado y la Secretaría Nacional de los ODM; y la disolución del

⁶⁰ Decreto Ejecutivo # 1757 del 14 abril 1986.

⁶¹ Decreto Ejecutivo # 1372

⁶² Decreto Ejecutivo 699

INECI y su sustitución por la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI)⁶³, la cual gozaba de autonomía técnica, administrativa y financiera pero seguía adscrita a la SENPLADES. Según Martínez, la razón por la cual la agencia estaba bajo el paraguas de este organismo era que se necesitaba perfeccionar los niveles técnicos de planificación para la CINR (2014:1). Las principales tareas de esta nueva institución pública eran alinear, armonizar y articular la cooperación con los objetivos y metas nacionales; particularmente, con la Constitución y el PNBV.

El SECI por su parte pasó a ser controlado por un Consejo Directivo con la misión de supervisar la política ecuatoriana en materia de CI. Menos de un año más tarde, éste fue reemplazado por el Comité de Cooperación Internacional (COCI) integrado por varios miembros: el Ministro de Relaciones Exteriores e Integración con voto dirimente, el secretario nacional de la SENPLADES, los ministros coordinadores de Producción, Desarrollo Social, Patrimonio Cultural y Natural, Seguridad, el representante de la AME⁶⁴ y el del Consorcio de Consejos Provinciales, además del director(a) ejecutivo (a) de AGECI, éste último sin derecho a voto.

Posteriormente, este organismo se transformó en la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI)⁶⁵, ente público que reúne la información de todas las agencias de CINR y de ONG extranjeras, analiza y aprueba los proyectos según los objetivos del PNBV. Desde su creación pasó a estar adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores y de Movilidad Humana, aunque con el mismo grado de autonomía de su predecesora, AGECI (SURASKY, 2013)⁶⁶. Puesto que esta cartera de Estado gestiona la política de RRII del país, era lógico que también el ámbito de la cooperación estuviera coordinado desde este ministerio, por medio de la SETECI (MARTÍNEZ, 2014:1).

3.1.2. Una nueva noción de gobernabilidad en la CINR

La hipótesis desde la cual hace falta partir en este estudio, es que las entidades y organizaciones que diseñan y ejecutan planes y proyectos cuya meta es contribuir al desarrollo del país en diferentes ámbitos⁶⁷, necesitan de un órgano rector que canalice

⁶³ El mismo decreto, en el art. 3

⁶⁴ Asociación de Municipalidades del Ecuador

⁶⁵ En Julio de 2010 a través del Decreto Ejecutivo # 429.

⁶⁶ Todos estos datos de este apartado han sido tomados de: SURASKY, 2013:156-165, salvo las acotaciones de la entrevista al funcionario de la SETECI (Martínez).

⁶⁷ Las ONG extranjeras han estado realizando actividades de incidencia pública por medio del diseño, formulación y ejecución de programas y proyectos en diferentes áreas tales como economía solidaria,

todas esas iniciativas, aunque provengan del ámbito público o privado, pero con incidencia en lo público. Esta matriz rectora es el PNBV, en cuanto a las grandes líneas de orientación teórica; y el plan estratégico del sector involucrado para las políticas y acciones concretas de regulación (Además de los ministerios y GAD).

De la misma manera que los bancos e instituciones financieras tienen necesidad de un organismo que controle sus actividades y regularice sus campos de acción, también las organizaciones sin fines de lucro deben regirse por normas claras que delimiten su accionar y su poder. En otras palabras, deben estar sujetas a una gobernabilidad, la cual, en palabras de Coppedge, es “*el grado en que las relaciones entre los actores poderosos obedecen a unas fórmulas estables y aceptadas*” (CORDES/PNUD, 1996).

Hay que tomar en cuenta que estas organizaciones muchas veces han suplido al Estado en distintas áreas⁶⁸. Su poder se desprende, por tanto, de los recursos que manejan, y por otra parte, de los programas y proyectos que ejecutan, de cuyo éxito depende el bienestar de las comunidades concretas. Precisamente esta relevancia implica la existencia de un organismo estatal central que dicte las directrices para su operación en el país y evalúe la marcha de sus proyectos.

Los planes y actividades de ONG no pueden ejercerse de manera aislada, tanto de los estamentos estatales como de la cultura y forma de pensar de quienes son o serán los beneficiarios de las acciones de desarrollo promovidas por estas organizaciones. En este sentido, deben ser sujetos de gobernabilidad para garantizar transparencia y buena gestión, dentro de un esquema común aunque con una autonomía suficiente que no ahogue la iniciativa personal y comunitaria de trabajar.

Un ejemplo patente se puede ver en la región oriental y en muchas otras zonas periféricas, en donde la mejor educación ha sido provista por comunidades religiosas católicas bajo la modalidad fisco-misional. En estos casos, el Estado ha provisto los recursos, o parte de ellos, pero las unidades ejecutoras han sido OSC.

Sin embargo, el universo de lo educativo es tan grande que rebasa las aspiraciones de esta tesis. De todas maneras sirve como un buen ejemplo para ilustrar el hecho de que en Ecuador, el Estado no lo ha cubierto todo. Y en cierta forma, tampoco debe hacerlo pues

ayuda a poblaciones marginadas, micro empresas, discapacidades, ambiente, niñez y adolescencia, etc.

⁶⁸ Son las áreas a las que se refiere Ortegón al citar a los expertos de Naciones Unidas (Ibídem, 2008: 47)

es inherente al ser humano organizarse con sus semejantes para diagnosticar sus problemáticas comunitarias, evaluarlas y buscar soluciones. Éste es, según lo recordaba el manifiesto de las OSC en Busan (CSO-EFFECTIVENESS, 2011), un derecho fundamental que a veces antecede a la intervención estatal oficial, la cual puede llegar en un segundo momento para reglamentar y complementar los esfuerzos de desarrollo comunitario, en lugar de anularlos.

Por lo tanto, está claro que la acción de este tipo de organizaciones, que no buscan fines lucrativos sino de servicio social, lejos de ser prohibida, debe ser permitida e incluso estimulada, siempre que sea regulada y coordinada dentro de una normativa precisa, como un elemento aliado para fortalecer el desarrollo de un país.

3.1.3. Un ámbito con poca coordinación

Dentro de la política sectorial de la CINR se ha partido en primer lugar de la constatación de la necesidad de transparentar y ordenar la gestión de las ONG y agencias de CINR. A este respecto, Rosero indicaba que se trataba de un proceso inédito en el país⁶⁹. Se deduce de estas declaraciones que el grado de incidencia de las políticas oficiales en el área era muy débil hasta antes de esta intervención.

En efecto, uno de los ámbitos en los que el Estado no tenía una presencia fuerte, durante el período de auge del neoliberalismo, fue precisamente la regulación de la CINR y de la gestión realizada por las ONG extranjeras que actuaban desde ella⁷⁰. Había pues la necesidad de recuperar la política de modo que el Estado retome su rol planificador del desarrollo, aunque sin eliminar a las OSC, en una búsqueda común de soluciones a los graves problemas contemporáneos, tales como la corrupción, crisis alimentaria o la extrema pobreza (OETZEL, 2010:13).

La intervención oficial en este campo, a partir de 2007, para regular las acciones de toda la CINR, considera que los programas y proyectos promovidos por este actor son considerados como un *complemento a los esfuerzos del propio estado en su misión de servicio público, sobre los cuales debe ejercer autoridad y control. La base para ello son las prioridades del país definidas en el PNBV*. Esta ha sido el punto de partida para la elaboración de políticas públicas cuyo propósito es establecer la soberanía nacional sobre

⁶⁹ Entrevista en El Ciudadano TV (16-09-2012), recogida en la página web de Seteci (SETECI, 2012)

⁷⁰ Sobre este tema, referirse al apartado 2.4.2.: Las críticas formuladas a la acción de las OSC y ONG que promueven acciones de desarrollo en América Latina.

las entidades dedicadas a la ejecución de planes y proyectos de desarrollo, a fin de que no se realicen al margen de la regulación oficial. Para ello, esta entidad tiene el deber de *implementar las estrategias generales de CI, las políticas y reglamentos de gestión, así como también, el desarrollo y aplicación de instrumentos de gestión* (SETECI, 2012).

Pero también los acuerdos internacionales han ayudado a poner en orden este ámbito. En particular, la adhesión del país a la DP, instrumento internacional promovido por los países de la OCDE. Aunque pudiera parecer que este paso iba a suponer una disminución de su gestión soberana en relación a la CINR, ha sido más bien un medio que le ha permitido al país exigir transparencia a los actores involucrados en ella. En efecto, Martínez afirma que antes de 2009, año en que el Ecuador se adhirió a esta declaración internacional, no se contaba con un marco legal para planificar, registrar, monitorear, dar seguimiento y evaluar la cooperación. A partir del 2009 ha sido posible reforzar la administración soberana de la CINR reduciendo, mediante este compromiso internacional, los niveles de condicionalidad y aumentando la democratización de la información así como el uso de instrumentos nacionales en el manejo de los recursos foráneos (MARTÍNEZ, 2014:1).

Otra característica importante de la nueva gestión de la política pública en relación a la CINR es su estrecha vinculación con la planificación nacional hasta el punto de que cada uno de los proyectos y programas que van a ejecutarse debe estar alineado con uno de los objetivos del PNBV para su aprobación. Rivas reconoce que, en efecto, a partir de la administración de Rafael Correa, se han realizado cambios significativos en la manera de gestionar la CINR en Ecuador, principalmente por medio de su alineación con grandes objetivos nacionales (RIVAS, 2009:2).

Otra medida importante en la línea de conseguir una gestión soberana de la CINR y de las ONG involucradas en ella, fue la que dictó la AGECI, como entidad adscrita a SENPLADES, con el fin de establecer que los recursos de la cooperación debían ser considerados como fondos públicos. Para lograr este objetivo, el gobierno ecuatoriano ordenó que los organismos de cooperación depositen los recursos destinados a sus programas y proyectos, en la Cuenta Única del Tesoro Nacional (Cuenta T). De esta manera se puede hacer un seguimiento efectivo de la ejecución de estos aportes, los cuales pasan a ser considerados parte del Presupuesto General del Estado y

adicionalmente, se pone en práctica uno de los principios de la DP, es decir, la rendición de cuentas (RIVAS, 2009:2).

Rosero señala que hay que distinguir entre los recursos que movilizan algunas ONG extranjeras y que tienen como beneficiarios a las OSC y por otra parte, los que son destinados a ser manejados y administrados por entidades públicas. En el primer caso, se trata de cooperación privada que no es el objeto de vinculación obligatoria con los objetivos del PNBV según la misma constitución⁷¹; aunque según el decreto 16⁷² las OSC están también obligadas a informar al Estado sobre sus miembros, recursos y proyectos. En el segundo caso, y según el principio de alineación, la ayuda otorgada debe estar en consonancia con el PNBV y no generar desestabilización política (ROSETO, 2011 b).

Una de las principales ventajas de esta nueva manera de gestionar la CINR es que ésta ya no se encuentra dispersa sino que se regula y canaliza de una manera homogénea, sea que se trate de Ayuda Oficial o bien de ONG que coopera con entidades públicas. Esta realidad, fue reconocida por el representante de la cooperación belga en Ecuador (RIVAS, 2009:3). En contraste, actualmente la CINR es considerada como una herramienta de la política exterior ecuatoriana, lo cual permite decidir con quién se coopera o con quién no se lo hace (SETECI, 2013 h). Este es el resultado de otro de los principios de la DP que se ha aplicado, es decir, la apropiación de la ayuda.

Rosero ha señalado sintéticamente las consecuencias de esta nueva manera de concebir la CINR, las cuales están también en consonancia con la DP. En primer lugar, la soberanía, la cual no se limita a mantener unas fronteras geográficas inalteradas sino a gobernar sin condicionalidades todos los aspectos de la vida pública. El sector del desarrollo y de la cooperación que lo apoya no debe ser la excepción. Por lo tanto, aquí el papel del Estado no puede ser pasivo sino proactivo. Más aún, el país debe encaminar estos recursos según sus propias prioridades y planes. Adicionalmente, la nueva gestión de la CINR supone un manejo adecuado de la información a través de tres pasos: *recopilación, sistematización y transparencia*.

Por lo que se refiere a los medios para regular la CINR, la misma funcionaria sostiene que se está utilizando los sistemas nacionales de gestión de los recursos públicos para

⁷¹ Art. 280: El Plan Nacional de Desarrollo (...) será de observancia obligatoria para el sector público e indicativo para los demás sectores.

⁷² Del 4 de junio de 2013

fortalecer la institucionalidad del Estado. Además, señala que hay otros dos cambios significativos. En primer lugar, la descentralización de la ayuda por medio de la asesoría y apoyo a los GAD para que puedan gestionar mejor los recursos foráneos. En segundo lugar, el fomento de la CSS desde y hacia Ecuador para fortalecer la integración latinoamericana y la inserción soberana del país en el mundo (ROSERO, 2011 a)

Sobre este último punto hay que señalar que a pesar de que Ecuador es signatario de la DP desde 2009, también ha presentado sus reparos a estos procesos. Por ejemplo, Surasky recuerda que la SETECI ha declarado su independencia en relación al conjunto de estos foros internacionales promovidos por la OCDE por considerar que siguen bajo la égida de los donantes, los cuales han tratado de manera injusta y marginal a la CSS, es decir, simplemente como un apéndice de la CNS, la cual no toma en cuenta los intereses y necesidades reales de los países del Sur Global (SURASKY, 2013:176).

3.1.4. Una nueva política pública para la transparencia y eficacia

Se ha establecido en el apartado anterior que la principal intención del Estado al implantar políticas públicas de control de los organismos de CINR ha sido regular sus acciones y proyectos según normas claras y estables. La consecuencia este proceso no debería ser otra sino maximizar la eficacia y la transparencia de la gestión.

La nueva política pública es pues la extensión lógica de los objetivos sectoriales de la SETECI, los cuales surgen a partir de los lineamientos y metas del PNBV y los mandatos constitucionales⁷³. El marco que inspira y orienta todo este proceso, está a su vez, compuesto de los siguientes elementos: transparencia y eficacia en la gestión, alineación de la CINR con la planificación nacional para el desarrollo, inserción soberana del país en el sistema mundo, integración latinoamericana y las relaciones sur-sur (SETECI, 2012). Estos son principios inspirados en la DP, explicada en el capítulo segundo de esta tesis.

En cuanto al diseño de las nuevas políticas públicas, éste debería estar sustentado no solamente sobre una base teórica sino sobre una epistemología impregnada de la realidad de los actores que van a ser los afectados por las políticas a ser implementadas; es decir,

⁷³ El artículo constitucional que determina que los programas y proyectos de desarrollo deben ser diseñados y ejecutados según una planificación nacional, es el siguiente: **Art. 280.-** El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008).

desde una base post positivista, tal como lo señala Cruz siguiendo la propuesta de Laswell (CRUZ, 2009:17). Dicho de otro modo, antes de regular hay que conocer; por esta razón, el registro de todas las ONG involucradas en la CINR ha sido la primera necesidad que la SETECI ha encontrado en el proceso de establecer nuevas políticas públicas en este ámbito⁷⁴.

Al estar en juego importantes recursos humanos y materiales que son destinados a obras de desarrollo, es incuestionable la necesidad de una coordinación permanente y efectiva tanto dentro como entre las organizaciones, es decir en los niveles *intra e inter* organizacionales (CRUZ, 2009:18).

Para coordinar mejor ambos aspectos era indispensable la existencia de un organismo oficial que vea todo el bosque y no sólo el árbol. En otras palabras, con el fin de incrementar la eficacia de la ayuda, esta entidad debería conocer los ámbitos de acción de las entidades que coordina, sus fortalezas y debilidades, a fin de organizar sus esfuerzos, tanto regionalmente como por áreas de intervención. De esta manera se evitará la duplicación de esfuerzos y el desperdicio de recursos; adicionalmente se podrá lograr que las inversiones reflejen las prioridades de la sociedad.

Los temas que deben ser objeto de una cuidadosa elaboración y evaluación de estas políticas son entre otros, prevención de la violencia doméstica, mejoras en la calidad de la educación, provisión de servicios de salud, infraestructura rural y servicios financieros para los pobres (ORTEGÓN 2008:47), es decir competencias del Estado.

Permitir que cada organización diseñe y ejecute sus propios programas, planes y proyectos sin coordinarlos por medio de un plan global, equivaldría a un equipo de fútbol, en el cual los jugadores salieran a la cancha sin más recurso que su propia habilidad individual pero sin un entrenador que los dirija para que cada uno se complemente con sus compañeros por medio de una buena estrategia. Esta metáfora ayuda a comprender el objetivo que se ha planteado la SETECI para coordinar la CINR,

⁷⁴ Hay varios pasos para la elaboración de una política pública. En el caso de la CID, también es posible identificarlos. Lo que, en palabras de Nohlen (NOHLEN, 2003: 4), se conoce como *Polity* (forma) es haber creado una entidad destinada a la coordinación y control de las organizaciones vinculadas a esta área. *Politics* (proceso) se identifica en la acción soberana del Estado para ejercer su control en un sector que había sido dejado a su libre albedrío. Finalmente, las llamadas *Policies* (contenido) se refieren a las políticas y acciones concretas que la entidad rectora ha impuesto para lograr la meta de su *Polity* sectorial.

es decir, considerarla como un complemento a los esfuerzos del Estado en el campo del desarrollo según un esquema de planificación nacional, sin obstaculizar sus operaciones.

Ahora bien, en muchas de estas áreas en las que el Estado tiene la primera responsabilidad de intervenir, hay ONG que se encuentran actuando desde hace mucho tiempo. Un ejemplo puede ser el proyecto del mejoramiento del acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes en situación de refugio en la frontera norte (provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Pichincha), el cual ha sido ejecutado por *Catholic Relief Services*. Aunque no se cuestiona la legitimidad de estas organizaciones, a menos que sus fines se hayan desvirtuado, los especialistas en políticas públicas afirman que merecen una atención y seguimiento a partir de un enfoque estratégico (ORTEGÓN, 2008:47). Y el único ente central dotado de autoridad y legitimidad democrática para establecer reglas claras a los actores involucrados en la CINR, es el Estado.

A fin de precisar mejor el propósito del registro y regularización de la ONG extranjeras, la secretaria técnica de la SETECI, Gabriela Rosero, en declaraciones a la prensa señaló que este organismo no tiene como meta expulsar indiscriminadamente a estas organizaciones sino que las nuevas políticas de CINR tienen como propósito transparentar los recursos y el cumplimiento de los fines de las ONG⁷⁵. La funcionaria señaló también que las ONG internacionales han tenido que justificar sus recursos y entregar la respectiva documentación sobre los proyectos que tienen en marcha en el país. Para cumplir con estos requisitos, han contado con el plazo de un año. Aquellas organizaciones que no lo han hecho, han debido cesar sus operaciones⁷⁶.

3.1.5. La disminución de la Ayuda hacia los PRM (Países de Renta Media)

Hay algunos analistas que señalan la visible disminución de la CID hacia Ecuador. Diego Ribadeneira señalaba en 2007 que en los últimos años la UE (como cooperación bilateral) ha sido la principal fuente de cooperación para América Latina y el Caribe, seguida de los organismos multilaterales (UPS, 2007:220). Al mismo tiempo, acotaba que la cooperación bilateral no reembolsable, especialmente la de la UE había disminuido aunque había crecido la reembolsable de organismos multilaterales.

⁷⁵ Este paso coincide con un importante principio de la DP, el de la rendición de cuentas.

⁷⁶ Entrevista en Gamavisión, recogida en la página web de Seteci (SETECI, 2012)

Otro experto en el tema, Carlos Játiva, indicaba en un encuentro acerca de Universidad, Desarrollo y Cooperación, que el hecho de que la OCDE en su clasificación de los países en base a su renta per cápita, haya catalogado a Ecuador como un PRM tomando en cuenta su PIB, es uno de los motivos para que la CINR de la EU y los EUA hacia América Latina y Ecuador hayan reducido los montos de ayuda (UPS, 2007:178). Como consecuencia, la OCDE hizo una re-priorización de la cooperación favoreciendo a los países más pobres como destinatarios de la misma; se trata especialmente de los países del África sub-sahariana⁷⁷.

La CINR también ha disminuido a causa de la desaceleración de la economía de los países desarrollados, la cual fue una consecuencia directa de la crisis 2008-2009. Por lo tanto, no sólo que el comercio mundial disminuyó, el acceso al crédito se redujo y las balanzas de pagos de muchos países sufrieron repercusiones negativas sino que también las reservas destinadas a la cooperación se vieron afectadas. Según la OCDE, por ejemplo, en 2010 algunos países donantes tales como Alemania, Francia e Italia aplicaron una reducción de aproximadamente un 30 % en el monto del porcentaje del PIB destinado a su AOD (SETECI, 2011a:17-18).

La constatación de la realidad que demuestra la reducción de la CINR a la región por parte de los países tradicionalmente donantes, impone que los países receptores tengan la necesidad de implementar políticas que permitan lograr el mayor impacto posible con menos recursos de los que antes había. No obstante, los fondos totales no-reembolsable al Ecuador en el 2010, gestionados por 216 entidades canalizadoras, alcanzaron en ese año la suma de US \$ 372.726.976,30 distribuidos en 1327 proyectos (SETECI, 2011b:13).

En resumen, el país no puede permitirse el lujo de desperdiciar recursos escasos, según un elemental axioma de economía sana y esto, sin dejar de valorar otras formas de ayuda tales como CSS y la Triangular (Ver apartado 2.4.2.), las cuales se han visto estimuladas como consecuencia de la disminución de la cooperación tradicional.

⁷⁷ En el período 1980-2000 la región recibió el 13% de los flujos mundiales, mientras que en el período 2001-2008, recibió el 9%. Ecuador, como otros países de América Latina, ha sido considerado como un país de renta media (PRM). Esta categorización ha sido calificada como “ficticia” por parte de analistas puesto que el PIB per cápita no registra adecuadamente la inequitativa distribución de la riqueza (SETECI, 2011a:8).

3.2. Principios básicos en el ámbito local para las nuevas políticas de CINR

La SETECI, en cuanto a los parámetros que se deben tener en cuenta para cumplir con su objetivo de regularizar la CINR, señala cinco ejes: la Constitución del Ecuador, el PNBV, la Agenda Soberana de CINR, el Sistema Internacional de Derechos Humanos y las declaraciones internacionales: París y Accra (SETECI, 2011:33) que ya han sido vistos. A continuación se hace un resumen de los tres primeros elementos mencionados, los cuales son la base para explicar, en los siguientes apartados, las políticas públicas que se han puesto en práctica para regularizar a las ONG extranjeras.

