

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE COMUNICACIÓN, LINGÜÍSTICA Y LITERATURA
ESCUELA MULTILINGÜE DE NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE LICENCIADA
MULTILINGÜE EN NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA COMPETENCIA DE GESTIÓN DE LA
COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: LA EXPERIENCIA
DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PARROQUIALES
RURALES DE PICHINCHA EN EL PERÍODO 2008-2013**

LILIA THALIA ESCUDERO GUARANGA

DIRECTORA: Mtr. GILDA ALICIA GUERRERO SALGADO

**ABRIL, 2016
QUITO – ECUADOR**

DEDICATORIA

A todos y todas aquellos que por necesidad o pasión llegaron a este documento, espero que la información presentada les sea de utilidad.

A Raquel, que cuando yo tenía 7 y ella 50 se preguntaba si viviría para verme graduada.

AGRADECIMIENTOS

A Thalia, mi madre, por tu paciencia y también tu impaciencia; a veces, mi motivo más urgente.

A Edwin, mi padre, por tu ejemplo y tu cariño.

A Gilda Guerrero, mi querida tutora, su valioso criterio y conocimiento enriquecieron mucho esta investigación.

A las autoridades y funcionarios de las instituciones analizadas que pusieron a mi disposición la información presentada en este trabajo.

A mis hermanos Edwin, Leo, Enma y a mis amigos y amigas; probablemente sin ustedes hubiese terminado este trabajo un año antes, pero todo llega a su tiempo...

ÍNDICE GENERAL

I.	TEMA.....	1
II.	RESUMEN.....	1
III.	ABSTRACT.....	2
IV.	ZUSSAMENFASUNG.....	3
V.	INTRODUCCIÓN.....	4

CAPÍTULO I

DESARROLLO AUTÓNOMO EN LA RURALIDAD: LA POLÍTICA NACIONAL PARA EL MANEJO DE LA AYUDA

1.1.	EL BUEN VIVIR COMO MARCO CONCEPTUAL PARA LA DEFINICIÓN DE DESARROLLO	11
1.1.1.	Los Objetivos Nacionales de Desarrollo para la ruralidad en el contexto global	11
1.1.2.	Participación ciudadana en la construcción de una visión autónoma de desarrollo.....	15
1.1.3.	Instrumentalización del discurso de desarrollo y perspectivas nacionales frente a la oferta de cooperación internacional	19
1.2.	ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LOS TERRITORIOS RURALES	22
1.2.1.	El rol de la Secretaría Técnica para la Cooperación Internacional en articulación con los planes de desarrollo territorial	23
1.2.2.	Legislación nacional para el tratamiento descentralizado de la ayuda no reembolsable	26
1.2.3.	Funcionamiento de los gobiernos locales: una política de cooperación para la integración regional.....	28
1.3.	ARTICULACIÓN DE LOS NIVELES DE GOBIERNO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA INTEGRAL PARA EL MANEJO DE LA AYUDA	32
1.3.1.	Estructuración de Redes Interinstitucionales para la Gestión de la Cooperación Internacional.....	32
1.3.2.	Conflicto de competencias: centralismo vs autonomías.....	36
1.3.3.	Estrategias propuestas frente a la crisis de la cooperación: del discurso a la acción	38

CAPÍTULO II

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL: LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES, PARTICIPANTES ACTIVOS DE LA COOPERACIÓN

2.1.	LA JUNTA PARROQUIAL RURAL COMO GESTOR AUTÓNOMO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL	41
2.1.1.	Capacidad técnica de los GAD rurales frente a las demandas de la Cooperación Internacional.....	41
2.1.2.	Vinculación de los líderes comunitarios con la dinámica de cooperación	44
2.1.3.	ALINEACIÓN DE LAS AGENDAS LOCALES DE DESARROLLO Y LA OFERTA INTERNACIONAL ..	46
2.2.	EL ROL DE LOS GREMIOS Y PLATAFORMAS POLÍTICAS DE MENOR ESCALA EN LA ESTRUCTURACIÓN DE REDES DE COOPERACIÓN	50
2.2.1.	Las Mancomunidades y la cooperación internacional	50
2.2.2.	El rol de los gremios y plataformas políticas locales: CONAGOPARE y ASOGOPAR.	54
2.2.3.	Limitaciones en la toma de decisiones conjuntas: voluntad política y cogestión	57
2.3.	LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, UNA FUENTE DE CONFLICTO.	60
2.3.1.	La autonomía, una temática coyuntural	61

2.3.2.	Conciliación de las prioridades locales, provinciales y nacionales de desarrollo frente a la asignación de recursos procedentes de la ayuda.....	63
--------	--	----

CAPÍTULO III

EL IMPACTO DE LA AYUDA EN LOS TERRITORIOS: EXPERIENCIA DEL GAD PARROQUIAL MINDO (GADPRM)

3.1.	INSTITUCIONALIDAD DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN EL TERRITORIO.....	67
3.1.1.	Estructura de la autoridad parroquial	67
3.1.2.	Competencias del GAD parroquial en la jurisdicción territorial Mindo	70
3.1.3.	Vinculación del GAD Parroquial de Mindo a la Cooperación Internacional.....	74
3.1.4.	Temáticas de la Cooperación en la zona	77
3.2.	PROYECTOS DE COGESTIÓN FINANCIADOS POR LA COOPERACIÓN PRESENTE EN EL TERRITORIO	79
3.2.1.	Fuentes de financiamiento y modalidades de negociación	79
3.2.2.	Acuerdos de participación en los territorios.....	81
3.2.3.	Barreras administrativas y técnicas identificadas.....	83
3.3.	IMPACTO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y OTRAS DINÁMICAS DE INCLUSIÓN Y GOBERNABILIDAD PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL.....	86
3.3.1.	Vialidad e infraestructura para el Buen Vivir	87
3.3.2.	Desarrollo productivo y medio ambiente	88
3.3.3.	Desarrollo de las capacidades administrativas y técnicas	90
VI.	ANÁLISIS.....	94
VII.	CONCLUSIONES.....	103
VIII.	RECOMENDACIONES	107
	BIBLIOGRAFÍA.....	109
	ANEXOS.....	128

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	
Configuración de las instituciones que intervienen en la CI por competencia y articulación política.....	58
Tabla 2	
Estructura Organizacional del GADPR Mindo.....	69
Tabla 3 Modelo de Gestión del GADPR Mindo 2012-2025.....	72
Tabla 4	
Organizaciones de la sociedad Civil localizadas en el territorio del GADPR Mindo.....	75
Tabla 5	
Presupuesto del GADPR Mindo en el Período 2008-2014.....	79

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1	
Estructura de las relaciones intergubernamentales en la asignación de recursos a los GAD	34
Gráfico 2	
Proyectos priorizados por las Juntas Parroquiales	48
Gráfico 3	
Diagrama de jurisdicción territorial de los niveles de gobierno descentralizado.....	60
Gráfico 4	
Participación de los actores de la Cooperación Internacional sobre el territorio.....	77
Gráfico 5	
Temáticas abordadas por la cooperación internacional en la jurisdicción rural de Mindo	78

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1	
Flujograma de la gestión descentralizada de la cooperación internacional/ ciclo de gestión descentralizada de proyectos de cooperación internacional	128
Anexo 2	
Entrevista Olga Cobos Garcés Directora de Cooperación Internacional del GADPP	128
Anexo 3	
Entrevista Galo Ortiz Director de Desarrollo Comunitario del GADPP	133
Anexo 4	
Entrevista Ibeth Rueda técnico evaluador Cooperación Internacional Descentralizada CNC	135
Anexo5	
Mapa de Mindo.....	139
Anexo 6	
Entrevista Julio Pazmiño, Coordinador Zonal número 4 de la Dirección de Desarrollo Comunitario, Inclusión Social y Participación ciudadana.	139
Anexo 7	
Entrevista a la Lic. Lilián Salazar, Presidenta del GAD Parroquial Rural de Mindo	141
Anexo 8	
Entrevista Sr. Fidel Yahuachi, Presidente de la Junta Parroquial Mindo período 2014-2015	144
Anexo9	
Entrevista funcionaria encargada del seguimiento de la Red de Cooperación Internacional Provincial Leonor Buri Dirección de Cooperación Internacional GADPP.....	146
Anexo 10	
Entrevista al Sr. Gabriel Noroña titular de ASOGOPAR Asociación de Gobiernos Parroquiales Rurales.....	147

LISTADO DE SIGLAS

AME: Asociación de Municipalidades del Ecuador

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

ASOGOPAR: Asociación de Gobiernos Parroquiales

CI: Cooperación Internacional

CEANM: Corporación Ecológica amigos de la Naturaleza Mindo

CNC: Consejo Nacional de Competencias

COOTAD: Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización

CONGOPE: Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador

CONAGOPARE: Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador

CONAJUPARE: Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador

GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado.

