

# UNIVERSIDAD POLITÉCNICA ESTATAL DEL CARCHI



## PROGRAMA DE MAESTRÍAS DE LA UNIVERSIDAD POLITÉCNICA ESTATAL DEL CARCHI

### MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tema: “Propuesta de una Política Pública Local de Cooperación Internacional no Reembolsable para la Provincia del Carchi”

Trabajo de titulación previa la obtención del  
título de Magíster en Administración Pública

AUTOR(A): Yolanda Paola Schettini Castillo

TUTOR(A): Msc. Javier Villarreal

Tulcán, 2021

## CERTIFICADO JURADO EXAMINADOR

Certificamos que la estudiante Yolanda Paola Schettini Castillo con el número de cédula 040128202-5 ha elaborado el trabajo de titulación: “Propuesta de una Política Pública Local de Cooperación Internacional no Reembolsable para la Provincia del Carchi”

Este trabajo se sujeta a las normas y metodología dispuesta en el Reglamento de Titulación, Sustentación e Incorporación de la UPEC, por lo tanto, autorizamos la presentación de la sustentación para la calificación respectiva.

f ..... f.....

Msc. Javier Villarreal

**TUTOR**

**LECTOR**

Tulcán,

-----

## AUTORÍA DE TRABAJO

El presente trabajo de titulación constituye requisito previo para la obtención del título de **Magíster** en la Maestría en Administración Pública del Programa de maestrías de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi

Yo, Yolanda Paola Schettini Castillo con cédula de identidad número 040128202-5 declaro: que la investigación es absolutamente original, auténtica, personal y los resultados y conclusiones a los que he llegado son de mi absoluta responsabilidad.

f.....

Yolanda Paola Schettini Castillo

AUTOR(A)

Tulcán, -----

## ACTA DE CESIÓN DE DERECHOS DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

Yo, Yolanda Paola Schettini Castillo declaro ser autor/a de los criterios emitidos en el trabajo de investigación: “Propuesta de una Política Pública Local de Cooperación Internacional no Reembolsable para la Provincia del Carchi” y eximo expresamente a la Universidad Politécnica Estatal del Carchi y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.

f.....

Yolanda Paola Schettini Castillo

AUTOR(A)

Tulcán, -----

## **AGRADECIMIENTO**

A Dios:

Por permitirme llegar a este momento tan especial en mi vida. Por los triunfos y los momentos difíciles que me han enseñado a valorarte cada día más.

A mi Hija:

Por ser la fuerza para seguir adelante y cumplir cada una de mis metas y ser lo más importante en mi vida y ser la persona a quien le dedico este logro.

A mis padres

A quienes les debo todo en mi vida, por haberme educado y soportado mis errores. Gracias a sus consejos, por el amor que siempre me han brindado, por cultivar e inculcar ese sabio don de la responsabilidad.

A mis Hermanas:

Porque siempre he contado con ellas para todo, gracias a la confianza que siempre nos hemos tenido; por el apoyo y amistad.

A mi tutor de tesis el Magister Javier Villarreal, por su esmero y abnegación, con su aporte se pudo llegar a la consecución de este documento el cual espero sirva de base para posteriores investigaciones y beneficie a la sociedad a la cual me debo.

A la UNIVERSIDAD POLITECNICA ESTATAL DEL CARCHI y en especial al Centro de Postgrados en la MAESTRIA DE ADMINISTRACION PUBLICA que me dieron la oportunidad de formar parte de ellas.

¡Gracias!

*Yolanda Paola Schettini Castillo*

## **DEDICATORIA**

Dios me hizo un regalo..., me dio a mis padres Jorge Schettini y Nelly Castillo, a quienes hago directamente responsables de este logro académico, ellos durante todo este tiempo solo se han sacrificado y esforzado por hacer de mí una persona responsable y de bien y con su ejemplo siempre me han inculcado valores éticos y morales que me acompañarán durante todo mi existir, me siento orgullosa de tenerlos conmigo. Debo ratificar que éste solamente es el inicio de muchas satisfacciones y triunfos personales, ya que tengo una motivación constante y permanente de mi adorada hija Valentina Anahí, a quien le debo mi compromiso de seguir adelante y prepararme a fin de garantizar nuestro futuro y bienestar.

Con lo expuesto, no hay la menor duda mi dedicatoria está dirigida a todos los artífices que me he permitido nombrar, a quienes exteriorizo mi sincero agradecimiento y respeto.

*Yolanda Paola Schettini Castillo*

## ÍNDICE

I.	PROBLEMA.....	14
1.1	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	14
1.1.	FORMULACIÓN DEL PROBLEMA .....	16
1.2.	JUSTIFICACIÓN.....	16
1.3.	OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	17
1.3.1.	Objetivo General .....	17
II.	FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.....	18
2.1.	ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS.....	18
2.1.1.	Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado.....	19
2.1.2.	Las políticas públicas un campo de reflexión analítica entre la ciencia política y la administración pública.....	19
2.1.3.	Cooperación internacional para el desarrollo y la evaluación de sus políticas ..	20
2.1.4.	Cambio de la Cooperación Internacional en el Ecuador. ....	21
2.2.	MARCO TEÓRICO .....	22
2.2.1.	Teoría de análisis de las políticas públicas.....	22
2.2.1.2.	Características externas fundamentales de las políticas públicas.....	24
2.2.1.3.	Tipología de las políticas públicas. ....	25
2.2.1.4.	Elementos de las políticas públicas.....	26
2.2.1.5.	Ciclo de las políticas públicas. ....	27
2.2.1.6.	Indicadores en las políticas públicas. ....	29
2.2.1.7.	Diseño de Política Pública.....	31
2.2.1.8.	Política y políticas públicas.....	34
2.2.2.	Teoría de evolución de la cooperación internacional .....	35
2.2.2.1.	Origen de la cooperación internacional.....	36
2.2.2.2.	Definición de cooperación internacional.....	37
2.2.2.3.	Ámbitos de cooperación internacional.....	38
2.2.2.4.	Modalidades de cooperación internacional. ....	39
2.2.2.5.	Principales tipos de cooperación .....	41
2.2.2.6.	Principales instrumentos de cooperación internacional. ....	42
2.2.2.7.	Actores de la cooperación .....	45
2.2.3.	El Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional No Reembolsable.....	47

2.2.3.1. Sistema de Información de Cooperación Internacional. ....	48
2.3. MARCO LEGAL. ....	49
III. METODOLOGÍA .....	53
3.1. ENFOQUE METODOLÓGICO .....	53
3.1.1. Enfoque.....	53
3.1.2. Tipo de investigación.....	53
3.2. HIPÓTESIS O IDEA A DEFENDER.....	54
3.3. DEFINICIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES.....	55
3.3.1. Definición de variables.....	55
3.4. MÉTODOS UTILIZADOS.....	57
3.4.1. Instrumentos de investigación .....	58
IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	60
4.1. RESULTADOS.....	60
4.2. DISCUSIÓN.....	66
V. PROPUESTA .....	69
5.1. TÍTULO .....	69
5.2. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA .....	69
5.3. OBJETIVO GENERAL DE LA PROPUESTA.....	70
5.3.1. OBJETIVOS ESPECIFICOS DE LA PROPUESTA .....	70
5.4. ÁMBITO DE APLICACIÓN.....	70
5.5. FUNDAMENTACIÓN TÉCNICA DE LA PROPUESTA .....	71
5.6. MODELO OPERATIVO DE LA PROPUESTA.....	76
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	91
6.1. CONCLUSIONES .....	91
6.2. RECOMENDACIONES .....	93
VII. BIBLIOGRAFÍA Y LICOGRAFÍA.....	95
VIII. ANEXOS.....	98

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: <i>Ciclo de la política pública</i> .....	28
Figura 2: <i>Formulación de la política</i> .....	29
Figura 3: <i>Actores del sistema de cooperación no reembolsable</i> .....	47
Figura 4: <i>Fundamentos de las políticas públicas</i> .....	71
Figura 5: <i>Pasos para la formulación de la política pública</i> .....	73
Figura 6: <i>Etapa de formulación de lineamientos</i> .....	74
Figura 7: <i>Etapa de evaluación</i> .....	75
Figura 8: <i>Estructura del documento de la Política Pública</i> .....	76
Figura 9: <i>Entidades involucradas</i> .....	79

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: <i>Perspectivas de la implementación de las políticas públicas</i> .....	34
Tabla 2: <i>Tipos de cooperación</i> .....	45
Tabla 3: <i>Tipos de cooperación internacional según actores intervinientes</i> .....	46
Tabla 4: <i>Operacionalización de Variables</i> .....	56
Tabla 5: <i>Resultados de la entrevista</i> .....	62
Tabla 6: <i>Proyectos de cooperación internacional no reembolsable Prefectura del Carchi (2015-2019)</i> .....	64

## ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1: <i>Cuestionario de la entrevista</i> .....	98
Anexo 2: <i>Adenda de prioridades para el desarrollo 2013-2020</i> .....	99
Anexo 3: <i>Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales</i> .....	100
Anexo 4: <i>Ordenanza que promueve el modelo de gestión territorial del mecanismo provincial de articulación en la Provincia del Carchi</i> .....	101

## RESUMEN

Este trabajo tiene como finalidad resaltar la importancia de la cooperación internacional no reembolsable para el desarrollo de la provincia del Carchi, tema que, tras dimensionar los impactos de la globalización y con miras de aprovechar aquellas circunstancias de amistad y respeto mutuo entre los pueblos, resulta indispensable analizar hoy en día. Es así como, partiendo del análisis conceptual de lo que entendemos por política pública y las premisas básicas de la cooperación internacional como parte de la dinámica de la gestión pública contemporánea, esta propuesta académica destaca los principales beneficios que podría generar una planificación local sustentada, adicionalmente, en recursos gestionados a través de organismos enfocados en el desarrollo de nuestra región. Posteriormente, en base a un estudio cualitativo de las actuales condiciones de los proyectos impulsados por el Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia del Carchi y sus cooperantes, este trabajo puntualiza aquellos aspectos que podrían aportar a la ampliación y potenciación de lo que se ha realizado hasta la actualidad. Finalmente, se expondrá cómo la cooperación se traduce en programas y proyectos encaminados a mejorar las condiciones de vida de las personas e inclusive la gestión administrativa como tal. amparando los procesos de internacionalización y legitimación de los gobiernos locales como actores en las agendas políticas globales.

**Palabras Clave:** política pública, desarrollo local, cooperación internacional.

## **ABSTRACT.**

The purpose of this work is to highlight the importance of non-refundable international cooperation for the development of the province of Carchi, a topic that, after measuring the impact of globalization and with a view to taking advantage of those circumstances of friendship and mutual respect among peoples, is indispensable to analyze today. Thus, starting from the conceptual analysis of what we understand by public policy and the basic premises of international cooperation as part of the dynamics of contemporary public management, this academic proposal highlights the main benefits that could be generated by local planning supported, additionally, by resources managed through organizations focused on the development of our region. Subsequently, based on a qualitative study of the current conditions of the projects promoted by the Decentralized Autonomous Government of the Carchi Province and its cooperators, this work points out those aspects that could contribute to the expansion and strengthening of what has been done so far. Finally, it will be explained how cooperation is translated into programs and projects aimed at improving the living conditions of people and even the administrative management as such, protecting the processes of internationalization and legitimization of local governments as actors in global political agendas.

**Keywords:** public policy, local development, international cooperation

## I. PROBLEMA

### 1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A partir del 2011, luego de la entrada en vigencia de la Resolución N.º 009-CNC-2011, a través de la cual se transfirieron competencias a los gobiernos locales para atraer recursos de cooperación internacional, varias han sido las gestiones locales que establecieron procesos, incorporaron personal y establecieron un área que se encargue de cumplir con este mandato.

El diagnóstico, respecto a las capacidades de gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados -GAD-, se basa en la información brindada por el Consejo de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador -CONGOPE-; manifiesta que, *“existen al menos dos niveles de capacidad en los gobiernos provinciales para la gestión de la competencia de cooperación internacional: El primero, constituido por aquellos Gobiernos Autónomos Provinciales -GADP- conformadas por unidades técnicas y experiencia en la gestión; y, el segundo, constituido por aquellos GADP que no han definido su marco institucional”*; pero a pesar de ello, sí realizan una gestión de cooperación con algunos resultados importantes (Monje, 2014).

El Estado, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, participa como ente rector de la cooperación internacional no reembolsable para la firma de convenios internacionales. Este organismo de Estado, absorbió a la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), y estableció el modelo de gestión para los diferentes niveles de gobierno (Consejo Nacional de Competencias, 2017).

Por otro lado, la cooperación internacional se configura como la manera idónea para establecer y fortalecer alianzas con otros países y ONG; a través de modelos de gestión de cooperación estructurada y organizada; acorde a temas territoriales para un desarrollo sustentable y funcional. Bajo estos parámetros y lineamientos específicos, la creación de una política pública de cooperación local, procura desarrollar el mejoramiento de las condiciones territoriales, tanto a nivel rural, local y provincial, procurando un Buen Vivir (Méndez, 2002).

Si bien el GAD de la Provincia del Carchi, cuenta con una estrategia básica para la atracción de recursos de cooperación internacional, es importante indicar, que en su plan de ordenamiento y desarrollo territorial, se observa una carencia de acciones concretas e innovadoras en la

capacidad de atraer recursos y un débil fortalecimiento institucional; por otro lado, la falta de profesionales y servidores públicos con formación y experiencia en este tema, que puedan aportar en el desarrollo e implementación de proyectos, planes y estrategias en la gestión de recursos de cooperación internacional, para así impulsar un desarrollo sostenible en la sociedad (Carchi, 2012)

En este sentido, es importante implementar una política pública de cooperación internacional no reembolsable en la provincia del Carchi, que procuren la formulación de los mecanismos necesarios para el logro de procesos de cooperación internacional y evitar que la gestión de recursos, se realice de una manera empírica, por la falta de herramientas y la aplicación de procesos adecuados; o como en otros casos, por la falta de información y el intercambio de experiencias con otros gobiernos locales, no ha sido posible un adecuada gestión (Socas & Hourcade, 2009)

Las acciones para la formulación de una política pública, deben propender al mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios de los proyectos; por medio de implementación y el fortalecimiento de líneas de acción, mejoras en el diseño, operación y evaluación de resultados de los programa o proyectos que esté implementado, siempre buscando la objetividad y claridad en el cumplimiento de los objetivos y metas trazadas (Espinoza, 2013)

Es importante contar con una cooperación y responsabilidad compartida de todos los actores sociales; para ello, es necesario fomentar la participación comprometida, de una forma más amplia y democrática potenciando la relación entre lo público y lo privado; con el fin de priorizar, gestionar, administrar y distribuir de forma equitativa los fondos no reembolsables y apoyen no solo a la autonomía de las comunidades, sino también a sus organizaciones, instituciones públicas, además de la autogestión de los territorios (Caeiro, 2013)

La gestión e implementación de una política pública, que procure la cooperación internacional con fondos no reembolsables, debe establecer criterios y directrices para la implementación de un proceso adecuado en la toma de decisiones, la participación ciudadana y actores políticos, que permitan propiciar la gobernabilidad democrática y la construcción de un mecanismo para el empoderamiento social.

## **1.1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

¿La cooperación internacional no reembolsable podría aportar al mejoramiento de la política pública de la Provincia del Carchi?

## **1.2. JUSTIFICACIÓN**

Proponer una política pública desde el *policy analysis* y viabilizar su aplicación en el contexto de la provincia del Carchi, implica la integración de nuevos actores (beneficiarios, sociedad civil, organismos no gubernamentales, embajadas) reconfigurando lo que entendemos por acción pública y su intento por captar recursos no reembolsables de una manera responsable, objetiva, directa y organizada, contemplando su adaptabilidad. Este ejercicio nos invita a plantear un esquema conceptual que podría sentar las bases de trabajo para personas, organizaciones y gobiernos locales en sus futuros proyectos (Aguilar L. F., 2009).

Con el propósito de generar mayores fuentes de financiamiento para el desarrollo en la Provincia del Carchi, es necesario plantear una política pública que permita fijar lineamientos, metas y objetivos que tomen en cuenta las competencias que a favor de los GAD, y que se encuentran establecidas en la Constitución de la República del Ecuador, en el Código Orgánico de Organización Territorial -COOTAD-, y en las directrices emitidas a través de la Resolución N.º 009- CNC-2011 del Consejo Nacional de Competencias.

En este sentido, el presente trabajo de investigación pretende exponer la importancia e implicaciones que la cooperación internacional no reembolsable podría tener en el desarrollo de la provincia del Carchi, y de esta manera recomendar las bases de una política pública que permita potencializar las capacidades locales para atraer recursos a través de los diversos organismos comprometidos con el financiamiento del desarrollo local, mejorando mejorar el alcance de las acciones, proyectos y programas que pudieran ejecutarse a través de las áreas o equipo técnico de cooperación creadas para el efecto.

El aporte de la investigación resulta significativo ya que el modelo planteado servirá para análisis y estudios requeridos por personas o instituciones que necesiten directrices para la captación de recursos provenientes del financiamiento internacional.

### **1.3. OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN**

#### **1.3.1. Objetivo General**

Establecer una propuesta para el diseño de una política pública de cooperación internacional no reembolsable para la provincia del Carchi.

#### **1.3.2. Objetivos Específicos**

- Analizar las bases teóricas respecto a la cooperación internacional no reembolsable y políticas públicas.
- Realizar un diagnóstico situacional para determinar la aplicación de convenios y proyectos de cooperación internacional en la provincia del Carchi.
- Elaborar una propuesta de política pública local de Cooperación Internacional no Reembolsable para la Provincia del Carchi.

#### **1.3.3. Preguntas de Investigación**

¿Cuáles son las acciones comunes para el logro de la cooperación internacional no reembolsable?

¿Qué experiencias ha tenido la provincia del Carchi en cooperación internacional?

¿Cuál es el procedimiento a seguir para obtener financiamiento a través de cooperación internacional?

## **II. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.**

Este capítulo tiene como finalidad conceptualizar premisas básicas relacionadas con las políticas públicas y la cooperación internacional. Se establecen algunas referencias de lo que se entiende por política pública, el proceso de formulación, implementación, evaluación y monitoreo. En cuanto a la cooperación internacional, se realizan algunos apuntes sobre sus elementos, actores, tipos y formas en cómo se han venido traduciendo a través de la gestión pública en todos sus niveles.

### **2.1. ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS**

La idea de generar y construir una política pública local de cooperación internacional no reembolsable, parte de las necesidades, de una visión compartida y la interacción de una comunidad en su entorno. Los elementos del desarrollo territorial, parten desde el interior de la organización hasta lo nacional, por medio de formas, modos, aspectos culturales, económicos y organizativos.

Históricamente se observa que, en la gran mayoría de los casos, la cooperación no reembolsable brinda más apoyo a lo rural y sus necesidades particulares, en lo productivo, vial y riego. Es así, que se hace necesario enfocar una política pública que se articule y contribuya a los demás territorios no rurales, es decir; parroquias y ciudades.

Desde el 2008, la Cooperación Internacional en el Ecuador, se ha enfocado en los sectores de medio ambiente, educación, desarrollo social, recursos naturales y energía, desarrollo productivo, multisectorial, fortalecimiento administrativo, salud, refugiados, comercio exterior, industrialización y competitividad. No obstante, la crisis financiera y económica mundial, ha generado un impacto en los donantes; sin embargo, el Ecuador a venido fortaleciendo sus capacidades, adaptándose al nuevo contexto mundial, buscando el acceso a la Cooperación Internacional No Reembolsable (González, 2013).

Con lo antes expuesto, permite establecer que el diseño de políticas públicas y su relación con la cooperación no reembolsable, permite el desarrollo local, regional y nacional de países en vías de desarrollo, así como también la oportunidad de generar soluciones inmediatas a los problemas específicos de cada GAD local y más importante aún, contar con una directriz para la ejecución en territorio.

### **2.1.1. Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado.**

Para sustentar la realización de esta investigación, se tomó como referente a un artículo de la Revista CES Derecho, redactado por Jahir Alexander Gutiérrez Ossa<sup>1</sup>, Rubén Darío Restrepo Avendaño y John Stivens Zapata Hoyos (2017), en que establecen criterios interesantes; el artículo denominado, *“Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado”*, expone los elementos que requieren las políticas públicas para materializarse; establecen los aspectos más relevantes, que las guías deben poseer para la interacción entre los sistemas de ordenamiento; realizan una revisión sobre los enfoques de las políticas públicas frente a los fines y funciones del Estado. El estudio concluye que las políticas públicas, son un instrumento valioso que debe formularse, implementarse y evaluarse bajo una justa medida.

Los aspectos analizados son: 1. Elementos para la orientación que deben tener las políticas públicas a la hora de formularse, implementarse y evaluarse; 2. Guías de los planes, la política económica, los programas y proyectos, a la par que al enfoque secuencial para la estructuración de políticas públicas; y 3. La evaluación de los enfoques de la política pública frente a los fines y funciones del Estado, frente al ciclo de las políticas, además, del vínculo contractual y extracontractual que generan.

El análisis de esta publicación, permitió entender las de este argumentaciones propuestas por los autores, en cuanto los enfoques tradicionales, para el desarrollo de planes, políticas, programas o proyectos; permitiendo reconocer, que la política pública debe ser comprendida primero desde sus consideraciones etimológicas en conceptos, para luego llevarla eficazmente a la praxis, donde esta acción determinará finalmente, que el objeto final de su uso sea una simple actividad o un objeto causal acorde a una planeación que desencadene un desarrollo, seguimiento y demás factores consecuentes que permiten que esta trascienda a largo tiempo.