3.2.1. Constitución de la República del Ecuador

Desde el punto de vista de las RRII, la CID es uno de sus elementos más importantes. La Constitución se refiere a ella dentro del Título VIII (art. 416) el cual *proclama la independencia e igualdad jurídica de los Estados, la convivencia pacífica y la autodeterminación de los pueblos, así como la cooperación, la integración y la solidaridad*. En consecuencia, la Carta Magna sostiene que es el pueblo ecuatoriano el que debe dictar los intereses que el país ha de defender en la arena internacional. En este principio se entiende que está incluida la CINR y la coordinación con las ONG que actúan en este ámbito dentro del territorio nacional.

Se descarta entonces que cualquier instancia de las RRII, pueda ser instrumentalizada para hacer prevalecer sobre dichos intereses los de otros estados, corporaciones u organismos internacionales. Esta primacía de los intereses nacionales se explicita en el apartado 3 del mismo artículo: *Se condena la injerencia de los Estados en los asuntos internos de otros Estados, y cualquier forma de intervención, sea incursión armada, agresión, ocupación o bloqueo económico o militar*.

En pocas palabras, el respeto de la soberanía nacional es un requisito *sine qua non* para establecer cualquier tipo de cooperación, sea hacia el país o desde Ecuador hacia fuera (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008:art.416).

En cuanto a la vinculación entre CINR y planificación, la Nueva Constitución, en el artículo 280 determina que es competencia del Estado elaborar el Plan Nacional de Desarrollo. Por tanto, a éste deben sujetarse todas las políticas públicas que rijan a las instituciones públicas o privadas involucradas en este ámbito. Así, las OSC y ONG también deben alinear sus métodos y objetivos según esta planificación. A este respecto,

la Constitución señala las funciones CINR en cuanto elemento que debe coordinarse desde diferentes instancias del gobierno central y de la autoridad local; por ejemplo, la describe como un medio para disminuir el endeudamiento público (Art. 290), señala que el Estado debe coordinarla en cuanto es una aliada para coordinar la gestión de riesgo (Art. 389) y una ayuda al cumplimiento de las competencias de los GAD (Art. 262), provinciales (Art. 263), municipales (Art. 264) y parroquiales (Art. 267) (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008).

3.2.2. Plan Nacional del Buen Vivir

Hay una diferencia entre el sustento básico de las políticas públicas y las razones inmediatas que las fundamentan. En cuanto a los primeros, el Estado ha elaborado la Nueva Constitución y el PNBV. En dos de sus objetivos se encuentran los lineamientos que justifican la creación de toda una nueva estructura para el control de los organismos de CINR. Se trata de los objetivos 12 y 8 del PNBV 2013-2017 (5 y 11 PNBV 2009-2013). Los segundos en cambio, son los objetivos sectoriales prioritarios de la SETECI, los cuales explican de manera más específica la intencionalidad del Estado al regularizar sistemáticamente el trabajo de estas organizaciones.

El actual PNBV (2013-2017) se refiere también a la nueva posición que el país ha adoptado en relación a la CINR. Particularmente, en el objetivo 12, el cual se propone garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica del Ecuador en el mundo y la integración latinoamericana. El anterior PNBV era más específico al detallar algunas de las consecuencias de este objetivo: *Alinear la cooperación internacional con los objetivos nacionales para el Buen Vivir, institucionalizando mecanismos de rendición de cuentas y sistemas de evaluación permanente de su impacto; y definir ámbitos de acción prioritarios para esta área* (SENPLADES, 2009)⁷⁸.

El PNBV destaca aquí también que la CINR hacia los PRM ha disminuido pues se ha desplazado hacia otras regiones del mundo y por ende la CSS ha cobrado nuevo impulso⁷⁹. Sin embargo, sigue valorando la importancia de la cooperación NS, siempre

⁷⁸ Objetivo 12 numerales *f.* y *h* del PNBV 2009-2013.

⁷⁹ Sobre este tipo de cooperación, el PNBV destaca que se trata de un instrumento de integración regional y binacional donde resalta la oferta de cooperación técnica ecuatoriana (...) que permita a otras sociedades beneficiarse de lo que se hace en el país en el marco de un esquema de construcción de lazos en las relaciones internacionales (SENPLADES 2013: 343-348)

que esté planteada desde la nueva arquitectura de la ayuda, la cual ha sido delineada internacionalmente a través de un itinerario de más de veinte años (SETECI, 2011a:21)⁸⁰.

El Plan no deja de señalar que en el pasado los objetivos de la CINR en general no estaban alineados con las prioridades de desarrollo detectadas por el Estado. Actualmente, éste tiene como meta principal la transformación de la matriz productiva del país. En este sentido, se impone que como estrategia de este objetivo, la cooperación no-reembolsable lo refuerce por medio de la alineación de los recursos externos con los objetivos del PNBV mediante un énfasis en los temas de la optimización del talento humano, la asistencia técnica y la transmisión de tecnología⁸¹.

Otros elementos, que en el PNBV forman parte de la aplicación de los principios de alineación y apropiación de la CINR, son la articulación y coordinación que ésta deberá realizar con los diferentes sectores del Estado (por ejemplo los gobiernos autónomos descentralizados) y la necesidad de incentivar la cooperación mediante acuerdos bilaterales con las nuevas economías emergentes.

Finalmente, en el PNBV se resalta que la CINR ha de observar principios, valores y modelos de ayuda que respeten la soberanía nacional y la no injerencia en asuntos internos del país, promoviendo el diálogo horizontal, la igualdad de derechos y la transferencia de conocimiento sin imposición de modelos externos (SENPLADES, 2013:343). De esta manera, la CINR es un mecanismo complementario de las políticas nacionales de desarrollo, descartándose así que sea nuevamente concebida de manera asistencialista, como instrumento de dominación o simple cuña de apertura comercial. Finalmente se destaca que hay otra dimensión importante de la cooperación, la cual se mueve en sentido contrario al tradicional pues supone que desde Ecuador se están gestando acciones de cooperación hacia otros países de la región, dentro de la CSS⁸².

Como una demostración de esta realidad, SETECI en 2013 ha publicado y detallado sesenta y nueve ofertas de cooperación ecuatoriana en ocho distintos sectores. Todos ellos han sido planteados desde los principios rectores del PNBV y suponen una activa colaboración del Ecuador hacia otras naciones en problemáticas comunes a los países de

⁸⁰ Entre los puntos más relevantes están los ODM (2000), la cumbre sobre financiamiento del Desarrollo (2002), la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, la Declaración de Roma sobre armonización (2003), la Declaración de París (2005), la Agenda de Acción de Accra (2008) y el Foro de Busán (2011).

⁸¹ *Ibidem*: 348

⁸² *Ibidem*:344;348

América Latina. Se trata por ende, de un cambio de modelo de cooperación que apunta a compartir experiencias de manera recíproca, equitativa y solidaria (SETECI, 2013:14)

3.2.3. Objetivos Sectoriales (Agenda Soberana de CINR)

En un plano más concreto, es necesario señalar los objetivos sectoriales definidos por la SETECI en el marco de la Agenda Soberana de CINR además de los objetivos del PNBV. Estos dos elementos están a la base de los cambios operados en el país en relación a la cooperación y se complementan con los principios internacionales de eficacia (Cap. 2). En el siguiente cuadro se puede observar cómo estas metas nacen de la aplicación de cuatro principios básicos y dan como resultado seis macro objetivos y dieciséis políticas específicas: (Se han destacado en negrilla los principios de la DP). Cuadro # 7

LINEAMIENTOS, OBJETIVOS Y POLÍTICAS DE SETECI / CINR			
LINEAMIENTOS GENERALES			
La CINR debe respetar la soberanía	Promover la Integración regional	Complementariedad CINR hacia Estado	Fortalecimiento de la CSS
MACRO OBJETIVOS	POLÍTICAS DEL SECTOR		
1. Posicionar a la CINR como instrumento eficaz y complementario al desarrollo nacional y territorial.	1. Nueva Arquitectura del Sistema de Gobernanza de la CINR reconociendo el aporte de los países del sur.		
2. Gestión soberana, eficaz y transparente de la CINR con acceso público y gratuito.	2. Gobernanza territorial de la CINR mediante la participación, horizontalidad y descentralización.		
3. Estimular la oferta nacional de cooperación en el marco de la CSS	3. CSS: complemento de política exterior ecuatoriana, promoviendo la integración, especialmente con LA/Caribe.		
4. Nueva visión de la cooperación: fortalecer la política exterior y comercial mediante la estrategia de inserción soberana en el mundo.	4. Eliminación de la condicionalidad de la ayuda y generación de solidaridad y capacidades propias.		
	5. ALINEACIÓN/APROPIACIÓN según PNBV.		
	6. ARMONIZACIÓN y enfoques pragmáticos mediante la coordinación para generar sinergias locales y nacionales.		
	7. Delimitar la CINR según sectores prioritarios: transferencia tecnológica, conocimiento, innovación, talento humano.		
	8. Apoyar el proceso de innovación y cambio de la matriz productiva y energética del Ecuador.		
	9. Fortalecer el comercio y diversificación de mercados		
	10. Gestión soberana de la CINR: procedimientos y normas nacionales de planificación, gestión y evaluación (GESTIÓN POR RESULTADOS).		
	11. Gestión transparente que debe traducirse en MUTUA		

5. Garantizar una distribución justa y equitativa de los recursos financieros y técnicos de la cooperación.	<p>RESPONSABILIDAD de la CINR y del Estado a los ciudadanos.</p> <p>12. Fortalecimiento institucional a través del Sistema de CI – SECI-, su capacitación y asistencia técnica.</p> <p>13. Orientar la CINR hacia sectores marginados.</p> <p>14. Franja fronteriza: promover una cultura de paz, desarrollo, soberanía, biodiversidad, etc.</p>
6. Implementar el seguimiento y evaluación de los proyectos de la CINR.	<p>15. Amazonía: promover el desarrollo sustentable, compensar inequidades y fortalecer la presencia del Estado.</p> <p>16. Defender la postura nacional en las negociaciones multilaterales según enfoque histórico para resolver las causas de los problemas.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a: SETECI, 2011:34-35/ SETECI, 2013:8-9.

3.3. Metodología de las Nuevas Políticas de CINR.

Una vez que se ha analizado cuáles son los fundamentos para establecer las nuevas políticas públicas de CINR tanto en el plano internacional como en el ámbito local, conviene exponer la manera en que estas reglas se han elaborado y cuáles se han puesto en práctica. Para ello, se sintetizará los pasos que se han dado para lograr la meta de establecer reglas claras que mejoren la eficacia y transparencia de la CINR en el marco de los grandes objetivos nacionales y los principios internacionales.

Según la guía para la elaboración de políticas públicas editada por SENPLADES, los programas, planes y proyectos que se diseñen y ejecuten deben pasar por una primera etapa preparatoria y de diagnóstico del sector y que incluye alternativas de acción. La segunda etapa debe contener una propuesta de lineamientos que desemboque en la formulación de políticas, programas y proyectos. El tercer paso incluye la toma de decisiones, metas e indicadores, diseño de programas y proyectos. Finalmente, todo lo que se ha preparado pasa a ser estudiado para ser aprobado y avalado por parte del organismo de control, que en este caso es SETECI; y a nivel más general, SENPLADES.

En cuanto a las alternativas de acción, SENPLADES ha establecido los mecanismos que se debe implementar para llevar a la práctica lo que ha sido planteado en los objetivos sectoriales y las políticas (SENPLADES, 2011)⁸³. En el ámbito de la CINR, las acciones que se están realizando son muy amplias y tienen como denominador común el

⁸³ Resumen de los puntos más importantes de la guía de políticas públicas de SENPLADES.

ordenamiento y coordinación de las actividades de las entidades involucradas, tanto las que canalizan ayuda oficial entre estados (AOD) como la que es el objeto de este estudio, es decir, las ONG extranjeras o locales con financiamiento externo.

En general, las acciones que la SETECI ha implementado para reordenar y regularizar las actividades de la CINR son las siguientes: planteamiento e implementación de políticas y reglamentos de gestión⁸⁴, puesta en marcha de estrategias generales, desarrollo y aplicación de los instrumentos de gestión del Sistema Ecuatoriano de CI (SECI), negociación con la CINR, suscripción de convenios, rendición de cuentas sobre la gestión, registro de programas y proyectos, seguimiento y evaluación de los mismos e implementación del sistema de información correspondiente. Todo estos pasos son subsiguientes a la suscripción de convenios básicos de funcionamiento y registro entre las entidades de cooperación y el Estado ecuatoriano (SETECI, 2012).

3.3.1. Legalización de las ONG para su operación en el país

La SETECI, al amparo del Decreto Ejecutivo 812,⁸⁵ de las bases constitucionales, del PNBV, de sus propios objetivos y de otras leyes⁸⁶ ha especificado sus atribuciones, a saber, registrar obligatoriamente las acciones, programas y proyectos de CINR ejecutados a fin de mantener actualizada esta información (REGISTRO OFICIAL DEL ECUADOR, 2011); realizar el seguimiento y evaluación de la CINR e implementar el sistema correspondiente de información (SETECI, 2010:6).

El instrumento legal más reciente que ha sido sancionado por el gobierno ecuatoriano en su afán de regularizar la actividad de las OSC, y por lo tanto, de las ONG extranjeras también⁸⁷, es el Decreto 16⁸⁸. Éste, reconoce el derecho de la sociedad civil a asociarse libremente⁸⁹ para incidir en los procesos de desarrollo, fomentar la solidaridad, participar en asuntos de interés público, evaluar las políticas públicas y fortalecer procesos

⁸⁴ En este punto, SETECI ha priorizado la utilización obligatoria de los Sistemas Nacionales, en concordancia con la DP. Concretamente, mediante los siguientes instrumentos: el Sistema Nacional de Planificación (SNP) bajo la supervisión de SENPLADES, el Sistema Nacional de Finanzas públicas (SINFIP) que ha sido elaborado por el Ministerio de Finanzas, y el Sistema Nacional de Contratación pública que se deriva de su respectiva Ley Orgánica y se basa en los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad y participación nacional (SETECI, 2011:41-43).

⁸⁵ Del 5 de julio de 2011 (Registro Oficial 495 sobre la reforma del SECI)

⁸⁶ El Código Orgánico de Planificación y Finanzas públicas (Reg. Of. 306 del 22/10/2010; art. 69) y el Decreto Ejecutivo 699 (30/10/2007) que crea el Sist. Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI)

⁸⁷ Decreto 16; Art. 2 sobre su ámbito de aplicación.

⁸⁸ Expedido en Quito, el 04 de junio de 2013; sustituye al decreto 812.

⁸⁹ Art. 66 núm. 13 de la Constitución de la República

democráticos de las comunidades. Adicionalmente, establece los mecanismos y procedimientos para el funcionamiento del Sistema Único de Información de las Organizaciones Sociales –SUIOS- , el cual servirá para registrar y proveer toda la información relativa a la constitución de estas entidades. Se trata de una ley con procedimientos y normas para su funcionamiento, incluyendo elección de directivos, fines, aprobación de estatutos, régimen democrático interno, personalidad jurídica, patrimonio, ámbito de actividades, disolución, remisión de información, etc.

En cuanto compete a las ONG extranjeras, el Decreto Ejecutivo 16⁹⁰ les dedica toda la sección VII, la cual establece que las entidades que actúan en el país en la planificación y ejecución de programas y proyectos financiados por la CINR, deben ser regidas por la SETECI. Ésta deberá recibir la solicitud de las ONG que deseen operar en el país indicando sus fines y actividades, y posteriormente, comprobar en el extranjero la información provista. Una vez terminado este proceso, la ONG podrá ser admitida para operar en el país y deberá registrarse en el SUIOS⁹¹.

El decreto establece también otros requerimientos que las ONG deben cumplir, a saber, la firma del Convenio Básico de Funcionamiento con la SETECI, el registro de sus proyectos, el control y seguimiento de sus actividades, la identificación de sus objetos, identificación de recursos, metas y tareas específicas⁹². Señala adicionalmente las prohibiciones para las ONG y su personal; a saber, realizar actividades que atenten contra la paz y la seguridad públicas; y por otra parte, estar involucradas en acciones lucrativas, de política partidista o proselitista. Incurrir en estas prohibiciones trae como consecuencia el procedimiento para la terminación de sus actividades⁹³. Dicha resolución será comunicada por la SETECI a la ONG implicada (REGISTRO OFICIAL DEL ECUADOR, 2013).

3.3.2. Críticas al Decreto 16

Acerca del decreto 16 se ha generado una serie de reacciones desde el punto de vista de las mismas OSC y otras voces independientes. Así por ejemplo, en lo positivo se

⁹⁰ El nombre completo de este decreto es: Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas.

⁹¹ Art. 31-32

⁹² Art. 33-36

⁹³ Art. 37-38. El art. 38 señala también que el incumplimiento de lo estipulado en el Convenio de Funcionamiento entre la SETECI y una ONG en particular implica de igual manera el cese de actividades de ésta última. Por ejemplo, si no se ha enviado la información requerida acerca de la planificación de actividades y evaluación de las mismas (ROSETO: 2012).

reconoce que es un avance en el sentido de conseguir un control estatal más organizado y sistemático de asociaciones, corporaciones, fundaciones y ONG que promueven el desarrollo. Pero por otra parte, se critica que éstas se han quedado sin la potestad de negar el ingreso a sus filas a cualquier persona que tenga el interés “legítimo” de participar en ellas⁹⁴. Se considera esta norma como una inclusión forzosa (HIDALGO, 2013).

Una de las causas de disolución más controversiales que aparece en este decreto es el núm. 7 del art. 26 y los art. 37-38, los cuales establecen que una OSC y una ONG extranjera respectivamente, podrán ser disueltas por el Estado si se comprueba que se han dedicado a actividades de política partidista reservadas a los partidos y movimientos registrados en el Consejo Nacional Electoral o han incurrido en acciones de injerencia política. Esta situación ha creado inquietud en algunas organizaciones. Por ejemplo, la confederación ecuatoriana de OSC, además del punto citado, juzga como excesiva la exigencia de información minuciosa sobre la organización y miembros de las OSC (CONFEDERACIÓN ECUATORIANA DE OSC, 2013).

En el ámbito internacional, la organización *Human Rights Watch* ha manifestado que el decreto 16 supone recortes a la libertad de asociación por la obligación de las ONG de admitir a cualquier persona y la potestad del Estado de disolver cualquier OSC o expulsar a las extranjeras si se considera que han actuado en contra la seguridad y la paz pública. Esta entidad sostiene que este es un argumento demasiado vago y que podría ser instrumento para abusos del poder en contra de cualquier agrupación que manifieste una voz disidente en contra del régimen. Se vulneraría así el papel de las OSC como vigilantes de los gobiernos de turno (HUMAN RIGHTS WATCH, 2013).

Frente a estas críticas, la máxima autoridad de la SETECI ha afirmado que la intención del gobierno no es iniciar una especie de cacería de brujas en contra de las ONG sino transparentar sus actividades reconociendo que muchas de ellas han estado aportando positivamente al país pero que hay otras que no están cumpliendo con la normativa exigida, la cual debe ser aplicada sin excepciones (ROSETO, 2011 b). Sin embargo, el 4 de diciembre de 2013, en base al artículo 38 del decreto 16, ya se produjo la disolución de una ONG que fue acusada de atentar contra la paz pública al protagonizar actos de violencia e interferir en asuntos políticos al oponerse a la explotación petrolera en el Parque Nacional *Yasuní* (EL UNIVERSO, 2013) . Se trata de

⁹⁴ Art. 7; núm 10

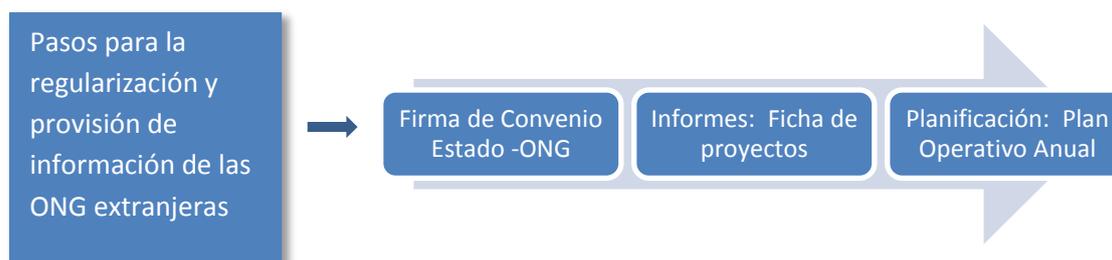
la fundación *Pachamama*, la cual ha rechazado en su sitio web la acusación de incitación a la violencia argumentada por el gobierno en base a videos policiales (FUNDACION PACHAMAMA, 2013).

3.3.3. Metodología para obtener información de las ONG extranjeras en el país

La SETECI informa que la finalidad de estas medidas aplicadas a la CINR en general y a las ONG en particular, es lograr que éstas complementen el rol dinamizador del desarrollo que el Estado tiene de suyo, especialmente en los siguientes ámbitos: estimulación de las capacidades locales, asistencia para alcanzar las metas de la planificación nacional para el desarrollo y el fortalecimiento de la institucionalidad pública del país (SETECI, 2010:6).

Para las ONG extranjeras o locales con financiamiento externo, que actúan desde el campo de la CINR, la SETECI ha establecido en primer lugar la firma de un convenio entre ellas y el Estado⁹⁵. El segundo paso consiste en su registro. Posteriormente, las ONG deben remitir anualmente la información sobre sus actividades a través de dos formatos, el primero se denomina *Ficha de Proyectos*; en este se debe remitir toda la información relativa a los programas y proyectos realizados en el año que ha concluido. El segundo es un *Plan Operativo Anual* (POA) (ver gráfico # 2); éste debe contener la planificación de los emprendimientos a ser desarrollados en el año que comienza. Todos estos datos deben ser enviados a la SETECI dentro del primer trimestre del año⁹⁶.

Gráfico # 2. Pasos para la regularización de las ONG extranjeras en Ecuador



Fuente: gráfico elaborado a partir de: (SETECI, 2011 b:6-7)

Una vez enviada toda la información, ésta es analizada durante un período de dos meses. A finales del 2010, fueron recibidos datos de más de 2000 proyectos y programas. En cuanto al contenido de los mismos, éste debe incluir los datos acerca de fuentes de financiamiento, modalidades de cooperación, objetivos de los proyectos de acuerdo al

⁹⁵ Los términos de este convenio se encuentran especificados en el decreto ejecutivo 812.

⁹⁶ *Ibidem*:8

PNBV, distribución territorial y sectorial de los recursos, beneficiarios, presupuestos y flujos financieros. De esta manera se asegura que se reporte adecuadamente tanto los orígenes como el destino de los recursos que las ONG movilizan ya sea que éstas mismas sean las entidades cooperantes o que se trate de intermediarias que consiguen financiamiento de otras fuentes, o incluso que no sean sino las ejecutoras de los proyectos (SETECI, 2010:9).