GADPP: Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pichincha.

GADPR: Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural, equivalente a Junta Parroquial.

GADMSMB: Gobierno Autónomo Descentralizado de San Miguel de los Bancos

GIZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Sociedad alemana para la Cooperación

POA: Plan Operativo Anual

SETECI: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional

I. TEMA

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA COMPETENCIA DE GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: LA EXPERIENCIA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PARROQUIALES RURALES DE PICHINCHA EN EL PERÍODO 2008-2013

II. RESUMEN

En esta investigación se analiza la estructura institucional ecuatoriana que interviene en la gestión de la Cooperación Internacional, para ello se ha tomado como principal objeto de estudio a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) Rurales o Juntas Parroquiales, estructuras administrativas que a partir de la promulgación de la Constitución de 2008 se convierten en actores facultados para ejecutar la competencia de la cooperación y consecuentemente ingresan a la arena política internacional como nuevos actores. Este proceso se da en un contexto internacional interdependiente donde los Estados han estructurado su institucionalidad en función del cumplimiento de objetivos de desarrollo globales y donde el Ecuador ha propuesto un enfoque de desarrollo particular, el Sumak Kawsay o Buen Vivir. El documento busca caracterizar el proceso de asimilación de ésta competencia y determinar el alcance que tienen los gobiernos locales y su desempeño como gestores de cooperación en el alcance del desarrollo, especialmente en las zonas rurales.

Se ha tomado como caso particular de estudio al GAD Parroquial Rural de Mindo cuyo proceso ha sido observado desde la perspectiva de la Interdependencia Compleja enfocada al Institucionalismo y el modelo de las Generaciones de la Cooperación Internacional propuesto por Manuela Mesa, teorías y conceptos que sustentan esta investigación y que han llevado a concluir que el proceso de asimilación de la competencia es incompleto por lo que la participación de los GAD en las dinámicas de la cooperación no alcanzan las metas planteadas por la planificación nacional.

Palabras clave:

Cooperación Internacional y Desarrollo
Gobiernos Autónomos Descentralizados Rurales
Institucionalismo, Interdependencia Compleja

III. ABSTRACT

This dissertation analyzes the Ecuadorian institutional structure involved in the management of International Cooperation, especially by local governments in rural areas, which since 2008 and thanks to different changes in the Constitution became empowered actors authorized to execute international efforts to promote and attract cooperation. This process occurs in an interdependent international context in which national states have structured their institutions based on the fulfillment of global development goals. At the same time Ecuador is experiencing a political process that attempts to differentiate itself from the logic of development of the international system. The Sumak Kawsay or Living Well and its own development objectives constructed a particular course of action that radically modified the institutions and their way to relate whitening the State and consequently their behavior in the international arena.

In that sense the objective of this document is to describe the process of introduction of Ecuadorian local rural governments in the global scene thought the study of the specific case of the Local Government of Mindo, a rural territory located in the province of Pichincha. The case was approached by taking into consideration the theoretical view of Complex Interdependence and Institutionalism and also development studies and concepts such as: The Generations of International Cooperation and Sumak Kawsay. In conclusion the participation of local rural governments in the management of international cooperation is limited by their particular characteristics: size, experience, qualified personal, and politic will of their authorities; therefore, the model of development and national strategic planning, regarding international cooperation, finds important barriers to be applied on territory.

Key words:

International cooperation
Local rural governments
Development
Institutionalism
Complex interdependence

IV. ZUSSAMENFASUNG

Dieses Dokument ist die Folge einer Forschungsarbeit über die institutionelle Struktur von Ecuador für die Verwaltung der internationalen Zusammenarbeit im Kontext der Globalisierung. Infolge verschiedener Änderungen in der Verfassung 2008 tragen die lokalen Regierungen in den ländlichen Gebieten die selbstständige Verantwortung für die dezentralen internationalen Kooperationsprozesse für Entwicklung. Diese Veränderungen begleitet von dem ecuadorianischen Vorschlag für ein neues Entwicklungsmodell, genannt Sumak Kawsay, ein neues Szenario erstellen, in dem die lokalen Regierungen eine neuwertige Rolle übernehmen. In diesem Sinne ist das Ziel dieser Forschungsarbeit den Prozess der Einführung der ecuadorianischen lokalen ländlichen Regierungen in die globale Szene zu beschreiben. Deswegen wurde den Fall der ländlichen lokalen Regierung von Mindo (GADPR Mindo), im Nordwesten Pichincha, studierte. Das Institutionalism innerhalb der Komplexen Interdependenz und Entwicklungstheorien aus der Perspektive der internationalen Zusammenarbeit von Manuela Mesa wurden dazu verwendet. Außerdem wurden Sumak Kawsay Prinzipien, als nationale Entwicklungsmodell, ausgesetzt.

Als Forschungsergebnis wird es festgestellt, dass der Prozess der Einführung der lokalen Regierungen in der internationalen Zusammenarbeit noch begrenzt und unvollständig ist. Die wichtigste Erkenntnis der Forschung ist, dass die institutionellen Fähigkeiten und der politische Wille der Behörden der Selbstverwaltung unvereinbar mit den Anforderungen der Zentralregierung und die internationale Hilfe Angebot sind.

Schlüsselwörter:

Internationale Kooperation

Lokale ländlichen Regierungen

Entwicklung

Komplexen Interdependenz

V. INTRODUCCIÓN

La persecución del desarrollo y el alcance de las metas que lo identifican es una de las prioridades manifestadas por las autoridades gubernamentales alrededor del mundo; esta carrera en pos de mejores días para las poblaciones y los territorios se ha convertido en una institución en sí misma; pues a través de consensos internacionales se ha logrado integrar voluntades políticas y consolidar mecanismos, articulados desde la esfera internacional; procesos de interacción dan origen a la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CI). En ese sentido los Estados se han visto en la necesidad de fortalecer sus estructuras internas, crear instituciones y formular políticas que mejoren su capacidad para responder ante los desafíos de la sociedad internacional global e interdependiente.

Uno de los efectos de esta realidad es la proliferación de actores con poder de acción y decisión en la arena internacional; entidades como los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), cuya aparición en el mapa de la cooperación ha significado el surgimiento de una nueva dimensión de estudio, enmarcada en el vertiginoso dinamismo de relaciones internacionales cada vez más interdependientes, donde la CI se convierte en el motor de importantes fenómenos sociales dignos de ser estudiados.

El término descentralización se utilizó por primera vez en la legislación ecuatoriana en la Constitución de 1979, a partir de entonces y debido a decisiones políticas relacionadas con la modernización del Estado este proceso de cesión del poder del gobierno central hacia las autoridades locales tuvo constantes avances. Durante los años 90 se expidieron varias leyes que contribuyeron a la aplicación de este concepto en el manejo territorial, hasta que en 1998 se determinó constitucionalmente la necesidad de procesos más amplios de descentralización, obligatorios para el gobierno central y voluntarios para los gobiernos locales. Como resultado, las municipalidades de Quito, Guayaquil, Cuenca y Manta, asumen la administración de servicios públicos aeroportuarios y de registro civil. Previo a la Constitución del 2008 existían 19 leyes descentralizadoras; sin embargo ninguna de ellas incluye procesos de

financiamiento autónomo que desvinculen el quehacer de los gobiernos locales del erario nacional. Es en la Constitución 2008 en la que se propone la descentralización paulatina y obligatoria de competencias relacionadas al ejercicio autónomo de diversas actividades, algunas de ellas otorgando a las autoridades locales poderes reservados únicamente para el gobierno central, como la cooperación internacional.

Este proceso de integración de los gobiernos locales a las dinámicas de interacción internacional se da a partir del 2008 bajo las directrices provistas por una nueva Constitución Política que buscaba perfilar un camino propio de Desarrollo: el Sumak Kawsay o Buen Vivir. A partir de la asignación de esta competencia, y bajo nuevas reglas de juego, se deriva una cadena de modificaciones internas que han puesto a prueba las voluntades políticas y la estructura de las instituciones ecuatorianas.