### **2.1.2. Las políticas públicas un campo de reflexión analítica entre la ciencia política y la administración pública.**

Con la finalidad de realizar un abordaje teórico, conceptual y metodológico referente a las políticas públicas latinoamericanas, es necesario tomar en cuenta dos dimensiones de la política pública: las herramientas gubernamentales, y los instrumentos generadores de cohesión social. El impacto de cada una de las políticas públicas, debe tomar en consideración la dimensión

institucional para hacerse responsable de la gestión de recursos; así como aquellos modelos planteados, que permitan fortalecer la cohesión social.

Los elementos inmersos en la realización, ejecución y desarrollo de las políticas públicas y su nivel de intervención social, son un campo de investigación que tiene múltiples posibilidades al interior de la administración pública y la ciencia política. Estos elementos deben referenciar teorías, acciones y modelos de aplicación en la sociedad civil; es decir, las políticas públicas no culminan con la formulación, sino también en el seguimiento de una política; además de tomar en cuenta varios factores indispensables como económicos, políticos, administrativos, organizacionales, conductuales.

### **2.1.3. Cooperación internacional para el desarrollo y la evaluación de sus políticas.**

Según Vidal de la Rosa (2010), los Estados, como principales actores del sistema internacional, han configurado diferentes niveles de interrelacionamiento que garanticen estabilidad y relaciones pacíficas en todo el mundo. De acuerdo al autor, entre los miembros de la comunidad internacional se establecen relaciones de conflicto, competencia y cooperación, motivo por el cual se hace imprescindible que, a través de Naciones Unidas, por ejemplo, se definan diferentes organismos encargados de garantizar la paz, pero también el desarrollo equitativo de todos sus miembros. Como consecuencia se han generado varios canales de financiamiento de acciones que se encuentren comprometidas con las problemáticas globales, más aún cuando estas se encuentran asociadas al desarrollo local.

Vivian Pérez Rodríguez (2013), en su estudio titulado: *“La cooperación internacional al desarrollo y la evaluación de sus políticas: una aproximación teórica”* propone, desde una perspectiva teórica el tema de la cooperación internacional al desarrollo, examinar su evolución y contradicciones; su trabajo aporta un enfoque teórico, la evaluación de las políticas de cooperación al desarrollo; enfatizando, en definiciones claves sobre el tema y en algunos de los retos que enfrenta, aportando además recomendaciones en la materia.

Por otro lado, Rodríguez (2013), señala que la evaluación de políticas de cooperación al desarrollo debería contribuir a incrementar la eficacia de los programas internacionales; sin embargo, en ocasiones la evaluación se asume como un trámite obligatorio programado al final

de una intervención, que responde a intereses de los donantes y se enfoca principalmente a rendir cuentas sobre el uso adecuado de los recursos; la autora, recomienda que desde la administración pública se comprenda la importancia de realizar varios estudios del área en la que se va a trabajar y adaptar todo el proceso en base a cada realidad concreta. Las administraciones públicas deben entonces asumir las acciones desde una perspectiva integral, participativa y enfocada a generar resultados útiles para todos los actores involucrados en la intervención, que no se centren únicamente en el reporte de resultados.

#### **2.1.4. Cambio de la Cooperación Internacional en el Ecuador.**

(Gabriela Estefanía Ramos Rubianes, 2015), en su trabajo denominado: *“Cambio de la Cooperación Internacional en el Ecuador durante el periodo 2000 - 2013”*, realiza un análisis de la política exterior ecuatoriana y sus impactos; señala que, *“durante muchos años la política exterior, se ha caracterizado por la falta de una posición uniforme a nivel nacional. En este contexto y tomando como enfoque principal a la cooperación internacional, su trabajo pretende inferir los posibles cambios e impactos, durante el periodo gubernamental de Rafael Correa”*.

En su investigación; concluye que, *“la cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador, no ha experimentado cambios importantes debido a la baja acción a partir del 2011, y un con mayor impacto en el 2014; explicados por la deficiente aplicación de políticas gubernamentales”*. Esta premisa fue sustentada a partir de ciertas reformas realizadas por el gobierno de turno; donde se evidencio, que varias organizaciones no gubernamentales han abandonado el país.

Pese a que hoy en día, el gobierno de turno ha aplicado una suerte de renovación en el sistema ecuatoriano de cooperación internacional, sustentada en la apertura, esta también presenta falencias en su estructura por la falta de objetivos nacionales claros, especialmente en torno al desarrollo territorial.

## 2.2. MARCO TEÓRICO

### 2.2.1. Teoría de análisis de las políticas públicas.

La forma en como comprendemos el Estado y como la actividad gubernamental se encuentra en constante cambio; en la década de los cuarenta, Estados Unidos experimenta una de las transformaciones, como una tentativa de plantear y utilizar nuevos métodos de investigación para las ciencias sociales, con el fin de establecer directrices para el buen funcionamiento del gobierno (Hernández, 1999).

Con el fin de propiciar políticas eficaces, que permitan cumplir metas y objetivos propuestos por los organismos gubernamentales, respecto a la aplicación de políticas públicas; se plantea una postura menos normativa y más cognitiva, y se configura en una auténtica disciplina de las ciencias sociales. Es así, que se establecen dos grandes vertientes en el marco de esta nueva disciplina: una primera vertiente basada en lo analítico, que consiste en estudiar la estructura y el proceso de construcción de las políticas; es decir, parte de la definición de los problemas públicos, cómo se establece una agenda gubernamental, cuales son los criterios para la toman las decisiones, cómo se plantean las políticas, cómo se aplican y finalmente, la definición de indicadores de cumplimiento y evaluación. Una segunda vertiente, es la instrumental; que consiste en definir las técnicas de análisis a utilizar, para la producción de las políticas (Aldershot, 1995).

La metodología denominada *policy stages approach*, tiene su origen a partir de los trabajos de (Lasswell, 1992); quien estable el proceso de producción de las políticas, estructurado en siete etapas: 1) Inteligencia; 2) Promoción; 3) Prescripción; 4) Innovación; 5) Aplicación; 6) Terminación; 7) Evaluación. (Aguilar, 1992).

Según (Hernández, 1999); existen tres términos en inglés diferentes, para referirse a la actividad gubernamental: "*policy (las políticas públicas), politics (la actividad política como competencia por el poder, debate partidista, etc.) y polity (esfera política diferente de la sociedad civil)*"; sin embargo, hace notar que en el español no tienen una traducción literal y sólo existe uno: políticas.

Desde una perspectiva analítica, (Meny y Thoenig, 1989) define a las políticas públicas como: "*los programas de acción de una autoridad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico*" (p.9), mientras que (Anderson, 1990) establece una visión más genérica: "*Una orientación deliberadamente seguida por un actor o por un grupo de actores al tratar un*

*problema o una cuestión que les concierne"* (p.2). Por otro lado, la definición de (Jenkins, 1978) es más concreta, pero susceptible de caer en imprecisiones: *"Un conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica"* (p.17).

Estas definiciones, a pesar de estar expuestas desde diferentes perspectivas, conducen a un entendimiento sencillo, el cual de alguna manera hace una invitación a involucrarse en temas de interés público para convertirse en actores de cambio, y a pesar de que un actor social no puede crear directamente políticas públicas, si puede influenciar las decisiones y acciones del gobierno.

#### **2.2.1.1. Contextualización de política pública.**

(Nelson, 2001); considera que, *"las políticas públicas surgen a partir de las preocupaciones existentes alrededor de los asuntos públicos y de las maneras en las cuales estos afectan a las personas y tratan de ser resueltos por las autoridades de gobierno"*. Además señala, que estas preocupaciones, basadas en los asuntos públicos (relevantes); atraen la atención de investigadores, académicos y de los mismos funcionarios públicos, como un campo de estudio de las políticas públicas (Nelson, 2001, pág. 795).

Si tomamos en cuenta, que una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual, hablaríamos de que se trata de una acción con sentido, que se traduce en la decisión de alcanzar sus objetivos, a través de ciertos medios que deberían involucrar actores que participen de las decisiones frente a situaciones de carácter social, económico (Ruiz & Cadenas, 2018).

(Roth, 2002); desde otra perspectiva, plantea que:

*"El análisis de las políticas públicas permite renovar, alimentar y aportar a la discusión y a los debates políticos y académicos sobre temas como el Estado, la política y la democracia, la participación, la organización, la gestión pública y otros más a partir de un enfoque que privilegia el análisis concreto de la realidad de las prácticas políticas y administrativas cotidianas"* (Roth, 2002)

Una formulación responsable de las políticas públicas apegada a las necesidades sociales debe tomar en cuenta las formulaciones y análisis que al respecto se hayan realizado. Lo establecido

por Roth en este sentido, coincide con la formulación de la respuesta que Contento (2017) plantea al manifestar que: *“Las políticas públicas son respuestas del Estado ante situaciones problemáticas, pueden ser inscritas en la agenda política y tener origen en fuentes externas o internas”* (p.14).

(Scartascini, Spiller, & Stein, 2011); consideran que, *“las políticas públicas no son simplemente objetos de elección para un planificador social, que intenta maximizar el bienestar de la población”*; en todo caso, se tratarían de decisiones tomadas en el marco de las potestades que corresponden a determinada autoridad, que debería emerger como parte de un proceso de toma de decisiones, que busque involucrar a todos los actores políticos que interactúan en los diversos escenarios.

#### **2.2.1.2. Características externas fundamentales de las políticas públicas.**

(Scartascini, Spiller, & Stein, 2011), resaltan cuáles son las características externas que fundamentan la estructura de las políticas públicas. Si bien es cierto, estas características no son uniformes, ni determinantes, ya que varían según su entorno y condiciones; se consideran, como los principales criterios contenidos en estructura de toda política pública, y que busquen resolver las necesidades y las problemáticas, que se presenten en la sociedad y requieren la atención del Estado:

- 1. Estabilidad de las políticas:** se busca su vigencia a largo plazo; pero esto, no quiere decir que las políticas no deban cambiar o reformarse en ninguna de sus etapas; se realizan cambios, cuando políticas planteadas, han fracasado o las condiciones económicas del momento han tomado otro giro, afectando la formulación inicial y los factores u objetivos en el cual se pensó la política en un inicio. (Scartascini, Spiller, & Stein, 2011)
- 2. Adaptabilidad de las políticas:** las condiciones no deben adaptarse a las políticas, las políticas deben adaptarse e implementarse en función de las condiciones; esto quiere decir, que luego de un análisis y evaluación, se definen las condiciones de cambiar o redireccionar la política cuando esta no está cumpliendo los objetivos. Es importante considerar, que las políticas no son criterios o directrices, que se aplica o implementan en cualquier momento y cualquier lugar; estas deben responder a las exigencias y condiciones, que el contexto y la realidad les plantea. (Scartascini, Spiller, & Stein, 2011)

3. **Coordinación y coherencia:** el trabajo que se realiza entre los diferentes actores y agentes, que participan en el proceso de formulación de la política; dado que, los cambios que se realizan en una instancia determinada, dentro del proceso de formulación de las políticas, deben coordinarse con otras instancias, para que no se vea alterada la efectividad y el fin de las mismas. (Scartascini, Spiller, & Stein, 2011)
4. **Calidad de implementación y del *enforcement* o aplicación efectiva:** este criterio, busca asegurar, que una política sea “efectivamente aplicada”, estableciendo procesos de seguimiento y evaluación para medir su efectividad. (Scartascini, Spiller, & Stein, 2011)
5. **Orientada al interés público:** es decir, debe promover el bienestar general y el buen vivir; es importante considerar, que las acciones del Estado directa o indirectamente afectan a las personas o los entornos en los cuales se desenvuelven. (Scartascini, Spiller, & Stein, 2011)

### 2.2.1.3. Tipología de las políticas públicas.

Flores, reconocida la clasificación propuesta por Lowi (1964, 1972), la cual distingue cuatro tipos de políticas, partiendo de la interrelación de dos variables indicativas del modo de coerción utilizado por la política pública. De esta manera se dan cuatro tipos de políticas públicas, así<sup>1</sup>:

1. **Políticas distributivas:** hace referencia a las autorizaciones y atribuciones que da el gobierno para usufructo particular, como un derecho.
2. **Políticas constitutivas:** buscan modificar las estructuras de los sistemas político, administrativo o la distribución del poder político.
3. **Políticas reglamentarias:** afectan o restringen algunas libertades, bajo la acción de la coacción directa.
4. **Políticas redistributivas:** establecen criterios que dan ventajas o privilegios, a ciertos grupos de población o a individuos que son categorizados por algún criterio especial.

Podemos citar otras tipologías de políticas públicas:

---

<sup>1</sup> Tomado de *Tipos de políticas públicas* por Tito Flores, s.f. Política pública CL.

- Salisbury (1968) propuso clasificar las políticas públicas partiendo de las características de integración o fragmentación del sistema de decisión y de las estructuras de la demanda;
- Meny y Thoenig (1992) las clasifican a partir de los métodos de conducción política, de los instrumentos de gestión administrativos;
- O'Connor (1973) desde el enfoque neomarxista clasifica las políticas públicas en dos categorías: de acumulación y de legitimación;
- La corriente estructuralista reconoce tres tipos de políticas públicas: hegemónicas, transaccionales y de dominación.

#### **2.2.1.4. Elementos de las políticas públicas.**

(Schneider, A., Ingram, H., & DeLeon, P., 2010), propusieron un conjunto de categorías o dimensiones, para describir el contenido de las políticas públicas. Entre los elementos destacados que deben tener las políticas públicas son los siguientes:

- La definición del problema y los fines perseguidos
- Los beneficios y cargas a ser distribuidos
- La población objetivo (los actores que reciben, o pueden recibir beneficios o cargas)
- Las reglas (lineamientos que determinan quién hace qué, cómo, con qué recursos, quién es elegible, etc.)
- Las herramientas (los incentivos o ausencia de los mismos), dirigidos a personas y agencias para que actúen de acuerdo a los lineamientos de la política.
- La estructura de implementación, que incluye el plan para la implementación de la política, que incluya los incentivos y recursos de las agencias públicas para el logro de objetivos
- Las construcciones sociales, (la imagen de la realidad, los estereotipos que la gente utiliza para dar sentido a la realidad tal como la percibe).
- Las bases o fundamentos, las justificaciones y legitimaciones implícitas o explícitas para las políticas públicas, que incluyen aquellas usadas en el debate
- Las asunciones subyacentes (explícitas o implícitas acerca de la causalidad lógica, de las capacidades personales u organizacionales. (Schneider, A., Ingram, H., & DeLeon, P., 2010)

### 2.2.1.5. Ciclo de las políticas públicas.

La política pública aporta en la solución de problemas o busca mejorar la situación de un sector. Comprende un conjunto de etapas donde se encuentran actores, restricciones, decisiones, metas, resultados que generen menos costos y mayores beneficios. Sin embargo, se trata de un proceso extenso que incorpora desde la formulación de alternativas o soluciones, la decisión de considerarlo como una prioridad, la evaluación de las soluciones y la inclusión en la agenda pública.

En este sentido tomaremos en cuenta el ciclo sugerido por (Muñoz, 2015):

- **Identificación del problema:** o lo que es lo mismo, establecer las prioridades políticas. Este sería el elemento principal en el diseño de las políticas públicas. Cuando se hable de problemas, nos referimos a problemas sociales, es decir, los problemas que afectan a todos los ciudadanos.
- **Formulación:** Este proceso sería la creación de la agenda política. Es la elaboración de una estrategia sobre la formulación de las políticas, es decir, reflexionar sobre las alternativas que se adoptarán para corregir el problema que se incluirá en la agenda. Ver las relaciones con la ciudadanía en general, asociaciones cívicas, organizaciones profesionales, empresas y demás colectivos sociales.
- **Decisión:** en la decisión entran en juego los factores políticos. Una definición teórica de la decisión sería el conjunto, sistemático e institucionalizado, de operaciones, o actuaciones, políticas y administrativas a través de las cuales una política pública es decidida, legitimada y puesta en marcha.
- **Implementación:** es la puesta en práctica de las políticas públicas, es decir, del diseño que hemos elegido y construido para abordar el problema. Para muchos resultará obvio que esto se debe hacer, entonces aquí cabría preguntar ¿Por qué falla la implementación? La realidad social es cambiante, se plantean escenarios, actores, intereses nuevos, lo que hace que la implementación que usamos se desajuste.
- **Evaluación:** este proceso consiste en realizar una investigación para conocer, explicar y valorar los resultados e impactos alcanzados por las políticas públicas, para poder aportar elementos para mejorar los efectos de la actividad. (Muñoz, 2015)

**Figura 1:** *Ciclo de la política pública*



**Fuente:** Tomado de *Marco teórico: las políticas públicas* por Bernardo Muñoz (2015). Obtenido de: <https://bernardomunozrivras.wordpress.com/>.

Tomando en cuenta la dinámica de la administración local en el contexto ecuatoriano, el ciclo de política pública podría considerarse acreedor tres grandes etapas: formulación o planteamiento; implementación o ejecución; seguimiento y evaluación. A partir de la evaluación, se definen indicadores de cumplimiento que permiten el control, reformulación, actualización, terminación o supresión de una política determinada, si esta no cumple con los criterios planteados. Se trata entonces, de un proceso integral y flexible, que permite retroalimentarse periódicamente y reiniciar un nuevo ciclo.

Se puede considerar la jerarquía de objetivos, políticas y metas, en la que en el nivel superior está el Bloque de Constitucionalidad (derechos y garantías), que es la fuente principal del porqué. Las políticas sectoriales establecen los qué, y los lineamientos de política establecen los cómo. El Estado ecuatoriano ha realizado sus propios bosquejos acerca del ciclo de la política pública, que consideramos apegados a lo que hemos venido planteando. En el gráfico siguiente se ilustra el ciclo de la política pública, que pone en el centro a las personas y a la naturaleza como titulares de derechos: (SENPLADES, 2012).

**Figura 2:** *Formulación de la política*



**Fuente:** Tomado de Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales, por SENPLADES (2021, pág. 19)

### **2.2.1.6. Indicadores en las políticas públicas.**

De acuerdo con (Delgado, 2009), los indicadores son muy útiles en distintas fases del ciclo de las políticas públicas, y tienen dos funciones, una descriptiva y otra valorativa. Para que un indicador sea válido, debe presentar las siguientes características: pertinencia; objetividad; univocidad; sensibilidad; precisión; fidelidad y accesibilidad. Los indicadores ideales son aquellos que se expresan en un valor numérico.

Construir indicadores no es fácil. Para establecerlos debe seguirse una secuencia lógica:

- Saber qué se quiere medir;
- Determinar la información necesaria;
- Seleccionar los indicadores;
- Definir los estándares;
- Diseñar el procedimiento de recogida de datos;
- Comparar los datos. (Delgado, 2009)

Respecto a lo señalado, hacemos nuestras algunas recomendaciones respecto a cómo plantear indicadores, realizadas por (Delgado, 2009):

**Indicadores en la identificación y definición de problemas:** ¿Cómo advierten las administraciones la existencia de problemas en la sociedad?; la definición de cada problema parte de necesidades y escenarios diferentes uno de otro y no siempre se puede generalizar las causas y los problemas; por lo que la definición de indicadores, siempre dependerá de la identificación del problema de forma individual. Esos indicadores, permiten cuantificar la incidencia del problema en cuestión según sus condiciones y característica del entorno. (Delgado, 2009)

**Indicadores en la implantación de las políticas públicas:** en esta fase, la autoridad pública moviliza recursos para la implementación de las políticas, en procura de acciones concretas, específicas e individuales; los indicadores de gestión, durante la fase de implantación se centran en lo, que serían los bienes o servicios en que se materializa la política pública en cuestión. (Delgado, 2009)

**Indicadores de recursos:** se los establece para medir la disponibilidad, la oferta y el consumo de recursos necesarios para poner en marcha las políticas. Son requeridos por los gestores y responsables de la aplicación y desarrollo de los procesos, cuando se utiliza información directa de los recursos, para tomar medidas organizativas y de gestión de servicios. (Delgado, 2009)

**Indicadores de actividades:** Miden varios aspectos de las actividades: cantidad, calidad, oferta y eficiencia. Se utilizan para conocer mejor el funcionamiento de las actividades. Suelen utilizarlos tanto los gestores y responsables de los procesos como los responsables jerárquicos de las unidades de las que dependen las actividades. (Delgado, 2009)

**Indicadores de resultados:** se los define para medir los resultados, los productos finales y el impacto de cada una de las actividades. Se utilizan siempre que se pueda asumir su coste. Estos indicadores, son utilizados por los gestores, responsables directos de la ejecución de las actividades y sus jefes, pero también por los directivos políticos y los directores de servicios. (Delgado, 2009)

**Indicadores en la evaluación de las políticas:** El propósito de todas las políticas públicas es, generar determinados impactos o efectos en la sociedad. (Delgado, 2009).