Dado que actualmente los trámites y procesos se han agilizado a través de los documentos digitales y virtuales, también los procedimientos de registro y rendición de cuentas que se ha solicitado a las ONG extranjeras se realizan de este modo. Así, en la página web de la SETECI se puede encontrar todos los formatos informativos para la gestión de la CINR, aquellos para la suscripción de convenios entre el Estado y las ONG y sus informes anuales de actividades.⁹⁷

Datos más recientes reportan que hay en total 141 organizaciones ya regularizadas que están cumpliendo esta normativa, mediante la cual han adquirido obligaciones y gozan de derechos para realizar sus actividades (SETECI , 2014 a). Este proceso ha servido para actualizar los registros y realizar un seguimiento, monitoreo y evaluación de los proyectos, facilitando su articulación y planificación a fin de conseguir su máxima eficacia según las metas nacionales y el principio de apropiación de la DP.

3.3.4. Metodología de evaluación a las ONG extranjeras

En base a los fundamentos legales explicados en el apartado 3.3.1., los principios constitucionales, el PNBV y los Objetivos Sectoriales, la SETECI tiene entre sus funciones la organización del SECI y su optimización, el seguimiento de los desembolsos de la CINR y entidades receptoras y la sistematización del conocimiento de las intervenciones. Para ello, esta institución toma en cuenta la coherencia y relevancia de los objetivos generales y específicos del proyecto con los del país, las entidades y actores involucrados; la eficacia en el logro de los resultados propuestos, la efectividad de la ejecución de recursos y la sostenibilidad del proyecto.

⁹⁷ En el siguiente link: <http://www.cooperacioninternacional.gob.ec/organizaciones-no-gubernamentales/> se encuentran los siguientes documentos de interés y utilidad para las ONG: directorios actualizados de ONG, el decreto ejecutivo 16 y el 812, instructivo para procesos de suscripción de convenios con ONG, POA, ficha de actualización de datos, formato de reporte de evaluación y ejecución de proyectos, formato sobre expertos y voluntarios, ficha de proyectos 2013, documentos para la presentación de las ONG, matriz del personal extranjero, plan operativo plurianual, propuestas de seguimiento, evaluación, fiscalización, auditoría y sostenibilidad, reportes de actividad de las ONG extranjeras en el Ecuador hasta el 2010, Atlas de las mismas en el territorio nacional y el instructivo para presentar denuncias.

En cuanto a los convenios firmados entre el Estado y las ONG, la SETECI analiza lo administrativo y legal así como la alineación de los aportes de estas entidades a la planificación nacional, sectorial y territorial según el siguiente esquema:

Cuadro # 8. Evaluación de resultados y seguimiento de convenios Estado-ONG

Procesos a evaluarse	<ul style="list-style-type: none"> Planificación: metodología, hoja de ruta, cronograma
Revisión de la Información	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto en oficina: Aplicación de ficha de información
Levantamiento de información	<ul style="list-style-type: none"> Ficha Técnica de evaluación de proyecto Ficha seguimiento a convenios en campo y oficina
Verificación	<ul style="list-style-type: none"> Observación en campo de obra física
Análisis y reporte	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de datos y reporte de evaluación
Socialización	<ul style="list-style-type: none"> Presentación de resultados a actores relacionados

Cuadro elaborado a partir de: (SETECI, 2011 b:205)

3.4. Situación actual de las ONG en Ecuador

Cuando se habla de CINR en un país en desarrollo, como Ecuador, la gama de emprendimientos y acciones que pueden considerarse derivadas de la cooperación externa es muy amplia; así, hay varios actores que ejecutan proyectos y programas sirviéndose o apoyándose en los recursos de la CINR. Estos organismos pueden ser públicos o privados; entre los primeros hay entes del gobierno central, gobiernos autónomos descentralizados y universidades; en el segundo grupo se encuentran los organismos internacionales, las ONG extranjeras tanto las registradas como las no registradas, las ONG locales, las organizaciones de la sociedad civil, la empresa privada y las universidades (SETECI, 2011b). Para su operación es necesaria la preparación de un Acuerdo Macro entre el gobierno receptor y el del país que otorga la ayuda.

Este estudio se centra principalmente en las acciones que SETECI está realizando para coordinar y controlar las acciones de desarrollo que las ONG extranjeras están realizando en el país dentro de la CINR. Se trata entonces de entidades privadas cuyas acciones canalizan recursos y realizan acciones en favor del desarrollo de otro país. Su ámbito de acción recae plenamente en las competencias de la política exterior ecuatoriana que en este caso son supervisadas por la SETECI. Rosero⁹⁸ señala que sobre las acciones

⁹⁸ (Junio 2010) Secretaria Técnica de la SETECI.

y los fondos de estas organizaciones, el gobierno está realizando un análisis puntual para garantizar que se cumpla lo propuesto en beneficio del país, sobre todo en lo social, por ej., en educación y salud (ECUADOR INMEDIATO, 2010).

En cuanto a las fuentes de financiamiento de la CINR, éstas se han reducido, como se ha visto antes; por lógica, las ONG que promueven acciones de desarrollo en países de América Latina también ha seguido la misma tendencia. Este hecho ha sido confirmado por el director de unas de las más importantes ONG que opera en Ecuador gestionando fondos de donantes internacionales, quien afirma que hace treinta años, los proyectos eran financiados desde el extranjero hasta en un ochenta por ciento⁹⁹.

A pesar de esta disminución en los montos de CINR que estas organizaciones canalizan hacia el país, su aporte al desarrollo no es de ninguna manera despreciable. Por ejemplo, en 2010 gestionaron en el país 639 proyectos (48,2% del total) por un monto de US \$ 86.840.224,53 (23,3 % del total) siendo la tercera fuente de cooperación más importante (SETECI, 2011b:11)¹⁰⁰.

La página WEB de SETECI registra hasta enero de 2014 un total de 190 ONG registradas, de las cuales 141 están operando normalmente en el país pues han suscrito su respectivo convenio de funcionamiento con el Estado ecuatoriano y han entregado sus informes anuales, planificaciones y demás información solicitada por la secretaría de cooperación. Las restantes aparecen en el informe como registradas pero presentan una serie de problemas como falta de informes u otros requisitos. Entre ellas, hay doce cuyo convenio se encuentra denunciado, lo cual quiere decir que no puede continuar sus operaciones legalmente en el país (SETECI, 2014 a)¹⁰¹. Adicionalmente, el SRI y otras entidades públicas exige a las ONG extranjeras su comprobante de habilitación expedido

⁹⁹ Afirmación del Sr. José Tonello, Director del FEPP en entrevista realizada por el autor en Marzo 2013.

¹⁰⁰ En la información más actualizada a la que se ha tenido acceso se informa que durante el 2013, los convenios con 12 ONG extranjeras se dieron por terminadas. Éstas son las siguientes: Orden Hospitalaria de la Orden de Malta (Fr.), ACD/VOCA (EUA), ISCOD (Esp.), Fundación Acción Contra el Hambre (Esp), Children of Guayaquil (EUA), ASION (Esp.), Flower Label Program (Alem.), Asociación Ada Adoptions Beratung (Alem.), Asoc. Socio Cultural Ataman (Esp.), Fund. Hans Seidel (Alem.), AIESEC (Países Bajos), Fund. Rosa Luxemburgo (Alem.) (SETECI, 2014 a).

¹⁰¹ En la información más actualizada a la que se ha tenido acceso se informa que durante el 2013, los convenios con 12 ONG extranjeras se dieron por terminadas. Éstas son las siguientes: Orden Hospitalaria de la Orden de Malta (Fr.), ACD/VOCA (EUA), ISCOD (Esp.), Fundación Acción Contra el Hambre (Esp), Children of Guayaquil (EUA), ASION (Esp.), Flower Label Program (Alem.), Asociación Ada Adoptions Beratung (Alem.), Asoc. Socio Cultural Ataman (Esp.), Fund. Hans Seidel (Alem.), AIESEC (Países Bajos), Fund. Rosa Luxemburgo (Alem.) (SETECI, 2014 a).

por la SETECI, para realizar cualquier trámite. Por lo tanto, su accionar puede tener graves repercusiones si fueran de carácter informal (MARTÍNEZ, 2014:4).

3.4.1. Tipos de ONG extranjeras que operan en Ecuador

Las ONG extranjeras pueden actuar de diferentes maneras y según el ámbito de su acción se catalogan como *Cooperantes*, *Canalizadoras* o intermediarias de recursos y *Ejecutoras*. Algunas de ellas pueden estar realizando una sola de estas funciones mientras que otras pueden tener eventualmente a su cargo más de una. El gráfico # 3 muestra en resumen los montos gestionados cada grupo de ONG. Salta a la vista que la mayor cantidad de recursos ha sido manejado por las ONG canalizadoras (año 2010).

Gráfico # 3. *Tipos de ONG extranjeras por montos invertidos y proyectos*



Gráfico elaborado a partir de (SETECI, 2011 b:17)

La ONG *cooperante* es conocida también como donante y es la que ofrece sus recursos económicos o técnicos no reembolsables al país receptor para uno o varios proyectos o programas en particular a partir de fondos de autogestión.

Por lo que se refiere a las ONG *canalizadoras*, son aquellas que reciben recursos de una entidad donante, la cual puede ser privada o pública, y los destina para la ejecución de un proyecto o programa que ella u otra organización realiza. En el primer caso se trata de una ONG que al mismo tiempo es canalizadora y ejecutora, mientras que en el segundo, la ONG canalizadora es la intermediaria entre la donante y la ejecutora.

Las ONG extranjeras canalizadoras se dividen a su vez en registradas y no registradas. Las primeras han firmado un Convenio Básico de Funcionamiento con el

Estado Ecuatoriano, obtienen sus fondos de sus países de residencia, de autogestión, de donaciones privadas, fondos concursables, etc. Este tipo de entidades aportó en 2010 al Ecuador, US \$ 118.134.225,86 a través de 108 organizaciones en 744 proyectos. Las segundas son aquellas que a pesar de no haber firmado un convenio con el Ecuador¹⁰², canalizan recursos de cooperación bi-multilateral y descentralizada. Éstas últimas, en el mismo período aportaron US \$ 1.429.934,52 divididos en 15 ONG para 33 proyectos.

Finalmente, las ONG *ejecutoras* ponen por obra las acciones, programas o proyectos de desarrollo con recursos, económicos o técnicos, provenientes de donantes extranjeros (privados o públicos). Hay tres tipos de ONG ejecutoras; las extranjeras registradas, las extranjeras no registradas y las locales con financiamiento externo. Las primeras están amparadas por el convenio que han suscrito con el Estado y deben entregar anualmente información sobre su funcionamiento. Como ya se dijo, hay organizaciones que pueden al mismo tiempo ser ejecutoras y canalizadoras. Las segundas, están funcionando sin el convenio con el Estado y por lo tanto no pueden gestionar trámites aunque reporten información a SETECI con fines tributarios.

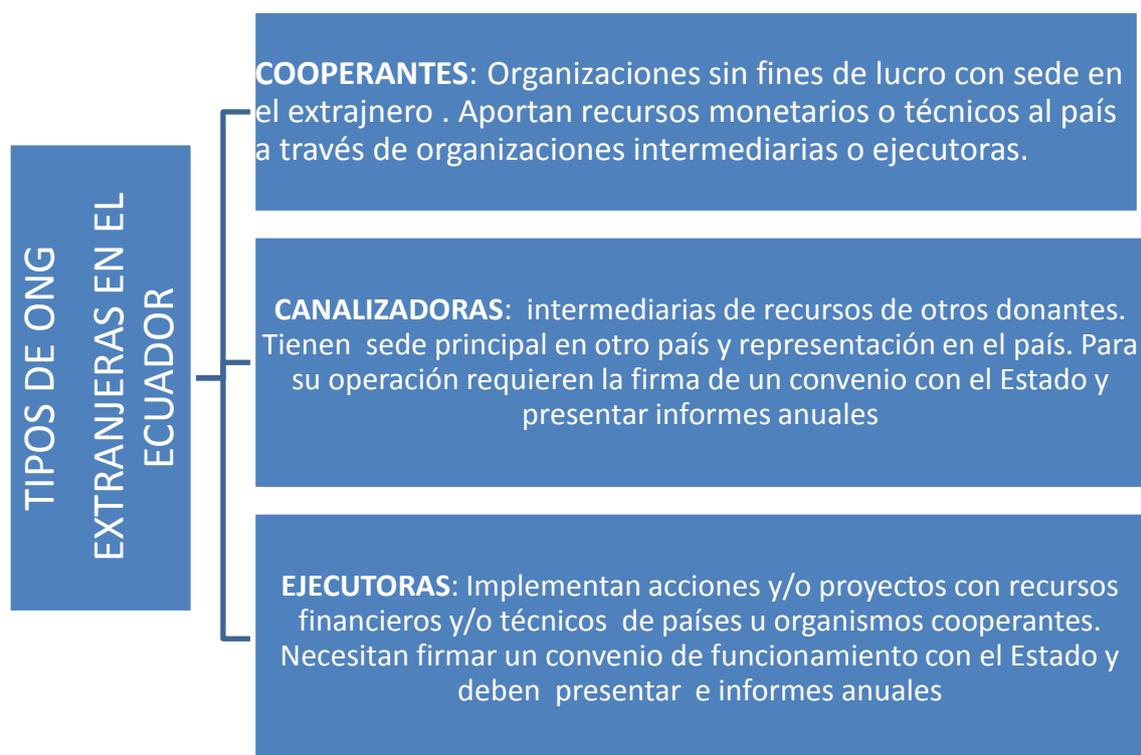
En cambio, las locales con financiamiento externo, tienen un alto grado de especialización en diferentes áreas y territorios donde el Estado no ha tenido una presencia fuerte. Se financian desde fuentes bi-multilaterales, alianzas con ONG extranjeras, fondos públicos, donaciones privadas, autogestión y aportes societarios¹⁰³.

En el siguiente cuadro puede verse de manera sinóptica los diferentes tipos de ONG extranjeras y sus definiciones correspondientes (Cuadro # 9).

¹⁰² Este dato, tomado del resumen de la actividad de las ONG en Ecuador durante el 2010, no toma en cuenta todavía que esta figura de ONG no registradas quedó fuera de la ley a partir del decreto 812 y más aún, con la vigencia del decreto 16 del 04 de junio de 2013 que establece obligatoriamente la firma de un Convenio Básico de Operación entre la ONG extranjera y el Estado, a través de la SETECI.

¹⁰³ También el Gobierno Central, GAD, organismos internacionales, OSC, empresas privadas y universidades pueden ser ejecutoras de proyectos con financiamiento externo. Sin embargo, este estudio se delimita al accionar de las ONG (SETECI, 2011b:9-15).

Cuadro # 9: *Sinopsis de los diferentes tipos de ONG extranjeras en el Ecuador*



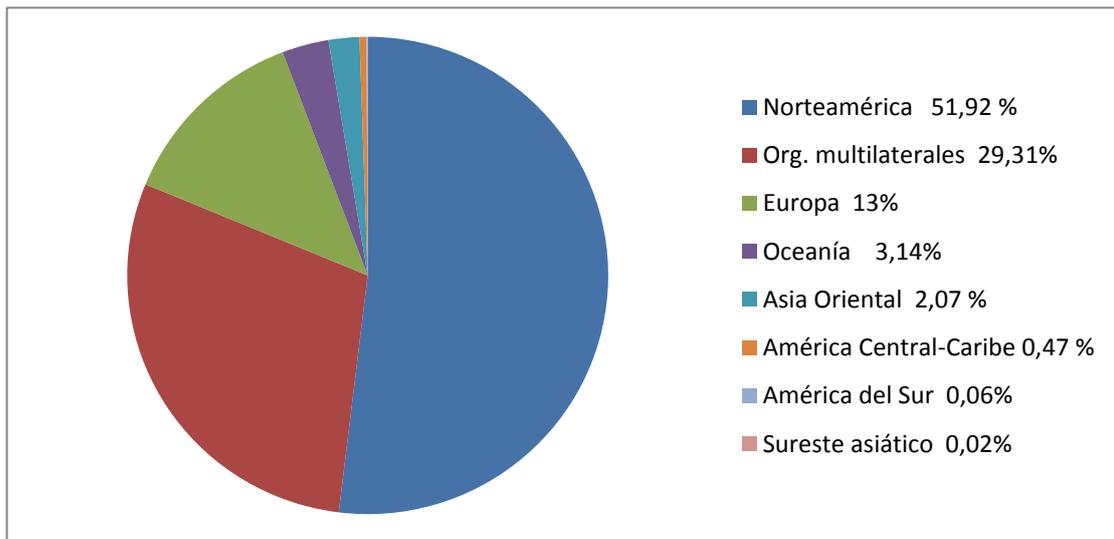
Fuente: elaboración propia a partir de: (SETECI, 2011 b:9-15)

3.4.2. ONG extranjeras según sus aportes y procedencia

Según los reportes de la SETECI, particularmente el Atlas de las ONG en Ecuador¹⁰⁴, las regiones que más aportan al país en CINR son Norteamérica, (51,92 %) y Europa (13 %, destacándose España e Italia). Sin embargo, el segundo grupo que se destaca es el de las ONG que pertenecen al ámbito de los organismos multilaterales (por ejemplo ACNUR, FAO, CAF, etc.). Hay que destacar sin embargo que entre éstos últimos la SETECI se encarga de gestionar y coordinar solamente la CINR pues algunos ofertan tanto cooperación reembolsable como no reembolsable (Gráfico # 4).

¹⁰⁴ Para el detalle del origen de los fondos y su destinación en los diferentes zonas del país, se puede consultar: <http://www.cooperacioninternacional.gob.ec/organizaciones-no-gubernamentales/>

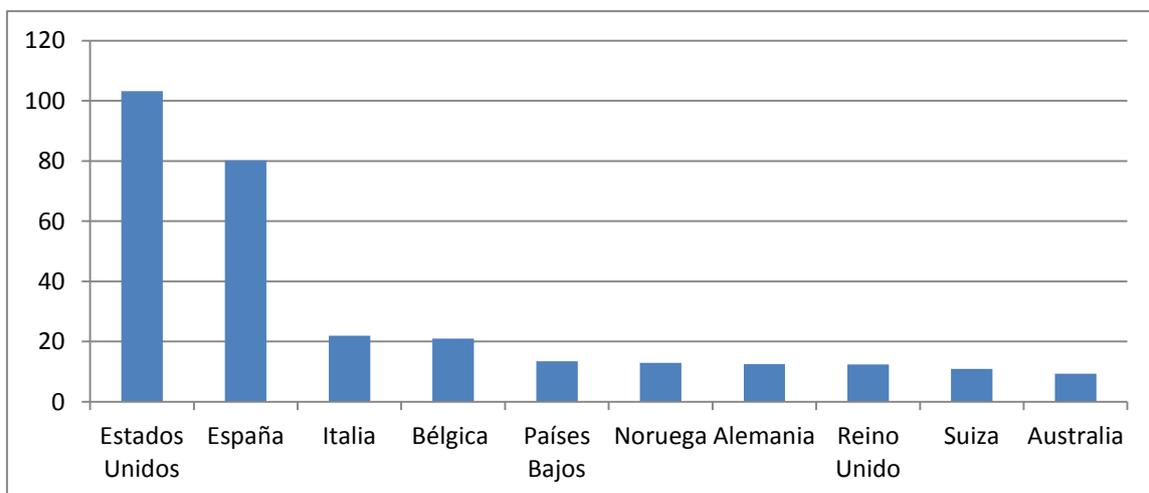
Gráfico # 4. Porcentajes de ayuda de ONG cooperantes según procedencia



Fuente: elaboración propia a partir de SETECI, 2014:16

A pesar de los últimos esfuerzos por dinamizar otros tipos de cooperación, más concretamente, la CSS y la Triangular, las cuales se presentan como proyectadas en un planos de mayor horizontalidad y respeto por las soberanías nacionales, es un hecho incontestable, al menos al tenor de las cifras, que la cooperación tradicional Norte-Sur sigue ostentando gran preeminencia en la canalización de recursos tanto financieros como técnicos al Ecuador y a otros de la región. Así lo muestra el gráfico # 5, en el que se puede identificar a las ONG que más recursos canalizan al país según sus países de procedencia, los cuales pertenecen al ámbito de la OCDE.

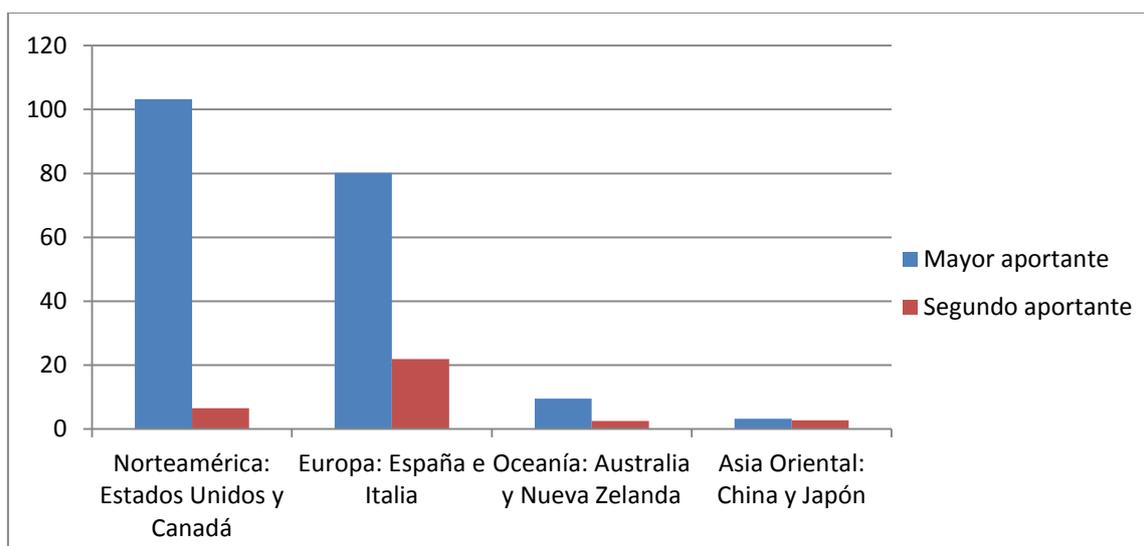
Gráfico # 5. Procedencia de ONG que más aportan al Ecuador según montos (millones de dólares, período 2007-2010).



Fuente: elaboración propia a partir de(SETECI, 2014:16

Dentro de este grupo de naciones cooperantes, se ha elaborado el gráfico # 6 que ilustra los dos mayores cooperantes de cada una de las regiones más significativas en cuanto a los montos (en millones de dólares) que han destinado al país a través de sus diferentes ONG durante el período 2007-2013.

Gráfico # 6. ONG que más aportan al Ecuador, por montos y regiones de procedencia (2007-2013).