El presente trabajo de investigación busca indagar sobre este proceso de asimilación de la competencia de la Cooperación Internacional (de ahora en adelante CI) y los efectos de la nueva Política de Gestión de la Ayuda en el desempeño de los Gobiernos Locales como participantes activos de esta dinámica, especialmente aquellos correspondientes a zonas de la ruralidad; para dicho análisis se ha seleccionado a una de estas pequeñas estructuras políticas: Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Mindo, y toda la cadena de subordinación política que incluye al Gobierno Autónomo Descentralizado Cantonal de Pedro Vicente Maldonado, el Gobierno Provincial de Pichincha y sus conexiones con el Gobierno Central a través de sus Secretarías y Ministerios. En ese sentido, este trabajo investigativo se limita al análisis de esta cadena de instituciones, sus dinámicas, voluntades políticas y procesos de respuesta en relación estricta con sistema organizativo planteado como camino de desarrollo en materia de cooperación internacional, recalcando que la intención es efectuar una revisión pormenorizada de la asimilación de la competencia de la CI en este GAD rural para proyectar su realidad como una particularidad que podría, pero no necesariamente, repetirse en otras jurisdicciones territoriales.

La hipótesis de trabajo que se ha planteado para ejecutar esta investigación supone que las estructuras políticas de administración local parroquial de la ruralidad de la provincia de Pichincha, especialmente en su zona noroccidental, han encontrado obstáculos en su acceso a la arena internacional a través de la cooperación debido a procesos incompletos de asimilación de la competencia de la cooperación internacional; esto demostraría debilidad estructural y organizacional de las instituciones, reducida o nula relación con la oferta de cooperación internacional en los territorios, fragilidad en la dinámica de coordinación de los esfuerzos intergubernamentales. Esto nos lleva a fijar los ojos en la Política Nacional de Gestión de la Cooperación, cuya coherencia con las realidades territoriales se pone en duda. Para sustentar o rechazar esta hipótesis se ha direccionado la investigación en torno a tres objetivos complementarios:

- Establecer el nivel de cohesión y alineamiento de los esfuerzos realizados por parte de cada nivel de gobierno en función de la construcción y cumplimiento de una política nacional para la cooperación internacional.
- Examinar la interacción de los gobiernos locales rurales y las entidades de la cooperación a nivel internacionales considerando los procesos de las juntas parroquiales para asimilar su rol como participantes activos de la cooperación
- Identificar el grado de influencia que tiene la gestión de la cooperación internacional en la reducción de las disparidades socioeconómicas en las jurisdicciones territoriales de los GAD parroquiales rurales de la provincia

A través de la lectura de los capítulos que se presenta, el lector comprenderá, bajo una óptica enmarcada en la Interdependencia, el Institucionalismo y las Teorías del Desarrollo, cómo el manejo de la ayuda se ha convertido en una trinchera del proceso de institucionalización de la lucha

contra la disparidad socioeconómica entre lo urbano y lo rural que genera conflictos entre las instituciones que configuran el Estado.

El marco teórico propuesto se ha construido en función de la capacidad de estas 3 líneas de pensamiento para explicar el ingreso de actores subnacionales en la dinámica de la CI. En ese sentido, Robert Keohane (1989) y su teoría de Interdependencia Compleja explica el proceso de evolución de las relaciones internacionales generado a partir del fenómeno de la globalización y su influencia en los procesos de modificación del Estado a fin de cumplir con las demandas de un entorno internacional que exige la participación de estructuras institucionales diferentes, no excluyentes, de los poderes centralizados estatales, abriendo la puerta a pequeñas estructuras de poder como los gobiernos locales.

Bajo este paraguas teórico se ha incluido la perspectiva institucionalista provista por Powell W. y DiMaggio P. (1981) que definen a la institución como un eje regulador, norma de comportamiento o funcionamiento de la sociedad; es decir la acción práctica de un gobierno sobre dinámicas organizacionales atribuyendo el origen de la CI a la necesidad de los Estados de crear mecanismos que faciliten los flujos de comunicación, monitoreo y seguridad en un sentido funcional y para lo que se plantea una separación entre las esferas administrativa y política, analizando conflictos de poder al interior de las instituciones y fuera de ellas.

El institucionalismo moderno ha sido seleccionado debido a que nos brinda herramientas para analizar el desempeño de las instituciones en el cumplimiento de sus cometidos y las diferentes perspectivas que contribuyen a su fortalecimiento y efectividad como actores en la arena internacional. Paralelamente se ha incluido la perspectiva de desarrollo que nos ofrece estudio sobre las Generaciones del Desarrollo, propuesto por Manuela Mesa (2002), cuya base se utilizará para analizar al Sumak Kawsay como línea de pensamiento rectora de la política ecuatoriana de gestión de la CI para el Desarrollo a fin de equiparlo con las tendencias internacionales y su capacidad para interactuar con estas desde la perspectiva de la descentralización.

Esto nos llevará a dilucidar las limitaciones que encuentran los Gobiernos Locales Rurales, receptores de la ayuda internacional en los territorios, para cumplir con un rol de actores internacionales a cabalidad; esperando descubrir cuáles han sido sus contribuciones, desafíos, conflictos y logros; y así comprobar o desvirtuar la legitimidad de la política pública de CI ecuatoriana en los procesos de coordinación interestatal e intragubernamental.

El contenido de la investigación ha sido estructurado en tres capítulos que responden a los tres objetivos que se presentaron anteriormente. El primero: *“Desarrollo autónomo en la ruralidad: la política nacional para el manejo de la ayuda”*, analiza de forma conceptual la política de manejo y sus particularidades en relación a la propuesta nacional de Desarrollo respondiendo a la necesidad de establecer el nivel de cohesión y alineamiento de los esfuerzos realizados por parte de cada nivel de gobierno en función de la construcción y cumplimiento de una política nacional para la CI.

En el segundo capítulo: *“La descentralización de la competencia de la gestión de la Cooperación Internacional: las Juntas Parroquiales Rurales, participantes activos de la cooperación”*, se describe la asimilación de la competencia como proceso administrativo, los requerimientos del ambiente internacional y los desafíos que enfrentan estas estructuras con la finalidad de examinar la interacción existente entre los gobiernos locales rurales y la CI considerando los procesos implementados por las juntas parroquiales para asimilar su rol como participantes activos de la cooperación.

Finalmente, en el Capítulo 3, denominado *“El impacto de la ayuda en los territorios: experiencia del GAD parroquial Mindo”*, se establece la relación entre la política y los efectos reales en el territorio y para ello se utiliza el análisis de la experiencia de la unidad político administrativa seleccionada. Este capítulo está enfocado en identificar el grado de influencia que tiene la gestión de la CI en la reducción de las disparidades socioeconómicas en las jurisdicciones territoriales de los GAD parroquiales rurales en el noroccidente de la provincia.

Las necesidades de información delimitadas a través de los objetivos de investigación demandaron la aplicación de métodos de recolección documental y trabajo de campo, en el primer caso la información compilada procede de documentación oficial de la que se deriva, principalmente un análisis de indicadores cuantitativos y cualitativos que involucran el análisis de la Institución como Sistema, a partir de una metodología propuesta por Eduardo Bello (1975) y que ha sido adaptada a parámetros y matrices de evaluación que se proponen desde la Secretaría Nacional de Planificación para el Desarrollo (SENPLADES) y el Consejo Nacional de Competencias; instituciones ecuatorianas encargadas de la tutela del cumplimiento de las atribuciones que el Estado Central delega a sus instituciones adscritas y representantes locales. Esta metodología híbrida surge para crear parámetros de análisis imparciales que permitan observar la gestión institucional desde una visión técnica y evitar el sesgo político que puede generar la aplicación de los métodos oficiales de evaluación. Dentro de las variables que examina esta metodología se encuentran: interacción interinstitucional, capacidad de respuesta, tipología de la organización, tipología del liderazgo, recursos, logros y políticas.

Por otro lado, en la investigación de campo se ha hecho uso de encuestas semi estructuradas, construidas a partir de la metodología de Historias de Vida, un sistema propuesto por Gérard Lutte de la Universidad de Roma, para analizar problemáticas psicosociales individuales pero que ha sido desarrollada y aplicada en investigación en las ciencias sociales gracias a las dinámicas de recolección de información que permiten alcanzar una percepción profunda y completa del fenómeno través de la elaboración de biografías de los principales actores y su participación en el desarrollo del fenómeno, esto contribuye en la obtención de información compleja al poner al descubierto verdades incómodas, peligrosas e incluso políticamente amenazantes de una manera sutil, progresiva y constructiva.