### **2.2.1.7. Diseño de Política Pública.**

El proceso de diseño de la política pública, de acuerdo con Franco (2014), comprende cinco fases dentro de las cuales se encuentran actividades que contribuyen al alcance de una política eficaz:

- **Análisis del Problema**

Las políticas públicas responden a problemas claros y delimitados, puesto que toda acción de gobierno debe contar con un diagnóstico. Por lo tanto, como primera fase se encuentra el análisis o delimitación del problema público que se necesita atender, realizando un recuento de número de afectados, zonas geográficas y costos sociales que ha generado el problema. Además, es necesario identificar las causas del problema, puesto que las decisiones que se tomen deben estar enfocados en la solución del mismo; es importante poner en práctica el principio de Pareto 80/20 para elegir las causas de mayor influencia y en base a ello diseñar una política eficaz. (Franco, 2014)

- **Análisis de Soluciones**

Las soluciones constituyen alternativas para mitigar las causas del problema, aquí se parte por establecer el objetivo de las soluciones, se define la población potencial, se realiza una lluvia de ideas con un determinado grupo de personas que aporten con soluciones creativas dentro del proyecto; este grupo de trabajo deberá contar con alrededor de 8 personas quienes funcionarán de una manera eficaz su accionar. Posteriormente se ha recomendado aplicar una revisión documental de soluciones que se han implementado en problemas similares. De este análisis se seleccionarán las mejores para tomarlas en cuenta dentro de la política pública una vez que se ha definido la población donde sea posible atender a sus necesidades (Franco, 2014).

- **Análisis de Factibilidad**

En esta fase se busca filtrar las ideas exitosas para asignarles un presupuesto público, la factibilidad se relaciona con la posibilidad de que una política pública pueda ser instrumentada en las circunstancias actuales, este proceso requiere del trabajo de especialistas en el tema quienes se encargarán de analizar lo siguiente:

- La factibilidad presupuestal, con lo cual es posible medir los recursos posibles, los costos de la política pública, verificar soluciones.
- El nivel socioeconómico, donde se realiza una valoración económica y social de la política pública.

- Soporte legal, donde se verifica que las soluciones se encuentren enmarcadas bajo la ley o normativas vigentes.
- Análisis político, donde se conoce los intereses y el poder de las personas tanto a favor como en contra de las políticas a aplicarse.
- El análisis ambiental, permite medir el impacto dentro del medio ambiente.
- El análisis administrativo, valora la disponibilidad de los recursos, organizaciones y técnicos a utilizar dentro de un proyecto (Franco, 2014)

A partir de la consideración de estas seis fases, se debe plantear todas las actividades dentro de una matriz, donde se incluyan recomendaciones eficientes para la política pública.

- **Recomendaciones de Política Pública**

Las recomendaciones vienen después de haber definido las alternativas de política pública, se lo realiza por medio del memorándum de política pública (*policy memo*) que constituye un documento de análisis con recomendaciones que pueden llegar a influir en las decisiones. Por medio de este documento se brinda información relevante en la cual se debe tener en cuenta parámetros como:

- La importancia del problema
- Los hechos esenciales con sólida evidencia técnica y empírica
- Recomendar un curso de acción. (Pallavicini, Chamizo, & Vargas, 2013)

- **Plan de Acción de Política Pública**

Una vez aceptadas las recomendaciones el equipo de trabajo deberá presentar un plan de acción, de forma clara y detallada con acciones clave a desarrollar en la política pública, la importancia de que este plan muestre las actividades y consideraciones importantes de forma precisa es porque el equipo que diseñó la política no será el mismo que la ponga en marcha, dentro de este documento se deberá tomar en cuenta seis aspectos:

- Planeación legal
- Planeación administrativa y programación presupuestal
- Reglas de operación
- Cabildeo
- Evaluación y monitoreo
- Estrategia de comunicación. (Pallavicini, Chamizo, & Vargas, 2013)

- **Seguimiento y Evaluación de política Pública**

Por un lado, el seguimiento “es un proceso continuo orientado a proporcionar información a los gestores sobre el grado de avance de las actividades relacionadas con la producción de un bien o un servicio público” (Pallavicini, Chamizo, & Vargas, 2013)

Durante el seguimiento es posible realizar cambios que se consideren necesarios ya que por alguna razón la planificación se ve afectada y es preciso modificarla, este proceso de seguimiento se lo realiza en el desarrollo de programas, proyectos y gestión institucional. Por otro lado, la evaluación es la “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados”. En esta parte se determina la pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad de las políticas públicas (Pallavicini, Chamizo, & Vargas, 2013).

- **Implementación de la política Pública**

El proceso de implementación “significa en buena medida una continuación de la programación y un momento crucial de la política pública ya que de la implementación de las acciones programadas depende en gran medida el obtener los resultados esperados de la política” se contempla la puesta en marcha de las decisiones tomadas en el proceso de planificación y se puede realizar en de acuerdo a como se muestra en la siguiente figura: (Pallavicini, Chamizo, & Vargas, 2013)

**Tabla 1:** *Perspectivas de la implementación de las políticas públicas*

Enfoque de implementación	Visión de Arriba hacia Abajo	Visión de Abajo hacia Arriba
<b>Punto de partida del análisis</b>	Decisiones de las autoridades político administrativas	Actividades de la red de implementación a nivel sectorial, regional o institucional
<b>Proceso de identificación de los principales actores</b>	Desde arriba y a partir del sector público, hacia abajo y hacia el sector privado	Desde abajo hacia arriba, considerando de manera simultánea a los actores públicos y privados
<b>Criterios de evaluación de la calidad de la implementación</b>	Conformidad legal Eficacia: grado de realización de los objetivos	Evaluación del grado de participación de los actores involucrados Evaluación del nivel de conflicto en la implementación
<b>Interrogante fundamental para la gestión de políticas públicas</b>	¿Qué modalidades (estructuras y procedimientos) de implementación deben utilizarse a fin de garantizar el mayor grado de realización de los objetivos oficiales?	¿Qué interacciones entre los actores de una red de acción pública deben tomarse en cuenta durante la implementación para que esta sea aceptada?

**Fuente:** Adaptado del *Manual de políticas públicas*, por Pallavicini, Chamizo y Vargas (2013, pág. 58).

### 2.2.1.8. Política y políticas públicas.

Partimos de la consideración, de que las políticas públicas son un componente común de la política considerada como una opción y de las decisiones del gobierno de turno. Por otro lado, la política puede ser considerada, como la manera de establecer o de derogar políticas públicas ya definidas, sobre determinados temas o de influir en las mismas; las políticas y las políticas públicas, son a su vez, elementos fundamentales del quehacer político de gobierno; pero con una marcada diferencia, de que una política refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

La interacción de la política y las políticas públicas, representan una modernización del ámbito público. Respecto a las políticas públicas se puede: establecer las discusiones políticas, analizar y diferenciar problemas, dando soluciones de manera específica; por otro lado, permiten puntualizar diferencias, vincular los problemas a soluciones más amplias, buscar la participación con esfuerzos compartidos y de manera específica.

Si consideramos, que el estudio de las políticas públicas y de la política de forma comparada, se establece una marcada relevancia, porque se refieren al proceso de toma de decisiones en los

regímenes democráticos, y a su vez se direccionan al principal actor del orden social, a partir de la modernidad. El estudio de las políticas públicas, permite evaluar la acción del Estado. Por otro lado, el análisis de las políticas facilita la comprensión de la relación, que el Estado emprende con la sociedad. (Bulcourf, 2008)

### **2.2.2. Teoría de evolución de la cooperación internacional.**

En un estudio realizado por el (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018) señala, que el inicio de la Cooperación Internacional, está marcado por la disputa geopolítica de la Guerra Fría; contexto que resultó determinante para que Estados Unidos implemente una estrategia de ayuda, en 1970 los países desarrollados se comprometieron a destinar el 0.7% de su PIB a la Ayuda Oficial al Desarrollo; sin embargo, en su gran mayoría esto se entendió como ayuda voluntaria o vertical y asistencialista, muchas veces condicionada y alineada más a intereses de los donantes, que a las necesidades de desarrollo de los receptores de esa ayuda. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018).

En la década de los 90, tres procesos ayudaron en la revisión de este modelo:

1. La crisis del paradigma del desarrollo; se evidencia, los pobres resultados alcanzados por los países desarrollados, en su propósito de promover el desarrollo de los países llamados del Tercer Mundo.
2. La caída del bloque soviético y el fin del bipolarismo; indujo a que los Estados desarrollados, ya no consideren la necesidad de impulsar la cooperación internacional como estrategia geopolítica.
3. El proceso de globalización, implicó la aplicación de procesos lógicos en la cooperación y la apertura de los mercados nacionales. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018).

A partir del 2002, se han realizado varias reuniones, conferencias y foros, entre los cuales se encuentran principalmente:

- 2002: se desarrolla la Conferencia de las Naciones Unidas, sobre financiación para el desarrollo; dando como resultado, la aprobación del Consenso de Monterrey.
- 2011: se realizó en Corea del Sur, el “IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda”; donde se estableció la “Alianza de Busán para el desarrollo eficaz.”

- 2015: se realiza la “III Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo” y se establece la “Agenda 2030” y la “Agenda de Acción de Addis Abeba”.
- 2016: Se realizó la “II Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo en Nairobi”.

Tiempo después, la “Ayuda Oficial al Desarrollo”, se enmarcó “en el logro de los Objetivos del Milenio 2000-2015”; posteriormente, en los “Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030”; para lo cual, los países que conforman la Organización de las Naciones Unidas; se comprometieron, con la construcción de una globalización incluyente, digna y equitativa; así como la consecución de objetivos, indicadores y metas que a cumplirse hasta el año 2030.

### **2.2.2.1. Origen de la cooperación internacional**

El origen de la cooperación comprende el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta, para promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible (Duarte & González, 2017).

Su historia ha evolucionado con el tiempo como se muestra de acuerdo a hechos como:

- En 1940 – Bretton Woods, USA- se definió el marco de trabajo dentro de un sistema financiero monetario donde se dio paso a la creación del banco Mundial y el fondo Monetario Internacional.
- El Plan Marshall, emprendido en 1950 luego de la segunda guerra mundial, diseñado para promover la reconstrucción de países europeos.
- En 1960, con el proceso de Industrialización a finales de los años 50 África, se convierte en receptor de la ayuda internacional dirigida a proyectos de infraestructura y carreteras.
- En 1970 se evidencia la ayuda oficial norteamericana para combatir la pobreza donde se presenta un cambio de enfoque con el fin de reducir la pobreza, priorizando temas de agricultura, desarrollo rural, servicios sociales e infraestructura.

Por otro lado, lo que comprendemos como cooperación internacional; nace en 1945, a partir de la firma de la “Carta de San Francisco o Carta de las Naciones Unidas”; entre otros aspectos, el Capítulo IX, está dedicado a la “cooperación internacional económica y social”. Otros hitos importantes en la historia de la cooperación internacional; son: el “Plan de Acción de Buenos Aires”, que busca promover y realizar la cooperación técnica entre los países en desarrollo

(1978); la “Declaración del Milenio”, que establece “los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)”;

“las Conferencias Internacionales sobre Financiación del Desarrollo”, desarrolladas en el 2002 en Monterrey-México, en el 2008 en Doha-Catar; en el 2015 en Adís Abeba-Etiopía; y la “Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible”, en septiembre del 2015; donde se estableció, la adopción de la “Agenda de Desarrollo post 2015” y los “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”. (Agencia chilena de cooperación internacional para el desarrollo, 2018).

De esta manera, podemos ver que la cooperación internacional en su evolución, se ha enfocado en la necesidad de optimizar y maximizar los recursos entre los países del norte y sur con el fin de solucionar diversas problemáticas, que son de interés general para la calidad de vida de los pobladores.

#### **2.2.2.2. Definición de cooperación internacional.**

Existen varias definiciones sobre cooperación internacional, sin embargo, en consideración al rol fundamental que los Estados tienen en el sistema internacional podríamos indicar que se trata de: “toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias” (Pino, 2019).

Se puede definir la cooperación internacional como acciones llevadas a cabo por Estados-nación u organizaciones de éstos, actores subnacionales u ONG de un país, con otro/s de estos actores perteneciente/s a otro/s país/es, para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional y/o en el nacional de uno o más actores (Chinani & Scartascini del Río, 2009).

En el mundo el proceso de cooperación toma valor dentro de las políticas neoliberales, así como en las progresistas, donde se incorporan **nuevas responsabilidades** en cuanto a la cultura, promoción económica e inclusión social. Así mismo se ha focalizado la **participación ciudadana** dentro de un proceso de globalización; en tal sentido los gobiernos democráticos son quienes actúan en base a la equidad aplicando herramientas de cooperación para el desarrollo (Camilleri & Zurita, 2011).

El marco de la cooperación internacional se caracteriza por su amplitud en cuanto, tanto en su campo de acción como en la democratización de las responsabilidades a través de intervenciones conjuntas para apoyar el desarrollo económico y social del país, mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, experiencias o recursos por parte de países con

igual o mayor nivel de desarrollo, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. Bajo esta concepción, la cooperación internacional tiene como fin:

“Promover actuaciones de carácter internacional orientadas al intercambio de experiencias y recursos para alcanzar metas comunes basadas en criterios de solidaridad, equidad, eficacia, interés mutuo y corresponsabilidad. Hablar de la cooperación internacional es poner énfasis en aspectos humanos, éticos y sociales como lineamientos fundamentales de nuevas alternativas de desarrollo” (Red Adelco, 2016).

### 2.2.2.3. Ámbitos de cooperación internacional

Como lo señalamos en el título anterior, una de las principales características de la cooperación internacional es su amplitud respecto de su campo de acción. (Oxfam Intermón, 2016) plantea cuatro ámbitos para la aplicación de la cooperación internacional:

- **Salud:** Desde hace casi dos décadas, la cooperación internacional ha ido teniendo muy en cuenta este ámbito, y de esta forma se ha configurado un nuevo entramado de instituciones y actores internacionales que han ido cambiando la forma en la que se aplican las políticas de salud a nivel global. A estos avances los conocemos con el término de salud global.

La agenda de salud global se centra sobre todo en el control de enfermedades infecciosas y programas de salud orientados mayoritariamente a grupos prioritarios y aspectos ambientales que se relacionan de forma directa con la salud de la población de los países más desfavorecidos. La mayor parte de los esfuerzos se invierten en la promoción de la investigación y la educación, áreas en las que se reclama una mayor financiación para poder alcanzar los objetivos. (Oxfam Intermón, 2016)

- **Educación:** Se trata de un factor fundamental en la transformación social, porque ayuda a crear nuevas generaciones implicadas y conscientes de las necesidades del planeta. Por eso, varios actores de la sociedad civil orientan sus esfuerzos en conseguir financiación para desarrollar proyectos educativos en los países que tienen más dificultades para ofrecer un acceso a educación de calidad. (Oxfam Intermón, 2016)
- **Medio ambiente:** Como es evidente la agenda internacional ha centrado sus preocupaciones en la salud del planeta y el desarrollo sostenible de la población. Nuestra supervivencia depende de la salud de nuestros ecosistemas, que son la fuente de

producción de nuestros bienes y servicios. Por eso, gran parte de los fondos para cooperación internacional se orientan precisamente a la preservación del medio ambiente, a través de políticas de reducción de las emisiones contaminantes o de reforestación, por ejemplo. (Oxfam Intermón, 2016)

- **Reducción de las desigualdades:** Muchas organizaciones internacionales apuestan por el desarrollo con equidad, que además es uno de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, cuyo objetivo es poder erradicar la pobreza en todas sus formas y combatir las desigualdades dentro de los países y en sus relaciones con terceros. (Oxfam Intermón, 2016)

#### 2.2.2.4. Modalidades de cooperación internacional.

Respecto de las condiciones de los actores que impulsan programas de ayuda mutua, podemos inferir modalidades como (Ministerio de Minas y Energía de Colombia, 2011):

- **Cooperación Sur-Sur:** Este tipo de cooperación es utilizada para la creación, intercambio y desarrollo de capacidades técnicas, aprendizajes, experiencias y conocimientos principalmente entre países de similares niveles de desarrollo, bajo conceptos de equidad, confianza y trabajo colaborativo.
- **Cooperación Sur – Norte:** Este tipo de cooperación está basada en la importancia del conocimiento que pueden aportar los llamados países en vías de desarrollo a los países desarrollados en temas de experiencias, lecciones aprendidas, prácticas significativas, entre otras.
- **Cooperación triangular:** Es una variante mixta de Cooperación Internacional, que combina la Cooperación tradicional o vertical, con la Cooperación Sur–Sur, para brindar cooperación a un tercer país en desarrollo. La Cooperación Triangular ayuda a complementar las fortalezas existentes de los países en desarrollo, especialmente los de los países de renta media y los donantes tradicionales, para hacer frente a los desafíos del desarrollo y avanzar en intereses comunes, mediante soluciones adaptables a los contextos y realidades de los países. En el lenguaje del PNUD, es el tipo de cooperación Sur-Sur entre dos o más países en un país desarrollado.
- **Cooperación Bilateral:** Es aquella en la que participan dos países, o instituciones de dos países. La cooperación bilateral es aquella en la que participan dos países o las instituciones de dos países. Se conocen como fuentes bilaterales, a los gobiernos de los

países con los cuales se tienen relaciones de Cooperación Internacional. Estas relaciones se efectúan de gobierno a gobierno, a través de las embajadas o agencias, que hacen las veces de instancias de cooperación, como entidades de coordinación técnica.

- **Cooperación multilateral:** Se entiende como aquella que se debate y es canalizada a través de organismos internacionales, regionales y subregionales, en los cuales participan varios países con intereses determinados de carácter político, regional o sectorial. Ejecutan cooperación con sus propios recursos o con fondos entregados por los países miembros para sus temas concretos. Pertenecen la Organización de las Naciones Unidas ONU, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Desarrollo de América Latina – CAF.
- **Cooperación Descentralizada:** Son todas las acciones de cooperación internacional que realizan o promueven los gobiernos locales y regionales de manera directa, sin intermediación de los Estados centrales o de organismos multilaterales.
- **Cooperación no-gubernamental:** Es la cooperación que se establece entre actores no gubernamentales. Un actor no gubernamental es aquel cuyas acciones no están ligadas al Estado, que surge de un grupo de personas de la Sociedad Civil, tiene carácter privado y generalmente sin ánimo de lucro, por ejemplo, las ONG, Universidades y Fundaciones Privadas. La ayuda es ejecutada y dirigida en la mayoría de los casos desde actores no gubernamentales de países de renta alta, hacia organizaciones del mismo carácter en países en desarrollo.
- **Cooperación Horizontal:** También definida como cooperación sur-sur, es la que ocurre entre países de similar nivel de desarrollo, o con países con menor nivel de desarrollo.
- **Cooperación Interinstitucional:** En el ámbito particular de las instituciones, tanto oficiales como privadas, puede darse un intercambio técnico, apoyo y Cooperación a nivel internacional, con sus "pares" en otros países. A nivel académico, por ejemplo, cabe destacar la Cooperación entre universidades privadas de todos los países del mundo, a través de intercambios, visitas, investigaciones conjuntas, becas, entre otras modalidades. Este tipo de Cooperación no es coordinada por APC-Colombia y se da de manera directa.
- **Cooperación Multi-Bilateral:** Es el tipo de cooperación en la que intervienen dos países que cooperan y un tercer país u organismo internacional que financia la cooperación.

- **Cooperación Vertical:** También definida como cooperación norte-sur, es la que se da entre un país desarrollado y otro en vías de desarrollo o menor nivel de desarrollo.

#### 2.2.2.5. Principales tipos de cooperación

Dependiendo del tipo de recursos que se asignen, (Ministerio de Minas y Energía de Colombia, 2011), considera algunas fuentes de cooperación ser:

- **Cooperación Financiera:** ofrecida mediante la asignación de recursos financieros y monetarios, con el objetivo de fomentar proyectos de desarrollo. Se clasifica en reembolsable (créditos concesionales) y no reembolsable. La cooperación financiera reembolsable consiste en créditos blandos, no obstante, se desarrolla bajo condiciones de interés y de tiempo favorables. La cooperación financiera no reembolsable, es aquella ofrecida mediante la asignación de recursos en efectivo, con el objeto de apoyar proyectos o actividades en desarrollo, sin esperar una retribución económica.
- **Contrapartida:** Se trata de otorgar recursos a cambio de compromisos, es decir una inversión compartido para poder realizar un proyecto. Podría traducirse como la donación de \$1 a \$1 de inversión, que se hace para igualar los fondos suministrados por otro donante.
- **Cooperación Técnica:** Es la ayuda que se entrega mediante la transferencia de técnicas, tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias, con el fin de apoyar el desarrollo socioeconómico de países con menor nivel de desarrollo en áreas específicas. Con este tipo de cooperación se contribuye también al desarrollo tecnológico, la formación de recursos humanos y mejorar la capacidad de las instituciones.
- **Ayuda alimentaria:** Donación directa de alimentos, accesibilidad a líneas de crédito concesional o asistencia no reembolsable para la adquisición de productos alimentarios en casos de desastre o conflicto.
- **Ayuda humanitaria y de urgencia:** Prevención y asistencia durante emergencias como desastres naturales, epidemias y violaciones de los derechos humanos.
- **Cooperación científica y tecnológica:** Busca promover el desarrollo de los países por medio del apoyo al fortalecimiento de capacidades tecnológicas o creación y fomento del conocimiento. Funciona principalmente a través de intercambio de investigadores, becarios, proyectos conjuntos y redes de investigación.
- **Cooperación cultural:** Proporciona los medios o la formación de base adecuada para

favorecer el desarrollo cultural.