Fuente: elaboración propia a partir de SETECI, 2014:15-16

3.4.3. ONG extranjeras en el Ecuador por zonas geográficas administrativas

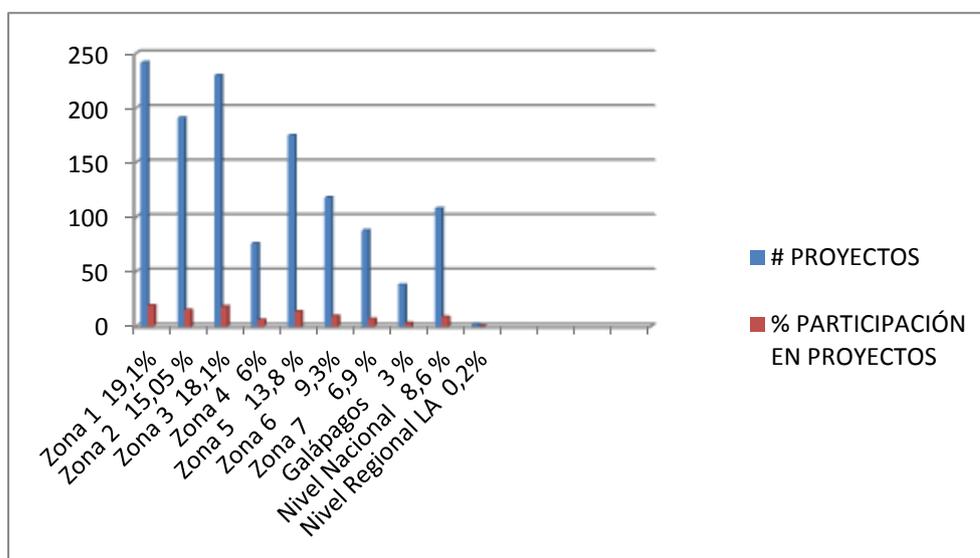
Para los fines de administración y planificación, se ha establecido en el país el Sistema Ecuatoriano de Planificación¹⁰⁵ para que los procesos de los diferentes estamentos públicos estén desconcentrados y sean eficaces según una Estrategia Territorial Nacional que incluye siete zonas más una circunscripción especial. Éstas son las siguientes: Zona 1: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos; Zona 2: Pichincha, Napo y Orellana; Zona 3: Chimborazo, Cotopaxi, Pastaza y Tungurahua; Zona 4: Santo Domingo de los Tsáchilas y Manabí; Zona 5: Santa Elena, Guayas, Los Ríos y Bolívar; Zona 6: Azuay, Cañar y Morona Santiago; Zona 7: Loja, Zamora Chinchipe y El Oro; Circunscripción Especial: Galápagos.

¹⁰⁵ La base para la creación de este sistema está compuesta por la Constitución de la República, y el PNBV en la parte que se refiere a la planificación: *La Estrategia Territorial Nacional es el conjunto de lineamientos y directrices generales para la planificación de todos los niveles de gobierno que, en función de los avances en procesos de planificación y sin menoscabo de su autonomía y competencias, deberán ser delimitados con el fin de lograr resultados favorables y sostenibles para la gestión de sus territorios* (SENPLADES, 2009:400)

Por lo tanto, también las intervenciones de las ONG extranjeras en el Ecuador han sido clasificadas según esta misma división, la cual incluye las que han actuado a nivel nacional e incluso regional latinoamericano.

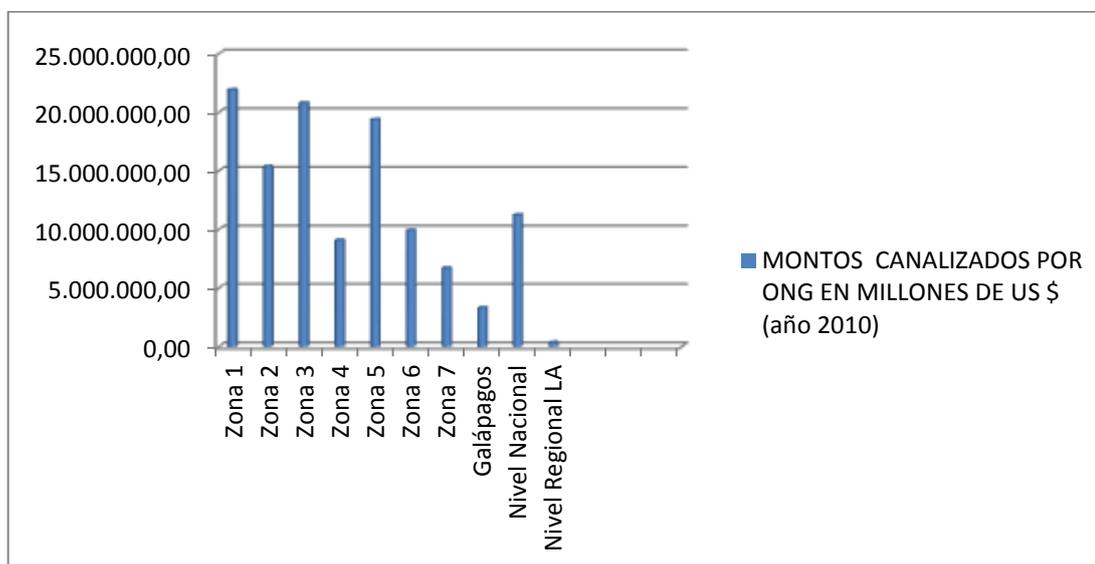
Los siguientes gráficos ilustran el número de proyectos gestionados por ONG y los porcentajes de participación en los mismos (gráfico # 7), así como los montos invertidos (gráfico # 8) según las zonas geográficas administrativas del Ecuador. Se puede observar que la zona en la que se realiza la mayor cantidad de proyectos y programas es la número 1 (Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos), seguida muy de cerca por la zona 3 (Chimborazo, Cotopaxi, Pastaza y Tungurahua). La primera corresponde a las provincias de la frontera norte, región en la cual se ha desarrollado numerosos proyectos vinculados a la generación de fuentes de trabajo, acceso a la educación, asistencia a refugiados y desplazados por el conflicto colombiano. La segunda se refiere principalmente a las provincias de la Sierra central cuya población está compuesta en buena medida por grupos indígenas tradicionalmente marginados hacia los cuales la CI se ha enfocado en las últimas cuatro décadas.

Gráfico # 7. Número de proyectos por zonas geográficas administrativas en Ecuador y porcentajes de participación en proyectos en relación al total (2010).



Fuente: elaboración propia a partir de SETECI, 2011b:21

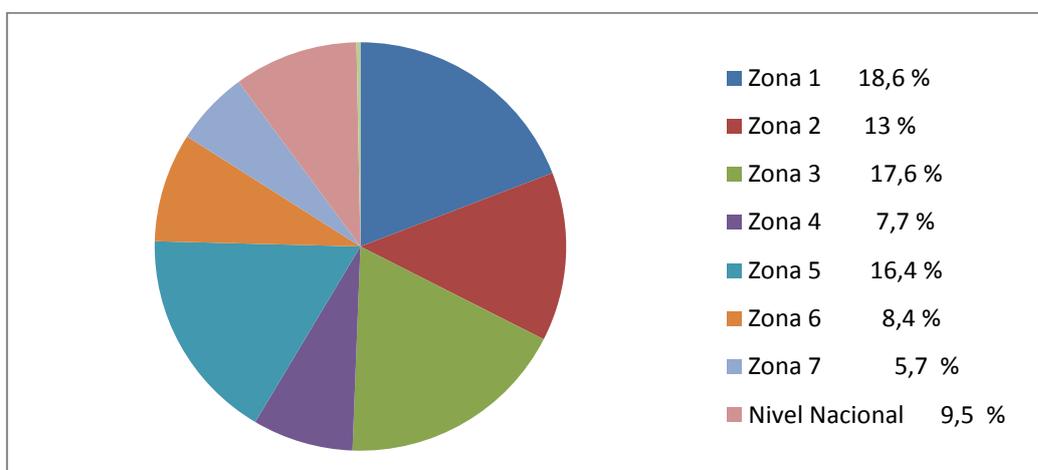
Gráfico # 8. Montos zonales de cooperación de ONG extranjeras en millones de dólares (2010) y porcentajes de participación en montos.



Fuente: elaboración propia a partir de SETECI, 2011b:21

Los porcentajes de participación en los montos de inversión de las ONG por zonas administrativas (gráfico # 9) varían ligeramente al ser comparados con el porcentaje de participación de las zonas en relación al total de proyectos en curso (ilustrado en el gráfico # 7) pero en general se mantienen los mismos niveles observados anteriormente encabezados por las zonas 1 y 3.

Gráfico # 9. Porcentajes de participación en los montos de inversión de las ONG extranjeras por zonas geográfico-administrativas (2010).



Fuente: elaboración propia a partir de SETECI, 2011b:21

3.5. Resumen de los resultados de las nuevas políticas públicas en la CINR, en particular en el ámbito de las ONG extranjeras

En términos generales, la evaluación de los seis años (2007-2013) en los que se ha venido gestando e implementado las nuevas políticas públicas de coordinación de la CINR y de las ONG extranjeras, es positiva en términos de sus logros y metas conseguidas; entre otras, la renegociación de los acuerdos de cooperación con los Estados Unidos bajo las premisas de cooperación y transparencia en un enfoque dirigido a fortalecer los temas de transferencia de tecnología y capacitación profesional¹⁰⁶; firma de convenios de cooperación con algunos países latinoamericanos tales como Brasil, Colombia y Chile en diversas áreas: tecnologías innovadoras, competitividad, formación de funcionarios, modernización de procesos agro-productivos, fomento productivo, superación de la pobreza, inclusión social, etc.; asistencia técnica del Ecuador, en el marco del énfasis dado a la CSS, a otros países de la región: El Salvador, Guatemala y Haití, a través de la SETECI; gestión de recursos para formación del talento humano por 2,5 millones de dólares con la Cooperación Española; evaluación de la cooperación de la Unión Europea hacia el Ecuador. Con esta entidad se ha gestionado recursos por 23,5 millones de dólares para apoyo social y el compromiso de entregar otros 42,8 millones para el cambio de la matriz productiva y el fortalecimiento de pequeñas y medianas industrias en el período 2013-2015 (SETECI, 2012).

Como una muestra de los resultados del proceso de regularización de las ONG extranjeras, se puede citar el caso de la Unión Europea, que es uno de los mayores socios cooperantes que tiene el país. SETECI mantiene en línea un registro actualizado de las todas estas organizaciones que operan en el país¹⁰⁷. Se trata de un listado bastante completo, a partir del cual se ha obtenido el siguiente resumen¹⁰⁸:

¹⁰⁶ Sobre la agencia norteamericana USAID, sus términos de cooperación han sido reformulados por el Estado para evitar cualquier riesgo de injerencia política, según informa SETECI. Sin embargo, más recientemente, esta agencia cesó sus operaciones en el país debido a que ambos gobiernos no llegaron a un acuerdo que les permita la firma de un acuerdo macro para la continuación de los proyectos que estaban siendo financiados por esta agencia oficial de ayuda extranjera.

¹⁰⁷ http://www.seteci.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=34&Itemid=119

¹⁰⁸ Fuente: la indicada en la nota precedente; elaboración propia

Cuadro # 10. Número de ONG europeas registradas en la SETECI según países

País europeo de origen	ONG europeas de CID en el Ecuador	Registradas (en regla)
Alemania	10	10
Austria	2	2
Bélgica	6	5
Dinamarca	1	1
España	33	30
Francia	2	2
Holanda	6	6
Italia	28	24
Noruega	3	3
Reino Unido	7	5
Suecia	2	2
Suiza	6	6

Fuente: elaboración propia a partir de SETECI, 2011 b

En cuanto a las ONG extranjeras en general, a inicios del 2014 son 141 las ONG internacionales que han presentado la documentación respectiva indicando sus propósitos, principales actividades, recursos y demás información. Las que no han cumplido con este requisito, amparado legalmente en el decreto 16, no cuentan ya con el permiso de operación del Estado, y por lo tanto se encuentran actuando en situación de informalidad e incluso ilegalidad de acuerdo a la legislación mencionada¹⁰⁹.

De acuerdo a la investigación realizada tanto a nivel documental como por medio de entrevistas a los funcionarios encargados de las ONG en la SETECI, se puede deducir que el grado de conocimiento que hay del número, actividades y resultados de las organizaciones foráneas que están actuando en el país dentro del campo de la promoción del desarrollo en sus diferentes áreas, es mucho mayor al que había antes del año 2007. Una prueba patente de lo dicho es la información que esta secretaría ofrece abiertamente

¹⁰⁹ Para la información completa, remitirse al apartado 3.4 sobre la situación actual de las ONG extranjeras en Ecuador según la información de la SETECI.

al público en general a través de su portal web sobre las ONG, sus principios, objetivos, áreas de trabajo, estatus legal y demás datos¹¹⁰.

Por lo que se refiere a la calidad de la cooperación brindada por estas organizaciones bajo las nuevas políticas públicas, se evidencia también un cambio significativo pues los parámetros para admitir y evaluar la cooperación eran anteriormente los establecidos por la CAD (antes del período estudiado), mientras que actualmente la medida que determina el funcionamiento y el impacto de la CINR son las prioridades, realidades y diversidades culturales del país según su propio plan y modelo de desarrollo.

Este aspecto de mejora cualitativa de la gestión de las ONG implica también que se ha pasado de un modelo de coordinación que se limitaba a aspectos formales (documentación, listas de funcionarios y de proyectos, etc.) a una gestión pública que exige a las ONG un balance técnico y jurídico para que puedan actuar en el Ecuador, además de verificar que sus actividades estén alineadas con la planificación nacional y la agenda sectorial de CINR y no desde visiones aisladas.

Como consecuencia, y a pesar de que algunos requerimientos legales (decreto 16) pueden haber parecido excesivos a ciertas ONG, con estas nuevas políticas se ha involucrado más a los beneficiarios de las intervenciones y se ha mejorado los procesos de planificación, ejecución, evaluación y rendición de cuentas de estas organizaciones como complemento a los esfuerzos del Estado (MARTÍNEZ, 2014:2).

En definitiva, la situación anterior de las ONG extranjeras se caracterizaba por una serie de gestiones desvinculadas de cada una de ellas mientras que, en palabras de Martínez, gracias a las nuevas políticas implementadas en el área,

Ahora se cuenta con un marco institucional y regulatorio de la gestión y planificación que permite un mayor entendimiento entre los actores, los procedimientos técnicos están más claros y se ha entendido la necesidad de generar un círculo virtuoso de la información que permita planificar de mejor manera las intervenciones y que sirva para la toma de decisiones futuras (2014:3)¹¹¹.

¹¹⁰ <http://www.cooperacioninternacional.gob.ec/organizaciones-no-gubernamentales/>

¹¹¹ Estas conclusiones sobre la situación actual de las ONG extranjeras en el país desde el punto de vista de la SETECI se han escrito en buena parte, en base a la entrevista concedida por parte de Iván Martínez, funcionario de esta secretaria a cargo de la coordinación de esta área de la CINR, el 17 de febrero de 2014.

Capítulo IV

Puntos de vista de ONG extranjeras sobre el efecto de los cambios estudiados.

Para la realización de este capítulo se prevé estudiar tres diferentes ONG extranjeras que reciben fondos de la CINR a fin de establecer objetivamente cuáles han sido los efectos de los cambios señalados en los anteriores capítulos.

En una publicación virtual reciente, SETECI ha señalado que actualmente están registradas 141 ONG extranjeras que realizan acciones de desarrollo en diferentes áreas (COOPERACIÓN INTERNACIONAL, 2013). En una entrevista a un funcionario de la SETECI¹¹², se pudo conocer que ésta ha identificado 22 sectores en la cooperación internacional, talento humano, ciencia y tecnología, la reconversión productiva, ambiente, etc. Por otra parte, esta institución analiza cada proyecto, que eventualmente se convierte en programa, según cinco parámetros que deberán ser analizados: seguimiento, evaluación, fiscalización, auditoría y sostenibilidad (SETECI, 2013 g). Como una muestra, se puede citar que en el último informe de esta secretaría, se menciona que se ha incorporado el manual de evaluación por resultados de los proyectos de CINR (10 01 2014), el cual recoge precisamente estos parámetros además de la eficacia, pertinencia y alineación con las políticas y prioridades nacionales (SETECI, 2014 b).

El objetivo principal en este capítulo será entonces determinar los resultados que se han obtenido en estas variables dentro del trabajo de las ONG estudiadas para demostrar si efectivamente hay mayor control y coordinación por parte del Estado en la ejecución de estas iniciativas que promueven el desarrollo endógeno en el país.

Será por lo tanto necesario recoger el punto de vista de las ONG extranjeras o locales con financiamiento externo que ejecutan proyectos de desarrollo, con el fin de determinar hasta qué punto la nueva política de regulación de la CINR en el Ecuador les han afectado y cuáles son los principales cambios que dichas reformas les ha supuesto en la manera de planificar y evaluar sus proyectos.

Los puntos de referencia para este análisis serán la nueva política pública que ha implementado SETECI, inspirada en los lineamientos actuales del Estado (Constitución, PNBV, Objetivos sectoriales) y los principios que rigen la CID. Por otra parte, las

¹¹² Ing. David Cisneros, responsable del análisis de los proyectos presentados por la cooperación internacional a SETCI. Entrevista realizada el 26/08/13.

herramientas para recopilar la información han sido dos: una encuesta en línea dirigida a todas las ONG registradas¹¹³ (archivos SETECI), y entrevistas a tres ONG:

1. Grupo Social Fondo Ecuatoriano *Populorum Progressio* (GSFEPP). Se trata de una ONG ejecutora local con financiamiento externo que realiza varios proyectos de apoyo productivo, comercio justo y economía popular en 20 provincias del país.
2. *Catholic Relief Services*, CRS, cuya sede principal se encuentra en los Estados Unidos de América (SETECI, 2013 e). Es una ONG extranjera responsable tanto de la canalización de fondos como de la ejecución de los proyectos. Esta organización realiza varios proyectos de ayuda al desarrollo, sobre todo en el campo de la educación, en la zona de la frontera norte (provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Pichincha).
3. “*CARE*” internacional, presente en Ecuador desde 1962. Actúa como canalizadora de fondos y ejecutora. Esta organización realiza proyectos en los sectores de seguridad alimentaria, construcción de infraestructura, servicios básicos, organización comunitaria y respuesta a emergencias (CARE, 2013).

4.1. Grupo Social Fondo Ecuatoriano *Populorum Progressio*

Para conocer hasta qué punto la nueva política pública de CINR han tenido impacto en los programas y/o proyectos de esta ONG, se entrevistó a su director, José Tonello, cuyos puntos de vista se describen a continuación. Adicionalmente, se ha consultado documentos informativos de esta organización (TONELLO, 2014)¹¹⁴. El orden de la exposición sigue la entrevista cuyas preguntas se encuentran en el anexo Núm. 2

El GSFEPP o Grupo Social Fondo Ecuatoriano *Populorum Progressio* es una ONG nacida en el ámbito de la Iglesia Católica en Ecuador. Se trata de una organización que desempeña las funciones de canalizadora de fondos de la CID provenientes de varios socios extranjeros; cooperante, en el sentido de que otorga sus propios fondos en diferentes modalidades para obras sociales y finalmente, ejecutora de programas y proyectos. Fue fundada en 1970 por Mons. Cándido Rada (Obispo de Guaranda).

¹¹³ Para ampliar el tema de la encuesta y sus resultados, referirse al apartado **4.4.** y al Anexo Núm. 3 para ver el texto completo de las preguntas formuladas.

¹¹⁴ Entrevista realizada por el autor el 19/03/2014

Su misión se resume en ponerse al servicio de los sectores marginales del Ecuador para promover obras de desarrollo integral y sostenible con base en principios cristianos y de la Doctrina Social de la Iglesia Católica, especialmente la exhortación del Papa Paulo VI denominada *Populorum Progressio*¹¹⁵. Cuentan con socios tanto nacionales como extranjeros para alcanzar sus objetivos con cuyo apoyo trabajan en temas de cooperación, financiamiento y autofinanciamiento.

En cuanto a su visión, el GSFPEP, está integrado por empresas sociales y cooperativas descentralizadas que apoyan los esfuerzos de grupos populares y familias para desarrollar capacidades locales, generar encadenamientos productivos y vincularlos al mercado. Adicionalmente, mantiene como valores el incentivo de nuevas formas de producción, el sostenimiento ambiental, la capacitación profesional, la comercialización justa y la equidad de género. El GSFPEP se apoya en recursos tanto propios como de la cooperación nacional e internacional y en alianzas en instituciones públicas y privadas.

4.1.1. Situación y programas del GSFPEP

En la actualidad, el GSFPEP realiza 98 programas y/o proyectos de promoción del desarrollo en el Ecuador apoyado en la colaboración de 80 socios tanto nacionales como extranjeros. Sus ámbitos de acción son la producción agrícola, la comercialización, el cooperativismo, la construcción de infraestructura, la sostenibilidad ambiental, la profesionalización y la comunicación. Estos ámbitos son enfocados no desde la lógica lucrativa individual sino comunitaria (GSFPEP, 2010:1-17).

4.1.2. Vinculación del GSFPEP con el Estado

Por tratarse de una ONG nacional, aunque con múltiples vínculos con la CINR a través de instituciones privadas y públicas del extranjero que colaboran con sus programas y proyectos, no tiene una relación directa con la SETECI. Por lo tanto, tampoco debe presentar ningún informe en el que se especifique dentro de qué objetivos del PNBV se encuentran los proyectos que planifica y ejecuta. Lógicamente, en la planificación de los mismos, no intervienen funcionarios públicos sino los de la ONG, a

¹¹⁵ *Populorum Progressio* o “Progreso de los pueblos” Esta encíclica papal fue publicada el 26 de marzo de 1967. Substancialmente trata del tema del progreso material de los pueblos y de cómo la Iglesia Católica, así como otras organizaciones, deben inspirarse en el Evangelio para emprender acciones solidarias que ayuden a los sectores más desprotegidos de la sociedad a fin de liberarse de condiciones de miseria, ignorancia y otras limitaciones. El objetivo final es lograr un desarrollo integral de la persona mediante la valoración de sus capacidades y potencialidades (PAULO VI, 1967). Esa exhortación inspiró al obispo Cándido Rada, a crear una organización de laicos comprometidos en esta misión.

menos que se trate de un proyecto que se realice de manera conjunta con los GAD u otros organismos públicos, los cuales en todo caso, no son la SETECI.

El GSFPEPP únicamente reporta anualmente al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos la planificación y evaluación de sus programas y/o proyectos. Por tener varias filiales y empresas, tales como una cooperativa de ahorros, una comercializadora de economía popular, entre otras; éstas deben rendir cuentas a los respectivos organismos públicos de control (Superintendencia de Bancos, de Economía Popular y Solidaria, etc.). Sin embargo, no están directamente vinculados a la CINR.