La descentralización en materia de CI en el Ecuador es una temática que por su reciente aparición no ha sido abordada desde una perspectiva académica, sino que más bien se ha circunscrito en un tópico de debate político donde la mayor parte de la información ha sido generada desde el gobierno

central a través de su Secretaría Técnica para la Cooperación Internacional, entidad encargada de la construcción y difusión de la política para la gestión; no obstante, publicaciones académicas relacionadas con la observación del impacto de las políticas adoptadas a partir de 2008 y la percepción de dichos cambios desde las estructuras ejecutoras más pequeñas, construidas por actores diferentes del organismo oficial son escasas; es en este sentido en el que se justifica la pertinencia de esta investigación cuya importancia radica en la construcción de un mapa que revele las características positivas y negativas del ingreso de las Juntas Parroquiales Rurales, a la arena internacional y el verdadero alcance que tiene la asimilación de la competencia en este nivel de gobierno; cabe señalar que este proceso representa una problemática local con efectos directos sobre el territorio, las poblaciones, la economía y las dinámicas de gobernabilidad y las relaciones internacionales no estatales.

CAPÍTULO I

DESARROLLO AUTÓNOMO EN LA RURALIDAD: LA POLÍTICA NACIONAL PARA EL MANEJO DE LA AYUDA

1.1. El Buen Vivir como marco conceptual para la definición de desarrollo

En el 2008 con el arribo del Movimiento País y su escalada hasta convertirse en la primera fuerza política en el Ecuador, se empezó a construir un discurso basado en un modelo de desarrollo, que según el oficialismo, por sus características, se constituye en un nuevo marco conceptual: *el Sumak Kawsay*¹, concepto formulado para definir los objetivos nacionales de desarrollo y la política que seguiría la planificación nacional. Dicho proceso de construcción teórica se legitima con la redacción y posterior aprobación en urnas de la Constitución Política 2008 y el Plan Nacional del Buen Vivir hasta la redacción del presente trabajo. Tomando esto en consideración se hace necesario, como preámbulo obligatorio para ejecutar nuestro análisis, conocer bajo qué paradigma de desarrollo intenta el Ecuador estructurar su política para la gestión de la cooperación internacional, haciendo énfasis especial en el rol de los Gobiernos Descentralizados en la ruralidad.

1.1.1. Los Objetivos Nacionales de Desarrollo para la ruralidad en el contexto global

En 1989, la caída del muro de Berlín marcaba el fin de la Guerra Fría y una serie de cambios en el sistema internacional empezaban a suscitarse producto del cambio de época y el aparente fin del terror de la guerra. Los Estados, en un naciente mundo multipolar empiezan a reconocer nuevas necesidades y desafíos que demandan de compromisos y alianzas estratégicas. En ese contexto surge una serie de acuerdos internacionales para reducir las diferencias entre el Norte y el Sur. Por ejemplo, en 1990 la Ayuda Oficial para el Desarrollo empieza a enfocarse en nuevas agendas y se amplía su cobertura, participantes y canales; proceso que llega a su momento cúspide cuando desde la Secretaría General de Naciones Unidas se propone una agenda de trabajo para

¹ *Sumak Kawsay*: voz kichwa que define una forma de vida relacionada con la existencia armónica entre el ser humano, su comunidad y la naturaleza (Takiruna Kichwa, 2013); su uso generalizado responde al concepto de “Buen Vivir”, marco conceptual sobre el que se ha sustentado la política ecuatoriana a partir de 2008.

solventar lo que se llamó “*los problemas de la humanidad*”, construcción gramatical que marca un hito histórico, donde los problemas del Sur, son también los problemas del Norte. Tras una década de negociaciones, en el 2000, se alcanza finalmente un consenso y en la Cumbre del Milenio nacen los (ODM) Objetivos del Milenio [Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2015:3].

Se plantearon 8 objetivos que incluyen la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema, la educación primaria universal, alcanzar equidad de género, reducir la mortalidad infantil y materna, frenar el avance del SIDA y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad ambiental y fomentar una alianza mundial para el desarrollo. Con la firma de 189 países aparecen 8 importantes programas destinados a resolver los problemas de los países de la periferia; problemas que se recrudecen en las zonas rurales, donde según datos del Banco Mundial habita el 70% de los pobres del mundo (Banco Mundial , 2013:1). De ahí la voluntad de los participantes de la CI para intervenir en un proceso de desarrollo cuyos objetivos apuntan directamente a las zonas geográficas definidas como rurales, que sigue estando ligado a la lógica que define al crecimiento económico como principal vehículo e indicador de reducción de la pobreza(Dirven, 2007: 9).

Este esquema conceptual de desarrollo persiste y toma fuerza gracias a su instrumentalización como base del debate internacional, espacios como la Conferencia para el Financiamiento del Desarrollo en Monterrey (2002) y la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo, el mismo año, determinaron la necesidad de construir un desarrollo más equitativo y sostenible en la ruralidad a partir del apalancamiento financiero del agro. Así mismo, las conclusiones de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, efectuada en Roma (2002) apuntan al impulso de la economía rural a través de la asistencia oficial para el desarrollo de sistemas agrarios que puedan insertarse en el mercado global (Berdegué y Shetjman, 2004:17).

El crecimiento económico de las zonas rurales se convierte en una prioridad; y en América Latina se plantean agendas regionales alineadas a los Objetivos del Milenio. Partiendo de las consecuencias negativas que trae a la

sociedad internacional el abandono del agro, se ha argumentado la necesidad de ayuda, justificada bajo consensos internacionales que sugieren que la incidencia de la pobreza rural no solo afecta a quienes la padecen, sino que también, repercute en el uso ineficiente de recursos naturales, genera violencia, motiva la producción de cultivos ilícitos y debilita los procesos internos de gobernabilidad (Declaración de Bavaro, 2001:4)

La cooperación internacional para el desarrollo se catapultó como una de las principales herramientas del sistema internacional para la superación de las amenazas que acosan a los países en su proceso de desarrollo; con esta premisa, en el seno del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de 2003 se decide elaborar una Declaración, misma que es presentada en París en 2005, y que propone 5 principios que deben acompañar a todo esfuerzo de cooperación internacional para potenciar la efectividad de las sinergias que la ayuda pueda representar para los países menos desarrollados; estos principios: apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua proponen un modelo de gestión que difiere de las lógicas que la cooperación internacional seguía durante momentos históricos anteriores, marcando un punto de inflexión y un nuevo motivo para la revisión de los procedimientos internos de los países (Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, 2005:1). La Declaración de París es uno de los documentos base para la creación de modelos de gestión posteriores a 2005 en el Ecuador (SETECI, 2013:4)

Según informa el Banco Mundial en 2010 el 76% de los pobres del mundo en desarrollo vive en zonas rurales y casi 830 millones de personas residen en barrios de tugurios; determina también que las tasas de pobreza absoluta son más bajas en los centros urbanos (11.6%) frente al 29,4% de las zonas rurales; datos de esta entidad, sugieren que el resto de objetivos ha tenido un cumplimiento parcial, pero que las zonas rurales siempre han permanecido rezagadas. Con base en la información estadística, el informe presenta claramente la idea de que no existe desarrollo rural, sino que más bien ese desarrollo se da por la urbanización paulatina; proceso que no es del todo beneficioso, ya que según se aclara debe ser regulado o degenerará en

crecimiento descontrolado de lo que denomina barrios de tugurios, contaminación ambiental y delincuencia (Valdek, 2013:2)

En este contexto y a mediados del 2009, el Ecuador plantea una hoja de ruta para mejorar las dinámicas de desarrollo en la ruralidad como parte de la Estrategia Nacional para el Buen Vivir a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES); para ello efectúa un diagnóstico en el que determina que la problemática del sector rural está ligada a las condiciones en las que se desenvuelve el sector agrario. Un análisis histórico efectuado por esta institución determina que las políticas e inversiones han estado concentradas en el sector agro exportador; aislando al pequeño productor de procesos de crecimiento productivo, orillando a este sector a trabajar como asalariado agrícola o migrar hacia zonas de crecimiento urbano que ofrecen mejores condiciones; del mismo modo, responsabiliza a las políticas relacionadas con programas reformistas dirigidos a la lucha contra la pobreza rural, calificándolos de fragmentados y débiles: inefectivos en el proceso de consolidación del “*desarrollo sostenible de sujetos y territorios*”(SENPLADES, 2009:2).