- **Donaciones:** Se ofrece básicamente a través de la entrega de equipos y materiales o cualquier otro tipo de recurso, para el desarrollo directo de algún proyecto cuyos beneficiarios son generalmente grupos comunitarios y/o entidades públicas. Por lo general son líneas particulares de algunas embajadas o agencias cooperantes, que apoyan el mejoramiento de los grupos más pobres de población.
- **Subvención:** Ayuda económica generalmente oficial -por parte de un Estado-, para costear el mantenimiento de una actividad. (Ministerio de Minas y Energía de Colombia, 2011)

#### **2.2.2.6. Principales instrumentos de cooperación internacional.**

La experiencia estatal ha permitido definir cuáles son los principales medios a través de los cuales se pueden beneficiar de la ayuda brindada por contrapartes de organismos internacionales. El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana, (2016) indica que tradicionalmente se realizan:

- **Proyectos:** Instrumentos de uso común en la cooperación internacional. Se traducen como un conjunto de actividades dirigidas a lograr un objetivo específico planteado en el contexto de un programa, al cual se le asigna un periodo de tiempo concreto y un presupuesto definido. Un proyecto, además, debe partir de un diagnóstico y contar con la identificación previa de los actores relevantes, el marco financiero, de gestión y de coordinación, así como prever un sistema de seguimiento y evaluación.
- **Programas de cooperación:** Es un conjunto de proyectos que guardan un lineamiento base común a todos ellos, y cuyos objetivos están alineados con los planes estratégicos del país. Se constituyen en una serie de acciones organizadas a través de proyectos con la finalidad de brindar condiciones dignas de vida en una determinada región o país.
- **Cooperación técnica:** Cooperación centrada en la transferencia de conocimientos y habilidades técnicas y de gestión, con el fin de fortalecer las capacidades de personal, funcionarios, instituciones públicas y organizaciones sociales con la finalidad de promover su propio desarrollo. Abarca una amplia gama de actividades: capacitaciones, estudios analíticos, asesorías, programas de becas, transferencia de tecnología, intercambio de expertos, pasantías, voluntarios, apoyo al diseño de políticas, capacitación o formación.

- **Fondos globales:** Los fondos globales constituyen bolsas en torno a ciertas temáticas o áreas regionales, a las que los donantes hacen sus aportes, pero que están gestionados de forma autónoma, como, por ejemplo, el fondo global destinado al VIH-SIDA, tuberculosis y malaria, cambio climático.
- **Fondos fiduciarios:** Constituyen recursos donados por gobiernos y organizaciones internacionales para proyectos específicos, los cuales reportan a los donantes beneficios que oscilan desde la responsabilidad y transparencia en todas las etapas de los proyectos hasta la libertad para elegir el país o la región donde iniciar el proyecto y el tipo del mismo. Un ejemplo de este tipo de fondos es el Fondo Fiduciario de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para la seguridad alimentaria, los fondos fiduciarios que gestiona el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- **Ayuda alimentaria:** Son transferencias de recursos destinados a la alimentación de determinados países o sectores. Se implementa a través de donaciones, mediante su venta o en forma de donaciones monetarias o créditos asociados a compras alimentarias. Este instrumento ha ido evolucionando para incorporar distintas actuaciones dirigidas a incrementar la producción de alimentos básicos, las relaciones de consumo y producción, y la seguridad alimentaria de los países receptores.
- **Apoyo presupuestario general:** El apoyo presupuestario general consiste en que los donantes aportan recursos financieros directamente al tesoro público del país receptor. Se convierte en un instrumento efectivo cuando el Gobierno aplica una estrategia de reducción de la pobreza. Debe existir un alto grado de confianza entre el Gobierno y sus socios, ya que el país receptor debe ser capaz de mantener la disciplina económica y el control del gasto público.
- **Apoyo presupuestario sectorial:** Los aportes se refieren a un determinado sector (educación, salud, etc.) para el que se llegan a acuerdos básicos de política entre los socios de la cooperación, normalmente en relación con el logro de determinados objetivos y con ciertos esquemas de gestión predeterminados, en el que los indicadores de desempeño juegan un papel muy importante.
- **Enfoque sectorial ampliado:** Enfoque y proceso para la colaboración de todos los actores en apoyo a un sector o programa apropiado y liderado por el gobierno en forma coherente, integral y coordinada.

- **Canje de deuda:** El canje de deuda es un mecanismo en donde se cambia una cierta cantidad de deuda externa del gobierno deudor, en vías de desarrollo, para ser invertida en proyectos ambientales o de educación local. La deuda externa intercambiable debe ser parte de los préstamos concedidos bajo el esquema de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). O sea, este mecanismo supone una transferencia del denominado Norte, al Sur.
- **Cesta de donantes:** Es el financiamiento conjunto por parte de los donantes de una serie de actividades a través de una cuenta común, mediante la cual se mantienen los recursos de la cesta de donantes separados de cualquier otro recurso para los mismos fines.
- **Ayuda humanitaria:** Dada en condiciones especiales, intervenciones temporales y no planificadas. No se trata de cooperación al desarrollo. En general, es un conjunto diverso de acciones de ayuda a las víctimas de desastres, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad, frenar procesos de desestructuración socioeconómica de la comunidad y prepararlos para poder hacer frente a desastres naturales, excepcionales o cíclicos. Puede ser proporcionado por actores nacionales o internacionales. Este tipo de intervención suele tener un marco temporal limitado, el imprescindible para volver a una cierta situación de normalidad.
- **Intervenciones de codesarrollo:** Se basa en la idea central de que las personas que emigran desde los países menos adelantados hasta los más prósperos pueden contribuir de forma activa tanto al desarrollo de sus comunidades de origen como al de las sociedades en las que son acogidas, en materia económica, social y cultural. Puede ser resumido en la fórmula “desarrollo en origen e integración en destino”: es decir, acciones dirigidas a conseguir el desarrollo humano en los países que son fuente de migraciones y acciones orientadas a lograr la integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida. Este instrumento aún no se ha utilizado en el país.

Tomando en cuenta planteamientos ya realizados por GAD<sup>2</sup>, citamos los tipos de cooperación planteados desde Tungurahua, resumidos en el siguiente cuadro:

---

<sup>2</sup> Más información en de *Herramientas para la gestión ciudadana en Tungurahua: Gestión de la cooperación internacional*. (2019). Disponible en <https://www.tungurahua.gob.ec/images/archivos/CFCT/modulos/16.GestionCoopInternacional.pdf>.

**Tabla 2:** *Tipos de cooperación*

Formas	Característica
Bilateral	Se establecen de gobierno a gobierno a través de sus embajadas
Multilateral	Otorgan o ejecutan proyectos de cooperación con sus propios recursos, los mismos que son aceptados por un determinado grupo de países.
Horizontal	Es el proceso de participación entre países en desarrollo enfocados en temas de carácter social y que cuentan con fuentes de recursos de un ente internacional.
Triangular	Intervienen dos países con la intervención de un tercero quien financiará los proyectos de transferencia del conocimiento o experiencias con el apoyo de un técnico.
Privada	La cooperación tanto como asistencia técnica, capacitaciones y financiamiento son dirigidas
Delegada	La participación de los donantes se basa en la cooperación y utilización de procedimientos con el fin optimizar costos. Se mantienen acciones de desarrollo de manera directa e indirecta, con la participación de actores privados
Público-Privada	Se lleva a acuerdos de cooperación entre empresas públicas y privadas que comparten riesgos y responsabilidades.
No gubernamental	Es la cooperación de las ONG en apoyo a los proyectos de desarrollo.
Descentralizada	Se lleva a cabo a través de organismos públicos y privados.

**Adaptado por:** la autora

#### **2.2.2.7. Actores de la cooperación**

Varios gobiernos locales, han emprendido en la conceptualización e identificación de sus contrapartes. De la publicación denominada “Gestión de la cooperación internacional”, realizada por el GAD de Tungurahua, podrían colegirse como actores:

- **Contribuyentes.** - aquí se encuentran las personas que entregan sus recursos para financiar la cooperación internacional ya sea de forma voluntaria o no.
- **Sector privado.** - Son los aportes que entregan los organismos donantes para beneficiar a un determinado grupo de interés generando progreso tanto a nivel local como nacional.
- **Gobierno central.** – aquí los gobiernos aportan con un determinado presupuesto con base a intereses y destinados a temas de confraternidad, apoyo económico, desarrollo geoestratégico.

- **Gobiernos autónomos descentralizados.** - participan municipios y gobiernos provinciales con la destinación de sus recursos en proyectos de cooperación. Se entiende también como un tipo de intervención descentralizada.
- **Organizaciones no Gubernamentales.** - son entidades sin fines de lucro que aportan significativamente a proyectos de desarrollo tanto a nivel nacional como internacional.
- **Entidades.** - reciben recursos del gobierno para administrar o ejecutar proyectos de cooperación de desarrollo.
- **Multilaterales.** - está conformada por naciones que trabajan por un fin común, quienes financian los proyectos acordes a su planificación.

Incluiremos la caracterización realizada por Soucas y Hourcade respecto de los tipos de cooperación según los actores intervinientes, dejando por sentado la importancia de su naturaleza:

**Tabla 3:** *Tipos de cooperación internacional según actores intervinientes*

<b>Cooperación internacional</b> Acciones llevadas a cabo por Estados-nación u organizaciones de éstos, actores estatales subnacionales u ONGs de un país, con otro/s de estos actores perteneciente/s a otro/s país/es, para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional y/o en el nacional de uno de los actores.	<b>Centralizada</b> Siempre de carácter oficial, llevada a cabo por Estados-nación u organizaciones de éstos.	<b>Bilateral</b> Llevada a cabo entre dos Estados-nación.	<b>Vertical o Norte-Sur</b> Donante desarrollado - receptor en desarrollo.
			<b>Horizontal o Sur-Sur</b> Donante y receptor en desarrollo.
		<b>Triangular</b> Dos Estados se unen para cooperar con un tercero.	
	<b>Multilateral</b> Donante: organización internacional oficial.		
	<b>Descentralizada</b> Llevada a cabo por organismos subnacionales públicos u organizaciones privadas sin fines de lucro.	<b>Oficial o pública</b> Realizada por entidades públicas subnacionales.	<b>Directa</b> Basada en el establecimiento de relaciones directas entre gobiernos subnacionales de diferentes países.
			<b>Indirecta</b> En este caso las acciones no implican el establecimiento de una relación directa entre los actores.
<b>No oficial</b> Realizada por organizaciones privadas sin fines de lucro.			

**Fuente:** Tomado de *La cooperación internacional*, por Socas & Hourcade (2009).

### 2.2.3. El Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional No Reembolsable

El Sistema ecuatoriano de cooperación internacional (SECI), se crea con el objetivo de contribuir al logro de las prioridades de desarrollo del país, a través del fortalecimiento de la capacidad de implementación de programas y proyectos, que cuenten con financiamiento externo no reembolsable, principalmente de la cooperación técnica y la asistencia económica con el propósito de asegurar que los referidos proyectos se adecuen a las necesidades de los planes y políticas de desarrollo del Gobierno Nacional; a fin de garantizar las posibilidades de una vida digna en el marco de una democracia participativa con pleno respeto a los derechos humanos y a los compromisos internacionales y regionales del Ecuador. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018)

**Figura 3:** Actores del sistema de cooperación no reembolsable



**Fuente:** Tomado de la Políticas y estrategias de la Cooperación Internacional No Reembolsable, elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador.<sup>3</sup>

(Ramos, 2015), señala que la construcción de políticas públicas representa un pilar fundamental, por medio del cual la sociedad civil alcanza mejores condiciones de vida, protección y fiel reconocimiento de sus derechos, soluciones a problemas de carácter nacional

<sup>3</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; Políticas y Estrategias de la Cooperación Internacional No Reembolsable 2017-2021

e inclusive, los problemas de la vida cotidiana. En tal sentido, las políticas públicas al ser formuladas por entes gubernamentales, mantienen una relación entre Estado y Sociedad Civil misma que se transfiere a la intervención de instituciones u organismos gubernamentales en la solución de una problemática.

Si las conductas humanas de los actores involucrados conjuntamente con las direcciones de una institución no están en armonía, se puede inferir que sus acciones no actuarán conforme a las expectativas de un Estado, y, por lo tanto, desde su perspectiva no se lograría tampoco el bienestar general y mucho menos un balance de intereses; circunstancias que re fuerzan el hecho de promover un cambio institucional. (Ramos, 2015).

#### **2.2.3.1. Sistema de Información de Cooperación Internacional.**

El Sistema de Información de Oferta de Cooperación es una herramienta tecnológica que permite a los GAD, conocer y acceder a las ofertas de cooperación no reembolsable en sus diferentes modalidades para así contribuir a la consecución de los recursos tanto financieros como técnicos a fin de ejecutar y poner en marcha programas y proyectos priorizados dentro de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial -PDOT-.

Se plantea a través de convocatorias, con el objetivo de promover el fortalecimiento de capacidades de autoridades locales, directivos, técnicos y funcionarios de los GAD Municipales y contribuir con la obtención de recursos financieros y técnicos para la gestión de sus competencias, se presenta información de becas, cursos, eventos y convocatorias de interés municipal. El objetivo es facilitar información de los distintos cooperantes nacionales e internacionales que ejecutan acciones en el país y con los cuales los GAD Municipales pueden tomar contacto para establecer alianzas para el cumplimiento de sus competencias, se presenta un listado de los contactos de dichos actores (Asociación de Municipalidades Ecuatorianas [AME], 2020).

#### **2.2.3.2. Certificado de registro de programas y proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable.**

El Certificado de registro de programas y proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable es un mecanismo implementado por la administración pública que registra la información del programa o proyecto de Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR)

en el Sistema de Información de Cooperación Internacional (SIGECI) y certifica que la fuente de financiamiento es de cooperación internacional no reembolsable.

Todos los Actores del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (Instituciones responsables de la rectoría, coordinación, financiamiento y ejecución de las actividades relacionadas con la Cooperación Internacional no reembolsable) deben poseer una constancia del registro de la información del programa o proyecto de Cooperación Internacional No Reembolsable–CINR, que deje constancia del documento suscrito entre el Cooperante (país donante) y el Ecuador, el programa o proyecto de Cooperación Internacional Financiera no Reembolsable actualizada .

### **2.3. MARCO LEGAL.**

La Constitución de la República del Ecuador, establece las condiciones y plantea una nueva organización político-administrativa del Estado en el territorio, con el propósito de constituir y fortalecer un nuevo régimen de desarrollo, en el marco de un buen vivir; que impulse las potencialidades y capacidades de los gobiernos autónomos descentralizados, a través del desarrollo y aplicación de un nuevo modelo de autonomías y descentralización que contribuya en la construcción de un progreso justo y equilibrado de todo el país; considera además, a la Cooperación Internacional como un recurso esencial y estratégico para las relaciones internacionales entre los pueblos del mundo, que impulsen el desarrollo humano, el desarrollo de destrezas y capacidades, la transferencia tecnología y que generen equidad y cohesión social.

Partimos del análisis de la Constitución de la República del Ecuador como instrumento legal, el Art. 1, establece que: *“el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrática, soberana, independiente, unitaria, intercultural, plurinacional y laico, que se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.”*

En este mismo análisis de esta norma ibidem, en entre otros aspectos el Art. 3, establece los deberes del Estado, y que sirven de argumentos de partida para el desarrollo de este trabajo de investigación.

Así mismo, en este mismo cuerpo legal, el Art. 85 señala las disposiciones para la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución.

Por otro lado, en el Art. 238 de la Constitución de la República del Ecuador, manifiesta: *“Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, se regirán por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad internacional, integración y participación ciudadana. [...]”*

La gestión de la cooperación internacional en el cumplimiento de sus competencias, recae de forma exclusiva en los gobiernos autónomos descentralizados; según lo señala el Art. 264 de la Constitución de la República.

El Art. 279 de la Constitución de la República, establece algunos elementos importante y de cumplimiento obligatorios, como: que el “Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa”; entre otros aspectos, definirá y organizará la planificación para el desarrollo; *[...] el sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará; y que, este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República. [...]*

Otra consideración, es el Art. 280 de este mismo cuerpo legal, que señala: *[...]” 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”.*

Es importante señalar que en el Art. 416 de la Constitución del Ecuador, establece: *“Las relaciones de Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, [...]”*

El Art. 422 de la norma constitucional, manifiesta: *“No se podrá celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas. [...]”*

A partir del año 2010, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, realiza algunos cambios en su normativa y establece que: *[...] “la descentralización de la gestión del Estado, consiste en la transferencia obligatoria, progresiva*

*y definitiva de competencias, con los respectivos talentos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados;” [...], además, señala como una competencia, gestionar la cooperación internacional.*

Por otro lado, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, entre muchos aspectos señala que la cooperación internacional, se configura como un recurso administrativo de gestión y este debe alinearse y articularse a la gestión del Planificación Nacional de Desarrollo y a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

El 13 de octubre del 2016, mediante Decreto Ejecutivo 1202, se suprimió la “Secretaría Técnica de Cooperación Internacional –SETECI”, y se designó al “Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana – MREMH”, como la entidad responsable de ejercer la rectoría, planificación, regulación, control y gestión del “Sistema Ecuatoriano de Cooperación”, el mismo que estará conformado por todas las entidades relacionadas con cooperación internacional no reembolsable, tanto cooperantes, oficiales y no oficiales, como entidades nacionales ejecutoras, a nivel central y descentralizado.

Las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, de acuerdo con el documento legal citado, son:

1. *Ejercer la rectoría, regular, organizar, evaluar, supervisar y articular el funcionamiento del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, facilitando la participación de sus actores y procesos en consonancia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo;*
2. *Negociar y suscribir a nombre del Estado ecuatoriano, los acuerdos de cooperación internacional no reembolsable. La suscripción podrá ser delegada a los agentes diplomáticos, según el caso;*
3. *Apoyar y asistir, dentro de sus competencias y responsabilidades, en los procesos de formulación, negociación, acceso, implementación, monitoreo y evaluación de programas y proyectos de cooperación internacional no reembolsable;*
4. *Evaluar y organizar la demanda de cooperación internacional no reembolsable, teniendo en cuenta las prioridades definidas;*
5. *Identificar fuentes de financiamiento y oportunidades de ampliación de la cooperación internacional no reembolsable;*
6. *Realizar el seguimiento y evaluación de la cooperación internacional no reembolsable, del desembolso de los recursos de cooperación internacional no reembolsable*

- comprometidos para el logro de los resultados esperados y del desempeño de las entidades rectoras de la cooperación internacional no reembolsable;*
7. *Evaluar y coordinar la gestión de la oferta de cooperación técnica no reembolsable que pueda otorgar el Ecuador a países amigos;*
  8. *Suscribir, registrar y realizar el seguimiento de convenios, programas y proyectos de cooperación internacional no reembolsable ejecutados por el sector público; y sistematizar la información y conocimientos adquiridos por las entidades beneficiarias de las intervenciones realizadas con estos recursos;*
  9. *Coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados y con las entidades que corresponda, la ejecución de las políticas que emita para el funcionamiento del Sistema de Información de Cooperación Internacional.*
  10. *Garantizar el fortalecimiento y mantenimiento del Sistema de Información de Cooperación Internacional.*

Para dar cumplimiento a este mandato, en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en mayo del 2017, se creó la Subsecretaría de Cooperación Internacional, con tres direcciones:

1. *Dirección de Gestión de Estrategia, Información y Política de la Cooperación Internacional: encargada de diseñar, proponer y evaluar políticas, normativa y herramientas de gestión en materia de CINR. Gestión del sistema de registro e información de CINR y responsable de coordinar con los Gobiernos Autónomos Descentralizados la gestión de CINR.*
2. *Dirección de Cooperación Internacional Bi-multilateral y Regional: encargada de coordinar y gestionar la CINR proveniente de fuentes oficiales bilaterales y multilaterales, así como de programas bilaterales de Cooperación Sur-Sur, y de coordinar la participación en espacios regionales.*
3. *Dirección de Cooperación Internacional no Gubernamental: encargada de negociar y dar seguimiento al Convenio Básico de Funcionamiento, con el fin de asegurar que la intervención de las ONG extranjeras que ejecuten actividades de CINR respondan a las prioridades nacionales.*

Conforme lo dispuesto por el Art. 69 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), como ente rector de la planificación nacional, “le corresponde la aprobación de programas y proyectos de cooperación

internacional no reembolsable, que se realizará de acuerdo a los procedimientos de priorización de los programas y proyectos de inversión pública, que determina la aprobación de programas y proyectos de la cooperación internacional no reembolsable, se realizará de acuerdo a los procedimientos de priorización de los programas y proyectos de inversión pública, y se realizará por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, con excepción de aquellos que reciban y ejecuten las universidades, escuelas politécnicas, gobiernos autónomos descentralizados y la seguridad social”.

En concordancia con el COOTAD, aprobado en el 2010, en el Ecuador; “la creación y formulación de las políticas públicas en los niveles subnacionales debe responder también a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo o Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013 y Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021”.

### **III. METODOLOGÍA**

#### **3.1. ENFOQUE METODOLÓGICO**

##### **3.1.1. Enfoque.**

En esta investigación se basa en el enfoque cualitativo; el cual, según Bernal (2016) busca comprender la naturaleza de las diferentes realidades sociales y como estas se fundamentan en su estructura social. Este trabajo busca desarrollar ideas y concepciones sociales, identificando la realidad social del problema planteado y analizando a fondo el comportamiento de las variables en estudio. A su vez, esto permitirá acceder a experiencias documentadas comparadas y comprender la situación actual de la cooperación internacional no reembolsable en la Provincia del Carchi, de tal manera que se facilite la comprensión de aquellas investigaciones basadas en los conocimientos, experiencias, y la revisión de documentación sobre la problemática planteada (Bernal, 2016).

##### **3.1.2. Tipo de investigación.**

###### **Investigación descriptiva.**

La investigación descriptiva, busca describir la población, una situación o fenómeno alrededor del cual se centra su estudio. Así mismo, procura brindar información acerca del qué, cómo, cuándo y dónde, relativo al problema de investigación, sin darle prioridad a responder al por

qué ocurre dicho problema; esto permitió el análisis de los elementos que motivaron estudio del problema, observando y analizando situaciones, costumbres y actitudes destacadas a través de la descripción precisa de los procesos.