4.1.3. Aplicación de los acuerdos internacionales de eficacia de la CINR

En cuanto al conocimiento de la DP o la AAA, el GSFPEPP no está al tanto de estas resoluciones internacionales. Su director considera más bien que todas estas resoluciones son de carácter teórico, sin mayor incidencia a la hora de trabajar en los proyectos reales de incentivo social y desarrollo. Más aún, critica a las entidades oficiales de CINR de lucrar exageradamente en relación a los montos que efectivamente se invierte en los programas sociales; algunas de ellas llegan a consumir el 75 % de sus ingresos en el pago de estipendios de su propio personal.

4.1.4. Efecto y percepción de la nueva política de CINR en esta ONG

A la pregunta relativa a los cambios que la nueva política de la SETECI han supuesto para la operatividad de la ONG, se señala que no hay una incidencia significativa pues se trata de una organización nacional. Sin embargo, en el caso de proyectos planteados por el GSFPEPP en alianza con otra ONG externa que está legalizada en el Ecuador, ésta debe hacer aprobar sus planificaciones por parte de la SETECI a efectos de que el SRI le devuelva el IVA al final de la ejecución de los mismos. Considera entonces que todos estos trámites aumentan el tiempo necesario para poner por obra lo programado.

La coordinación entre los entes de control, en general, y las ONG no necesariamente ha mejorado con la nueva política relativa a las OSC, sobre todo, con el decreto 16. El directivo del GSFPEPP considera que es equivocada una política de control a las entidades que ayudan por auténtica vocación de servicio y por lo tanto, si se burocratiza demasiado el ámbito de la CINR, no se ayuda a las organizaciones que tienen una intención sincera de cooperar. Dentro del mismo tema, añade que una buena coordinación por parte de las entidades públicas de control supondría el respeto por la filosofía de cada ONG.

La SETECI no realiza visitas *in situ* a los proyectos que esta ONG local ejecuta aunque sea en alianza con otras extranjeras. Los funcionarios priorizan el cumplimiento de requerimientos formales y de documentación pero sin un acercamiento real en el campo. Sin embargo, se reconoce que debe haber una evaluación y control al sector pues hay ONG que promueven proyectos de desarrollo y los ejecutan en favor de los pobres, mientras que hay otras que por el contrario, se sirven de los pobres.

En cuanto a la situación antes del 2007 en relación a la actualidad, el director del GSFPEPP sostiene que ahora se pide más requerimientos a las ONG y se publica la lista de aquellas que no los han cumplido. Por lo tanto, existe la percepción de cierto hostigamiento, como si se pretendiera debilitar su trabajo por medio de trabas burocráticas, las cuales son una manera de ejercer el poder por parte del Estado. Éste es percibido por algunas ONG como un ente autosuficiente que no necesita otros actores que promuevan el desarrollo, aunque teóricamente lo admita. Como consecuencia, algunas de estas organizaciones se están retirando del Ecuador. Pero por otra parte, lo positivo de las nuevas políticas sobre cooperación es que ha promovido acciones conjuntas con ONG; por ejemplo, cita que el Ministerio de Agricultura ha pedido colaboración al GSFPEPP para reubicar ciento cincuenta familias de colonos en el Oriente ecuatoriano.

Sobre la reacción de las ONG al decreto 16, el director del GSFPEPP considera que ha sido algo tibia pues no ha habido una manifestación consensuada de rechazo al mismo sino una tácita aceptación. Sobre el contenido del mismo opina que es en cierto modo ambivalente pues contiene elementos positivos para las OSC, por ejemplo, establece una normativa clara para la legalización de ONG extranjeras, aunque hasta la fecha, no han recibido instructivos específicos. En cambio, un aspecto considerado como negativo (art. 7), por parte de ciertas OSC acerca de este decreto, es que el Estado puede disolverlas fácilmente si hay una acusación de haber intervenido en política, lo cual puede provocar que estas organizaciones se inmovilicen en muchos casos por temor.

4.1.5. Reacción del GSFPEPP frente al descenso de la CINR

El GSFPEPP, a pesar de contar con 82 fuentes de financiamiento, ha sentido en carne propia sus efectos y señala cifras de los últimos tres años. En 2011, estos recursos para sus proyectos y programas ascendieron a US \$ 6.800.000. Para el 2012, habían descendido a US \$ 6.200.000 mientras que en el 2013 bajaron hasta US \$ 4.000.000.

Como se observa, es un descenso significativo. Para paliar sus consecuencias, esta ONG ha recurrido a otras fuentes de financiamiento, tales como participar en concursos convocados por el Estado para realizar por contrato diferentes tipos de programas y proyectos, desde capacitaciones hasta iniciativas de economía popular y solidaria. Finalmente, reconoce que esta modalidad es más exigente pues el Estado pide un mayor número de requerimientos, documentos y planificaciones (TONELLO, 2014)¹¹⁶.

4.2. CRS (*Catholic Relief Services*)

La segunda ONG consultada es *Catholic Relief Services*, una organización sin fines de lucro cuya matriz es también la Iglesia Católica. Fue fundada en 1943 como la agencia oficial de ayuda humanitaria internacional de la Conferencia Episcopal de los EUA. Su propósito original fue atender a los supervivientes de la Segunda Guerra Mundial en Europa. Actualmente atiende a más de cien millones de personas en 91 países.

La principal misión de esta ONG consiste en asistir a comunidades vulnerables y empobrecidas bajo la filosofía de la enseñanza social católica. Como resultado, promueve el valor y dignidad de la vida humana en todas sus etapas. Sus raíces se identifican con la filosofía cristiana de aliviar el sufrimiento, promover la justicia, brindar asistencia para el desarrollo y ayudar solidariamente a la gente en base a sus necesidades antes que en su raza, credo o etnia.

Por otra parte, CRS informa que no sólo toma en cuenta estos principios altruistas y religiosos sino que mantiene altos estándares de eficiencia y transparencia hasta el punto que el 93 % de sus ingresos financian directamente sus programas (CRS, 2014).

Los puntos de vista recogidos en la entrevista realizada a su directora en Ecuador han permitido relevar información más detallada sobre estos proyectos, su incidencia y relación con la nueva política pública de CINR (MONCADA, 2014)¹¹⁷. Los mismos son expuestos ordenadamente en los siguientes apartados.

4.2.1. Situación y programas de CRS en Ecuador

La presencia de CRS en Ecuador data de 1955. En aquel entonces, el enfoque de esta ONG era más bien de carácter asistencialista y consistía en la provisión de alimentos,

¹¹⁶ Entrevista realizada por el autor al director del GSFEP, José Tonello, el 21/03/2014

¹¹⁷ Entrevista realizada por el autor a la directora de CRS en Ecuador, Alexandra Moncada, el 28/03/2014.

medicinas y ropa. Estas acciones no atacan el origen ni las causas de la pobreza; por esta razón, CRS junto con algunos sectores de la Iglesia Católica cambiaron su praxis de cooperación dirigiéndola hacia el desarrollo sostenible y la capacitación para que sean los mismos beneficiarios los que estén preparados para enfrentar y superar sus retos. Para ello, la ONG trabaja en la atención a los derechos y necesidades básicas de los beneficiarios, los cuales son motivados para que se organicen, logrando así una mayor incidencia en el sistema modificando relaciones sociales injustas.

Dentro de este nuevo enfoque, CRS ha invertido más de US \$ 60 millones en varios ámbitos tales como prevención de desastres naturales, programas rurales sanitarios, educación de niños y adolescentes, atención a desplazados, equidad de género, programas de micro-finanzas sostenibles y comercio justo (CRS, 2014).

Debido, entre otras razones, a la crisis económica que afectó a los EUA en 2008-2009, CRS ha debido reestructurarse para optimizar sus recursos. Anteriormente la ONG coordinaba en cada país sus propios proyectos con mucho personal. Desde hace seis años solamente mantiene oficinas zonales que gestionan programas por países para atender a los grupos humanos más vulnerables, por ejemplo, las mujeres que sufren abusos sexuales en la guerra. En Ecuador, se ocupa tanto de los proyectos en su territorio como en Colombia. Sus socios más relevantes son las diócesis católicas a través de Cáritas (Comisión Episcopal de Pastoral Social), la Misión Scalabriniana (comunidad religiosa que asiste a las personas en situación de movilidad), los GAD y el ACNUR.

Actualmente, los proyectos más importantes de CRS se ejecutan en la frontera norte, es decir, en las provincias de Sucumbíos, Carchi, Imbabura, Esmeraldas y Pichincha, dentro de dos grandes áreas. La primera es la atención emergente a los desplazados por el conflicto colombiano (70 %) y a las comunidades de acogida (30%); la segunda es la generación de emprendimientos productivos y sostenibles.

En cuanto a la asistencia a los refugiados, éstos carecen de lo más indispensable para su supervivencia, además de orientación psicosocial y legal para que puedan integrarse en el país receptor. Son necesidades inmediatas de los desplazados que la ONG atiende con sus propios recursos (en total, 2200 familias al año). Se constata aquí una ausencia de respuesta estatal. El conflicto está siendo ignorado tanto por las autoridades ecuatorianas como colombianas. Hasta el momento, el ofrecimiento de crear un fondo binacional para ayudar a las víctimas de este conflicto y que data de 2012, se ha incumplido.

El segundo programa, llamado *Borderlands* (tierras de frontera), se encamina a desarrollar capacidades en las comunidades; concretamente, la producción de café orgánico de calidad para ser exportado bajo altos estándares de calidad. Esta acción, que beneficia a 3800 familias colombianas y 1400 ecuatorianas, requiere capacitación técnica y está complementada por otros socios, tales como las diócesis católicas y los GAD, los cuales ayudan a conseguir tierras para esta iniciativa productiva.

4.2.2. Vinculación de CRS con el Estado

Esta ONG ha debido vincular los objetivos de sus programas con la planificación nacional para el desarrollo pues este es uno de los requisitos de la SETECI para otorgar su permiso de funcionamiento en el país. Concretamente, están en relación con los objetivos 1, 2, 4, 5, 6 y 12 del PNBV (SENPLADES, 2013)¹¹⁸.

En lo referente a la documentación que la ONG debe remitir a la SETECI acerca de sus proyectos, éstos son básicamente el plan operativo anual con los resultados previstos y la ficha de evaluación de campo. Adicionalmente, los funcionarios de la SETECI realiza visitas *in situ* para constatar la ejecución de los proyectos según la planificación. Ésta es realizada en conjunto por los funcionarios de CRS y representantes de los beneficiarios aunque en un segundo momento, se la comparte con la SETECI a través del plan operativo. Las medidas adicionales de evaluación que debe remitirse a este organismo de coordinación son el porcentaje de avance de la ejecución de los proyectos, continuidad de los mismos, número de beneficiarios, fuentes de recursos, contrapartes nacionales o extranjeras y montos invertidos por la ONG.

4.2.3. Aplicación de los acuerdos internacionales de eficacia de la CINR

CRS está al tanto de los principios internacionalmente aprobados sobre la eficacia de la CID. Para ello capacita de manera permanente a su personal a través de cursos en línea acerca de la DP y AAA. Estos cursos son evaluados para asegurarse que estos parámetros sean incluidos en la planificación y evaluación de proyectos. Como ejemplo, se cita la

¹¹⁸ Objetivos 1: Consolidar el estado democrático y la constitución del poder popular; 2: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad; 4: Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía; 5: Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad; 6: Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos; 12: Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.

iniciativa de producción de café orgánico, para el cual se realizó antes que nada, un acuerdo con los gobiernos locales de Colombia y Ecuador en sintonía con sus planes operativos. Éstos señalaron que el fomento de producción cafetalera en las comunidades era uno de sus objetivos de desarrollo. Aquí se aprecia por lo tanto, una aplicación concreta del principio de la alineación de la ayuda con los planes nacionales.

4.2.4. Efecto y percepción de la nueva política de CINR en CRS

CRS considera que el principal cambio en la política pública de CINR a partir de 2007 es que se aprecia un trabajo de planificación del gobierno central y de los GAD en el área lo cual permite a las ONG involucradas actuar de acuerdo a parámetros y prioridades señalados por el país, además de asegurar la sostenibilidad de los proyectos.

Como consecuencia, se puede afirmar que la coordinación entre CRS y los organismos públicos de coordinación de la CINR ha mejorado efectivamente. Se señala que antes del mencionado período existía mucha discreción en el accionar de las ONG. Como muestra, se menciona que en el ámbito educativo cualquiera de estas organizaciones podía realizar capacitación al personal docente de las escuelas públicas mientras que ahora tales iniciativas deben ser informadas al ministerio del ramo. Por ende, la nueva política de CINR hace que las ONG extranjeras realicen su trabajo de manera más organizada y focalizada.

Si se compara esta situación con el período anterior al estudiado, el Estado ecuatoriano no exigía a las ONG su planificación ni evaluación técnica de proyectos. Tampoco había planificación conjunta, en el sentido de alinear la cooperación con los objetivos nacionales, sino que únicamente se firmaba un convenio de cooperación y se pedía a estas organizaciones que las visas del personal extranjero estuvieran en regla.

En cuanto a críticas que pueden servir para mejorar este proceso, CRS señala que se debería trabajar más en sensibilizar a los funcionarios públicos en temas de derechos y de vulnerabilidades de los grupos atendidos. Por otra parte, causa también preocupación el tema del decreto 16, el cual ha sido discutido en el Foro de ONG Internacionales. Se ha pedido una reunión entre éste y la Secretaría de Gestión Política que tiene la responsabilidad de poner en práctica el decreto. Esa preocupación se genera a partir de que esta normativa contiene parámetros que no están claros. Dicho de otro modo, hay un área gris que no determina qué acciones de las ONG pueden ser consideradas políticas o

no por parte de las autoridades hasta el punto que merezcan ser disueltas. Por ejemplo, CRS capacita a sus beneficiarias, quienes han sido víctimas de la violencia de género, para que exijan que el Estado les provea la necesaria atención y ayuda. Es una acción que intenta incidir en la política pública. La duda que surge es si este tipo de medidas son consideradas como una intervención inadecuada y quién debe evaluarlas.

Sin embargo, en general, los requerimientos del decreto 16 no son vistos como excesivos por parte de las ONG pero se insiste en la dificultad de la interpretación de las acciones que son vistas como demasiado políticas; más aún si hay ya el antecedente de que una ONG fue ya disuelta en virtud del nuevo decreto (Fundación *Pachamama*).

4.2.5. Reacción de CRS frente al descenso de la CINR

CRS considera que los montos destinados por donantes internacionales para cooperación en Ecuador se han reducido en un 60 % en los últimos cinco o seis años. La causa de este fenómeno no es sólo la crisis global sino también el hecho de que Ecuador sea considerado internacionalmente como un país de renta media alta y un factor político que también ha incidido. Éste se refiere a la insistencia en el discurso soberanista por parte del gobierno actual, el cual ha dado la impresión de que el país no necesita de ayuda externa y por lo tanto, algunas ONG se han replegado o incluso retirado de Ecuador.

Algunas de las medidas que CRS ha tomado para paliar la disminución de los aportes ha sido su propia reestructuración y rebaja de gastos administrativos; de hecho, esta ONG cuenta ahora sólo con tres funcionarios de planta en sus oficinas centrales. Adicionalmente, la agrupación de la ayuda en planes binacionales ha permitido un ahorro significativo así como también la búsqueda focalizada de benefactores extranjeros que estén al tanto de los programas (por ej., el café orgánico) y aporten recursos para ellos.

4.3. CARE INTERNATIONAL

4.3.1. Situación y programas de CARE en Ecuador¹¹⁹

Care opera en Ecuador desde 1962. A lo largo de estos 50 años de trabajo en el campo social ha sufrido una transición desde un enfoque asistencialista de la ayuda basado en la repartición de insumos básicos o la instalación de sistemas de agua potables a la promoción de los derechos humanos (UNDA, 2014).

¹¹⁹ Datos obtenidos mediante una entrevista al director nacional de CARE, el 04 04 2014.

El reconocimiento de los logros del país en lo político y económico que lo han llevado a ser considerado un PRM, sumado a la nueva normativa política del país, ha obligado a las ONG internacionales a cambiar su forma de operar. Por ello, la estrategia actual de CARE es intervenir centrándose en los grupos humanos que sufren mayor exclusión. En efecto, en un PRM, aunque los indicadores económicos han mejorado, aún persisten brechas de inequidad. Hay cuatro grupos vulnerables que CARE ha identificado, los compuestos por mujeres y niños en riesgo de ser afectados por desastres, mujeres productoras agrícolas rurales, poblaciones indígenas y afrodescendientes, y finalmente, el grupo de trabajadoras domésticas. A todos ellos se les capacita para que sean los actores de su propio desarrollo. En estos ámbitos, esta ONG realiza actualmente 11 proyectos.

4.3.2. Vinculación de CARE con el Estado

Todos los proyectos de CARE están alineados con el PNBV porque la ONG no puede estar alejada de la programación nacional de desarrollo, además de que la normativa legal así lo señala. Por lo tanto, cada año se envía a la SETECI la información sobre cómo cada uno de sus proyectos se enfocan dentro de los objetivos del PNBV. Por ejemplo, el proyecto llamado *Sistema Integrado de Gestión de Riesgos Urbanos en Guayaquil* está alineado con el objetivo 3¹²⁰. Además el proyecto de *Fortalecimiento de Organizaciones Andinas para la Incidencia en Políticas Públicas sobre Seguridad Alimentaria*, en concordancia con el objetivo 7¹²¹. Un tercer ejemplo es el proyecto *Más Mujeres* cuya meta es mejorar la autonomía económica de mujeres en situación de pobreza y vulnerabilidad; está dentro del objetivo 8¹²².

Adicionalmente, CARE toma en cuenta la normativa política ecuatoriana, es decir, los principios constitucionales y las diferentes leyes sectoriales; para ello, planifica sus proyectos junto con los ministerios respectivos. Una vez que ha recibido de parte de éstos la conformidad, remite la información a la SETECI. Ésta implica enviar ficha actualizada de datos de la ONG, el reporte de grado de ejecución y evaluación de proyectos¹²³, las

¹²⁰ Objetivo. 3 del PNBV: Mejorar la calidad de vida de la población y meta 3.8., reducir el número de hogares que viven en hacinamiento y la meta 3.11., lograr que el 95 % de los hogares tengan acceso a la red pública de agua potable).

¹²¹ Objetivo 7: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental, territorial y global; meta 7.1. aumentar la proporción del territorio continental bajo conservación ambiental; meta 7.7. aumentar la bio-capacidad.

¹²² Objetivo 8: consolidar el sistema económico, social y solidario de forma sostenible; meta 8.5. aumentar en 25 % los ingresos de auto gestión de los GAD.

¹²³ Éste resume la acción de la ONG, establece los principales resultados de la gestión, señala el seguimiento a la ejecución técnica y presupuestaria de los proyectos, solicita información sobre

fichas de proyectos implementados, los POA anuales de intervenciones realizadas y la información sobre el personal internacional y pasantes.

En cuanto al personal que interviene en la planificación de las intervenciones de la ONG, ésta se realiza en conjunto con los funcionarios de las dependencias nacionales rectoras de los ámbitos de intervención, es decir según el caso, con los ministerios, secretarías o GAD, más no con funcionarios de la SETECI. A ésta sin embargo, la planificación le es remitida posteriormente.

4.3.3. Aplicación de acuerdos internacionales de eficacia de CINR en CARE

Además de alinearse con la normativa legal ecuatoriana, CARE toma en cuenta sus propios principios, así como su misión y visión. En lo internacional, sigue los parámetros de la DP, la AAA y los otros foros sobre la eficacia de la CID. Su programación también considera los acuerdos que el Estado ecuatoriano ha suscrito internacionalmente, por ejemplo, el reciente convenio # 189 que se ha firmado con la OIT sobre el trabajo doméstico no remunerado y otros relacionados con los derechos humanos. En tercer lugar, los proyectos de CARE se realizan en conformidad con las políticas de las organizaciones cooperantes extranjeras, por ejemplo, la UE.

Un ejemplo de la aplicación de estos principios es el proyecto desarrollado por parte de CARE y el grupo FARO cuyo objetivo es dar seguimiento a las políticas del Plan Nacional de Educación. El cooperante internacional es la UE en el marco de la DP y CARE ha sido la ONG internacional que desde la sociedad civil se constituyó como un apoyo y dinamizador del cumplimiento de la política en ese campo. Se realiza de esta manera el principio de la DP de manejar recursos según acciones estratégicas alineadas.

4.3.4. Efecto y percepción de la Nueva Política de CINR en CARE

CARE reconoce que los principales cambios en la política pública de CINR a partir del 2007 tienen que ver con la presentación de informes sobre los proyectos y la rendición de cuentas. Estos procesos eran ya llevados a cabo anteriormente por esta ONG pero no eran parte de un proceso sistemático ni normativo exigido por el Estado, como lo es ahora sino que dependían de los proyectos y las mismas ONG. Pero a pesar de que son importantes los cambios que éstas han debido implementar en cuanto a la información que deben

evaluaciones técnicas y auditorías financieras realizadas, consulta sobre la estrategia de sostenibilidad del proyecto así como conclusiones y recomendaciones.

remitir a la SETECI, son más relevantes los que se han verificado en el proceso de planificación o cambio de paradigma de las intervenciones sociales y de desarrollo. Actualmente, los ministerios juegan un rol más decisivo y las ONG deben alinearse a las políticas y objetivos que éstos plantean según el PNBV. Por lo tanto, el papel de la SETECI no debe verse aisladamente sino dentro de este fortalecimiento del Estado como rector de la política de desarrollo, la cual anteriormente era demasiado laxa o dispersa.

Como consecuencia, la relación entre las ONG extranjeras y los organismos públicos de control ha mejorado mucho pues existen reglas claras que no dan lugar a confusiones. Esto supone que estos organismos pueden planificar, evaluar e informar bajo parámetros de contenidos y de plazos bien establecidos y sin improvisaciones.

En cuanto a las sugerencias, CARE propone que desde la SETECI se tome la iniciativa para realizar no sólo visitas de auditoría y evaluación sino que impliquen comunicación de doble vía pues el Estado también puede beneficiarse de la experticia que las ONG tienen mediante la generación de procesos de gestión del conocimiento y aprendizaje. De este tipo de observaciones se podría recabar información sobre los aspectos positivos del trabajo y los aportes de las ONG, así como elementos susceptibles de ser mejorados, aunque siempre bajo los objetivos del PNBV. Dicho proceso serviría como retroalimentación tanto para las ONG como para el Estado.

Otra diferencia fundamental en la nueva política pública de CINR, gestada a partir del 2007 es que ahora existe un organismo rector de la planificación, el SENPLADES y un organismo formalmente estructurado para el trabajo con las ONG extranjeras, la SETECI. Antes del período estudiado, CARE debía relacionarse con la AGECI u otras secretarías dependientes del Ministerio de Relaciones Internacionales pero de manera eventual por temas operativos sin un contacto y supervisión permanentes como hay ahora. Mediante los nuevos organismos creados a partir de 2007, las estrategias, objetivos, temas, indicadores y mecanismos de trabajo de las ONG tienen ya un marco regulatorio¹²⁴ el cual es muy útil para enfocar su trabajo dentro de las prioridades de la planificación nacional y no sólo según los diversos criterios de estas organizaciones.