Frente a este diagnóstico, se recrea una propuesta soberana de Buen Vivir Rural que privilegia al campesinado a través de políticas dirigidas a garantizar el derecho de establecer un sistema económico social compatible con las características culturales de las poblaciones, ponderando a la agricultura familiar campesina como el sujeto prioritario. La meta que se persigue es la construcción de un sistema agrícola en el que se perciba equidad, productividad, cohesión, competencia, gobernanza, inclusión, sustentabilidad, innovación, solidaridad y coherencia en el manejo de los recursos naturales. Para alcanzar estos fines se propone la aplicación de políticas intersectoriales que fortalezcan el Cambio de la Matriz Productiva², el fortalecimiento de la descentralización, y mejores procesos de distribución de recursos y creación de capacidades (SENPLADES, 2009:5)

² *Cambio de la Matriz Productiva*: se ha denominado así a un proceso de transformación del patrón de especialización de la economía ecuatoriana a fin de lograr una inserción estratégica y soberana en la economía mundial, implica el paso de un patrón de especialización primario exportador a uno que privilegie la producción diversificada, eco eficiente y con mayor valor agregado, así como los servicios basados en la economía del conocimiento y la biodiversidad (SENPLADES, 2009:1).

La propuesta de desarrollo surge como un híbrido que contiene nociones que lo relacionan con el crecimiento productivo y la capacidad de la población para formar parte del mercado; sin embargo, tiende a incluir un matiz social que involucra la cultura y la naturaleza como componentes que no pueden ser ignorados. El concepto de desarrollo es una de las nociones más difíciles de estandarizar; sin embargo, por décadas se ha aceptado y perseguido el modelo de desarrollo occidental, promovido por los países del primer mundo, las instituciones internacionales y el sistema de cooperación internacional. El proceso de globalización ha contribuido a la construcción y difusión de nociones de desarrollo estandarizadas; mientras la aplicación de medidas de corte neoliberal fueron el detonante de la crisis latinoamericana de los años 70, 80, y 90 (Fernández, 2013:3).

La cultura y la naturaleza no son elementos importantes en el concepto tradicional; sin embargo son consideradas como elementos de vital importancia en teorías críticas de desarrollo y en la propuesta ecuatoriana del Sumak Kawsay, que es vista como el motor que impulsa la revolución política y sus efectos en el territorio tanto urbano como rural (Hidalgo, 2011:19). En este contexto se hace necesario analizar la procedencia del Plan Nacional del Buen Vivir como proyecto político y su penetración como modelo de desarrollo en la población y las instituciones, para ello en el siguiente apartado se realizará una revisión de la participación ciudadana como simiente de este proceso.

1.1.2. Participación ciudadana en la construcción de una visión autónoma de desarrollo

“Recibimos con profunda serenidad, con profunda esperanza y profunda gratitud el triunfo que nos ha dado el pueblo ecuatoriano. Después de muchos años de tinieblas, nos pudieron robar muchas cosas, pero no nos robaron la esperanza y hoy esa esperanza ha vencido”. (Correa, 2006:1)

Con esas palabras recibió, en 2006, su primer triunfo electoral el economista Rafael Correa Delgado, quien llegó al sillón presidencial ecuatoriano con el 56,4% de los sufragios, como una figura fresca y relativamente nueva. Él llegó con una propuesta para el desarrollo nacional que logró unificar voluntades en el altamente fragmentado escenario político ecuatoriano (Larrea, 2008:4).

El movimiento Alianza País catapultó política que posiciona el nuevo modelo de desarrollo, se configura tras un proceso que nace de la conjunción de grupos de presión, como Jubileo 2000, Acción Democrática Nacional y Movimiento Alianza Alfarista Bolivariano (Echeverría, 2009:17). El movimiento Jubileo 2000, que congregaba a personajes como Gustavo Larrea, Fander Falconí y Alberto Acosta, consigue aliarse con Iniciativa Ciudadana, una fuerza política emergente que aparece tras la insurrección de 2003, evento que derroca al ex presidente Lucio Gutiérrez (Hidalgo, 2005:3). Se adhieren paulatinamente otros movimientos que simpatizaban con la idea de oxigenar el sistema político ecuatoriano entre ellos: el Partido Socialista Frente Amplio (OCPAL, 2009:2).

Es necesario señalar que esta configuración participativa marca un hito en la historia política ecuatoriana, que durante la década de los 90 y primeros años del 2000 había sufrido constantes episodios de inestabilidad política; motivada por una severa crisis económica, constantes escándalos de corrupción y debilidad en el sistema democrático representativo (Larrea, 2008:12).

La conformación y veloz ascenso del movimiento Alianza País desde 2006 hasta convertirse en la principal fuerza política y mantenerse en el poder durante 8 años da cuenta de una amplia capacidad de convocatoria que reunió a sectores de la izquierda socialista y comunista, organizaciones obreras, colectivos y movimientos con particularidades culturales; entre ellos: el movimiento Popular Democrático (MPD), Pachakutik y la Izquierda Democrática; partidos políticos tradicionales que en 2009 tranzaron una coalición para respaldar la segunda candidatura de Rafael Correa a la presidencia del Ecuador (Hernández y Buendía, 2011:6).

Se tejieron las alianzas alrededor de la promesa de “recuperar la Patria”³ y “devolverle el poder al pueblo”⁴ mediante una identificación ideológica que se

³ Frase utilizada constantemente por el Presidente Rafael Correa registrada en sus discursos, especialmente durante los Enlaces Ciudadanos, espacio de difusión de los logros de la Revolución que sale al aire por televisión y radio en cadena nacional cada sábado (El Comercio, 2014:1)

⁴ Ídem.

perfiló rápidamente como una propuesta anti sistema, nacionalista y soberana (Montúfar, 2011:15).La invitación heroica que proponía, en sus albores, el movimiento PAÍS⁵ saturó a la opinión pública con el ideal de refundar la Patria, despertando en la población el anhelo de reivindicación y participación activa en un proceso que prometía convertirse en una revolución, equiparándolo con la Revolución Liberal gestada en tiempos del General Eloy Alfaro, personaje histórico ecuatoriano, a cuyo simbolismo acude constantemente el discurso correísta (El Universo , 2012:1).

Además de la capacidad de convocatoria del proyecto político, se evidenció su fortaleza en la dimensión electoral:en 2007, se convoca a elecciones legislativas para crear la Asamblea Constituyente que redactaría la Carta Magna, contienda en la que País obtiene 80 escaneos. Luego de 2008, cuando la Nueva Constitución Política del Ecuador fue aprobada con el 63% de los votantes, la población ecuatoriana continuó respaldando el proceso de la Revolución Ciudadana(El Telégrafo, 2013:1). En 2009 el binomio Correa-Moreno gana la presidencia y vicepresidencia del país con el 75% de los votos (El Comercio, 2013:2). En 2011 el Ejecutivo propone un Referéndum y Consulta Popular que buscaba modificar asuntos relativos al sistema judicial, la seguridad, el medio ambiente, la banca y los medios de comunicación; se plantearon 10 preguntas y en todas ganó el Sí con más del 50% de los votos(Consejo Nacional Electoral, 2011). En 2013, en el proceso electoral para un nuevo período presidencial, el binomio Correa-Glass gana las elecciones con el 57% de los votos; además, Alianza País alcanza la mayoría en la Asamblea Nacional contando con 100 escaneos, que representa el 52,30% de los votos en el sistema legislativo(El Telégrafo , 2013:1).

La participación ciudadana durante los primeros años de mandato era visible; las organizaciones sociales eran recibidas por el Ejecutivo y sus solicitudes, opiniones y demandas eran escuchadas y solventadas en un ambiente de calma política que convenció a los electores de la capacidad del nuevo sistema para generar un cambio (Echeverría, 2009:36); sin embargo, con el paso de los años y el estallido de nuevos focos de convulsión, los niveles de

⁵ Alianza PAÍS, por el acrónimo de Patria Altiva y Soberana.

participación, medidos desde la dimensión asociativa y de opinión se han reducido: los permanentes desencuentros entre el Ejecutivo, la oposición y la prensa nacional e internacional han desembocado en varios aspectos que podrían ser tomados como condiciones no favorables para la participación. El primero, es la promulgación de la Ley Orgánica de la Comunicación (El Telégrafo, 2012:1); reglamento que norma la opinión pública y configura una normativa para los medios de comunicación. El segundo es la promulgación del Código de la Democracia y con esto la desaparición de más de 20 organizaciones políticas que no cumplieron con los requisitos para continuar participando en la arena política entre ellos: el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), El Partido Popular Democrático (MPD) y Ruptura 25 (El Ciudadano, 2014:1).