En este sentido este trabajo busca detallar la relación posiblemente existente de las variables de investigación -en base a las características de la gestión administrativa local en la provincia del Carchi-, de tal manera que se muestre desde diferentes ángulos la información encontrada y sus dimensiones. Así, se propone realizar aproximaciones en cuanto a las características planteadas, sistematizando y resumiendo la información extraída de manera cuidadosa y luego analizar minuciosamente los resultados, procurando la comprensión de la realidad a través de la descripción de los objetivos y lineamientos principales que han contribuido, o a su vez han limitado la implementación de la política pública local de cooperación internacional no reembolsable.

### **Investigación bibliográfica**

El presente trabajo incluye así mismo, una investigación bibliográfica o documental; es decir, la revisión de material bibliográfico existente, con respecto al tema planteado. “Se trata de uno de los principales pasos para cualquier investigación e incluye la selección de fuentes de información” (Matos, 2018).

Para recopilar la información necesaria, se acudieron a fuentes bibliográficas que han hecho posible recolectar, procesar, analizar y sintetizar los datos encontrados en diferentes documentos, bases de datos y en general algunos archivos, tanto físicos como electrónicos, lo importante consiste no solo en buscar o encontrar dicha información sino en clasificar el material encontrado y tener la claridad necesaria para poder asegurar su validez. Además, se procedió a la observación, indagación, recopilación, interpretación, reflexión y análisis de información referente a la política pública de cooperación internacional, dando respuesta a las preguntas de investigación, constituyéndose así en una investigación que sirve como un instrumento guía para mejorar la problemática existente en la zona de estudio.

### **3.2. HIPÓTESIS O IDEA A DEFENDER.**

¿Cómo una política pública o local permitirá la articulación entre actores y el desarrollo de la provincia del Carchi para la extracción de recursos a través de la cooperación internacional no reembolsable?

### 3.3. DEFINICIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES.

#### 3.3.1. Definición de variables.

##### **Variable independiente:**

**Política Pública.-** a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad ha sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que han sido ejecutadas por actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y le sociedad (Aguilar L. F., 2009).

Se entiende por política pública, a la actuación o acciones que ejerce un gobierno nacional o local ante una problemática en particular, que afecta el bienestar de una parte o la totalidad de la población dentro un territorio. Es así que, toda acción de gobierno debe cumplir con al menos 4 premisas: interés público, la racionalidad, la efectividad y la inclusión. En otras palabras, las políticas públicas constituyen el conjunto de acciones encaminadas a dar solución a un problema social que en un determinado momento la ciudadanía y el gobierno considera prioritarios.

##### **Variable dependiente:**

**Cooperación Internacional no reembolsable:** Acciones impulsadas por Estados-nación, organizaciones, actores subnacionales, ONG, administraciones de gobierno de todos los niveles, con otros de estos actores pertenecientes a otros países, para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional o en el nacional de uno o más actores.

Se entiende también como apoyo voluntario que uno o varios países o entidades otorgan a otro Estado con el único fin de promover su desarrollo económico y social, es importante señalar que el apoyo se lo realiza a través de la transferencia de recursos (técnicos o financieros) no reembolsables, es decir que los países receptores, no están obligados a devolver los recursos que le han sido transferidos.

**Tabla 4:** *Operacionalización de Variables*

<b>VARIABLES</b>	<b>DIMENSIÓN</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>TÉCNICA</b>	<b>INSTRUMENTO</b>
<b>Independiente:</b> Política pública	Estado	Planificación		
	Sociedad	Demanda social		
	Programas	Satisfacción		
<b>Dependiente:</b> Cooperación internacional no reembolsable	Acuerdos	Fortalecimiento institucional	Estudio de caso	Documentos y registros
	Financiamiento	Captación de recursos financieros		
	Estrategias	Planes estratégicos		

**Elaborado por:** La autora

### 3.4. MÉTODOS UTILIZADOS

Existen muchos métodos de investigación, estos se constituyen como un conjunto de herramientas que orientan las vías a seguir, desde el planteamiento de un problema al objeto de estudio, considerando las ciertas necesidades en el desarrollo del mismo; por otro lado, la aplicación del método representa un medio instrumental por el cual se ejecutan algunas actividades, para lograr los resultados deseados. Para la realización de este trabajo se aplicó:

#### **Método deductivo:**

Se habla del método deductivo, “para referirse a una forma específica de pensamiento o razonamiento, que extrae conclusiones lógicas y válidas a partir de un conjunto dado de premisas o proposiciones. Es, dicho de otra forma, un modo de pensamiento que va de lo más general -como leyes y principios- a lo más específico -hechos concretos”. (Raffino, 2020)

La metodología deductiva parte de lo general a lo particular. Con esta lógica, partimos del análisis de datos e información general establecidos como valederos, que permitió deducir a través del razonamiento lógico, algunas suposiciones; es decir, partiendo de conceptos, principios y afirmaciones se pudo definir algunas conclusiones que aportaron a la investigación.

Su aplicación consistió en el estudio de la política pública local de cooperación internacional no reembolsable para la Provincia del Carchi, que se gestiona en los cantones, parroquias de la provincia, en dos etapas; se inició aclarando el argumento teórico partiendo de generalidades como los criterios de selección y el ciclo de vida de los proyectos; y finalmente se produjeron inferencias o la verificación empírica de los proyectos o convenios de cooperación internacional no reembolsable del GAD Provincial del Carchi, con el fin de dilucidar la estructura, marco de cooperación de los proyectos y la captación técnica para la ejecución de los mismos, de esta manera se recabó información que nos permitirá comprobar la hipótesis planteada.

#### **Método analítico-sintético:**

Considerando que el método analítico es un camino para llegar a un resultado mediante la descomposición de un fenómeno en sus elementos constitutivos, y de que este se trata de un estudio cualitativo, se empleó este método para realizar el estudio de los componentes que forman parte de la metodología del marco lógico en la elaboración de políticas públicas, para ello se procedió al análisis individual de los proyectos de cooperación internacional no reembolsable del GAD Provincial del Carchi y el respectivo marco de trabajo definido en cada

convenio, con la finalidad de asimilar y dimensionar la arquitectura de la cooperación internacional ya que existen diversas modalidades de cooperación (técnica, financiera, ayuda humanitaria, ayuda alimentaria, cooperación Sur-Sur, cooperación triangular, cooperación descentralizada ,etc.) (Lopera, Ramírez, C., & Ortiz, 2010).

#### **Método de la Entrevista:**

Se realizó en forma directa a personas con vasta experiencia y conocimientos sobre el tema; esto permitió, identificar aspectos relevantes que aportaron para el desarrollo de la investigación y una orientación sobre el estado, condiciones y desarrollo de la aplicación de políticas públicas y la gestión de la cooperación internacional en la provincia del Carchi. Para la entrevista se consideró a un representante del ámbito de la academia, al Dr. Luis Sanipatin Ponce, quien se desempeña como docente universitario, experto en derecho internacional y relaciones internacionales; por otro lado, se consideró a un funcionario del GADP-CARCHI al MSc. José Boada Valdivieso quien se desempeña como Director de Cooperación del GADP del Carchi; y finalmente se entrevistó a la MSc. Rosmery Pillajo, quien se desempeña como Jefa de Cooperación del GAD de Tulcán.

#### **Técnica.**

La técnica utilizada en el presente informe es el estudio de caso, mediante esta técnica de investigación cualitativa fue posible comprender y conocer cada proyecto en particular, es decir sus respectivos fines y objetivos, involucrados, recursos y resultados. De esta manera se logró distinguir cómo se formulan, implementan y evalúan, las políticas, programas y proyectos de cooperación internacional no reembolsable.

#### **3.4.1. Instrumentos de investigación**

Con el fin de recolectar datos oficiales se utilizó como instrumentos bibliográficos la información proporcionada por fuentes directas del GAD Provincial del Carchi, para el estudio de caso se hizo uso de documentos y registros encontrados en las páginas web oficiales de las instituciones que hacen parte de esta investigación. Estos archivos se encuentran en diferentes formatos y corroboran la relación entre las dos variables de investigación, planteadas y mencionadas anteriormente. Con el fin de ordenar esta información, especialmente en lo concerniente a la propuesta, se usaron fichas y organizadores gráficos que permitían su visualización y análisis.

#### **3.4.2. Procesamiento y análisis de datos.**

Luego de recopilar la información proporcionada por parte del GAD, se procedió a su organización y análisis, por medio de técnicas no estadísticas; posteriormente, se realizó a la interpretación de los datos ya integrados, con el fin de establecer lineamientos más precisos para la formulación de políticas públicas, en especial para atraer la cooperación internacional no reembolsable a la Provincia del Carchi.

## IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.

### 4.1. RESULTADOS

En este capítulo se presentan los datos obtenidos de manera integrada y sistematizada, con la información más relevante en cuanto a proyectos anteriores que tuvieron como cooperantes a instituciones internacionales que brindaron el apoyo técnico y financiero necesario, siendo participes en el cumplimiento de metas fijadas con el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi ejecutando de acuerdo a las competencias estipuladas en el COOTAD. Durante los años del 2015 al 2019 la prefectura del Carchi ha realizado 11 convenios de cooperación internacional no reembolsable, estos proyectos están enfocados a solucionar problemáticas locales en temas referentes a:

- Producción.
- Ambiente.

Como se expresó anteriormente, con el propósito de contrastar la información obtenida en el proceso investigativo y con el fin de identificar aspectos sobre la aplicación de políticas públicas y la ausencia de proyectos de cooperación internacional con fondos no reembolsables en la provincia del Carchi, se realizó una entrevista con un cuestionario no estructurado a tres personas que se desempeñan en el ámbito público y la academia, para corroborar la información obtenida; como resultado, surgieron aspectos de una realidad diferente a lo que expresa la teoría y su aplicación, como aportes para esta investigación y el planeamiento de una propuesta más real.

La técnica de la entrevista se aplicó a tres profesionales conocedores de la materia, con el siguiente perfil:

- **Entrevistado 1:** José Boada Valdivieso, Ingeniero en Negocios Internacionales, con una Maestría en Análisis de las Relaciones Económicas internacionales, se ha desempeñado como director de Cooperación del GAD del Carchi, Gerente de la Empresa Pública Hidromira y actualmente se desempeña como director de Planificación del GAD del Carchi.
- **Entrevistado 2:** Luis Enrique Sanipatin Ponce, Doctor en Jurisprudencia y Abogado de las Tribunales de Justicia, con una Maestría en Derecho Penal y Criminología,

Especialista en Derecho penal y Justicia Indígena, se ha desempeñado como Cónsul en Colombia, presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi, Docente universitario, entre otros cargos; actualmente, se desempeña como director de Asuntos Internacionales de la UPEC.

- **Entrevistado 3:** Rosmery Pillajo, Licenciada en Administración de Empresas, experta en Cooperación Internacional y Magister en Gerencia Empresarial (MBA) mención gestión de proyectos, Coordinadora del área de Cooperación del GAD de la provincia del Carchi y actualmente se desempeña como jefa de Cooperación del GAD municipal de Tulcán.

Lo expresado por los entrevistados, lo presentamos en el siguiente esquema:

**Tabla 5: Resultados de la entrevista**

Tema	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3
Iniciativa de la entidad cooperante	Las iniciativas provienen desde la gestión pública, por la capacidad que tiene para realizar trabajo en territorio y analizar el contexto en ese momento, sino también porque poseen el equipo técnico, con capacidad para accionar en los proyectos cuando existe un llamamiento.	Cuando un organismo internacional desea intervenir dentro de un proceso de cooperación debe firmar un convenio o una carta de entendimiento con la intención de poder llegar a soluciones bilaterales entre el organismo cooperante y el GAD local para la ejecución del proyecto, determinando la intervención que se pueda dar en territorio	Los temas que se toman en cuenta para la cooperación internacional, son aquellos que por su naturaleza son prioritarios en razón de las necesidades territoriales, por ejemplo, la movilidad humana en el 2003 no era fundamental, pero si aquellos que tenían que ver con las fuerzas armadas colombianas, hoy en día ha cambiado esa realidad, siendo así que desde este eje de priorización que se generan los proyectos de cooperación.
	La institución pública con su capacidad técnica puede contribuir en estos proyectos, es un poco complejo de decir que la iniciativa nace únicamente desde una de las partes, en la última convocatoria que estuvimos participando en una convocatoria de la Unión Europea quien motivó la creación de un proyecto fue justamente el gobierno provincial, lo que hicimos es un análisis dijimos que es interesante ese proyecto y determinamos cuáles son los aliados que nosotros mantenemos en el sector para poder trabajar esa línea y así se va construyendo.	Establece que la cooperación internacional, es el eje transversal para la provincia del Carchi, por estar ubicados en una línea de frontera; por otro lado, aporta al desarrollo de la provincia, sobre todos a los grupos vulnerables y hoy en día a las personas que han migrado a nuestro país y se han asentado en a lo largo del territorio.  La cooperación internacional en la provincia ha tenido serias influencias negativas, que bien desde fuera y que generan desconfianza por parte de los países cooperantes que desean intervenir, por ejemplo, en el ámbito de la educación superior y la investigación.	
Experiencias ha tenido el GAD de la provincia del Carchi, respecto a la cooperación internacional	Entre los años 2015 al 2019, se han ejecutado 10 proyectos, que nacen de parte del gobierno provincial y que se han adaptado a las condiciones de los cooperantes, por ejemplo, el de la conservación de la biodiversidad de anfibios ecuatorianos y uso sostenible de sus recursos, en este se realizó a una convocatoria conforme a las bases dispuestas en interacción con la sociedad, en este caso es el gobierno de la prefectura en el que se encarga de generar de interacción con la sociedad.	Pese a existir convenios de cooperación internacional, desarrollándose en la provincia, especialmente de las ONG, por temas de movilidad humana, seguridad fronteriza, salud y educación para este grupo de personas en estado de vulnerabilidad, siempre es necesaria la cooperación internacional.	Las mesas técnicas que se conforman se las desarrolla en razón de cada uno de los ejes reconocidos por el Estado ecuatoriano, por lo tanto, son especialistas en cada uno de los espacios en los que se requiere la aplicación de proyectos de cooperación. Es necesario conocer que en estas mesas también participaba en las ONG.

<p>Necesidades poblacionales y cooperación internacional</p>	<p>Es necesario entender la dinámica de la cooperación. Si la prefectura no cuenta con los fondos correspondientes se deberá buscar quienes si pueden apoyar con este elemento para generar los proyectos con la intención de potenciar el desarrollo local, el mecanismo que se utiliza para determinar cuándo se requiere ayuda externa internacional se desarrolla en el marco de una reunión técnica en la que se pueda medir las oportunidades en cada una de los espacios en los que se va a desarrollar el proyecto.</p> <p>La dinámica de la intervención internacional limita un poco la planificación en razón de que no se conoce con exactitud qué financiamiento o qué porcentaje se va a generar a favor del proyecto, sin embargo esta dinámica permite adaptarse a las necesidades reales de cada una de las partes en las que se va a generar en el proyecto.</p>	<p>La influencia de que tienen la provincia del Carchi por ser zona de frontera no es suficiente, considera que es necesaria la participación de todos los actores sociales públicos y probado y sobre todo aprovechar la presencia de la academia que ya viene trabajando en esta zona de influencia desde hace ya 15 años; es necesario establecer alianzas estratégicas para fortalecer la cooperación internacional y desde la academia, el aporte es importante ya que a través de la vinculación con la sociedad de la transferencia de tecnologías y conocimientos ya que la academia interactúa con otros países</p>	<p>Parte del plan de desarrollo y ordenamiento territorial, entonces es el comité de articulación el que hace estas valoraciones en razón de que ellos están en los gobiernos locales, entonces todo lo que se desea articular será en base a una reunión en el sector en el que se va a desarrollar. Este comité es en resumen los representantes de todos los actores, los cuales convocan asamblea ampliada con la intención de que todos quienes estén interesados en formar parte y cooperar en el proyecto a desarrollar intervengan de manera activa, las reuniones que se generarán se las harán conforme a la agenda previamente desarrollada.</p>
--	--	--	---

**Fuente:** Elaboración Propia

**Tabla 6:** *Proyectos de cooperación internacional no reembolsable Prefectura del Carchi (2015-2019)*

Proyecto	Fin	Periodo	Cooperantes	Zona de Intervención	Monto	Cumplimiento (%)
<b>Conservación de la biodiversidad de Anfibios Ecuatorianos y uso sostenible de sus recursos genéticos</b>	Conservación de anfibios en peligro de extinción mediante la creación de áreas de conservación y uso sustentable provinciales.	2015 – 2020	Fondo Mundial Ambiental (GEF) Programa de Naciones Unidas (PNUD) Ministerio del Ambiente Fundación Altrópico	Jijón y Caamaño Mira	49.028,58	75
<b>Generar valor agregado de la papa mediante el desarrollo las capacidades comerciales de pequeños y medianos productores de papa organizados de la provincia del Carchi.</b>	Fortalecimiento organizativo y modelo de gestión de los pequeños y medianos productores mediante la capacitación y asistencia técnica; además se mejorará las capacidades de entrega del producto final como acopio, lavado, empacado, garantizando un mejor precio.	2016 - 2017	Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI)	San Pedro de Huaca Montúfar	48.610,66	100
<b>Diseño e implementación de un modelo de desarrollo territorial fronterizo para mejorar las condiciones ambientales y de vida en la cuenca hidrográfica alta del Río Carchi en Ecuador- PRODECARCHI</b>	Contribuir al proceso de integración regional andina favoreciendo la creación de condiciones para el desarrollo más sostenible que se logra a través de la conservación de recursos naturales- gestión y cuidado de la cuenca hídrica del río Carchi y la preservación ambiental como factor de desarrollo económico y social duradero de la ZIF.	2015 - 2018 Unión Europea	Espejo	Tulcán Montúfar	850.000	100
<b>Carchi Seguridad Alimentaria</b>	Disminuir los niveles de desnutrición principalmente en niños y niñas.	2016 - 2019	Programa Mundial de Alimentos (PMA)	Tulcán Huaca Mira	709.345,86	100
<b>Fortalecimiento de las cadenas del cacao y del café en las Provincias</b>	Mejorar ingresos y condiciones de vida de las/los pequeños productores, fortaleciendo las dos cadenas de valor y las	2016 - 2019	COSPE Mancomunidad del Norte GAD Imbabura	Esmeraldas Carchi Imbabura	1'395.590,2	100

<b>de Carchi, Imbabura y Esmeraldas.</b>	organizaciones de productores en sus capacidades productivas, de gobernanza, incidencia y comercialización asociativa, con la promoción de la inclusión económica de mujeres y jóvenes.		CEDERENA (ONG ecuatoriana) RIKOLTO USFQ UPEC UTN Fundación Lavazza Fondvida			
<b>Construcción del puente sobre el Río Bobo de San Miguel de Car</b>	Mejoramiento de la infraestructura para el desarrollo socioeconómico de varias comunidades de San Miguel de Car dedicadas a la agricultura y ganadería.	2016 - 2017	Embajada de Japón	Parroquia de Tufiño	85256,86	100
<b>Mejoramiento de Sistema de Riego en la comunidad de Casa Fría.</b>	postrar a grupos asociativos y familias productivas para mejorar sus condiciones financieras, administrativas y productivas Impulsar la actividad agropecuaria aumentando la cantidad y calidad de la producción zonal contribuyendo al incremento sustentable de ingresos de los productores del cantón Tulcán.	2018	Embajada de Japón	Julio Andrade Casa Fría	86.176,93	100
<b>Apoyo a la red de Agencias de Desarrollo Económico Local e impulso al emprendimiento en el Carchi a través de una incubadora de empresas</b>	Contribuir al crecimiento económico, la creación de empleo y el bienestar de la población de la Provincia del Carchi con la creación y equipamiento de una incubadora de empresas.	2018 - 2019	Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) ISTEPS	Provincia del Carchi	115.067,95	100
<b>Desarrollo Económico Inclusivo (Metodología Creciendo con su Negocio)</b>		2017 - 2018	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Tulcán Montufar Bolívar Mira	160.000	No especifica

**Fuente:** Elaboración Propia

## 4.2. DISCUSIÓN

Partiendo de las bases conceptuales de algunos autores antes señaladas; se entiende que la cooperación internacional, es la acción conjunta entre los actores sociales y el gobierno, para gestionar y apoyar el desarrollo económico y social del país; a partir de la transferencia de tecnologías, experiencias, conocimientos, o recursos financieros por parte de otros países con igual o mayor nivel de desarrollo, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil como tal.

Por otro lado, las políticas públicas son acciones de adoptados por el gobierno; con objetivos y fines de interés público; que parten de decisiones adoptadas en un proceso de diagnóstico de las necesidades e intereses y del análisis de factibilidad para su ejecución.

Es así, que a partir de la Constitución de la República del Ecuador y otras bases normativas; se establece las condiciones y las competencias para desarrollar y fortalecer un nuevo régimen de desarrollo, en el marco de un buen vivir; las potencialidades y capacidades de los gobiernos autónomos descentralizados, a través de la aplicación de un nuevo modelo de autonomías y descentralización que contribuya en la construcción de un desarrollo justo y equilibrado de todo el país; considera además, a la Cooperación Internacional como un recurso esencial y estratégico para las relaciones internacionales entre los pueblos del mundo, que impulsen el desarrollo humano, el desarrollo de destrezas y capacidades, la transferencia tecnología y que generen equidad y cohesión social.