Finalmente, en lo que concierne la reacción de las ONG frente al decreto 16, CARE considera que éste plantea medidas que deben procesarse al interior de cada organización

¹²⁴ Tanto el PNBV como los parámetros de la SETECI y los procesos sectoriales de planificación, planes de ordenamiento territorial y procesos de planificación en general.

para ver de qué manera cumplirlas. Aún teniendo en cuenta que algunos de estos requerimientos pueden ser polémicos, reconoce que el decreto es una normativa vigente que se debe acatar. Por otra parte, señala que en un primer momento surgió algo de incertidumbre acerca de algunos puntos controversiales de este decreto, como por ejemplo, la potestad del Estado para disolver a las OSC si interviniesen en política.

Por consiguiente, CARE se ha planteado entender más profundamente estos procesos y clarificar cuál es el rol que tiene en cuanto ONG para identificar los límites de su radio de acción, es decir, para entender claramente qué le está y que no le está permitido, según las leyes del país. De esta manera se ha procesado la incertidumbre inicial y la organización se enfoca más bien en trabajar por las comunidades que atiende según sus prioridades.

4.3.5. Reacción de CARE frente al descenso de la CINR

CARE también indica que el descenso de los fondos de CINR para proyectos de desarrollo en Ecuador ha disminuido aproximadamente en un 50 % en los últimos diez años. Una de las razones es que el gobierno invierte cada vez más y señala prioridades en temas sociales como educación, salud y combate a la pobreza, consiguiendo indicadores positivos. Así, ha recuperado el rol que antes tenía más presencia de ONG.

En segundo lugar, la posición del país frente a la CINR es que ésta debe estar alineada a las metas nacionales, (según DP y AAA). Como resultado, la movilización de recursos pasa por los sistemas nacionales antes que por agentes externos.

El tercer factor es que este nuevo planteamiento para el trabajo de las ONG ha implicado aceptar el liderazgo de las organizaciones de gobierno. Por lo tanto hay una nueva manera de movilizar los recursos y un cambio en las formas de intervención, por ejemplo, con un mayor acercamiento al Gobierno Nacional y a los GAD así como también, a través del fortalecimiento de las capacidades locales y comunitarias. Estos factores, aunque están en línea con los principios internacionales de eficacia de la ayuda, han hecho también que la CINR disminuya, pues el país muestra índices positivos de crecimiento y empoderamiento de los recursos.

4.4. Resultado de la encuesta realizada a las ONG extranjeras

Mediante el uso de una encuesta en línea, se realizó una consulta dirigida a todas las ONG extranjeras cuyas direcciones de correo electrónico se encuentran en los archivos de

la página WEB de la SETECI (SETECI, 2013 f). Las preguntas contenidas en esta encuesta tienen como objetivo indagar cuál es el punto de vista de las ONG extranjeras frente a la nueva política pública de coordinación de estas organizaciones que implementan acciones de desarrollo en Ecuador¹²⁵.

Los ámbitos abordados tienen relación con el origen de las organizaciones, el tiempo de trabajo en Ecuador, su filosofía, sus principales programas, su relación con los parámetros internacionales de eficacia, con el PNBV, el proceso de coordinación de sus programas por parte de la SETECI, los cambios más significativos que se han notado en el período estudiado, la percepción frente a la nueva política de CINR, la situación de las ONG frente a la disminución de la ayuda, etc.¹²⁶

De un total de 141 ONG extranjeras consultadas en línea en tres envíos sucesivos, apenas 12 respondieron, es decir, el 8,5 % del total. A partir de estas muestras, se ha elaborado un resumen de las respuestas recibidas, las cuales, junto con las entrevistas realizadas, sirven para justificar las conclusiones de este estudio.

4.4.1. Información General de las ONG encuestadas

Las ONG que colaboraron respondiendo el cuestionario son las siguientes: THE NATURE CONSERVANCY, CARE, ASOC, PROTOS, SWISSCONTACT, CONDESAN, FOS, CATHOLIC RELIEF SERVICES (CRS), TERRE DES HOMMES, OXFAM ITALIA, TRUST FOR THE AMERICAS y CANDAS. De este grupo, la que lleva más tiempo trabajando en Ecuador es CRS, cuya presencia data de 1950. La más reciente es TRUST FOR THE AMERICAS, desde octubre 2012.

La motivación más frecuente entre las entidades encuestadas ha sido la Cooperación Oficial a través de ONG (47% de las respuestas pues algunas han señalado más de una motivación). Un 75 % de estas organizaciones manejan de uno a cinco proyectos en el país. Éstos se desarrollan en distintos ámbitos, siendo el más común la promoción de los Derechos Humanos (21 % del total de respuestas), aunque las áreas de Salud y Desarrollo Productivo representan también porcentajes importantes (15 % cada una).

¹²⁵ Cabe aclarar que el cuestionario también fue planteado a una ONG nacional (GSFEPP) que tiene múltiples convenios y contactos con socios extranjeros. Sin embargo, sus resultados no fueron incluidos por no tratarse de una ONG extranjera, es decir, por estar fuera del ámbito de coordinación de la SETECI.

¹²⁶ Esta encuesta se realizó mediante tres envíos sucesivos de la encuesta en línea. También se hicieron llamadas telefónicas explicativas a ONG seleccionadas. Los datos fueron recibidos durante un mes. Se puede ver una muestra fotográfica de la encuesta en el anexo Nr. 3.

4.4.2. Alineación de estas ONG con la normativa nacional y los principios internacionales de eficacia de la cooperación.

El 92 %, de las ONG encuestadas afirmaron estar al tanto de los principios de la DP y la AAA al planificar. Algunos ejemplos significativos de esta alineación son proyectos ejecutados junto a los GAD o ministerios públicos, la generación de conocimiento y fortalecimiento de capacidades (emprendimientos productivos) según los planes locales de desarrollo, alineamiento con la política de cambio de la matriz productiva y combate a la pobreza, planificación de acuerdo al PNBV, seguimiento de los planes de los ministerios públicos (MIES, Educación, Salud, etc.) y de ordenamiento territorial.

Casi la totalidad de las ONG encuestadas (en promedio 94 %) respondieron que deben enviar a la SETECI todos los documentos relativos a sus proyectos; es decir, POA anual, equivalencia entre el proyecto y el PNBV, evaluación anual, personal y voluntarios que intervienen, informe de procedencia de recursos y otros documentos. Entre todos ellos, la planificación es el elemento que más ONG han señalado como exigido por esta secretaría (92 %). No obstante, a la hora de planificar, intervienen solamente funcionarios de las ONG, como lo ha indicado el 92 % de respuestas (una ONG no respondió esta pregunta). Para matizar este hecho, una de las organizaciones entrevistadas (CARE) señaló que la SETECI no interviene en la planificación de las ONG extranjeras pero que éstas deben planificar sus intervenciones junto a ministerios o GAD.

Sobre las medidas de evaluación de la SETECI durante y después de la ejecución de los proyectos, el 75 % de las ONG respondieron afirmando que se están poniendo en práctica estas medidas y que éstas se refieren a informes anuales técnicos y financieros. Por otra parte, el porcentaje de quienes indican que han recibido visitas in situ es de 42 % mientras que el 58 % señala que éstas no se han realizado (Gráfico 10).

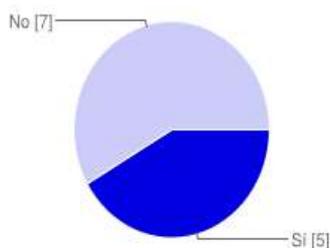


Gráfico # 10 *ONG que señalan si la SETECI les ha realizado visitas in situ .*

(Fuente: gráfico elaborado a partir de encuestas a ONG extranjeras en la investigación).

4.4.3. Efecto y percepción de la Nueva Política (CINR) en ONG encuestadas

Como puede apreciarse en el cuadro # 11, todas las ONG encuestadas señalan que en el período estudiado han debido implementar cambios en su manera de planificar, ejecutar y evaluar sus intervenciones. Sobresale la necesidad de alinear sus proyectos con los objetivos del PNBV y la información detallada sobre la planificación.

Cuadro # 11.

Principales cambios implementados a raíz de la nueva política de CINR

Solamente más trámites burocráticos	4	14%
Información detallada sobre planificación	7	24%
Informar la concordancia con objetivos de planificación nacional	8	28%
Mayor rendición de cuentas sobre recursos	5	17%
Normas de evaluación más estrictas	2	7%
Otros elementos	3	10%

Fuente: elaboración a partir de encuestas a ONG extranjeras en la investigación

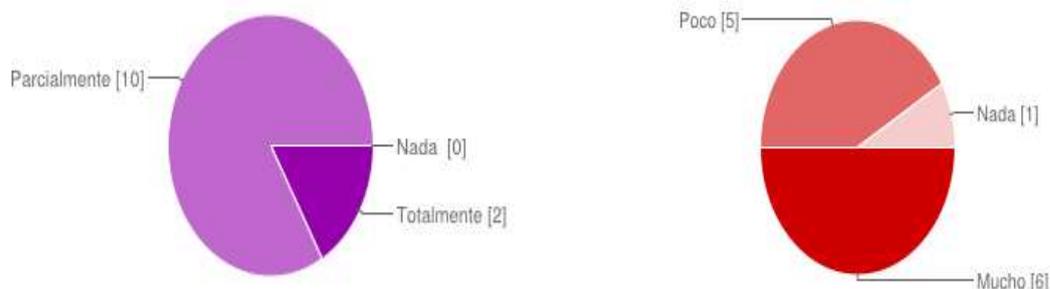
Pero no sólo son éstos los cambios señalados. Algunas ONG han añadido otros. En primer lugar, que la planificación debe ser realizada junto con los ministerios, dentro de un nuevo paradigma de intervención social y reglas más claras que facilitan el trabajo de las ONG. Se ha especificado también que el mayor nivel de rendición de cuentas de la nueva política de CINR transparenta el manejo de recursos reduciendo la discrecionalidad.

La magnitud y calidad de estos cambios fue también indagada. El gráfico # 11.a indica que la mayoría considera que la modificación de los requerimientos del Estado hacia las ONG en el período estudiado ha sido parcial. Pero es significativo que, como lo muestra el gráfico # 11.b, el 50 % de las entidades que remitieron sus respuestas consideran que la coordinación entre el Estado, representado por la SETECI, y las ONG extranjeras ha mejorado mucho a partir de la aplicación de esta nueva política, es decir, desde el 2007

Gráfico # 11. Cambios en la coordinación Estado-ONG extranjera (2007-2013) según encuesta realizada.

11.a: modificación de los requerimientos;

11.b: mejoramiento de la coordinación SETECI-ONG.



Fuente: gráficos elaborados a partir de encuestas realizadas a ONG extranjeras

Los cambios operados con la nueva política se han dividido en aquellos percibidos como “positivos” y otros denominados “obstáculos” por parte de la encuesta (ver Gráfico # 12). En cuanto a los primeros, la exigencia puntual de información sobre planificación y evaluación es el que más respuestas ha obtenido (32%), seguido del punto relativo a la mejor coordinación SETECI-ONG (23%)¹²⁷. En cuanto a los segundos, el 41 % de las ONG señaló que no hay ninguno, mientras que el 16 % señaló que hay demasiados trámites que cumplir y un porcentaje similar se refirió a que la nueva política coarta la libre actividad de las ONG.

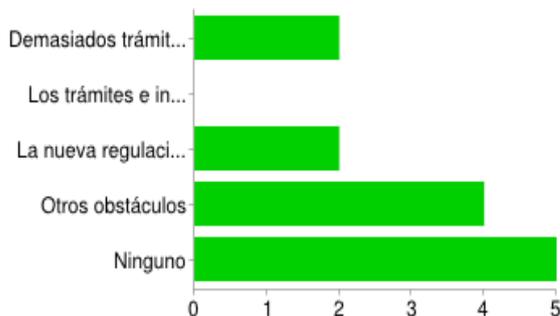
Puesto que también se invitó a señalar otros factores percibidos como “negativos” en la nueva política, surgieron otros elementos. Algunos de ellos tienen que ver no con la SETECI como tal sino más bien con el decreto 16, el cual “*parece no querer garantizar la voz de la sociedad civil*”, como señaló una ONG. Otros son más de carácter operativo en el sentido de que sugieren una simplificación de los trámites por medio de un respaldo de las embajadas a sus respectivas ONG y finalmente, en cuanto a las visitas *in situ*, se indica que éstas no deberían ser solamente de auditoría de los proyectos sino también de generación de procesos de enseñanza-aprendizaje para beneficio mutuo.

¹²⁷ Porcentajes relativos pues muchas ONG eligieron varias respuestas, en relación a las 12 ONG que respondieron la pregunta, éstos suben al 83 % y 58% respectivamente.

Gráfico # 12. *Aspectos percibidos como positivos y negativos según ONG encuestadas en relación a la nueva política pública de CINR (gráficos por número de respuestas)*



12.a. Aspectos “positivos”: ahorro recursos, mejor coordinación SETECI-ONG, exigencia puntual de información, mejor marco regulatorio e institucional de la gestión, mayor entendimiento con otras ONG, procedimientos técnicos más claros, otros.



12.b. Aspectos “negativos”: demasiados trámites que cumplir, los trámites retardan la ejecución de los proyectos, la nueva regulación coarta la libre actividad de las ONG, otros, ninguno.

Fuente: Gráficos elaborados a partir de la encuesta realizada a ONG extranjeras

Sin duda, uno de los temas más controversiales de la nueva política de CINR ha sido la promulgación del decreto 16 el cual regula a las OSC. Es cierto que este tema rebasa las competencias de la SETECI y no es un asunto exclusivo de la coordinación de las ONG extranjeras. Sin embargo, como se indicó en el capítulo tercero, también tiene que ver con ellas en cuanto son un tipo específico de OSC. Dos de las preguntas de la encuesta han tenido justamente la intención de auscultar la reacción de ellas frente a este decreto. Los dos gráficos siguientes ilustran estas respuestas, el # 13.a. se refiere a la reacción percibida por parte de estas organizaciones frente a esta nueva ley y el 13.b. sobre si la ONG encuestada considera que estos requerimientos son excesivos o no.

Gráfico # 13.a Sobre la reacción de las OSC frente al decreto 16. (Tómese en cuenta que los números indican las respuestas válidas pues en este caso, 2 organizaciones no respondieron a la pregunta)

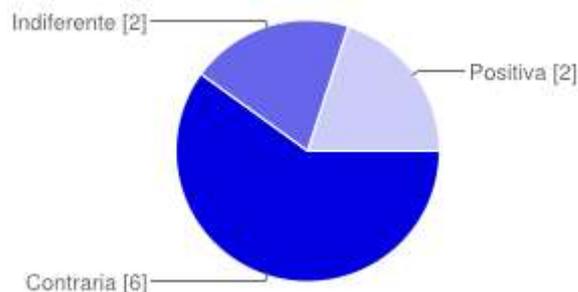
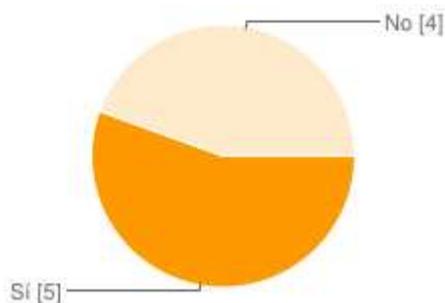


Gráfico # 13.b Sobre si los requerimientos de este nuevo decreto son excesivos. (Tómese en cuenta que los números indican las respuestas válidas pues en este caso, 3 organizaciones no respondieron a la pregunta)



Fuente: Gráficos elaborados a partir de la encuesta realizada a ONG

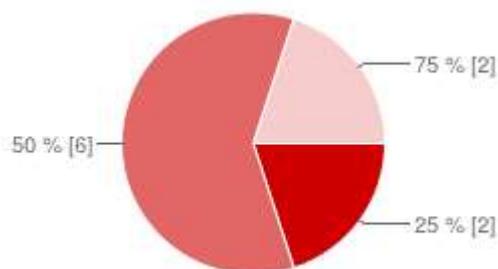
En términos generales se observa que un 50 % de las organizaciones que respondieron a estas preguntas mantienen algún tipo de reserva frente al decreto 16 y sus requerimientos. Las críticas apuntan en su mayoría a señalar que hay inquietud o preocupación en las ONG pues se considera que hay poca claridad en la delimitación del rango de acción de estas organizaciones pues no se define qué actuación es demasiado política para ellas. Otras observaciones contrarias señalan que el decreto es un instrumento de arbitrariedad al servicio del poder al limitar el derecho de asociación de la sociedad civil.

En cuanto a las opiniones que consideran que el decreto no es excesivo, señalan que son normas propias de un país dentro de un ámbito concreto (regulación de las OSC) y que por lo tanto, deben ser acatadas siendo las mismas ONG las que deben identificar los límites de su accionar para no incurrir en ninguna ilegalidad.

4.4.4. Acerca del descenso de la CINR para proyectos en Ecuador

El último asunto tratado en la encuesta es el descenso de los fondos de CINR para proyectos de desarrollo en Ecuador. Las causas de este fenómeno han sido estudiadas en el capítulo segundo y adicionalmente, las tres ONG entrevistadas aportaron también sus puntos de vista sobre el tema (Ver apartados 4.1.5. / 4.2.5. / 4.3.5.). La encuesta arrojó como resultado en esta pregunta que la mitad de las organizaciones considera que estos montos han descendido en un 50 % en los últimos diez años, dos consideran que ha descendido un 25 % y otras dos consideran que ha sido un 75 % de descenso; sin embargo 2 no han respondido esta inquietud (ver gráfico # 14).

Gráfico # 14 Sobre el descenso de la CINR en los últimos diez años. (Tómese en cuenta que los números indican las respuestas válidas pues en este caso, 2 organizaciones no respondieron a la pregunta)



Fuente: Gráfico elaborado a partir de la encuesta realizada a ONG

Finalmente, en cuanto a las estrategias para paliar esta situación, las ONG consultadas han señalado en su mayoría, la reducción del número e impacto de los proyectos, la modificación de las estructuras organizativas para actuar regionalmente, alianzas con otras instituciones, especialmente públicas; es decir, aprovechando las dependencias técnicas locales y nacionales.

5. Conclusiones

5.1. Sobre la posibilidad de la CID según las teorías de RRII

En la primera parte de este estudio fueron analizadas varias teorías de las RRII para enfocar por medio de ellas a la CID. No todas ellas sostienen la posibilidad de una auténtica ayuda entre las naciones y consideran que la cooperación no es sino un instrumento de dominación desde el centro a la periferia del sistema mundo, o bien, que está fatalmente contaminada por la búsqueda racional de los propios intereses de los gobiernos cooperantes. Sin embargo, se puede sostener la existencia de la CID, y su carta de ciudadanía dentro de las RRII, en base a las teorías que reconocen la posibilidad de una verdadera cooperación entre los pueblos. Éstas son especialmente la Teoría de la Interdependencia y el Liberalismo Institucional, las cuales sostienen que son posibles las acciones de mutuo beneficio entre estados y nuevos actores tales como empresas, OI, entidades bilaterales y OSC; además, admiten razones humanitarias y altruistas como motivadores de la cooperación.

En segundo lugar, el constructivismo, el cual tiene también una consideración positiva sobre la CID pues afirma que las ideas e identidades impulsan a los estados, grupos, ONG, asociaciones filantrópicas y OI para actuar, sobre todo, en problemas sociales relevantes, pero siempre en alineación con las políticas públicas de desarrollo determinadas por los estados.

Son estas tres últimas teorías las que se ven reflejadas en la manera en que Ecuador ha estado manejando su política de CINR desde los últimos seis años, puesto que de hecho la ayuda sigue fluyendo al país. Sin embargo, se podría decir también que haber organizado toda una estructura política y administrativa para canalizar estos recursos y coordinar a las ONG extranjeras (lo cual antes no existía), denota también un dejo de realismo y neorrealismo, en el sentido de que el país ha salido a defender sus derechos e intereses frente a los actores externos involucrados en esta área mediante el énfasis en el manejo soberano de la ayuda.

Por ello, se concluye diciendo que además de estas consideraciones teóricas, el presente estudio ha demostrado que en un país como Ecuador, se verifica que la CID, y más específicamente, la CINR, existe actualmente, y no como medio de dominación sino

según los parámetros dictados por el Estado en función de sus propias prioridades de desarrollo y dentro del respeto por su soberanía.

5.2. Sobre los parámetros internacionales de eficacia de la ayuda y las OSC

Ya en un plano menos general, es decir, no tan teórico como el primer capítulo, la CID, a través de un largo itinerario de foros y reuniones de alto nivel, ha emprendido un proceso de auto examen para determinar si realmente está causando el efecto deseado y logrando ser un catalizador del crecimiento en los países en los que actúa. Esta iniciativa ha surgido en un primer momento de los países de la OCDE y no siempre se tuvo en cuenta a todos los involucrados, como los mismos beneficiarios o las OSC, las cuales reclamaron, con justa razón, ser reconocidas como actores del desarrollo.

En resumen, los países de la OCDE han establecido principios firmes que se han introducido como directrices *sine qua non*, es decir indispensables, en la manera de planificar, ejecutar y evaluar las intervenciones, sea por parte de la AOD como de las ONG extranjeras que actúan en los PED. Éstos son los parámetros de Apropiación, Alineación, Armonización, Gestión por Resultados y Mutua Responsabilidad que emergieron en el II foro sobre la eficacia de París (2005).

Posteriormente, el III foro sobre la eficacia de la ayuda en ACCRA (2008) propuso acciones más concretas para llevar a la práctica los mencionados principios; por ejemplo, el porcentaje de montos de ayuda que debían manejarse desde los sistemas económicos nacionales o los plazos para la previsibilidad de la ayuda. Aquí se reconoció ya en un primer momento que las OSC y otros actores son agentes independientes que contribuyen al desarrollo más allá de la AOD; sin embargo, no sería sino hasta la reunión de Busán (III Foro eficacia en 2011) en que se manifestaría que en efecto, las OSC y demás actores son órganos que por derecho propio son capaces de intervenir para promover un auténtico desarrollo. Lo interesante aquí es que se insistió en que estas acciones desde la sociedad civil, debían también seguir las directivas de la DP y por ende, alinearse a los planes nacionales de desarrollo, que en Ecuador son el PNBV y las agendas sectoriales.

A fin de conseguir que haya un mejor seguimiento de la aplicación de estos principios, varias iniciativas se han impulsado a manera de sistemas de monitoreo. Por ejemplo, el *Open Aid Partnership* que provee información en línea sobre los proyectos ejecutados

desde la AOD o el G7 + que canaliza recursos de la CID para asegurar la paz y la institucionalidad en los estados débiles.