Según Reporteros Sin Fronteras y su medición mundial de la Libertad de Prensa, el Ecuador se encuentra en el puesto 119 del ranking al 2013, y en el 94 en 2014 (Reporteros sin Fronteras, 2014:2). En 2012, Naciones Unidas a través del Comité de Derechos Humanos aplicó al Ecuador el Examen Periódico Universal (EPU), cuyas conclusiones dejaron críticas en materia de criminalización de la protesta social, libertad de expresión y reforma judicial (El Comercio, 2012:1). El movimiento PAÍS se ha consolidado como una potente fuerza política; sin embargo, quedan lejos las aspiraciones iniciales del movimiento como una plataforma conciliadora e incluyente, paulatinamente otras organizaciones afines se han desvinculado del proyecto, es el caso del Movimiento Popular Democrático (MPD), el Movimiento Sindical aglutinado en la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOLS) y la dirigencia indígena de Pachakutik, la Federación Nacional de Organizaciones Indígenas Campesina y Negras (FENOCIN) manifestaron su distanciamiento del régimen. Además se concentran en la oposición movimientos que nacen como reacción al proceso político oficial y decisiones coyunturales este es el caso de Yasunidos⁶ y partidos como Creo y Suma (El Comercio, 2014:1).

⁶ Yasunidos: Movimiento con raíz ecologista que surge de la organización ciudadana en rechazo a la decisión de extraer el crudo de los Bloques Ishpingo, Tiputini y Tambococha dentro del Parque Nacional Yasuní después de que el gobierno ecuatoriano cancelara una iniciativa que pretendía mantener este recurso bajo tierra (Yasunidos, 2014:1)

Con todos estos elementos se puede decir que la participación ciudadana ha sido uno de los principales pilares organizativos del modelo de desarrollo configurado por el proyecto político PAÍS en el Ecuador; sin embargo, la trayectoria que este ha tomado parece estar generando un resquebrajamiento entre el poder y la sociedad civil.

1.1.3. Instrumentalización del discurso de desarrollo y perspectivas nacionales frente a la oferta de cooperación internacional

Gustavo Esteva (2009), en su texto “*Desarrollo*” define a esta palabra como un eufemismo, una especie de Caballo de Troya sobre el que cabalgan las más diversas corrientes filosóficas y movimientos políticos; esta palabra que tiene tantos significados, según el autor, es constantemente instrumentalizada por el poder. Esteva ilustra esta afirmación a través de un recorrido histórico por el proceso de evolución de las lógicas de desarrollo, condición que al ser el fin deseable para las sociedades ha adoptado formas que por consenso o por imposición, se acercan a las formas de vida de los países del norte, los llamados países desarrollados (Esteva,2009:5).

Persiguiendo este propósito, el Ecuador ha trazado su propio camino al desarrollo, con un proceso, que como ya se ha descrito, ha estado acompañado de un fuerte discurso nacionalista, que apela a la soberanía, la inclusión y la reivindicación del sur en la esfera global. Entonces la identidad ideológica del proyecto político, denominado con el tiempo, Revolución Ciudadana, se enmarca en dos líneas filosóficas: el Socialismo del Siglo XXI, corriente de pensamiento, aplicada por el desaparecido Comandante Hugo Chávez Rivas, ex presidente de Venezuela y el Sumak Kawsay o Buen Vivir (Muñoz, 2009:3).

El Socialismo del Siglo XXI es una concepción ideológica propuesta por Heinz Dieterich Steffan, sociólogo y político alemán, quien explica el surgimiento de una nueva forma de hacer política en los países latinoamericanos; forma, que aparece como reacción al turbulento contexto de la primera recesión económica global desde 1945, los numerosos episodios que configuraron la sociedad global, el desgaste de la sociedad del capital, el Estado clasista y la democracia plutocrática. A esta institucionalidad, el autor le atribuye el trastorno

del sistema y su contaminación, cuya influencia ha generado sociedades no éticas, no críticas y no estéticas. Dieterich descalifica la funcionalidad de los modelos de desarrollo occidentales liberales y explica cómo el Socialismo del Siglo XXI se convierte en una contrarrevolución pos neoliberal: un modelo económico social que potencia las bondades de la democracia participativa, la economía democráticamente planificada de equivalencias, el Estado no clasista y como consecuencia el ciudadano racional-ético-estético (Dieterich, 1996:10).

Algunos defensores de esta corriente manifiestan que no se trata de una ideología política consumada sino que más bien es un proyecto en construcción al que se le podría denominar también Izquierda Renovada, una propuesta que no únicamente se debe recorrer desde la teoría de Dieterich sino que debe ser observada en su aplicación particular en cada uno de los países se han decidido seguir esta corriente, que si bien no es homogénea, plantea un camino ante la necesidad de superar la desigualdad y mejorar los procesos de gobernanza y participación en Latinoamérica(Romo, 2008:2).

En el particular caso ecuatoriano estos pilares de lo racional, ético y estético se mezclan con el Sumak Kawsay, concepto modelado a partir de las formas de vida ancestral, una visión de lo que representa el bienestar o el desarrollo desde la perspectiva de los pueblos originarios de la América andina. Cobran importancia ideas relacionadas con el fortalecimiento de la identidad cultural y la recuperación de las raíces ancestrales que guardan conceptos no occidentalizados, y de cuyo análisis se derivan nuevas nociones sobre el significado de riqueza y pobreza; la disolución de pseudo-necesidades creadas por la sociedad del consumo y la satisfacción plena de aquellas demandas sociales reales y apremiantes que habían sido abandonadas por anteriores gobiernos, con una visión de sustentabilidad que se apuntala en el respeto por la armonía natural y la utilización consciente y eficiente de los recursos que nos provee la *Pacha Mama*⁷(Hidalgo, 2011:88).

⁷*Pacha Mama*: voz kichwa utilizada para definir a la Madre Tierra. La Naturaleza, que desde la cosmovisión indígena andina es un espíritu viviente, una divinidad pródiga y amorosa que engendra la vida y sus dones (Takiruna Kichwa, 2013:1).

Más allá de la imagen romántica de la vida armónica que proyecta el Sumak Kawsay, se intenta relacionar a este concepto con algunas dimensiones clave para sostener a la nueva institucionalidad: la soberanía y la introducción de la plurinacionalidad; la forma en la que el modelo se relaciona con el resto de políticas de desarrollo y sus objetivos enfocados a la mejora de las condiciones de vida de la sociedad (Vila, 2014:4).

René Ramirez, Secretario General de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) definió en 2010, al Buen vivir como:

“La consecución del florecimiento de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas, donde las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno –visto como un ser humano universal y particular a la vez– valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a un otro”(SENPLADES, 2010:5).

Este discurso se hace presente en toda la construcción política del Gobierno de la Revolución Ciudadana y se manifiesta también en la política de la cooperación; sin que esto signifique que su aplicación en la toma de decisiones tenga coherencia con los principios propuestos desde los conceptos; prueba de ello son decisiones políticas como la cesación del Proyecto YASUNÍ ITT para dejar el crudo bajo tierra y la decisión de explotar las reservas petroleras en esta zona biodiversa (El Universo, 2013:1).

Lo que se perfilaba como una nueva estrategia para la Cooperación Internacional, propuesta desde el Sur y enmarcada en la Agenda de Cambio Climático se convirtió en un fallo, que denota un desfase entre el discurso y la práctica: el extractivismo como herramienta de crecimiento económico en la lucha contra la pobreza, herramienta que transgrede la idea de una existencia armónica con la naturaleza. Este ejemplo demuestra que el modelo de desarrollo autónomo del Sumak Kawsay encuentra limitantes en su aplicación cabal; la

respuesta de la comunidad internacional es clave para evaluar por qué el Modelo Ecuatoriano de Desarrollo podría no coincidir del todo con las dinámicas de la CI: la propuesta ecuatoriana no gozó de credibilidad y los países que mostraron interés, pronto abandonaron el proyecto al no sentirse identificados con la manifestación explícita del Gobierno Ecuatoriano de manejar los recursos resultantes del proceso de forma soberana (Yasunidos, 2014:2).

Las racionalidades del gobierno, los recursos limitados y el cambiante contexto político internacional ponen a prueba a un modelo de desarrollo que se presenta ante la cooperación como un ente capaz de responder de forma dinámica, no solo como receptor de la ayuda sino también como emisor.