En la investigación desarrollada; se establece, que la construcción de procesos de cooperación internacional en la agenda de los gobiernos autónomos era algo inexistente; considerado, como un asunto de carácter exclusivamente nacional y, por lo tanto, como responsabilidad del gobierno central, mismo que obtenía el protagonismo absoluto en la promoción de las relaciones internacionales y del cambio social y económico del país.

A partir de esta visión tradicional, los espacios subnacionales que conforman el Estado, estaban configurados y hasta cierto punto limitados a ser únicamente un soporte del gobierno central. Los gobiernos locales y en este caso, los provinciales; se limitaba a la ejecución de acciones específicas y muy reducidas en el ámbito de cooperación internacional, en función de lo que disponía el nivel central se les concediera la oportunidad. La ONU establecía; que la cooperación internacional, dirigida a los países del Sur, se establezca como una política entre gobiernos

nacionales, específicamente entre las instituciones centrales, ya que gozaban de capacidad técnica, económica y financiera; por ello, las intervenciones de ayuda provenientes de organismos internacionales, utilizaban la metodología de arriba hacia abajo, anulando los enfoques de desarrollo regional y por ende del desarrollo local. Como resultado de aquello, el desarrollo de regiones y localidades dependía de las políticas nacionales que lejos de disminuir las brechas existentes, ahondaban las desigualdades territoriales.

Y es así que, a partir del año 2010 se inició una fase de cambio para los gobiernos locales, específicamente en el ámbito de cooperación internacional; los cambios propuestos en el COOTAD, establece que la gestión de la cooperación internacional es una competencia de los GAD provinciales y cantonales, con atribuciones y responsabilidades; y es a partir de estas transformaciones, que se han ido construyendo alianzas con varias organizaciones no gubernamentales y otros agentes cooperantes, con el propósito de trabajar conjuntamente en la creación e incorporación de políticas públicas y locales de cooperación internacional, que permitan el financiamiento de programas y proyectos sociales y de desarrollo; por otro lado, establecen directamente los procesos de descentralización de políticas de desarrollo; logrando así, transferir las competencias a los GAD como entes altamente responsables y capaces de la gestión pública local, reconociendo que son instituciones que en el espacio local tienen la posibilidad de lograr consensos, identificar demandas e incorporar la participación ciudadana en el diseño y ejecución de políticas públicas eficaces en la lucha contra la pobreza, desigualdad social e incluso en asuntos más específicos como la salud, vivienda, educación y otros asuntos, cuyo componente esencial es el ámbito local.

Ahora bien, las nuevas responsabilidades en la generación de políticas públicas locales y la gestión de cooperación internacional que tienen los GAD, los ha obligado también a desarrollar nuevas alternativas e instrumentos de gestión y financiación para su desarrollo en la cooperación internacional. Sin embargo, para hacer posible la gestión de la cooperación internacional no reembolsable, los gobiernos locales se encuentran en un punto clave, en el cual se hace indispensable en el caso del GAD del Carchi, proponer y crear una serie de instrumentos de regulación a nivel interno, además de acondicionar sus herramientas de planificación y gestión de cooperación internacional. Para ello es imprescindible el trabajo articulado entre los gobiernos locales, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) y la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, con el único objetivo de homogeneizar los modelos o metodologías de transferencia en cooperación internacional.

La cooperación internacional en territorio, hoy en día se configura como un instrumento y una herramienta para la gestión de la política exterior de los países, que contribuye al progreso de un país, con el intercambio de conocimientos, aportes de recursos financieros no reembolsables y la asistencia técnica; es así, que la gestión descentralizada para el caso de Ecuador, fortalece las capacidades institucionales, dinamiza el liderazgo y gobernabilidad local; por otro lado, promueve el desarrollo endógeno del territorio y procura mejorar la calidad de vida de la población en general.

Por otra parte, es cada vez más urgente reformar el marco legal que regula la cooperación internacional en el Ecuador, ya que actualmente la gestión de esta competencia de los GAD se ve muy limitada por la intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Debido a que las convocatorias son recibidas inicialmente por la cancillería y no siempre las mismas llegan al nivel local. Por lo cual, es necesario mayor transparencia en el acceso a la información a nivel nacional y promover la internacionalización de los gobiernos locales, haciendo legítimas sus acciones de vinculación con el exterior desde el ámbito local a través de la participación directa de los GAD en las agendas políticas globales, visibilizando la capacidad que tienen los gobiernos locales para llevar a cabo una agenda internacional propia, apartada de los intereses y de la política exterior nacional, reconfigurando las relaciones de poder en el mundo.

## **V. PROPUESTA**

### **5.1. TÍTULO**

“Hacia la construcción de una Política Local de Cooperación Internacional con el uso de recursos no reembolsables para la provincia del Carchi”.

### **5.2. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA**

Históricamente la cooperación internacional, se configura como un sistema unidireccional de asistencia o ayuda al desarrollo local, regional o nacional, en el ámbito de las relaciones internacionales, que se desarrolla con la participación de actores sociales, multilaterales, autoridades locales y organizaciones no gubernamentales, bajo un modelo multidireccional.

Es así que, el reto en la gestión de la cooperación internacional radica en articular y armonizar la estructura externa de los modelos de desarrollo económico, los ámbitos nacionales y regionales de desarrollo, con sus propias necesidades, retos y problemas locales, buscando optimizar el alcance y accionar ya existente; así como también; los que se proyecten desarrollar con el intención de alcanzar un desarrollo equitativo del territorio, en función a las necesidades y prioridades territoriales enmarcadas en la planificación territorial y al Plan Nacional de Desarrollo.

Ante la ausencia de herramientas metodológicas o un esquema de trabajo, que permitan dimensionar las necesidades y que faciliten el establecimiento de acuerdos; así como el cumplimiento de intereses para la construcción de políticas de cooperación internacional adecuadas a las demandas establecidas y a la capacidad operacional de la provincia del Carchi; se busca establecer proyectos basados en la cooperación internacional con fondos no reembolsables, propiciando la inclusión transversal de los diferentes actores en la construcción de una política pública, que una vez afianzada se constituirá en una importante herramienta para fortalecer las capacidades institucionales, como un instrumento efectivo, ágil y de correspondencia directa entre gobiernos autónomos, gobierno central y organismos internacionales, como fuente de intercambio de experiencias y diálogo efectivo.

La presente propuesta, busca inducir al debate, desarrollar las capacidades y construir herramientas que fortalezcan a los actores sociales de la provincia del Carchi, para la gestión de la Cooperación Internacional y la generación de política pública, con miras a la internacionalización de la provincia.

Por tal razón, se considera importante establecer los criterios y creación de lenguajes comunes, que permitan dimensionar claramente los resultados o productos finales, roles, responsabilidades y las limitaciones de una política pública de cooperación internacional.

Para la formulación de la propuesta, se hizo necesario revisar la “Ordenanza que promueve el Modelo de Gestión Territorial del mecanismo provincial de articulación en la provincia del Carchi” emitida el 19 de junio del 2013, vigente a la fecha; la “Agenda de Prioridades para el desarrollo Agendo 2013 – 2020 de la provincia del Carchi” emitido en el año 2013, vigente a la fecha, la “Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales”, emitida el 19 de mayo del 2019, vigente a la fecha y los “Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030”, emitidos en el año 2015; que sirvieron como una orientación; y sobre la misma, permitieron establecer algunos criterios para complementar lo ya existente, de una forma más dinámica y simplificada, pero que absorba y contenga los elementos claves o esenciales para la elaboración de políticas públicas para la cooperación internacional con fondos no reembolsables en la provincia del Carchi

### **5.3. OBJETIVO GENERAL DE LA PROPUESTA**

Diseñar un esquema para la construcción de una Política Local de Cooperación Internacional con el uso de recursos no reembolsables para la provincia del Carchi.

#### **5.3.1. OBJETIVOS ESPECIFICOS DE LA PROPUESTA**

- Identificar cuál es la metodología y las etapas para la construcción de una política local de cooperación internacional.
- Establecer los ejes de acción aplicables para la construcción de una política local de cooperación internacional y que se ajuste a la realidad de la provincia del Carchi.
- Mediante la caracterización y esquematización, definir las actividades y procedimientos de forma lógica y secuencial, que sean aplicables, respecto a las etapas para la construcción de una política pública de cooperación internacional con el uso de recursos no reembolsables para la provincia del Carchi.

### **5.4. ÁMBITO DE APLICACIÓN**

El objeto de estudio practico: el GAD provincial del Carchi, a través la Coordinación de Cooperación Internacional; con la aplicación de una herramienta metodológica, que facilite

el proceso de diseño de políticas públicas locales de cooperación internacional no reembolsable, que busquen establecer consensos entre las autoridades y la ciudadanía en estos procesos.

## 5.5. FUNDAMENTACIÓN TÉCNICA DE LA PROPUESTA

Para la formulación de la propuesta, se tomó de referencia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del año 2000, llegando hasta el IV Foro de Alto Nivel, que tuvo lugar a finales de 2011, en Busán y hace énfasis en los principales hitos que han marcado las políticas y los lineamientos internacionales de cooperación en la última década.

Por otro lado, para la fundamentación técnica de la propuesta se ha tomado como referencia la “*Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*”, publicada por Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador” en el año 2019; el cual parte desde un enfoque basado en los derechos humanos; es decir, que busca alcanzar el buen vivir como principal objetivo y de la mano con el desarrollo como un fin, con una visión amplia e integral a largo plazo, para un crecimiento económico que beneficie a la sociedad.

**Figura 4:** *Fundamentos de las políticas públicas*



**Fuente:** Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales (2019)

**Adaptado por:** La autora

### 5.5.1. ENFOQUE DE LA PROPUESTA

El Buen Vivir parte de una visión amplia fundamentada en la dignidad humana, en el libre ejercicio y goce de derechos, establecidos en la Constitución del Ecuador; busca que las personas, de manera individual o colectiva, sean actores y protagonistas de su propio bienestar.

Desde un enfoque basado en Derechos Humanos y que consecuentemente garantiza el buen vivir, la Constitución del Ecuador, en su artículo 3; establece entre otras cosas, como un deber primordial del Estado, “[...] *garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales. [...]*”; por otro lado, la garantía de derechos humanos, está definida en el artículo 11, que señala: que es deber del Estado, “[...] *consiste en respetar y hacer respetar los derechos consagrados en la Constitución, y establece que el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. [...]*”; el compromiso constitucional, que garantiza del Buen Vivir lo encontramos definido en el artículo 275 de la Constitución del Ecuador.

El derecho internacional, reconoce algunos principios fundamentales en materia de derechos humanos: como “*la universalidad e inalienabilidad, la interdependencia, la igualdad y no discriminación, la participación e inclusión y la rendición de cuentas*”, entre otros aspectos, que concuerdan con lo establecido en nuestra Constitución. De tal forma, que estos principios deben orientarse en la formulación y aplicación de todo el ciclo de las políticas públicas.

Desde la aplicación del marco conceptual y metodológico; este enfoque, parte del desarrollo y la aplicación sistemática de criterios, estándares y principios de derechos humanos en todas las etapas del proceso de planificación para el Buen Vivir y la concepción de políticas públicas, con el objetivo de afianzar y fortalecer las capacidades del Estado, para garantizar los derechos de las personas, generar capacidades y responsabilidades; con la aplicación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos; basados en criterios de los distintos instrumentos legales de ámbito internacional, nacional y regional; y que, constituyen el contenido normativo en lo que a derechos se refiere.

## 5.5.2. PASOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Para la formulación de una política pública, en el contexto de la caracterización y planteamiento, como proceso técnico de formulación de políticas públicas; es necesario contar con insumos, recursos institucionales, información, bases metodológicas y técnicas. Este proceso inicia con la definición de necesidades del entorno y una decisión política, que tenga sinergia entre instituciones y los actores sociales en general, para lograr resultados integrales, factibles, consensuados, enfocados en líneas de acción prioritizadas, interiorizadas por la administración pública y la sociedad civil.

- **Etapa preparatoria y de diagnóstico**

El proceso para la formulación de una política pública; inicia, con establecer las bases metodológicas para la organización y ejecución; se establecen las necesidades, la conformación de equipos técnicos de trabajo, identificación de información que servirá como antecedentes, para análisis y caracterización del problema, entre otros aspectos, que serán aportes para fundamentar e instrumentar la formulación de la política pública.

**Figura 5:** Pasos para la formulación de la política pública



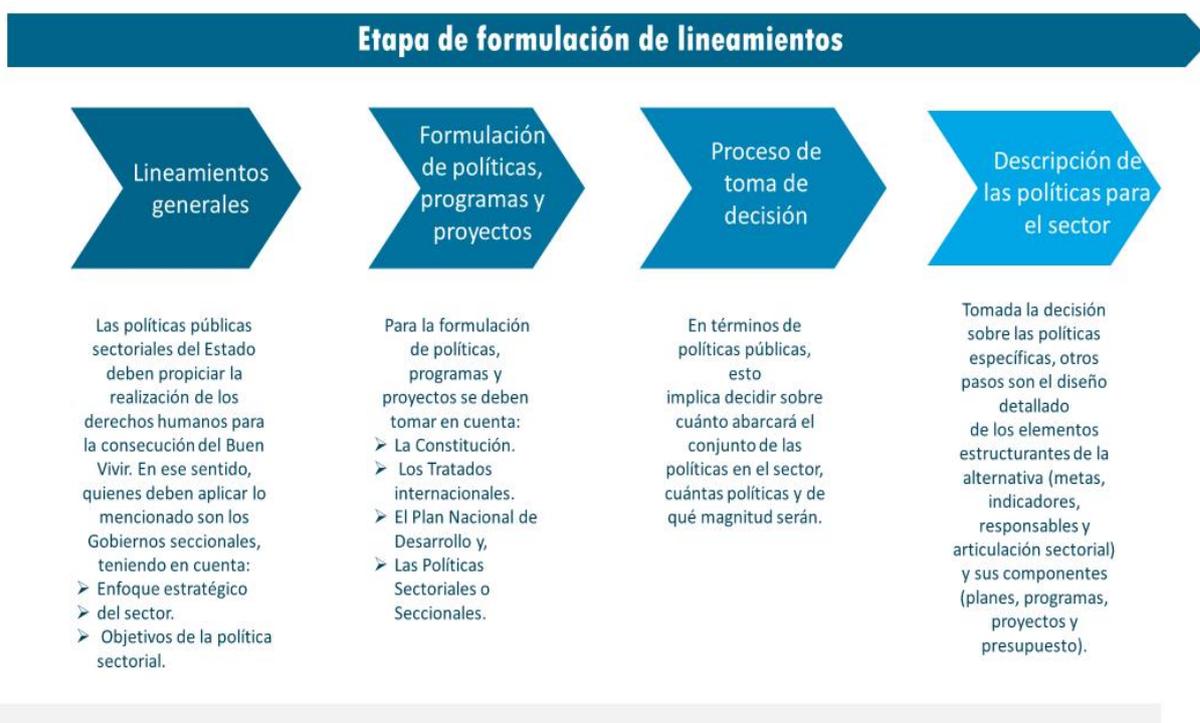
**Fuente:** Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales (2019)

**Adaptado por:** La autora

- **Etapa de formulación de lineamientos**

En esta etapa se establecen las directrices generales y particulares para la formulación de la política pública, el alcance o espacios de participación; se hace necesario realizar, un análisis de la dimensión territorial para establecer las necesidades y de esta forma definir las políticas, indicadores, metas, etc.; por otro lado, es necesario el análisis y la articulación de otras políticas, bases legales, proyectos y programas con los que pudiera interactuar.

**Figura 6:** *Etapa de formulación de lineamientos*



**Fuente:** Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales (2019)

**Adaptado por:** La autora

- **Etapa de evaluación**

Una vez definida y estructurada la política pública, es necesario realizar una evaluación que permitirá hacer ajustes de los contenidos propuestos por los actores sociales y una validación de la propuesta por parte de los equipos técnicos y políticos, mediante la presentación de forma periódica de informes de avances y resultados; una vez formuladas, evaluadas y validadas, deben ser aprobadas y avaladas, mediante el acto administrativo que corresponda; para finalmente, ser incorporada al sistema para su aplicación.

**Figura 7: Etapa de evaluación**

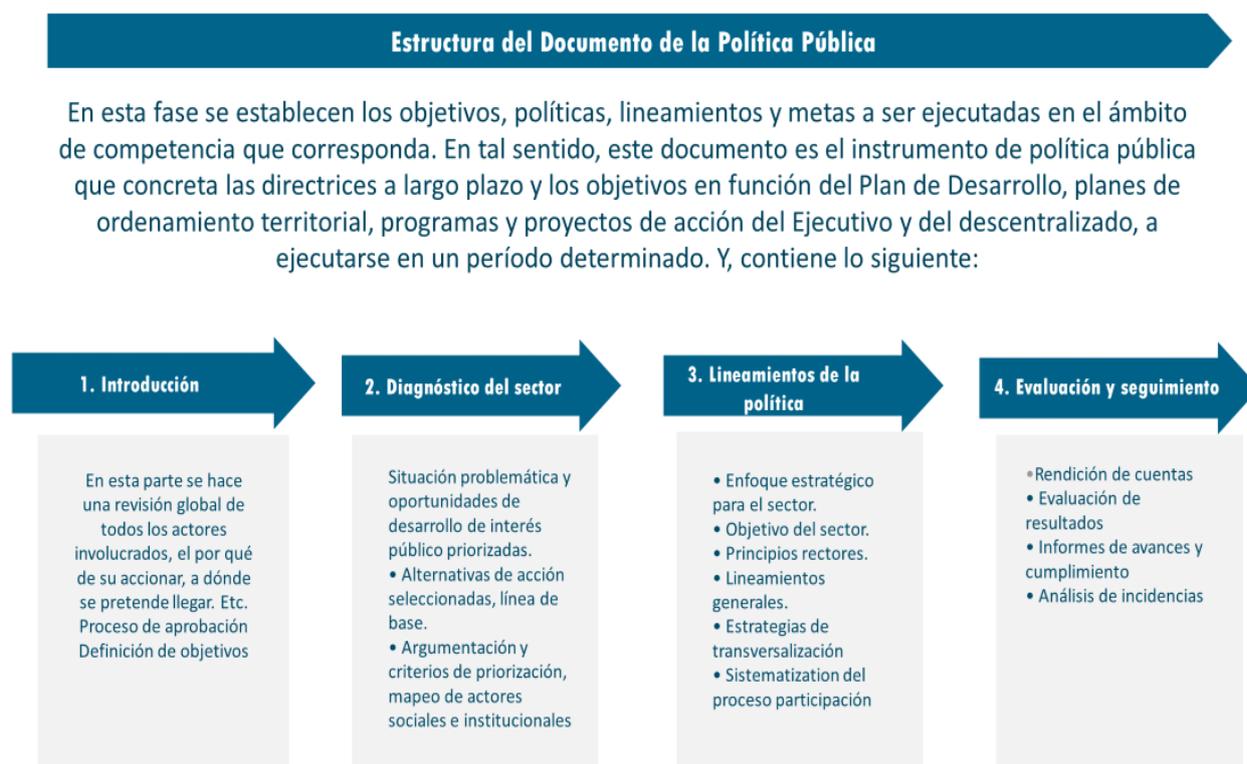


**Fuente:** Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales (2019)  
**Adaptado por:** La autora

## 5.6. MODELO OPERATIVO DE LA PROPUESTA

“ESQUEMA PARA EL DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA LOCAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON EL USO DE RECURSOS NO REEMBOLSABLES PARA LA PROVINCIA DEL CARCHI”.

**Figura 8:** Estructura del documento de la Política Pública



**Fuente:** Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales (2019)

**Adaptado por:** La autora

## I. INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional, hoy en día se constituye en un instrumento fundamental en las relaciones internacionales para afianzar lazos entre países, convirtiéndose en un eje esencial y estratégico en busca del apoyo, a través de proyectos de asesoramiento técnico y donación de recursos financieros, de países que poseen las condiciones y un grado de desarrollo superior.

En este contexto, el Ecuador especialmente en la última década se ha enfocado en la búsqueda de convenios y compromisos de cooperación internacional, que respondan al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; estos esfuerzos, se han centrado principalmente en lograr aportes financieros de cooperación internacional no reembolsable, con el objetivo de no generar compromisos de pago de dichos aportes.

La Constitución del Ecuador, establece como competencia exclusiva, la gestión de la cooperación internacional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; además, menciona los criterios para la participación de los diferentes actores en la construcción de un modelo de política pública para la cooperación internacional; sin embargo, pese a estar definidas las competencias y directrices para la formulación de políticas públicas, existe cierta resistencia, para que la cooperación internacional se convierta en una alternativa estratégica para el desarrollo de los territorios. El caso de la provincia del Carchi, no es diferente a la gran mayoría de provincias, en donde la falta de recursos, orientación estratégica y voluntad política no permite una gestión eficiente.

La Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) en el Ecuador, se constituye como el ente rector de la cooperación internacional; tiene como fin, establecer las directrices, lineamientos, la creación y reglamentación de políticas de gestión para la cooperación internacional; para llevarla a efecto, se requiere de una planificación estratégica donde se establecen los proyectos y programas, a partir de las necesidades y prioridades del país.

La cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador entre 2018 y 2020 bordea aproximadamente por los USD 400,4 millones; de este monto, el 77% proviene de la cooperación oficial; es decir, que ha sido gestionada con otros países u organismos multilaterales, y el 23% corresponde a la cooperación no oficial, es decir, proviene de organizaciones no gubernamentales. Los principales aportantes son: Alemania, China y la Unión Europea; por otro lado, los principales organismos que aportan al Ecuador son la Organización de Naciones Unidas y sus agencias para: la niñez (Unicef), alimentación (FAO), desarrollo (UNFPA), refugiados (ACNUR) y mujeres (ONU Mujeres).