Sin embargo, no son los foros internacionales los responsables de la aplicación de los parámetros recomendados sino los mismos estados en los cuales la CID actúa mediante la legitimidad democrática de la que están investidos. De otra manera, todos los enunciados sobre la eficacia de la ayuda, por muy bien estructurados y planteados que puedan estar, no son sino letra muerta.

5.3. Sobre el papel de las ONG extranjeras en general.

Todas las ONG extranjeras que promueven acciones de desarrollo en un país, especialmente en los PED, son también OSC y como tales deben ser comprendidas y respetadas. Tienen tanto deberes como derechos, al igual que otros entes jurídicos.

Por esta razón, es lógico pensar que tanto de parte de estas organizaciones como del Estado, debe haber un mutuo esfuerzo por entender el rango de acción de cada uno. Las ONG extranjeras no pueden ocupar el rol que le compete al Estado como principal responsable de la planificación del desarrollo de un país. La retirada de los estados que ocurrió con frecuencia bajo el neoliberalismo y que permitió que las ONG coparan varios espacios de acción en la planificación y ejecución de proyectos de desarrollo, hizo que estas intervenciones fueran dispersas y no tuvieran un mismo norte ni unas mismas directivas, o bien, como anotaron algunos de los críticos de estas organizaciones, que se enfocaran únicamente en aspectos técnicos sin una inserción de sus proyectos en el contexto nacional de planificación.

Esto no quiere decir que su trabajo deba ser deslegitimado o descartado. Las ONG extranjeras que promueven obras de desarrollo reivindican su derecho a ser consideradas como agentes que, sin ser auspiciados por los estados y en virtud de su propio derecho de asociación y de los principios de CID ya revisados, complementan mediante sus acciones los esfuerzos oficiales en favor del desarrollo. Deben por lo tanto, seguir las directivas que, en este campo, dicte la autoridad competente, dentro del respeto a la planificación y soberanía del país en el cual trabajan.

Así mismo, tienen derecho a actuar en diferentes campos de ayuda a la sociedad, por ejemplo, la defensa de los derechos humanos, los emprendimientos productivos, el cuidado del ambiente o la protección de grupos vulnerables, pero sin incurrir en política

partidista. Sus intervenciones, según se enfatizó en el foro de Busan, no pueden ignorar los parámetros internacionales de la eficacia de la ayuda que aseguran la máxima eficacia y sostenibilidad de los proyectos, especialmente los principios de la DP.

5.4. Sobre la Nueva Política de CINR en Ecuador

La investigación presente muestra que esta situación se ha revertido pues en Ecuador, el Estado ha recuperado su papel como rector de la política de desarrollo gracias a los cambios efectuados desde el 2007. Éstos le han permitido retomar la coordinación que siempre debería haber ejercido sobre todas las entidades que desde el exterior cooperan para el desarrollo, ya sea AOD u ONG (el enfoque ha sido dirigido hacia éstas últimas). Este es el supuesto desde el cual partió esta investigación y que ha sido demostrado.

El proceso para lograr este resultado se basó en una investigación de las políticas en sí mismas, en las dependencias, canales informativos y funcionarios de la SETECI; y por otra parte, a través de las entrevistas y encuestas a ONG extranjeras.

5.4.1. Resultados sobre el cambio en la relación Estado-ONG extranjeras en cuanto a coordinación y planificación.

Ambas fuentes citadas han confirmado que a partir del 2007 se ha puesto en marcha en Ecuador una nueva política pública en materia de CINR. La situación anterior a esta fecha contemplaba un manejo bastante alejado y hasta cierto punto laxo de este ámbito por parte el Estado. Los parámetros para autorizar la operación de una ONG extranjera no tenían en cuenta la planificación ni la evaluación de los proyectos de una manera profunda sino que se limitaban a firmar un convenio de trabajo y cooperación entre el Estado y las entidades de cooperación, a certificar que el personal extranjero de estas organizaciones trabajara con su documentación (visas) en regla y a solicitar información eventual sobre los proyectos pero no de una manera sistemática ni continua.

Por otra parte, la nueva regulación de CINR considera a este sector como parte de la política de RRII y se basa en un enfoque de soberanía y de empoderamiento de un sector que pasó mucho tiempo a la deriva. Los cambios suponen que las ONG deben remitir una serie de documentos concernientes a la planificación, ejecución y evaluación de las intervenciones, por ejemplo, los POA anuales o las fichas de proyectos. Las iniciativas de las ONG han de estar también en línea con los objetivos del PNBV. Más aún, según lo reveló un directivo de ONG entrevistado, deben ser planificadas en coordinación con las

autoridades de los ámbitos correspondientes (ministerios o GAD, según el tipo y el alcance de los proyectos. Esta exigencia puntual de información, que ahora está vigente de parte del Estado ecuatoriano a través de la SETECI hacia las ONG extranjeras, fue de hecho reconocida por 10 de las 12 ONG que respondieron a la encuesta realizada.

Por lo tanto, se demuestra aquí la puesta en práctica de los principios de apropiación y de alineación de la ayuda, en concordancia con la DP. Las ONG entrevistadas también reafirmaron que estos parámetros están siendo practicados por parte de ellas. Tanto CARE como CRS señalaron que analizan la necesidad y la pertinencia de sus intervenciones junto con las autoridades nacionales del sector que compete en cada caso. Ambas estuvieron de acuerdo en acotar que el cambio más significativo si se compara la política pública de CINR antes de 2007 con la actualidad, es la planificación conjunta de actividades, no tanto entre SETECI y las ONG sino entre éstas y los ministerios u otras instancias (GAD). En ese mismo sentido se pronunció el GSFEP al reconocer acciones conjuntas entre entidades nacionales y su organización en favor de varias comunidades.

Otro cambio notable en la política de CINR ha sido la vinculación del trabajo de las ONG extranjeras con los objetivos de la planificación nacional para el desarrollo, uno de cuyos principales elementos es el PNBV y los planes sectoriales. Tanto CRS como CARE señalaron que en sus POA anuales se indica claramente a qué objetivos de la planificación nacional se alinean sus proyectos y programas. El GSFEP, aunque no está obligado a presentar estas equivalencias, reconoció que debe presentar su documentación a los ministerios respectivos según cada campo de acción.

Adicionalmente, la encuesta en línea arrojó en este sentido un resultado positivo también; de hecho, el 66 % de las ONG reconocieron que el cambio más significativo es la alineación de sus planes con el PNBV y 10 de las 12 declaró que hay una modificación, por lo menos parcial, en los requerimientos que el Estado pide ahora a las ONG extranjeras. En consecuencia, según la investigación, este proceso para aunar el trabajo de éstas en apoyo a los esfuerzos del Estado en favor del desarrollo es un resultado de la nueva política, la cual era inexistente antes de 2007.

Como prueba adicional que resume los cambios en la política exterior de CINR, se acota que la mayoría de ONG encuestadas en línea (92%) reconoce que la coordinación entre el Estado y estas entidades extranjeras que promueven el desarrollo ha mejorado. Más aún, la mitad de ellas señaló que este cambio se ha producido en gran escala.

5.4.2. Resultados sobre rendición de cuentas y visitas *in situ* a proyectos

En cuanto a la mayor rendición de cuentas sobre los recursos, sólo un 41% de todas las ONG encuestadas indicaron que la nueva política promueve este factor relativo a la procedencia de sus recursos y la manera de ejecutarlos; por lo tanto, se recomendaría aplicar medidas más prolijas de parte de las autoridades nacionales en este sentido.

También se indagó sobre las visitas *in situ* que la SETECI señala como uno de los elementos en la cadena de pasos para coordinar el trabajo de las ONG. De las tres ONG entrevistadas, sólo la local con financiamiento externo (GSFEPP) indicó que éstas no se realizan (por estar fuera de la competencia directa de la secretaría), mientras que las otras dos (CARE y CRS) señalaron que si se están realizando. Los datos de la encuesta señalaron en cambio que un 58 % de las ONG encuestadas afirmaron que no han recibido este tipo de visitas. Como conclusión, es claro que la SETECI está realizando estas acciones pero debe ampliar aún más su cobertura y frecuencia, así como mejorarlas cualitativamente. Dicho de otro modo, no deberían limitarse a llevar cuentas o auditar programas sino a generar retroalimentación cognitiva o de mutuo intercambio, es decir, que las visitas sirvan para aprender de las iniciativas¹²⁸ y que éstas se beneficien del conocimiento que la SETECI les pueda aportar.

5.4.3. Resultados sobre algunos aspectos considerados como negativos

En general, ni la encuesta ni las entrevistas arrojaron como resultado que la nueva política de CINR fuera excesiva ni que el hecho de alinear sus proyectos con los planes nacionales de desarrollo impidiera su normal actividad; de hecho, sólo el 15% de las respuestas de la encuesta en línea consideró como negativo a los requerimientos de la SETECI a las ONG mientras que un porcentaje igual señaló que la nueva regulación coarta la libre actividad de las ONG. Sin embargo, dentro de estos aspectos consultados como “negativos”, un 30 % señaló que hay otros obstáculos. Éstos se refieren no a las planificaciones o evaluaciones que se debe enviar a la SETECI sino más bien a los instrumentos legales; en particular, el decreto 16. Las respuestas de la encuesta muestran que un 50 % de estas ONG consideran que no ha sido bien recibido por estar organizaciones o que sus requerimientos han sido percibidos como excesivos.

¹²⁸ Es significativo por ejemplo, que CRS comentó que hace falta que los funcionarios públicos sean más sensibles en relación al tema de derechos y necesidades de grupos vulnerables tales como los refugiados.

Para completar esta consideración, las ONG a las cuales se entrevistó, indicaron que este decreto ha creado preocupación, e incluso percepción de hostigamiento, en relación a la posibilidad de que el Estado pueda disolverlas si considera que han intervenido en actividades de injerencia política (como en el caso *Pachamama*). No obstante, también indicaron que con el paso del tiempo, las ONG han ido asimilando la nueva normativa y estudiando mejor cuáles son límites de su accionar.

Si bien es una disposición que intenta establecer la diferencia entre las ONG que promueven el desarrollo y los partidos políticos, la frontera entre ambos supone un área gris que podría ser utilizada discrecionalmente por parte del poder político. En definitiva, se sugiere que este ámbito sea más claramente delimitado para evitar confusiones o situaciones que hagan peligrar el accionar de las ONG y OSC por haber incurrido en acciones consideradas como “políticas” poniendo así en riesgo su existencia legal.

5.4.4. Sobre el descenso de los recursos de CINR al Ecuador

Se ha recalcado en varias ocasiones que, en los últimos diez años, los recursos provenientes de países cooperadores, OI y ONG internacionales para obras de desarrollo en Ecuador han sufrido una considerable merma. En esta última conclusión, se reitera que todas las ONG extranjeras consultadas, tanto las entrevistadas personalmente como las contactadas a través de la encuesta virtual han sido unánimes en aseverar que este descenso ha sido notorio. Más concretamente, entre las respuestas válidas del sondeo (83 %), el descenso promedio de la CINR es de un 41 % en los últimos diez años.

Aunque las causas de este fenómeno han sido explicadas (elevación del país a la categoría de PRM, crisis financiera internacional de finales de la década 2000-2010, entre otras), cabe anotar que las ONG aportaron otros datos para entender la pronunciada disminución de los montos de ayuda. En primer lugar el hecho de que - por el principio de Armonización- se haya venido imponiendo en el país la política del manejo de los recursos a través de cuentas nacionales, ha influido para que algunas organizaciones replieguen sus acciones, cuyos montos antes eran gestionados directamente por ellas. Adicionalmente, la inversión gubernamental en el sector social, con el consiguiente mejoramiento de los indicadores de desarrollo humano, ha hecho que muchas ONG hayan preferido destinar sus montos de ayuda hacia países en situaciones de mayor pobreza (lo cual no significa que en Ecuador ya no haya necesidad de cooperación).

Por otra parte, el énfasis puesto en un discurso demasiado “soberanista”, para manejar la CID, puede haber sido un motivo para generar una percepción de que el Estado se considera como autosuficiente y no necesita que otros actores intervengan, pero quizá éste sea el precio que una nación debe pagar por caminar por sí misma.

Algunas de las estrategias aplicadas por las ONG para enfrentar esta escasez de recursos de fuentes tradicionales han sido redimensionar sus aparatos administrativos, priorizar los proyectos y manejarlos desde un enfoque regional; pero ha sido significativo que también se haya recurrido a participar en contratos con el Estado logrando una nueva fuente de financiamiento y una alineación de hecho con los intereses nacionales.

Finalmente, aunque es innegable que aceptar la CINR no debe suponer condicionalidades que amenacen la soberanía de un país, este estudio ha demostrado que el aporte de las ONG extranjeras es invaluable para el desarrollo del país, y no sólo por los recursos invertidos, sino sobre todo, por su mística de trabajo, las comunidades por ellas atendidas, el conocimiento generado, y el estímulo de las potencialidades que estas organizaciones realizan desde su derecho a promover el desarrollo de la sociedad global, de la cual el Ecuador no puede ni debe prescindir.

Por ello, y a pesar de que hay mucho trecho por recorrer y rectificaciones por hacer, se ha verificado que la nueva política del sector, gestada a partir de 2007, ha conseguido elaborar no sólo una gran base de datos de todas las ONG extranjeras y sus respectivos proyectos, sino que está forjando una conjugación armónica entre las iniciativas de la sociedad civil, en este caso, de entidades privadas externas (ONG extranjeras) y las líneas directrices que el Estado ecuatoriano determina desde su función irremplazable de gestar y planificar el desarrollo del país según sus propias prioridades y metas.

Bibliografía

- **Documentos**

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. (2008). *CONSTITUCIÓN 2008*. Montecristi.

CUARTO FORO DE ALTO NIVEL SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA. (2011). Documento Final. *Documento Final*, (págs. 1-13). Busan.

DECLARACIÓN DE PARÍS. (2005). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra. *Declaración de París*, (pág. 1). París.

OCDE . (2008). DECLARACIÓN DE PARÍS y PROGRAMA DE ACCIÓN DE ACCRA. Accra, Ghana.

ODI. (2008). *Aid Effectiveness after Accra, how to reform the Paris Agenda*. Londres: ODI.

REGISTRO OFICIAL DEL ECUADOR. (05 de 07 de 2011). DECRETO 812. Quito, Ecuador.

REGISTRO OFICIAL DEL ECUADOR. (04 de 06 de 2013). Decreto 16. Quito, Ecuador.

SENPLADES. (2011). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. Quito: Senplades.

SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Senplades.

- **Enlaces de internet**

CANCILLERÍA. (06 de 08 de 2013). <http://cancilleria.gob.ec/revista-diplomacia-ciudadana-tercera-edicion/>. Recuperado el 26 de 08 de 2013, de <http://cancilleria.gob.ec/revista-diplomacia-ciudadana-tercera-edicion/>: <http://cancilleria.gob.ec/revista-diplomacia-ciudadana-tercera-edicion/>

CARE. (2013). www.care.org.ec. Recuperado el 20 de 02 de 2014, de www.care.org.ec: www.care.org.ec

CIDOB. (2013). www.cidob.org. Recuperado el 01 de 01 de 2014, de www.cidob.org: http://www.cidob.org/es/publicaciones/dossiers/busan_2011/el_camino_hacia_busan

CONFEDERACIÓN ECUATORIANA DE OSC. (07 de 2013). <http://confederacionecuatorianaosc.org>. Recuperado el 07 de 02 de 2014, de <http://confederacionecuatorianaosc.org>: http://confederacionecuatorianaosc.org/confederacion/sites/all/docs/Comunicado_Pronunciamento_Confederacion_Ecuatoriana_OSC_julio2013.pdf/confederacion/sites/all/docs/Comunicado_Pronunciamento_Confederacion_Ecuatoriana_OSC_julio2013.pdf

COOPERACIÓN INTERNACIONAL. (31 de 10 de 2013). <http://cooperacióninternacional.gob.ec>. Recuperado el 02 de 02 de 2014, de <http://cooperacióninternacional.gob.ec>: <http://cooperacióninternacional.gob.ec/141-convenios-con-ong-extranjeras-estan-registrados-en-la-seteci>

- CRS. (2014). <http://crs.org>. Recuperado el 21 de 03 de 2014, de <http://crs.org>:
<http://crs.org/about/>
- CRS. (2014). www.crsespanol.org. Recuperado el 20 de 03 de 2014, de
www.crsespanol.org: www.crsespanol.org/quienes-somos/
- CRUZ, N. y. (2009). <http://lpcluz.files.wordpress.com>. Recuperado el 05 de 10 de 2012,
de <http://lpcluz.files.wordpress.com>:
<http://lpcluz.files.wordpress.com/2009/10/mpetrizzo-polpub.pdf>
- CSO-EFFECTIVENESS. (29 de 09 de 2010). www.cso-effectiveness.org. Recuperado el
05 de 01 de 2014, de www.cso-effectiveness.org: www.cso-effectiveness.org/istambul-principles,067
- CSO-EFFECTIVENESS. (11 de 2011). www.cso-effectiveness.org. Recuperado el 05 de
01 de 2014, de www.cso-effectiveness.org: http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/osc_de_alc_espanol.pdf
- DEVITT., R. (01 de 09 de 2011). www.e-ir.info. Recuperado el 08 de 03 de 2013, de
<http://www.e-ir.info>: <http://www.e-ir.info/2011/09/01/liberal-institutionalism-an-alternative-ir-theory-or-just-maintaining-the-status-quo/>
- EL UNIVERSO. (07 de 12 de 2013). <http://www.eluniverso.com>. Recuperado el 27 de 02
de 2014, de <http://www.eluniverso.com>:
<http://www.eluniverso.com/noticias/2013/12/07/nota/1884456/presidente-rafael-correa-defiende-clausura-fundacion-pachamama>
- FUNDACION PACHAMAMA. (04 de 12 de 2013). <http://pachamama.org.ec>.
Recuperado el 27 de 02 de 2014, de <http://pachamama.org.ec>:
<http://pachamama.org.ec/fundacion-pachamama-a-la-opinion-publica-nacional-e-internacional/>
- G7 PLUS. (2013). <http://www.g7plus.org>. Recuperado el 02 de 01 de 2014, de
<http://www.g7plus.org>: <http://www.g7plus.org>
- GLOBAL PARTNERSHIP. (11 de 2013). <http://effectivecooperation.org>. Recuperado el
03 de 01 de 2014, de <http://effectivecooperation.org>:
<http://effectivecooperation.org>
- HIDALGO, R. (06 de 09 de 2013). <http://www.eluniverso.com>. Recuperado el 07 de 02
de 2014, de <http://www.eluniverso.com>:
<http://www.eluniverso.com/opinion/2013/09/06/nota/1397296/decreto-16-avance-o-retroceso>
- HUMAN RIGHTS WATCH. (13 de 08 de 2013). <http://www.hrw.org>. Recuperado el 08
de 02 de 2014, de <http://www.hrw.org>:
<http://www.hrw.org/es/news/2013/08/12/ecuador-graves-restricciones-la-sociedad-civil>

- OECD. (05 de 1996). <http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>. Recuperado el 24 de 01 de 2014, de <http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>:
<http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>
- OECD. (2008). *www.oecd.org*. Recuperado el 12 de 08 de 2013, de *www.oecd.org*:
<http://www.oecd.org/development/effectiveness/34580968.pdf>
- SALOMÓN, M. (2005). <http://www.cedep.ifch.ufrgs.br>. Recuperado el 11 de 12 de 2012, de <http://www.cedep.ifch.ufrgs.br>:
http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf
- SANAHUJA, J. Antonio. (2007). ¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. Madrid, España. Obtenido de http://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDYQFjAB&url=http%3A%2F%2Fdialognet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F2787397.pdf&ei=bljYUsCAoGzsATb5oHgCw&usg=AFQjCNGViap_c753xqLa9aB23SXVqAP8MA&bvm=bv.59568121,d.cWc
- SETECI . (06 de 2013 g). *www.seteci.gob.ec*. Recuperado el 21 de 08 de 2013, de *www.seteci.gob.ec*:
http://www.seteci.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=112&Itemid=151
- SETECI . (20 de 01 de 2014 a). <http://www.cooperacioninternacional.gob.ec>. Recuperado el 05 de 02 de 2014, de <http://www.cooperacioninternacional.gob.ec>:
<http://www.cooperacioninternacional.gob.ec/141-convenios-con-ong-extranjeras-estan-registrados-en-la-seteci/>
- SETECI. (2012). <http://www.seteci.gob.ec/>. Recuperado el 22 de 08 de 2012, de <http://www.seteci.gob.ec/>:
http://www.seteci.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=160
- SETECI. (2013 c). <http://app.seteci.gob.ec/mapa/index.php?provincia=bolivar&var=1>. Recuperado el 29 de 08 de 2013, de <http://app.seteci.gob.ec/mapa/index.php?provincia=bolivar&var=1>:
<http://app.seteci.gob.ec/mapa/index.php?provincia=bolivar&var=1>
- SETECI. (2013 d). <http://app.seteci.gob.ec/mapa/index.php?provincia=manabi&var=1>. Recuperado el 28 de 08 de 2013, de <http://app.seteci.gob.ec/mapa/index.php?provincia=manabi&var=1>:
<http://app.seteci.gob.ec/mapa/index.php?provincia=manabi&var=1>
- SETECI. (2013 e).
<http://app.seteci.gob.ec/mapa/index.php?provincia=pichincha&var=1>.
Recuperado el 28 de 08 de 2013, de

<http://app.seteci.gob.ec/mapa/index.php?provincia=pichincha&var=1>
<http://app.seteci.gob.ec/mapa/index.php?provincia=pichincha&var=1>

SETECI. (2013 f). *www.cooperacioninternacional.gob.ec*. Recuperado el 10 de 01 de 2014, de *www.cooperacioninternacional.gob.ec*:
<http://www.cooperacioninternacional.gob.ec/organizaciones-no-gubernamentales/>

SETECI. (01 de 2013 h). <http://www.cooperacioninternacional.gob.ec/noticias-de-cooperacion/>. Recuperado el 22 de 02 de 2014, de <http://www.cooperacioninternacional.gob.ec/noticias-de-cooperacion/>:
<http://us7.campaign-archive2.com/?u=390f5dd04b376ae41ebb52ea2&id=9d3cba96bd>

UNDP. (2013). *www.undp.org*. Recuperado el 20 de 01 de 2014, de *www.undp.org*:
www.undp.org/.../2013globalHDR/...HDR2013%20Report%20Spanish.pdf

VI, P. P. (26 de 03 de 1967). *www.vatican.va*. Recuperado el 28 de 03 de 2014, de *www.vatican.va*:
http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum_sp.html

WORLD BANK. (2013). <http://data.worldbank.org/news/open-aid-partnership>. Recuperado el 02 de 01 de 2014, de <http://data.worldbank.org/news/open-aid-partnership>: <http://data.worldbank.org/news/open-aid-partnership>

WORLD BANK. (2013). <http://maps.worldbank.org/lac/ecuador>. Recuperado el 02 de 01 de 2014, de <http://maps.worldbank.org/lac/ecuador>: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/LCR/2013/08/17/090224b081e05903/1_0/Rendered/PDF/Ecuador000Ecua0Report000Sequence012.pdf

- **Libros**

ALONSO, J. A. (2011). *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*. México: Fondo de cultura económica.