La propuesta ecuatoriana de desarrollo presenta una cooperación de 5ta generación; es decir la gestión de la ayuda como una herramienta orientada a satisfacer las necesidades de aquel que requiere la ayuda, bajos sus propias definiciones de desarrollo y encaminadas a la construcción de un mundo global donde todos están en capacidad de contribuir (Mesa et al, 2002:5); sin embargo, el sistema internacional se maneja desde otras perspectivas de desarrollo y con dinámicas de 4ta generación: con iniciativas ligadas al desarrollo humano sostenible y sus indicadores, sistema que mide el desarrollo sin considerar las particularidades de las sociedades. Esta relativa incompatibilidad sumada al feroz discurso soberano que utiliza el gobierno son aspectos a considerar en el análisis de la interacción del Sumak Kawsay con la cooperación internacional.

1.2. Estrategia Nacional para la Cooperación Internacional y los territorios rurales

El propósito de este apartado es describir las acciones políticas realizadas por el Gobierno Nacional en relación con el manejo de la ayuda en las zonas rurales. Con esta información se pretende determinar el funcionamiento y los actores que intervienen en las estrategias que se han planteado bajo la lógica del Sumak Kawsay como modelo rector del desarrollo en el Ecuador y la práctica de su integración con las dinámicas internacionales propuestas desde las instituciones que efectúan cooperación.

1.2.1. El rol de la Secretaría Técnica para la Cooperación Internacional en articulación con los planes de desarrollo territorial

La institucionalización de la CI es un proceso relativamente joven en el Ecuador, la primera entidad encargada de la regulación de esta actividad fue el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), creado en 2003. En 2007, durante el primer período presidencial de Rafael Correa, esta estructura gubernamental es reconfigurada en función de los objetivos del proyecto político propuesto por el mandatario dando origen al Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI), cuya función primigenia fue la planificación, regulación y gestión de la Cooperación Internacional (Decreto Ejecutivo 699, 2007:2)

Este sistema definió su institucionalidad a través de la creación de la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI), entidad adscrita a la Secretaría de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Posteriormente, en 2010, AGECI se convertiría en (SETECI) la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (Decreto Ejecutivo 429, 2010:1) que un año después, sería transferida a la tutela del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Movilidad Humana.

SETECI se encarga de la negociación, planificación, coordinación, seguimiento, evaluación y control de toda la cooperación internacional en el territorio ecuatoriano, actividades impulsadas con el objetivo de promover y garantizar la “*Gestión Soberana de la Cooperación Internacional no reembolsable*”, que de acuerdo con la institución se entiende como el manejo de la ayuda a través de una visión de intercambio justo, donde cada interacción con los participantes de estos procesos tenga una ganancia que apunte al objetivo común del Buen Vivir; así la función de la entidad es la articulación de la cooperación con el Plan Nacional de Desarrollo y los principios que encausarían la ayuda a contribuir con los intereses soberanos. Se aplica una política que va más allá de ser propositiva y funcional al concepto de desarrollo del Sumak Kawsay, sino que también impulsa un liderazgo regional basado en el compartir de experiencia, iniciativas innovadoras y saberes ancestrales (SETECI, 2013: 2).

La creación de políticas de manejo que encajen en la caracterización propuesta desde el modelo de desarrollo se ha convertido en un reto para esta estructura administrativa, considerando que a lo largo de la historia nacional se han construido dinámicas de gestión de la ayuda donde las asimetrías de poder son determinantes; SETECI, construye su política con la meta de generar un cambio en esas dinámicas: a través de la articulación de una política “*propositiva, solidaria, incluyente y ética, basada en el aprovechamiento de las capacidades humanas, los saberes y la experiencia*”, el modelo de desarrollo reta de este modo al sistema internacional con un espíritu participativo, con una importante tendencia a la integración regional y la reivindicación del Sur (Rosero, 2014:2).

Esta construcción se legitima a partir del texto constitucional que define a las relaciones internacionales como vínculos que respondan a los intereses del pueblo ecuatoriano, donde se proclama la independencia e igualdad jurídica de los Estados, se resalta la importancia de la convivencia pacífica de los Estados, la autodeterminación de los pueblos, la cooperación, la integración y la solidaridad, el Título VIII de la Carta Magna es muy claro: el Estado ecuatoriano, a través de sus relaciones internacionales tiene el objetivo de promover la conformación de un orden global multipolar con la participación activa de bloques económicos y políticos regionales, y el fortalecimiento de las relaciones horizontales para la construcción de un mundo justo, democrático, solidario, diverso e intercultural (Constitución Política del Ecuador, 2008).

Esta redefinición de los principios fundamentales del Estado ecuatoriano se enmarca en una realidad internacional interdependiente donde las relaciones interestatales y la cooperación dependen de valores e intereses diversos; aparecen nuevos actores en la escena mundial, que articulan y modifican el sistema de interacción en los ámbitos estatal, empresarial y social; la gobernanza global rompe los marcos tradicionales del multilateralismo donde las políticas local, nacional, regional y mundial se interrelacionan integrando redes a un ritmo inverosímil. Este tránsito a la gobernanza global representa para los Estados, un cambio trascendental: principios como soberanía, organización territorial de la

política y la separación de la política interior y exterior se ven coaccionados frente a la complejidad de las interrelaciones globalizadas (Keohane, 1998:15).

La política de la Cooperación Internacional en el Ecuador, formulada por SETECI, ha sido descrita como la construcción del “*paradigma de la cooperación como forma de vida*”, idea que retoma al concepto de la *minga*⁸ como simbología para definir sinergias que contribuyan a la superación de problemas en comunidad “*con una visión soberana, pero también técnica y de excelencia*” (SETECI, 2013:22). Esta construcción teórica se ve reflejada en 7 políticas formales que delimitan a la cooperación internacional en el Ecuador y son:

- a) *Impulsar la construcción de una nueva arquitectura del sistema de gobernanza de la Cooperación Internacional reconociendo la contribución de los países del sur, al Desarrollo global.*
- b) *Priorizar la Cooperación Sur-Sur, reforzando la inserción soberana en el sistema mundo, con énfasis en la integración Latinoamericana y Caribeña.*
- c) *Delimitar sectores de intervención de la Cooperación Internacional hacia la transferencia tecnológica, conocimiento e innovación, fortaleciendo el talento humano.*
- d) *Apoyar el proceso de innovación y cambio de la matriz productiva y energética del Ecuador.*
- e) *Fortalecer la cooperación al comercio, consolidando las capacidades nacionales, para la diversificación de mercados, promoción de exportaciones e inversiones.*
- f) *Implementar la Gobernanza Territorial de la cooperación.*
- g) *Promover una cooperación libre de condicionalidades, garantizando soberanía, transparencia, alineamiento y apropiación de la gestión nacional.*

Con base en éstas políticas se han definido 5 estrategias de las que se desprenden acciones que concretan su aplicación, las estrategias son:

- a) *Posicionar una nueva visión de la cooperación en nuestras relaciones internacionales, impulsando nuevas modalidades y acuerdos soberanos, principalmente en Latinoamérica y el Caribe.*
- b) *Identificar buenas prácticas e impulsar la oferta de cooperación del Ecuador al mundo*
- c) *Promover el uso eficiente y productivo de los recursos financieros y técnicos de la Cooperación Internacional.*
- d) *Consolidar y transparentar la información de la Cooperación Internacional no Reembolsable*
- e) *Implementar el seguimiento y evaluación de los proyectos de Cooperación Internacional no reembolsable.*

Conforme se describan los procesos institucionales para la gestión de la ayuda se efectuará un análisis más profundo de esta estrategia y cómo sus principales premisas son aplicadas en los territorios.

⁸*Minga o Minka*.- vocablo kichwa utilizado para designar la reunión solidaria de amigos y vecinos direccionada a realizar algún trabajo en común, seguido por una generosa comida que se comparte entre la comunidad (Takiruna Kichwa, 2013:1).

1.2.2. Legislación nacional para el tratamiento descentralizado de la ayuda no reembolsable

Como ya se ha descrito previamente, la Cooperación Internacional se ha concebido como una herramienta de apoyo para el alcance de los Objetivos Nacionales de Desarrollo contruidos en base a una lógica propia, que favorece el interés soberano por encima de los objetivos del sistema internacional y sus dinámicas. La naturaleza auxiliar de la cooperación internacional a nivel descentralizado se acoge a varios artículos constitucionales que hacen referencia a al ejercicio de competencias complementarias que refuercen el cumplimiento de competencias territoriales exclusivas (Constitución Política del Ecuador, 2008: Art.260). De esto se desprenden artículos como: el 262, numeral 9; 263, numeral 8; 264 numeral 14; y, 267, numeral 7; donde se hace mandatorio el traspaso y asimilación de la competencia de la Gestión de la Cooperación Internacional por parte de los GAD: como herramienta autónoma de apoyo en el cumplimiento de sus funciones principales.