La cooperación internacional no reembolsable que percibe el Ecuador, se distribuye a las diferentes provincias priorizando sus necesidades; es decir, el porcentaje de asignación varía dependiendo de cada provincia; para el caso de la provincia del Carchi, el porcentaje de asignación de recursos producto de este tipo de cooperación es del 6,5% que se distribuyen

en los diferentes cantones que la conforman, enfocados en los diferentes sectores de intervención, siendo estos: fomento de la producción multisectorial agrícola y ganadera, sectores estratégicos, seguridad, social, educación, proyectos de investigación y becas, y últimamente en proyectos de movilidad humana producto de la migración extranjera que se ha radicado a lo largo de la provincia.

Recuperado de: Primicias.ec: <https://www.primicias.ec/noticias/politica/gobierno-incrementar-flujo-cooperacion-internacional/>

Sectores específicos como el GAD provincial del Carchi, a medida de sus posibilidades se ha interesado en el fomento y fortalecimiento de la cooperación internacional, priorizado las necesidades del territorio y buscando gestionar acciones integrales para conseguir la cooperación internacional.

Con lo antes expuesto, se presenta a modo de propuesta, una guía de contenidos mínimos para el documento de Política Pública de Cooperación Internacional no Reembolsable, para la Provincia del Carchi, con el fin de homogeneizar y armonizar los instrumentos que se presenten. Por lo tanto, la presente guía tiene como objetivo convertirse en un instrumento práctico para establecer con claridad y de forma dinámica la estructura para la elaboración de política pública de cooperación internacional, que cumplen con al menos, las tres etapas en el ciclo de las políticas públicas: la formulación, la implementación, el seguimiento y evaluación (Secretaría Técnica de Planificación "Planifica Ecuador", 2019).

## **1.1. ENTIDADES INVOLUCRADAS**

- Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia del Carchi; a través de sus competencias en toda la zona rural a lo largo de la provincia, busca establecer y articular acciones en territorio con los GAD municipales y parroquiales en respuesta a sus necesidades con mayor impacto.
- Gobiernos Autónomos Descentralizados de los cantones de la provincia del Carchi; como actores políticos para el agendamiento de acciones y la construcción de la política pública para gestionar la cooperación internacional.
- Como órganos que aportan para el desarrollo e implementación de proyectos de cooperación internacional a nivel nacional y la definición de las acciones necesarias

enmarcadas en los lineamientos nacionales de índole jurídico, se consideran las siguientes: Secretaría Técnica Planifica Ecuador Zonal 1; Gobernación de Carchi; Dirección Provincial de Educación; Dirección Provincial de Salud; Dirección Provincial del Ministerio de Cultura – Carchi; Ministerio de Agricultura y Ganadería; Ministerio de Inclusión Económico Social; Ministerio de Industrias y Productividad.

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; por ser el órgano rector para la gestión de proyectos de cooperación internacional a nivel nacional, para definir las acciones necesarias enmarcados a los lineamientos nacionales de índole jurídico.
- Universidad Politécnica Estatal del Carchi, Universidad UNIANDES sede Tulcán y la Universidad Técnica Particular de Loja sede Tulcán y todas aquellas instituciones de educación superior a nivel nacional; para fomentar la discusión, el debate y la investigación, generando aportes técnicos y el acompañamiento permanente.
- Las ONG y OSC; como actores importantes presentes en territorio, en la construcción de la política pública y como aportantes de recursos financieros.
- El Sector Privado; consideramos a todas las empresas que aportan recursos en beneficio de la ciudadanía a través de programas de responsabilidad social.
- Medios de Comunicación; importante contribución en la etapa de socialización de las acciones y políticas públicas.

**Figura 9:** *Entidades involucradas*



*Adaptado por:* La autora

## **1.2. PROCESO DE CONSTRUCCIÓN Y APROBACIÓN**

El GAD Provincial del Carchi, parte de un Modelo de Gestión de Cooperación para el Desarrollo, de manera articulada y orientada en construir y consolidar sinergias con todos los actores sociales y de territorio, buscando lograr una mejor la capacidad de gestión en territorio.

La participación de los actores sociales y de territorio, buscan establecer una institucionalidad de forma organizada, donde cada actor cumpla un rol específico, partiendo de una planificación estructurada que viabilice su gestión y el cumplimiento de sus metas a través de la generación de políticas públicas para de Cooperación Internacional y de esta manera mejorar la calidad de vida de la población.

Para dar paso al desarrollo de todos estos procesos, se hace necesario la conformación del “Comité Territorial de Articulación - Grupo de Diálogo”; cuya misión, es “gestionar y optimizar los recursos económicos que llegan a la provincia” y son los responsables de la construcción y aprobación de la política local de cooperación internacional con el uso de recursos no reembolsables para la provincia del Carchi, de forma articulada a través de ordenanzas; que tienen como fin, establecer e implementar directrices y mecanismos a nivel provincial de manera formal, oficial y obligatoria para su cumplimiento, vinculando la participación del Gobierno Provincial con los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales, y de esta forma viabilizar su gestión.

- **Objetivo general**

Guiar la gestión estratégica de cooperación internacional con recursos no reembolsables, con una visión participativa para el desarrollo territorial, gobierno por resultados y alternativo, que contribuya a mejorar las condiciones de vida y a alcanzar el Buen Vivir de la provincia del Carchi.

- **Objetivos específicos**

1. Identificar y focalizar las necesidades de la provincia, para priorizar las actividades, establecidas en el marco del Plan de Desarrollo.
2. Destinar y distribuir de manera eficiente y efectiva todos los recursos y oportunidades internacionales que se obtengan, y alcanzar la eficacia en la gestión de la cooperación internacional.

3. Implementar esquemas claros de trabajo, para la articulación y coordinación de acciones y actividades, para desarrollar nuevos convenios y alianzas estratégicas con los diferentes sectores y actores en territorio.
4. Garantizar la gestión, el desarrollo y la articulación entre los Consejos de Planificación y Participación; con la implementación de actividades y mecanismos establecidos dentro del plan de desarrollo y ordenamiento territorial y la agenda de prioridades de la provincia del Carchi.
5. Vincular los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, a la política pública de cooperación internacional, para garantizar los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, establecidos en la Constitución, los instrumentos internacionales.
6. Articular y afianzar en buen uso recursos de cooperación internacional, en el marco de las prioridades y necesidades establecidas por los actores, en base a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial vinculados con el Plan Nacional de Desarrollo.

### **1.3. PROCESO DE PARTICIPACIÓN Y CIUDADANÍA**

La participación de todos los actores sociales como parte integral del territorio, se configura como un elemento esencial dentro de la vida democrática. Una democracia plena, aspira una participación activa de la ciudadanía y los actores sociales, en el ámbito público; siendo corresponsables del fortalecimiento en la toma de decisiones.

La construcción de políticas públicas para cooperación internacional con recursos no reembolsables; es un proceso sostenido, consensuado, que no solo depende de la dinámica misma de las instituciones responsables y los actores sociales que participan; sino también, del marco jurídico nacional e internacional, la definición de necesidades, entre otros aspectos; por eso es importante establecer escenarios de mayor confianza que permitan avanzar y concretar los objetivos propuestos.

Para ello, es necesario la conformación de los equipos técnicos y mesas de trabajo, con el fin de garantizar un trabajo efectivo y eficiente, dentro de todas sus etapas; estos equipos de trabajo, deben desarrollar las siguientes actividades:

- Reuniones de coordinación con los actores involucrados, y todos quienes puedan aportar con ideas para la construcción de la política pública, según el ámbito de competencia.
- Diagnóstico y caracterización de necesidades, problemas, condiciones y acciones a tomar en el territorio.
- Definición de objetivos y metas; y sobre esta base definir los indicadores cumplimiento y los criterios de evaluación de los mismos.
- Planteamiento de las bases, ámbito y enfoque de la política pública.
- Evaluación del avance en la construcción de la política pública.
- Análisis de impacto, respecto a la aplicación de la política pública.
- Validación de las políticas públicas, con organizaciones y grupos seleccionados dentro del territorio.
- Definición de un plan de incidencias, de todo el proceso hasta llegar a la aprobación, eliminación o implementación de las políticas públicas según el caso y que servirán para hacer una retroalimentación y reformular nuevamente, de ser necesario.

### **1.3.1. Conformación de los equipos de trabajo y mesas técnicas**

El Comité Técnico de Articulación Territorial-Grupo de Diálogo, cumplirán funciones a nivel político y técnico, de manera general y en cada sector; podrán permanecer en funciones mientras ejerzan sus cargos en las diferentes instancias a las que representan, mientras dure las funciones a ellos encomendadas o hasta que fueren remplazados.

**1.3.1.1. Mesas de Trabajo y Validación Territorial de las Acciones:** Estarán lideradas por el GAD provincial del Carchi, con la asesoría de la Secretaria técnica planifica Ecuador- Zona 1 y contará con la participación de un nivel político y técnico de los actores participantes y según lo establece la “Ordenanza que promueve el Modelo de Gestión Territorial del mecanismo provincial de articulación en la provincia del Carchi”.

- **El nivel político:** es el proceso gobernante, ejerce la rectoría del Comité Técnico de Articulación Territorial-Grupo de Diálogo; responsables de la construcción de la política pública; emitir las directrices de gestión, estrategias, planes e instrumentos; velar por la armonización entre la cooperación y las necesidades territoriales; conformada por los actores y se reunirá de manera obligatoria cada 4 meses, debiendo existir memorias históricas, procesadas y circuladas entre todos

quienes conforman la estructura del nivel político.

Será el encargado aprobar los programas y proyectos, según el ámbito de competencia y en relación con las mesas de trabajo de articulación territorial de actores; garantizando su aplicación con un enfoque en derechos, género e interculturalidad.

- **El nivel técnico:** es el proceso habilitante y de apoyo, que ejerce la asesoría al Comité Técnico de Articulación Territorial-Grupo de Diálogo; responsables de la gestión de la política, aplicación de las estrategias, desempeño organizacional, comunicación, asesoría jurídica, además de apoyar la gestión corporativa y de tecnologías de la información y comunicación; está conformada los delegados de los actores que participan; y se reunirá de manera obligatoria cada 4 meses, debiendo existir memorias históricas, procesadas y circuladas entre todos quienes conforman la estructura del nivel político.

Será el encargado de analizar, revisar y supervisar los programas y proyectos, según el ámbito de competencia y en relación con las mesas de trabajo de articulación territorial de actores; garantizando su aplicación con un enfoque en derechos, género e interculturalidad.

### **1.3.2. Conformación de las mesas de trabajo de articulación territorial de actores.** - Para gestionar el trabajo se compondrán las siguientes mesas de trabajo:

**1.3.2.1. Mesa Fin de la pobreza, hambre cero.** - Este componente busca alternativas para erradicar el desempleo, la exclusión social, personas en condición de vulnerabilidad, que promueva la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible y otros fenómenos, que les impiden ser productivos, que garantice una vida sana y promover el bienestar de todos.

**1.3.2.2. Mesa Trabajo decente, crecimiento económico y educación de calidad** – Esta mesa aporta con ideas, mecanismos y estrategias para garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos y de esta forma, promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para erradicar la precariedad laboral, definiendo modalidades de consumo

y producción sostenibles.

- 1.3.2.3. Mesa igualdad de género y reducción de las desigualdades.** - Este componente, busca la identificar de las desigualdades sociales existentes en la provincia del Carchi, sus características demográficas; en referencia a derechos sociales, políticos y culturales; que permitan, determinar parámetros y patrones para focalizar grupos discriminados y excluidos.
- 1.3.2.4. Mesa energía asequible y no contaminante, agua limpia y saneamiento.** – Se encarga de buscar los mecanismos para garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua, el saneamiento, recursos hídricos, el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna, promover la inclusión de las mujeres, los jóvenes y las comunidades indígenas; mediante la investigación y desarrollo, en la gobernanza de los recursos hídricos y promover la industrialización inclusiva y sostenible, con el fomento de la innovación
- 1.3.2.5. Mesa acción por el clima, vida de ecosistemas terrestres.** – Esta mesa busca establecer medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos y garantizar la participación de las comunidades locales en el desarrollo y la gestión de zonas protegidas, la toma de decisiones, formulación de proyectos que contribuyan a conservar la biodiversidad, compartir experiencias.
- 1.3.2.6. Mesa Alianzas para lograr los objetivos.** – Esta mesa busca los mecanismos, para fortalecer las alianzas para la cooperación internacional y el desarrollo sostenible, identificar los aspectos relevantes de mejora, problemas, y recomendar medidas correctivas oportunas; por otro lado, establecer programas de capacitación y desarrollo, que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de los planes instruccionales.

## **II. DIAGNÓSTICO DEL SECTOR**

La provincia del Carchi, se encuentra ubicada en la parte norte del callejón interandino del Ecuador; la provincia se extiende entre los nudos de Pasto hacia el norte y hacia el sur por el nudo de Boliche y parte del Valle del Chota; con una extensión de 3749.6 Km<sup>2</sup>.

Limita: al Norte con la República de Colombia delimitada por el Río Carchi, que en territorio colombiano toma el nombre de Guáitara; al Sur con la Provincia de Imbabura a través del río

Chota; al Este con la Provincia de Sucumbíos y al Oeste con las provincias de Imbabura y Esmeraldas; según datos demográficos del INEC al 2020, cuenta con una población de 186.869 habitantes; conformada políticamente por 6 cantones: Tulcán, Bolívar, El Ángel, Mira, Montufar, y San Pedro de Huaca, con sus respectivas parroquias urbanas y rurales.

La provincia del Carchi es una región eminentemente agrícola y ganadera de acuerdo a diagnósticos anteriores, sin embargo, el territorio apto para dicha actividad no sobrepasa el 30% de su superficie (113.333 Ha), en los cuales se pueden producir cultivos transitorios, en alrededor del 10% y el restante 20% se los sobre utiliza combinando cultivos intensivos con pastos. Según el III Censo Agropecuario, el sector de Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura, es el segundo en importancia en la economía provincial; aporta con el 16.4% al PIB provincial.

Por otro lado, la Provincia del Carchi mantiene relaciones de intercambio y comercialización de productos agrícolas, con las provincias de Imbabura y Pichincha principalmente; en lo referente a productos manufacturados, mantiene relaciones comerciales con la provincia de Tungurahua en Imbabura. Es importante mencionar, que existe un importante flujo migratorio desde la provincia de Chimborazo desde hace 60 años, con una numerosa población de Guano asentada en la capital provincial.

La Población económicamente activa está comprendida entre 18 y 65 años; según el censo del 2010 la PEA del Carchi es de 68.658 representando el 41,73% de la población total de la provincia de los cuales corresponde el 54,46% urbana y el 45,54% rural. Este dato de la PEA provincial representa 18% de la PEA regional y el 1% de la PEA nacional. La producción bruta es de 313 millones de dólares (constantes año 2007), lo que implica 7% de la producción regional y 1% de la producción total. Estos resultados adquieren importancia al momento de relacionar la capacidad de uso del suelo y la mano de obra disponible que tiene el sector para la generación de empleo. Recuperado de:

<https://carchi.gob.ec/2016f/index.php/carchi/informacion-provincial.html#>

### **Análisis Agenda de Prioridades 2013-2020**

La Agenda de Prioridades 2013- 2020 de la provincia del Carchi, como documento marco para el trabajo del “Comité de Articulación - Grupo de Diálogo”, a nivel cantonal y provincial; establece, un proceso participativo, técnico y de construcción de consensos; alrededor de

diferentes líneas de trabajo, en concordancia con el PD y OT Provincial, Cantonal y Parroquial para el desarrollo territorial.

Las líneas de trabajo, fueron definidas por los diferentes actores, basados en los diferentes objetivos de los planes de ordenamiento local y regional; y, alineándose con los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, Objetivos del Desarrollo del Milenio, así como de la Agenda Zonal y de los planes sectoriales.

La implementación de la Agenda de Prioridades 2013- 2020, se enmarco en la gobernabilidad democrática y fortalecimiento socio – institucional; en el desarrollo económico territorial y empleo digno; en derechos humanos y seguridad ciudadana; en movilidad humana e integración; en ambiente y recursos naturales y servicios sociales básicos; por otro lado, en concordancia con participación de los actores territoriales, las área de trabajo se desarrollaron en base a los ejes del PDyOT de la provincia del Carchi, estos fueron:

1. Económico - Productivo.
2. Socio - Cultural.
3. Ambiental y Riesgos.
4. Físico - Territorial.
5. Político - Institucional.

Los logros alcanzados en la Agenda de Prioridades 2013- 2020 de la provincia del Carchi, fue: la generación de proyectos de cooperación internacional, que permitió la intervención en los 6 cantones del territorio, basados en los ejes anteriormente mencionados y los recursos percibidos, permitieron contar con ingresos adicionales en beneficio de la población vulnerable del territorio.

**Eje de Economía- Producción:** se enfocó en fortalecer la economía de la provincia, generando proyectos innovadores y atractivos; brindando las herramientas necesarias para reactivar la economía, mejorar su producción e impulsar la comercialización de productos, con la generación de alrededor de 20 proyectos en toda la provincia del Carchi.

**Eje Socio – Cultural:** se encaminó en desarrollar al capital humano y social, logrando mejorar la calidad de vida de la población; por otro lado, se desarrollaron proyectos que atendieron las necesidades de la población en movilidad humana y de los grupos vulnerables de la provincia

Carchi; a través de la de formación y capacitación para adultos, adultos mayores y el trabajo con jóvenes para educación financiera y agenda juvenil, actividades artísticas, entre otros.

**Eje Ambiental y Riesgos:** se aplicaron estrategias encaminadas cuidar el medio ambiente y prevenir los problemas ambientales; trabajo que se realiza de forma conjunta con la ciudadanía en base a la minga; además se ha logrado proteger aproximadamente 30 hectáreas de bosque nativo, donde se encuentran ubicadas las fuentes de agua; en coordinación con las juntas administradoras de agua de riego y consumo humano, con 15 proyectos que se han distribuido en toda la provincia del Carchi.

**Eje Físico – Territorial:** se enfocó en trabajar en la vialidad y riego; esto permitió, contar con sistemas de riego para la producción agrícola; se construyeron vías de segundo orden, que beneficiaron a las diferentes comunidades y poblados, para sacar los productos para su comercialización, además de mejorar la calidad de vida de la población rural.

**Eje Político – Institucional:** a través de diferentes alianzas estratégicas, se logró fortalecer las capacidades de los equipos técnicos de los GAD locales; así como también, generar mecanismos que permitieron la articulación del territorio como es la “Hermandad de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador- Colombia” y con el primer “Observatorio de la ZIFEC”, a través de investigación, su trabajo radica en el levantamiento de bases de datos como insumos para toma de decisiones y elaboración de proyectos transfronterizos, generado acciones adicionales que ha permitido internacionalizar a la provincia del Carchi.

(Agenda de prioridades 2013-2020)

### **III. LINEAMIENTOS DE LA POLITICA. -**

Como instrumentos o herramientas para garantizar los derechos establecidos en la Constitución de la República, se establecen las políticas públicas, para una efectiva prestación de bienes y servicios por parte del Estado hacia la ciudadanía, buscando siempre asegurar las condiciones de equidad territorial.

En este marco, se definen directrices generales para la implementación de políticas públicas sectoriales:

1. Afianzar una política pública inclusiva, de forma oportuna, eficiente y eficaz.
2. Propiciar la participación activa de todos los actores, incluida la población beneficiaria

- de los proyectos de la cooperación internacional.
3. Facilitar los procesos de diálogo y la coherencia de las iniciativas adoptadas por distintos actores.
  4. Alinear la cooperación nacional e internacional a las prioridades del plan de desarrollo y ordenamiento territorial, de manera participativa.
  5. Fortalecer unidades de gestión de cooperación internacional.
  6. Impulsar la gestión coordinada de las acciones de cada uno de los actores que intervienen.
  7. Impulsar el proceso de internacionalización del territorio; a través de la asistencia a foros, encuentros, convenciones destinadas a tratar temas de cooperación internacional.
  8. Desarrollar estrategias de internacionalización, a fin de fortalecer la posición de la provincia del Carchi y el territorio, en espacios locales e internacionales, con el propósito de visibilizar la gestión.
  9. Promover la cooperación interinstitucional, local, regional, nacional e internacional, como un componente para de intercambio de experiencias, para fortalecer la gestión de cooperación internacional.
  10. Implementar mecanismos para la construcción de planes y programas, alineados a la cooperación internacional en territorio.

### **3.1. Principios de la política pública. –**

Con el fin de viabilizar el cumplimiento de los objetivos; se hace necesario establecer los siguientes principios rectores:

1. **Integralidad:** ya que se busca articular las acciones, individuales y colectivas de todos los actores, en el desarrollo de la política pública.
2. **Responsabilidad:** busca garantizar el cumplimiento de las obligaciones y compromisos a fin de responder con resultados efectivos, los espacios de participación en el diseño, implementación y evaluación de la política pública.
3. **Apropiación:** busca que los actores participantes, sean quienes marquen la pauta y ejerzan autoridad efectiva sobre sus propias políticas y estrategias de desarrollo.
4. **Armonización:** con el fin de coordinar sus acciones de forma transparente, con todos los actores involucrados, de modo que se eviten situaciones de ineficiencias e inconsistencias.
5. **Gestión orientada a resultados:** busca que la administración de los recursos y los procesos de participación en la toma de decisiones, deben estar orientados a la

generación de un valor público.