AYLLÓN, B. (2013). El debate sobre la eficacia de la ayuda. *Perspectivas de desenvolvimiento*, 126-142.

AYLLON, B. (2014). *La Cooperación Sur-Sur y Triangular*. Quito: IAEN.

BEBBINGTON, Anthony y otros. (1992). *Actores de una década ganada*. Quito: Abya - Yala.

DÁVILA, T. (2010). *ONG y Estado: participación, rivalidad y cooperación en la gestión ambiental*. Quito: Flacso - Abya Yala.

- FURTADO, C. (1983). Capítulos XVII, XVIII y XIX. En C. FURTADO, *La economía latinoamericana: formación histórica y problemas contemporáneos* (págs. 215-270). México: Siglo XXI editores.
- HAAS., E. (2006). Why collaborate? Issue-linkage and international regimes. En F. y. KRATOCHWILL., *International organization and Global Governance* (págs. 85-86). Nueva York: Pearson Longman.
- HINOJOSA, L. (2010). *Prólogo, en Finanzas con rostro humano*. Quito: Imprefepp.
- IGLESIA-CARUNCHO, M. (2005). *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*. Madrid: La Catarata.
- JACKSON, R.; SORENSEN, G. (2003). *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Nueva Yourk: Oxford University Press.
- KENNEDY., P. (2007). *El parlamento de la humanidad*. Bogotá: Random House.
- KEOHANE. R., y. N. (1988). *Poder e interdependencia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- KEOHANE., R. (1986). *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press.
- KEOHANE., R. (2006). International Institutions: Two different approaches. En F. y. KRATOCHWILL., *International organization and global governance* (pág. 56). Nueva York: Pearson Longman.
- KRASNER, S. (1989). *Conflicto estructural, el tercer mundo contra el liberalismo global*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- LUMSDAINE, D. (1993). *Moral Vision in International Politics*. New Jersey: Princeton University Press.
- MORGENTHAU, H. (1962). A Political Theory of Foreign Aid. *The American Political Science Review*, 301-309.
- MORGENTHAU, H. (1978). *Politics among nations: the struggle for Power and Peace*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- MURIEL, M. (1980). *Comunicación Institucional, enfoque social de las relaciones públicas*. Quito: Ciespal.
- ORTEGÓN, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Colciencias.
- RODRÍGUEZ-CARMONA, A. (2009). *El proyectorado, Bolivia tras 20 años de ayuda externa*. La Paz: Plural.

SALTOS, Napoleón y VASQUEZ, Lola. (2012). *Ecuador, su realidad*. Quito: Fundación José Peralta.

SURASKY. (2013). Presentación y Marco de la Cooperación Sur-Sur en Ecuador. En S. y. otros, *La Cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina* (págs. 156-165). Madrid: Libros de la Catarata.

TONELLO J. (2010). *Orientaciones para la acción transformadora*. Quito: Imprefepp.

TONELLO, J. (2010). *Finanzas con rostro humano*. Quito: Imprefepp.

UPS. (2007). *Universidad, desarrollo y cooperación*. Cuenca: UPS.

VALDERRAMA, M. (2000). Cooperación Internacional y Organizaciones no Gubernamentales. En E. F. Juan, *Desarrollo rural, organizaciones no gubernamentales y cooperación internacional* (pág. 199). Lima: Cepes.

- **Publicaciones**

BURBANO, F. (12 de 22 de 2013). Las ONG "progres" palpan el rigor del Gobierno. (S. Zeas, Entrevistador)

CORDES/PNUD. (1996). *Ecuador, un problema de gobernabilidad*. Quito: Cordes.

GSFEPP. (2010). *Grupo Social Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio*. Quito: Imprefepp.

LLISTAR I BOSCH, D. (2007). ¿Por qué al Norte le gusta ayudar? *Viento Sur*, 40-41.

OETZEL, R. (2010). Cooperación Internacional, recuperar la política. *Actuar en mundos plurales - Flacso*, 10.

PAUSELLI, G. (2013). Teorías de las Relaciones Internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*.

PROAÑO J. (2002). *Las relaciones Ecuador- Unión Europea en Bonilla, Adrián. Orfeo en el Infierno; una agenda de política exterior ecuatoriana*. Quito: Flacso - Sede Ecuador.

RAMÍREZ, S. (2008). *Confrontaciones y vasos comunicantes suramericanos*. Bogotá: Academia Diplomática de San Carlos-Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

RIVAS, P. (2009). La Cooperación al Desarrollo en Ecuador. *Actuar en mundos Plurales*, 2.

ROJAS, F. (2011). *América Latina y el Caribe: nuevas formas de cooperación, las dimensiones Sur-Sur*. Buenos Aires: Flacso.

ROSERO, G. (2011 a). Hacia una gestión soberana de la CID. *Cooperamos*, 5.

ROSETO, G. (07 de 07 de 2011 b). La Cooperación de las ONG debe transparentarse. *Cooperamos*, 10.

SETECI. (2011 a). *Informe de la Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador*. Quito: Seteci.

SETECI. (2011 b). *Informe de actividades de ONG extranjeras 2010*. Quito: SETECI.

SETECI. (2014 b). *Manual de evaluación por resultados de proyectos de la CINR*. Quito: Seteci.

SOGGE, D. (2009). Sistema de ayuda extranjera: ¿Régimen o vehículo hegemónico? *Relaciones Internacionales*, núm. 12, 14.

STEINBERG, F. (2008). Cooperación y conflicto en las relaciones económicas internacionales. *Revista española de Ciencia Política*, 151.

- **Entrevistas**

MARTÍNEZ, I. (17 de 02 de 2014). Cuestionario para tesis sobre la SETECI. (N. DOUSDEBES, Entrevistador)

MONCADA, A. (28 de 03 de 2014). CRS y su relación con la nueva política pública de CINR. (N. DOUSDEBÉS, Entrevistador)

TONELLO, J. (19 de 03 de 2014). Nueva política pública de CINR y el GSFEP. (N. DOUSDEBES, Entrevistador)

UNDA, F. (04 de 04 de 2014). CARE y la nueva política de CINR. (N. DOUSDEBÉS, Entrevistador)

Anexos

- **Anexo # 1**

Formulario de la entrevista realizada al funcionario de la SETECI encargado de la coordinación con las ONG extranjeras.

CUESTIONARIO PARA SETECI SOBRE LAS ONG EXTRANJERAS

1. ¿Por qué Ecuador aceptó ser signatario de la DP? ¿No se opone esta medida a la gestión soberana de la CI que se quiere implantar?

2. ¿Por qué antes SENPLADES coordinaba la CINR y ahora ha pasado a ser parte del Ministerio de Relaciones Internacionales?

3. ¿Tienen aún SENPLADES algún tipo de control sobre la SETECI, en qué medida?

4. ¿Cómo era el sistema de CINR bajo el neoliberalismo en comparación con la actual forma de gestionar la ayuda?
5. ¿Cuáles eran los requerimientos que el Estado solicitaba a las ONG extranjeras antes del año 2007; en qué medida éstos se han modificado?
6. ¿Cuáles han sido los principales cambios que la ONG ha debido implementar en sus proyectos a partir de las nuevas políticas públicas de CINR de la SETECI?
7. ¿En qué sentido estas políticas han beneficiado a las ONG en general?
8. ¿Considera que ha mejorado la coordinación entre la ONG y los organismos públicos de control de la CINR a partir de los cambios operados por la SETECI en los últimos seis años? ¿Por qué razón?
9. ¿Qué puntos positivos hay a partir de estos cambios para las ONG?
10. ¿Podría usted mencionar los principales obstáculos al trabajo de supervisión que la SETECI está realizando en relación a las ONG extranjeras, por ejemplo, problemas u obstáculos que las nuevas regulaciones hayan planteado a su funcionamiento?
11. ¿Cuál ha sido la reacción de las ONG y OSC frente al decreto 16 en general?
12. ¿Ha habido resistencia a los cambios que este decreto implica?
13. Consideran las ONG extranjeras que los requerimientos del decreto 16 son excesivos, sí o no y por qué?
14. ¿Hay todavía ONG que no estén registradas por la SETECI y sigan funcionando? ¿Qué sucede con las ONG que no han regularizado su situación?
15. ¿Cuál es la relación entre la SETECI y los GAD, sólo le presta asesoría o ejerce algún tipo de coordinación y control?
16. ¿Cuál es la principal diferencia entre una ONG y una OSC?
17. ¿Puede una OSC gestionar fondos para proyectos en el marco de la CINR?
18. ¿Cuántas ONG ya se han regularizado hasta la fecha y cuántas aún no lo han hecho?
19. ¿Qué consecuencias conlleva a una ONG el hecho de registrarse en la SETECI?
20. ¿Cuánto tiempo de plazo han tenido las ONG para cumplir con estos requisitos?

- **Anexo # 2**

Formulario de las entrevistas realizadas a los directores de ONG escogidas (GSFEPP- nacional con vínculos en el extranjero, CRS y CARE- extranjeras).

1. ¿Desde cuándo opera la ONG en el país?
2. ¿Cuáles son las razones o la motivación por las cuales la ONG decidió emprender proyectos de ayuda al desarrollo en el Ecuador?
3. ¿En qué campo del desarrollo social se ubican los proyectos y programas que la ONG realiza?
 - Salud ____
 - Educación ____
 - Desarrollo productivo ____
 - Economía solidaria y comercio justo ____
 - Género ____
 - Otros _____
4. ¿Cuántos proyectos tiene actualmente en marcha la ONG en Ecuador y en Latinoamérica?
5. ¿Dentro de qué objetivos del PNBV se ubican los proyectos y programas que la ONG lleva a cabo?

Nr. de proyecto	Nombre del Proyecto	Objetivo del PNBV
1		
2		
3		
4		
5		

6. Al momento de planificar un proyecto, ¿la ONG está al tanto de los principios de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, es decir, Alineación,

Apropiación, Armonización, Gestión por resultados y Mutua responsabilidad; de qué manera los pone en práctica?

7. ¿Puede citar un ejemplo de la aplicación de uno de estos principios de la CINR en los proyectos que la ONG ejecuta?
8. ¿Cuál es la documentación que la ONG debe remitir a la SETECI acerca de cada uno de sus proyectos?
9. ¿La planificación de cada proyecto es realizada solamente por parte del personal de la ONG o intervienen en ella también funcionarios de la SETECI?
10. ¿Cuáles son las medidas de evaluación que la SETECI aplica a los proyectos durante y después de su ejecución?
11. ¿Cuáles han sido los principales cambios que la ONG ha debido implementar en sus proyectos a partir de las nuevas políticas públicas de CINR de la SETECI?
12. ¿En qué sentido estas políticas han beneficiado a esta ONG en particular y a las otras en general?
13. ¿Considera que ha mejorado la coordinación entre la ONG y los organismos públicos de control de la CINR a partir de los cambios operados por la SETECI en los últimos seis años? Mucho, parcialmente, poco ¿Por qué razón?
14. ¿Qué punto es el más positivo hay a partir de estos cambios para la ONG?
15. ¿Podría usted mencionar alguna crítica al trabajo de supervisión que la SETECI está realizando en relación a las ONG extranjeras, por ejemplo, problemas u obstáculos que las nuevas regulaciones hayan planteado al funcionamiento de la ONG?
16. ¿Cuáles eran los requerimientos que el Estado solicitaba a las ONG extranjeras antes del año 2007; en qué medida éstos se han modificado?
17. ¿Cuál ha sido la reacción de las ONG y OSC frente al decreto 16 en general?
Positiva, contraria, indiferente. ¿Por qué?
18. ¿Considera esta ONG que los requerimientos de este decreto a las ONG extranjeras o locales con financiamiento exterior son excesivos, sí o no? ¿por qué?
19. ¿En qué porcentaje han disminuido los aportes de ONG extranjeras para proyectos en Ecuador en los últimos diez años?
20. ¿Qué medidas se han tomado para suplir la disminución de fondos por parte de las ONG cooperantes?

- Anexo # 3

Captura fotográfica del cuestionario en línea enviado a las 141 ONG extranjeras registradas en la SETECI.

Encuesta a ONG extranjeras para tesis de maestría.

Título de la Tesis: Estudio sobre los principales cambios implementados en el área de la coordinación de las ONG extranjeras que realizan acciones de desarrollo en el Ecuador (2007-2014). Nombre del Alumno: Nicolás Diosdebás Córdova. Nombre del Director de Tesis: Bruno Ayllón Pino. Fecha: Marzo 2014. Favor llenar la encuesta y enviarla al finalizarla. Gracias.

1. ¿Cuál es el nombre de la ONG?

2. ¿Desde qué fecha la ONG opera en Ecuador?

3. ¿Cuáles son las razones a la motivación por las cuales la ONG decidió emprender proyectos de ayuda al desarrollo en el Ecuador?

- Filosofía altruista particular
- Responsabilidad social empresarial
- Motivación religiosa
- Cooperación oficial a través de ONG
- Otro

4. ¿En qué campo del desarrollo social se ubican los proyectos y programas que la ONG realiza ?

- Salud
- Educación
- Desarrollo productivo
- Economía solidaria y comercio justo
- Género
- Derechos Humanos
- Cuidado del ambiente
- Otro

5. ¿Cuántos proyectos tiene actualmente en marcha la ONG en Ecuador?

- 1-5
- 6-10
- 10-20
- Más de veinte

6. ¿La ONG está al tanto de los principios de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Acra, es decir, Alineación, Apropiación, Armonización, Gestión por resultados y Mutua responsabilidad?

- Sí
- No

7. En caso positivo, cite algún ejemplo de proyecto en el que se haya puesto en práctica uno de estos principios

8. ¿Cuál es la documentación que la ONG debe remitir a la SETECI acerca de cada uno de sus proyectos?

- Planificación anual
- Equivalencia entre proyecto y Plan Nacional del Buen Vivir
- Evaluación anual
- Personal y voluntarios que intervienen
- Informe de procedencia de recursos
- Información de la ejecución de los recursos
- Otros documentos
- Ninguno

9. ¿En la planificación de cada proyecto, interviene solamente personal de la ONG o también funcionarios de la SETECI?

- Sólo funcionarios ONG
- Funcionarios de ONG y de la SETECI

10. ¿Cuáles son las medidas de evaluación que la SETECI aplica a los proyectos durante y después de su ejecución?

11. ¿La SETECI realiza inspecciones en el sitio a los proyectos para verificar su correcta ejecución?

- Sí
- No

12. ¿Cuáles son los principales cambios que la ONG ha debido implementar en sus proyectos con las nuevas políticas públicas de Cooperación Internacional de la SETECI?

- Solamente más trámites burocráticos
- Información detallada sobre planificación
- Informar la concordancia con los objetivos de la planificación nacional
- Mayor rendición de cuentas sobre recursos
- Normas de evaluación más estrictas
- Otros elementos

13. En caso de haber otros cambios notables debidos a las nuevas políticas de Cooperación Internacional, ¿Cuáles son?

14. ¿Considera que ha mejorado la coordinación entre la ONG y los organismos públicos de control de la CINR a partir de los cambios operados por la SETECI en los últimos seis años?

- Mucho
- Poco
- Nada

15. ¿Qué aspectos positivos se han dado para las ONG a partir de estas nuevas políticas de Cooperación Internacional?

- Ahorro de recursos
- Mejor coordinación SETECI-ONG
- Exigencia puntual de información de planificación y evaluación
- Mejor marco regulatorio e institucional de la gestión
- Mayor entendimiento con otras ONG
- Procedimientos técnicos más claros
- Otros
- Ninguno

16. ¿Qué otro aspecto positivo podría mencionar sobre estas nuevas políticas, en caso de haberlo?

17. ¿Se podría mencionar algún obstáculo que para la ONG haya supuesto este trabajo de supervisión que la SETECI está realizando en relación a las ONG extranjeras?

- Demasiados trámites que cumplir
- Los trámites e información requerida retardan la ejecución de los proyectos
- La nueva regulación coarta la libre actividad de las ONG
- Otros obstáculos
- Ninguno

18. Si hay otros obstáculos detectados, señale cuáles son.

19. ¿En qué medida se han modificado los requerimientos que el Estado pedía a las ONG desde 2007 hasta 2014?

- Totalmente
- Parcialmente
- Nada

20. ¿Cuál ha sido la reacción de las ONG y OSC frente al decreto 16 en general?

- Contraria
- Indiferente
- Positiva

21. ¿Considera que los requerimientos de este decreto a las ONG extranjeras o locales con financiamiento exterior son excesivos?

- Sí
- No

22. ¿Por qué razón?

23. ¿En qué porcentaje aproximado han disminuido los aportes de ONG extranjeras para proyectos en Ecuador en los últimos diez años?

- 25 %
- 50 %
- 75 %

24. ¿Qué medidas se han tomado para suplir la disminución de fondos por parte de las ONG cooperantes?

- **Anexo 4:** Muestra del archivo de tabulación de respuestas de la encuesta a ONG

A1	A	B	C	D	E	F	G	H
Timestamp								
1	3/12/2014 23:42:43	COMDESAN	30/12/199	Cooperación oficial a través de ONG	Cuidado del ambiente	1-5	SI	Proyecto de ayuda a discapacitados, se realiza según los parámetros del MIES
2	3/11/2014 17:21:22	ASOC	12/12/2012	Filosofía altruista particular	Desarrollo productivo, Género	6-10	SI	Organización de conocimiento fortalecimiento de capacidad como respuesta de los proyectos
3	3/12/2014 23:42:43	COMDESAN	30/12/199	Cooperación oficial a través de ONG	Cuidado del ambiente	1-5	SI	Organización de conocimiento fortalecimiento de capacidad como respuesta de los proyectos
4	3/13/2014 14:21:14	PROTOS	9	Cooperación oficial a través de ONG	Salud, Derechos Humanos, Cuidado del ambiente	1-5	SI	Organización de conocimiento fortalecimiento de capacidad como respuesta de los proyectos
5	3/20/2014 12:12:06	Consensancy	1994	Motivación Religiosa	Cuidado del ambiente	1-5	SI	Organización de conocimiento fortalecimiento de capacidad como respuesta de los proyectos
6	3/28/2014 17:51:29	Oxfam Italia	1998	Cooperación oficial a través de ONG	Desarrollo productivo, Economía solidaria y comercio justo, Cuidado del ambiente	1-5	SI	Organización de conocimiento fortalecimiento de capacidad como respuesta de los proyectos
7	3/30/2014 6:48:55	CAN D.A.S.	1995	Cooperación oficial a través de ONG	Salud, Educación, Derechos Humanos	1-5	SI	Organización de conocimiento fortalecimiento de capacidad como respuesta de los proyectos
8	3/31/2014 13:45:59	Americas	de 2012	Responsabilidad social empresarial	Derechos Humanos	1-5	No	Organización de conocimiento fortalecimiento de capacidad como respuesta de los proyectos
9	4/1/2014 13:57:26	hombres	1999	Filosofía altruista particular, Cooperación oficial a través de ONG	Salud, Educación, Desarrollo productivo, Género, Derechos Humanos	6-10	SI	Organización de conocimiento fortalecimiento de capacidad como respuesta de los proyectos

	I	J	K	L	M	N	O	P
1	8. ¿Cuál es la documentación que la ONG debe remitir a la SETECI acerca de cada uno de sus proyectos?	9. ¿En la planificación de cada proyecto, interviene solamente personal de la ONG o también funcionarios de la SETECI?	10. ¿Cuáles son las medidas de evaluación que la SETECI aplica a los proyectos durante y después de su ejecución?	11. ¿La SETECI realiza inspecciones en el sitio a los proyectos para verificar su correcta ejecución?	12. ¿Cuáles son los principales cambios que la ONG ha debido implementar en sus proyectos con las nuevas políticas públicas de Cooperación Internacional de la SETECI?	13. En caso de haber otros cambios notables debidos a las nuevas políticas de Cooperación Internacional, ¿Cuáles son?	14. ¿Considera que ha mejorado la coordinación entre la ONG y los organismos públicos de control de la CMRA a partir de los cambios operados por los cambios de políticas de Cooperación Internacional?	15. ¿Que aspectos positivos se han dado para los ONG a partir de estas nuevas políticas de Cooperación Internacional?
2	Planificación anual, Evaluación anual, Información de la ejecución de los recursos	Solo funcionarios ONG	Vistas in situ Estado del resumen de la evaluación y ejecución de recursos	Si	Información detallada sobre planificación. Mayor reducción de cuentas sobre recursos	Más han ayudado a planificar mejor los programas	Mucho	Ejigencia puntual de información de planificación y evaluación. Mayor entendimiento con otras ONG
3	Planificación anual, Equivalencia entre proyecto y Plan Nacional del Buen Vivir	Solo funcionarios ONG	ninguna	No	Informar la concordancia con los objetivos de la planificación nacional	Poco	Ejigencia puntual de información de planificación y evaluación. Mejor marco regulatorio e institucional de la gestión	
4	Planificación anual, Equivalencia entre Personal y voluntarios que intervienen.	Solo funcionarios ONG	los informes anuales, y parece que quieren realizar vistas in situ		Informar la concordancia con los objetivos de la planificación nacional	Mucho	Mejor coordinación SETECI-ONG. Ejigencia puntual de información de planificación y evaluación. Procedimientos técnicos más claros	
5	Planificación anual, Equivalencia entre proyecto y Plan Nacional del Buen Vivir.	Solo funcionarios ONG	Se han realizado evaluaciones sobre la implementación de la revisión anual de documentación	Si	Información detallada sobre concordancia con los objetivos de la planificación. Informar la información detallada sobre burocráticos. Información	Mucho	Mejor coordinación SETECI-ONG. Ejigencia puntual de información de planificación y evaluación. Mejor marco regulatorio e institucional de la gestión	
6	Planificación anual, Equivalencia entre Personal y voluntarios que intervienen.	Solo funcionarios ONG	Revisión anual de documentación	Si	Información detallada sobre burocráticos. Información	Mucho	Mejor coordinación SETECI-ONG. Ejigencia puntual de información de planificación y evaluación. Mejor marco regulatorio e institucional de la gestión	
7	Informe de procedencia de recursos.	ONG	Reportes de seguimiento en forma constante sobre	No	Información detallada sobre burocráticos. Información	Poco	Ninguno	
8	Equivalencia entre proyecto y Plan Nacional del Buen Vivir. Personal y			No		No hay. La verdad los términos con	Mucho	
9	Forma Respuestas							