- 6. Eficiencia:** para establecer una respuesta oportuna y en el aprovechamiento óptimo de los recursos percibidos por los distintos aportantes de forma oportuna.

#### **IV. MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

Para realizar un seguimiento del desarrollo y cumplimiento de todas y cada una de las etapas en el desarrollo de las políticas públicas; así como también, el desarrollo de los proyectos de cooperación internacional, es necesario definir indicadores cuantitativos y cualitativos, que permitirán un seguimiento y monitoreo efectivo, respecto a los avances y cumplimiento de las metas del proyecto.

Por otro lado, esta etapa consiste en evaluar a partir de un análisis, la capacidad y las fortalezas que tiene el GAD provincial para el cumplimiento de objetivos. Con desarrollo e implementación de procesos de evaluación, permitirá identificar las debilidades y mejorar el desempeño, la optimización y distribución de efectiva y equitativa de los recursos; todo esto, para facilitar y orientar la toma de decisiones futuras, en cuanto a la elaboración de proyectos. Esta etapa deberá estar vinculada a la Planificación Institucional, donde se programan las actividades que se desean realizar a corto o largo plazo, asignándoles plazos para la realización, responsables y recursos necesarios para la ejecución y desarrollo de las actividades del proyecto.

Para evidenciar el desarrollo de cada una de las actividades, objetivos y metas, será con la presentación de informes periódicos, trimestral del estado y avance del proyecto; donde, se demuestre y sustente el cumplimiento de metas; así como también, se realizará los registros de riesgos sometidos, retrasos de tiempos, falta de recursos, entre otros; que servirán, para replantear el proyecto, establecer planes de mejora, crear nuevas alternativas y tomar acciones para seguir con el correcto desarrollo e implementación del proyecto y de esta forma facilitar la toma de decisiones futuras.

Dentro del proceso de control y seguimiento, se puede considerar algunas de estas medidas o alternativas:

1. Análisis de desviaciones, puntos de dispersión y cuellos de botella, que interfieran en el desarrollo del proyecto.

2. Aplicación de medidas correctivas redirigir el proyecto a su curso original.
3. Se puede realizar una retroalimentación, que permita analizar las mejores acciones y fortalezca el proceso de decisiones que deben ser consideradas entre todos los actores involucrados.
4. Una última instancia y la más radical que se puede adoptar, es la suspensión y consecuentemente la anulación del proyecto, por incumplimiento o falta de garantías; lo que implica la devolución de los fondos de apoyo y la aplicación de sanciones.

Luego de haber cumplido con los objetivos y metas del proyecto, para el caso la: la implementación de políticas públicas para la gestión de la cooperación internacional con fondos no reembolsables; la rendición de cuentas (de forma anual), será el proceso el cual quienes toman decisiones sobre la gestión de lo público, demuestren y evidencien el cumplimiento su trabajo, tienen la responsabilidad de explicar, argumentar y dar a conocer los resultados alcanzados o de ser el caso los avances si el proyecto se encuentra en curso, y es una forma de responder a la ciudadanía sobre el manejo de lo público y sus resultados.

Por otro lado, con el propósito de transparentar la gestión y el cumplimiento de las actividades del proyecto; es necesario involucrar a los actores sociales, específicamente a los ciudadanos, en los procesos de control social, en las denominadas veedurías ciudadanas, como un mecanismo de vigilancia, fiscalización y control de la administración y gestión de lo público y también del sector privado que maneje recursos públicos o desarrolle actividades de interés público.

Todo esto, con el objetivo de brindar los espacios y facilitar el acceso directo a todo lo que se desarrolla en el cumplimiento de sus funciones de forma transparente; considerando que es una obligación rendir cuentas y acceder a la información que entregaron todas las instituciones y organismos que intervinieron en el proyecto.

## **VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **6.1. CONCLUSIONES**

La cooperación internacional se ha convertido en un importante mecanismo que permite dar respuestas reales y concretas a las externalidades negativas (migración, pobreza, desempleo y contaminación ambiental) que están sujetas al proceso mismo de crecimiento y desarrollo de las ciudades, facilitando herramientas y oportunidades de crecimiento a personas, colectivos y territorios, que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Sin embargo, hay que tener claro que la gestión de la cooperación internacional se constituye como un complemento, más no como un sustituto, a los esfuerzos que realiza el país por alcanzar su crecimiento y desarrollo.

La gestión de la cooperación internacional radica en articular y armonizar la estructura externa de los modelos de desarrollo económico, los ámbitos nacionales y regionales de desarrollo, con sus propias necesidades, retos y problemas locales, buscando optimizar el alcance y accionar ya existente; así como también; los que se proyecten desarrollar con el intención de alcanzar un desarrollo equitativo del territorio, en función a las necesidades y prioridades territoriales enmarcadas en la planificación territorial y al Plan Nacional de Desarrollo.

Las políticas públicas son acciones de adoptados por el gobierno; con objetivos y fines de interés público; que parten de decisiones adoptadas en un proceso de diagnóstico de las necesidades e intereses y del análisis de factibilidad para su ejecución.

La Constitución de la República del Ecuador y otras bases normativas; se establece las condiciones y las competencias para desarrollar y fortalecer un nuevo régimen de desarrollo, en el marco de un buen vivir; las potencialidades y capacidades de los gobiernos autónomos descentralizados, a través de la aplicación de un nuevo modelo de autonomías y descentralización que contribuya en la construcción de un desarrollo justo y equilibrado de todo el país; considera además, a la Cooperación Internacional como un recurso esencial y estratégico para las relaciones internacionales entre los pueblos del mundo, que impulsen el desarrollo humano, el desarrollo de destrezas y capacidades, la transferencia tecnología y que generen equidad y cohesión social.

La carencia de un modelo de gestión de cooperación internacional y de políticas públicas locales, es uno de los grandes desafíos que enfrenta el GAD provincial del Carchi ocasiona que no exista un lenguaje común que facilite la sinergia en la realización de proyectos y en la transferencia de recursos técnicos y financieros, a esto se suma la falta de metodologías o herramientas homogéneas que permitan un profundo acercamiento y retroalimentación con los lineamientos de política pública local además de una mayor coherencia y coordinación interna entre los organismos cooperantes.

La implementación de políticas públicas locales de cooperación internacional, se enfocan en los gobiernos locales y afrontan nuevas responsabilidades frente a una amplia gama de cambios estructurales de carácter económico, político e institucional. En la actualidad la gestión de esta competencia es exclusiva de los GAD; misma que se ve muy limitada y controlada por la intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, ente que establece las directrices y lineamientos para la transferencia de recursos provenientes de la cooperación internacional.

En la investigación desarrollada; se establece, que la construcción de procesos de cooperación internacional en la agenda de los gobiernos autónomos es algo inexistente y es considerado, como un asunto de carácter exclusivamente nacional; y, por lo tanto, como responsabilidad del gobierno central, mismo que obtenía el protagonismo absoluto en la promoción de las relaciones internacionales y del cambio social y económico del país.

Los especialistas entrevistados sobre el tema de la cooperación no reembolsable, manifestaron sus apreciaciones sobre la ejecución actual y necesidades presenten para mejorar las actividades de cooperación tendientes a fortalecer los mecanismos de acceso, utilización y seguimiento a las actividades desarrolladas para el mejoramiento del funcionamiento de este proceso.

Así mismo, consideran que la cooperación internacional en territorio, hoy en día se configura como un instrumento y una herramienta para la gestión de la política exterior de los países, que contribuye al progreso de un país, con el intercambio de conocimientos, aportes de recursos financieros no reembolsables y la asistencia técnica; es así, que la gestión descentralizada para el caso de Ecuador, fortalece las capacidades institucionales, dinamiza el liderazgo y gobernabilidad local; por otro lado, promueve el desarrollo endógeno del territorio y procura mejorar la calidad de vida de la población en general.

La propuesta planteada, se presenta a modo de una guía de contenidos mínimos para la elaboración de una Política Pública Local de Cooperación Internacional no Reembolsable para la Provincia del Carchi, con el fin de homogeneizar y armonizar los instrumentos que se presenten. Por lo tanto, la presente guía tiene como objetivo convertirse en un instrumento práctico para establecer con claridad y de forma dinámica la estructura para la elaboración de política pública de cooperación internacional, que cumplen con al menos, las tres grandes etapas en el ciclo de las políticas públicas: la formulación, la implementación, el seguimiento y evaluación (Secretaría Técnica de Planificación "Planifica Ecuador", 2019).

## **6.2. RECOMENDACIONES**

La presente propuesta, busca establecer una herramienta practica para la elaboración y definición de políticas públicas de cooperación con recursos no reembolsables para la provincia del Carchi; para lo cual, se definen las siguientes recomendaciones a ser ejecutadas por el GADP-CARCHI, a través de la Dirección de Planificación y quien operativice su gestión será la Coordinación de Cooperación Para el Desarrollo:

Es necesario, que a través de la Coordinación de Cooperación Para el Desarrollo del GADP-CARCHI, la implementen programas de fortalecimiento institucional, capacitación y asistencia técnica especializada, que pudieran ser llevados a cabo desde la SETECI; de esta manera el GAD provincial del Carchi, consolidaría su capacidad técnica, administrativa y financiera que le permitirán como institución alcanzar altos niveles de suficiencia en el diseño y gestión de los proyectos de cooperación internacional. Convirtiendo a esta institución en un ente capaz de proponer acciones, que permitan que todos los actores y los cooperantes que forman parte del sistema, puedan establecer relaciones y líneas de acción más eficientes y coordinadas: lo que su vez, permitirá atraer nuevos y mayores flujos de recursos, económicos y técnicos, para el progreso de la provincia del Carchi.

La Dirección de Planificación del GADP-CARCHI, debe fomentar una mayor coordinación, eficacia y eficiencia en las acciones, por parte de todos los actores, para ello es necesario adaptar e incorporar a la cooperación internacional en un marco estratégico en el que las metodologías y herramientas, deben adaptarse a las constantes transformaciones y cambios de la realidad; así como, el contexto nacional e internacional, de tal manera que se visibilicen los roles y competencias de todos los actores, con el único propósito de mejorar la gestión para la

cooperación no reembolsable, en cada una de las etapas del ciclo de la cooperación; teniendo en cuenta, que una gestión eficiente, no depende de los montos de cooperación; sino de los mecanismos, estructuras y procesos para gestionar dichos recursos, así como, de los sectores que se involucran y de los agentes que intervienen, haciendo que las acciones entre los cooperantes y el GAD provincial del Carchi se traduzcan en desarrollo para los cantones que conforman esta provincia.

A través de la Dirección de Planificación y la Coordinación Para el Desarrollo del GADP-CARCHI, establezcan y planteen reformar el marco legal que regula la cooperación internacional en el Ecuador, ya que actualmente la gestión de esta competencia de los GAD, se ve muy limitada por la intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Debido a que las convocatorias son recibidas inicialmente por la cancillería y no siempre las mismas llegan al nivel local. Por lo cual, es necesario mayor transparencia en el acceso a la información a nivel nacional y promover la internacionalización de los gobiernos locales, haciendo legítimas sus acciones de vinculación con el exterior desde el ámbito local a través de la participación directa de los GAD en las agendas políticas globales, visibilizando la capacidad que tienen los gobiernos locales para llevar a cabo una agenda internacional propia, apartada de los intereses y de la política exterior nacional, reconfigurando las relaciones de poder en el mundo.

Es necesario que la Coordinación Para el Desarrollo del GADP-CARCHI, busque promover y garantizar la internacionalización de los gobiernos locales, haciendo legítimas sus acciones de vinculación con el exterior, desde el ámbito local a través de la participación directa de los GAD en las agendas políticas globales; buscando hacer visible la capacidad que tienen los gobiernos locales, para llevar a cabo una agenda internacional propia, apartada de los intereses y de la política exterior nacional, reconfigurando las relaciones de poder en el mundo a través de la implementación de la gobernanza territorial de la cooperación.

## VII. BIBLIOGRAFÍA Y LICOGRAFÍA

- Agencia chilena de cooperación internacional para el desarrollo. (2018). Obtenido de <https://www.agci.cl/que-es-la-cooperacion>
- Aguilar. (1992). El ciclo de las políticas públicas. México: Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2009). México: Marco para el análisis de las políticas públicas. Administración y ciudadanía, 3.
- Aldershot, E. (1995). Public Policy: An introduction to the theory an practice of public analysis.
- Asociación de Municipalidades Ecuatorianas [AME]. (2020). Sistema de información de oferta de cooperación. Obtenido de [https://www.sioc.ame.gob.ec/index\\_sioc/#banner](https://www.sioc.ame.gob.ec/index_sioc/#banner)
- Bernal, C. (2016). Metodología de la Investigación, Administración, Economía, Humanidades y Ciencias Sociales. . Bogotá: D.C. Pearson Educación de Colombia S.A.S.
- Caeiro, R. (2013). Obtenido de <https://inta.gob.ar/documentos/elementos-importantes-del-enfoque-territorial-del-desarrollo-rural>
- Camilleri, G., & Zurita, A. (2011). Desarrollo local y cooperación internacional: Reflexión para el debate. Documentos temáticos.
- Carchi, G. (2012). Cooperación internacional en el Carchi. Tulcán: Área de cooperación para el desarrollo. Tulcán.
- Chinani, A., & Scartascini del Río, J. (2009). Obtenido de [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=c920df51-f9ec-b210-e38d-2bbe7024dd3c&groupId=287460](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=c920df51-f9ec-b210-e38d-2bbe7024dd3c&groupId=287460)
- Consejo Nacional de Competencias. (2017). Boletín de prensa DCS-CNC-033-2017. Obtenido de <http://www.competencias.gob.ec/wp>
- Delgado, L. (2009). jccm. Obtenido de <http://pagina.jccm.es/ear/descarga/A2T3.pdf>
- Duarte, L., & González, C. (2017). (Y. Schettini, Entrevistador)

- Espinoza, M. I. (2013). Una propuesta de modelo para la evaluación de los proyectos de cooperación al desarrollo basado en el análisis de las políticas públicas. *Andamios*, 10, 119-150.
- Franco, J. (2014). IEXE. Obtenido de <https://www.iexe.edu.mx/blog/como-disenar-una-politica-publica.html>
- Hernández. (1999). El Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de estudios sociales*.
- Lopera, J., Ramírez, C., Z. M., & Ortiz, J. (2010). redalyc. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/181/18112179017.pdf>
- Matos, A. (2018). lifeder. Obtenido de <https://www.lifeder.com/investigacion-bibliografica/>
- Mejía, T. (2020). lifeder. Obtenido de <https://www.lifeder.com/investigacion-descriptiva/>
- Méndez, R. (2002). Innovación y desarrollo territorial: Algunos debates teóricos recientes. En *Economic Geography*.
- Ministerio de Minas y Energía de Colombia. (2011). Obtenido de <https://www.minenergia.gov.co/tipos-de-cooperacion-internacional1>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2018). Obtenido de [cancilleria.gob.ec: https://www.cancilleria.gob.ec/wp](https://www.cancilleria.gob.ec/)
- Monje, J. A. (2014). La gestión de la asistencia oficial para el desarrollo desde los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador (Vol. 29). CEPAL.
- Münch, L. (2010). *Administración: Gestión organizacional, enfoques y proceso administrativo*. Mexico: Pearson Educación Primera Edición.
- Muñoz, B. (12 de diciembre de 2015). Marco teórico: Las políticas públicas. Obtenido de [bernardomunozrivas.wordpress.com:](https://bernardomunozrivas.wordpress.com/)  
<https://bernardomunozrivas.wordpress.com/2015/02/04/marco-teorico-las-politicas-publicas/>
- Nelson, B. (2001). *Políticas públicas y administración: una visión general*. Madrid: Ediciones Itismo S.A.
- ONU. (18 de Marzo de 2019). La Cooperación Sur-Sur, ¿qué es y por qué importa? Obtenido de <https://news.un.org/es/story/2019/03/1453001>
- Oxfam Intermón. (2016). Cuatro razones por las que es útil la cooperación internacional.

- Obtenido de OXFAM Intermón: <https://blog.oxfamintermon.org/util-cooperacion>
- Pallavicini, V., Chamizo, H., & Vargas, J. (2013). Manual de formulación de políticas públicas. Costa Rica: Mideplan.
- Pino, B. (2019). La cooperación internacional para el desarrollo. España: Sogge.
- Raffino, M. (2020). Método deductivo. Obtenido de <https://concepto.de/metodo-deductivo-2/>
- Ramos, G. (2015). Cambio de la cooperación internacional en el Ecuador durante el periodo 2000-2013. Quito: Universidad San Francisco de Quito.
- Red Adelco. (2016). Obtenido de <https://www.redadelco.org/>
- Roth, A. (2002). Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. . Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruiz, D., & Cadenas, C. (2018). ¿Qué es una política pública? Revista jurídica, 1- 26.
- Scartascini, C., Spiller, P., & Stein, E. &. (2011). ¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas. Bogotá: Mayol Ediciones S.A. .
- Schneider, A., Ingram, H., & DeLeon, P. (2010). Teorías del proceso de las políticas públicas. Buenos Aires: West View Press.
- Secretaría Técnica de Planificación "Planifica Ecuador". (2019). Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales. Quito: Secretaría Técnica de Planificación "Planifica Ecuador". Obtenido de [www.planificacion.gob.es](http://www.planificacion.gob.es)
- SENPLADES. (2012). Obtenido de <https://www.planificacion.gob.ec/wp>
- Socas, & Hourcade. (2009). La cooperación internacional. En La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región. Buenos Aires: Asociación Civil de Estudios Populares.

## VIII. ANEXOS

### **Anexo 1:** *Cuestionario de la entrevista*

#### CUESTIONARIO ENTREVISTA

1. ¿Cómo considera usted que ha influido la cooperación internacional en la provincia del Carchi?
2. ¿Cuáles son los principales problemas que se presentan al plantear proyectos de esta naturaleza?
3. ¿Cuáles son las acciones comunes con las que se debería trabajar para el logro de la cooperación internacional no reembolsable?
4. ¿Desde la academia, cuál sería el aporte para el desarrollo y estructuración de proyectos de cooperación internacional no reembolsable?
5. ¿A su criterio, considera necesario de desarrollen y apliquen políticas públicas y para el caso de la Provincia del Carchi políticas públicas sectoriales, que fomenten la generación de proyectos de cooperación internacional no reembolsable?
6. ¿Cuáles serían las ventajas y desventajas?
7. ¿Cuáles pudieran ser las estrategias a seguir para articular al territorio una política de cooperación internacional?

**Anexo 2:** *Adenda de prioridades para el desarrollo 2013-2020*



**Anexo 3: Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales**



## **Anexo 4: ORDENANZA QUE PROMUEVE EL MODELO DE GESTIÓN TERRITORIAL DEL MECANISMO PROVINCIAL DE ARTICULACIÓN EN LA PROVINCIA DEL CARCHI**



**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIA DEL CARCHI**  
*"El desarrollo continua"*

### **ORDENANZA QUE PROMUEVE EL MODELO DE GESTIÓN TERRITORIAL DEL MECANISMO PROVINCIAL DE ARTICULACIÓN EN LA PROVINCIA DEL CARCHI**

**Comité Técnico de Articulación Territorial-Grupo de Diálogo**

**CTAT-GD**

#### **EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DEL CARCHI**

CONSIDERANDO:

**Que**, la Constitución Política de la República crea una nueva organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio con el objeto de consolidar un nuevo régimen de desarrollo, centrado en el buen vivir, que incremente las potencialidades, capacidades y vocaciones de los gobiernos autónomos descentralizados a través de la profundización de un nuevo modelo de autonomías y descentralización que aporte en la construcción de un desarrollo justo y equilibrado de todo el país;

**Que**, la transferencia de la competencia de gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de las competencias a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, cantonales y parroquiales, consolida los principios de unidad, solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, subsidiariedad, complementariedad, equidad, interterritorialidad, participación ciudadana y sustentabilidad para el desarrollo, porque contribuye al fomento del desarrollo integral de los territorios en el marco de una cooperación soberana y digna con la comunidad internacional;

**Que**, el Estado Ecuatoriano concibe a la Cooperación Internacional como un recurso fundamental de las relaciones internacionales entre los pueblos del mundo para impulsar el desarrollo humano, desarrollar destrezas y capacidades, transferir tecnología y generar equidad y cohesión social<sup>1</sup>;

**Que**, la Constitución establece como competencia exclusiva a la "gestión de la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias" para los gobiernos regional (Art. 262, num. 9), provincial (Art. 263, num. 8), municipal (Art.264, num. 14) y parroquial (Art.267, num. 8), y reserva las relaciones internacionales para el "Estado central" (Art. 261, num. 2); y que, la altísima concurrencia en esta competencia exclusiva implica en la práctica la necesidad de una fuerte articulación;

**Que**, desde enero del 2008 existe en la Provincia del Carchi, el Grupo de Diálogo Provincial, liderado por el Gobierno Provincial del Carchi con la asistencia técnica de la SENPLADES ZONAL 1 y con el apoyo del Programa de Articulación de Redes Territoriales - ART - del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD; y que, "[e]l Grupo de Diálogo de la provincia de Carchi reúne a las instituciones claves para el desarrollo territorial y trabaja para congregar esfuerzos y coordinar acciones con el objetivo de un desarrollo local, integral e integrado, favoreciendo así espacios de coordinación y articulación de las prioridades de desarrollo del territorio [...]. El Grupo de Diálogo Provincial es un espacio abierto a la participación de otras instituciones nacionales, internacionales,

---

1

Grace Jaramillo, *Principios para la Cooperación Internacional para el Ecuador*.