Consecuentemente, existen referencias de la definición que el Estado ecuatoriano le da a la Cooperación Internacional desde el punto de vista económico en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), que explica:

Art. 65.- Cooperación Internacional No Reembolsable.- Se entiende por cooperación internacional no reembolsable al mecanismo por el cual la República del Ecuador otorga, recibe, transfiere o intercambia recursos, bienes, servicios, capitales, conocimientos y/o tecnología, con el objeto de contribuir o complementar las iniciativas nacionales para el logro de los objetivos de la planificación. La cooperación internacional no reembolsable proviene de fuentes externas de carácter público y/o privado de entidades y organismos que realicen ese tipo de actividades. A la cooperación internacional no reembolsable se la promociona, gestiona, ejecuta, se da seguimiento y evalúa a través de las entidades establecidas en el presente código.

Además del mandato constitucional, la cooperación descentralizada debe responder al ordenamiento jurídico del Código Orgánico de Organización

Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), promulgado en 2010, que dispone:

Art. 131: Gestión de la cooperación internacional.-Los gobiernos autónomos descentralizados podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de los objetivos nacionales, de sus planes de desarrollo y los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia. Se mantendrá un registro en el sistema nacional de cooperación internacional

Entonces, dicha competencia se traslada a las autoridades territoriales: provinciales, cantonales y parroquiales; la articulación de sus competencias se denomina cogestión: modalidad de gestión que junto con la concurrencia, intentan articular esfuerzos para solventar las necesidades territoriales creando consensos ante conflictos de competencias que se suscitan en el modelo estructural de gestión (Ortiz G. , 2015). Las juntas Parroquiales Rurales deben ejecutar 8 competencias principales:

- a) *Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.*
- b) *Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.*
- c) *Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.*
- d) *Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.*
- e) *Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.*
- f) *Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.*
- g) *Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.*
- h) *Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.*

Los tratados, acuerdos, convenios bilaterales que se puedan suscribir en el marco de la cooperación internacional deben observar normas internacionales como la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, que entró en vigencia 27 de enero de 1980, cuyo objetivo fue codificar el derecho internacional consuetudinario de los tratados y, además, desarrollarlo progresivamente. Entre la normativa secundaria que sustenta la cooperación internacional en nuestro país, podemos citar, el Decreto 699, Decreto 429,

Decreto 812, Reglamento Orgánico Funcional del CODCI, Resolución 009-CNC-2011, por el que el Consejo Nacional De Competencias transfiere la competencia de cooperación internacional a los GAD. El último instrumento contiene de forma específica las atribuciones de los GAD; sin embargo no proporciona lineamientos particularizados para cada nivel de descentralización ni les otorga funciones específicas; de manera que determina únicamente la obligatoriedad de su establecimiento, promoción y participación en espacios de articulación con el fin de identificar y priorizar agendas territoriales de desarrollo que puedan ser negociadas en tratados y acuerdos suscritos por el Ecuador (Consejo Nacional de Competencias [CNC], 2011: Art.13 y 14).

1.2.3. Funcionamiento de los gobiernos locales: una política de cooperación para la integración regional

Constitucionalmente, como ya se ha mencionado, la gestión de la CI a nivel descentralizado es una actividad que responde a los lineamientos establecidos por el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), instrumento que contiene las políticas, programas y proyectos públicos a los que se ciñe la ejecución del presupuesto del Estado; su observancia para los GAD es obligatoria, consecuentemente la construcción de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) deberá estar ligada a las 12 estrategias y sus correspondientes objetivos contenidos en el PNBV (Constitución Política del Ecuador, 2008:Art280).

Existen varios elementos conceptuales que dirigen la gestión de los GAD en materia de CI: el quinto objetivo del PNBV 2009-2013 demanda de estas estructuras político-administrativas la garantía de la soberanía y la paz a través del impulso de un proceso de inserción estratégica en la arena internacional empezando con el fortalecimiento de la integración latinoamericana. Para la consecución de este fin recomienda “*la alineación de la Cooperación Internacional con los Objetivos Nacionales para el Buen Vivir, institucionalizando mecanismos de rendición de cuentas y sistemas de evaluación permanente de su impacto*” (SENPLADES, 2009:24). De esto se desprenden tres lineamientos fundamentales que generan obligaciones para los GAD frente a la dinámica de la CI: el primero la alineación en función del propio camino de desarrollo; el segundo, el fomento de las relaciones

comerciales y de cooperación con otros gobiernos autónomos alrededor del mundo; y, la priorización de los ámbitos de intervención de la CI en el Ecuador.

Sobre esta base los GAD han asimilado la competencia de acuerdo a sus propias características y capacidades; en el caso de los GAD Provinciales y Municipales la tarea ha acarreado menos problemas y aunque ha evidenciado limitaciones también ha demostrado la existencia de importantes fortalezas; circunstancia que no se repite en el caso de los GAD Parroquiales Rurales, estructuras que no cuentan con la experiencia ni los recursos suficientes para emprender un proceso de asimilación de competencias con la misma capacidad que las instituciones más grandes; pese a las notables diferencias la capacidad de los tres niveles de gobierno, las exigencias en cuanto al proceso de asimilación son similares: en primera instancia se debe efectuar la planificación territorial donde se ha priorizado las actividades, servicios y productos públicos alineados al Plan Nacional, información que debe traducirse en cifras y consolidarse en los Presupuestos Participativos. Modalidad presupuestaria que utilizan los GAD y cuya estructuración económica es el elemento que vincula la teoría política con la práctica territorial, ya que debe construirse a partir de dinámicas que involucran a las comunidades en el proceso de toma de decisiones y priorización de obras que suplan sus necesidades, proceso que se justifica al empatar estas dinámicas participativas con los objetivos y planes de desarrollo territorial. Esto es uno de los efectos de la Interdependencia Compleja cuya influencia ha transformado las dinámicas de construcción del desarrollo, donde nuevas agendas son propuestas por las comunidades, vistas hoy como gestores del desarrollo y no únicamente como entes que asimilan el desarrollo procedente de una fuente teórica o fáctica externa (Dengbold y Martinusen, 2003:45).

Es necesario mencionar que la participación ciudadana en la construcción de desarrollo no solo se visibiliza durante procesos sociales de organización sino que por ejemplo, en el caso de las obras de infraestructura para el Buen Vivir su participación se traduce también en términos económicos, los GADPR aportan con la mano de obra a través de la minga, lo mismo ocurre en el caso de las Obras de Vialidad para el Buen Vivir y Espacio Público para el Buen Vivir(Ortiz, 2015:1); es en este punto donde confluye también la competencia de la CI ya

que la estructura de los presupuestos permite la inclusión de recursos procedentes de esta esfera; si bien el alcance y adición de los mismos no es mandatorio, se considera como un componente opcional que potenciaría los recursos otorgados por el Gobierno Central.

Desde SETECI se ha planteado un ciclo de gestión descentralizada de la CI donde el primer elemento es la configuración del Plan de Desarrollo Local, documento que debe ser analizado y compatibilizado con información contenida en el Banco de Información de Fuentes de Cooperación a fin de determinar el tipo de asistencia requerida y el agente cooperante que puede contribuir en su consecución. Para este proceso se ha determinado necesaria la asesoría de SETECI a través de su sistema de información desde donde también se puede efectuar el contacto con el cooperante. Desde este punto en adelante, la competencia pasa a ser estrictamente del GAD, que de acuerdo con la estrategia planteada por el Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador, se encargaría de establecer el contacto y proceder a la identificación de las precondiciones políticas que deben ser compatibles con los principios de gestión nacionales; este proceso requiere habilidad técnica en lo referente a negociación e interpretación de convenios, que frecuentemente existen en su modalidad de convenios marco que han sido firmados por el Gobierno Central y que delimitan el alcance de la participación de los cooperantes en su interacción con entidades gubernamentales y no gubernamentales nacionales (CONGOPE, 2010).

Una vez alcanzados los primeros acuerdos se procede a la elaboración del proyecto con la emisión de una propuesta que una vez aprobada por las partes debe suscribirse bajo la modalidad de Convenio Específico de Cooperación; este documento debe estar registrado en los sistemas de información oficiales para dar inicio al proceso simultáneo de ejecución y monitoreo. Posteriormente, concluido el proyecto se debe realizar una evaluación final de los resultados locales alcanzados, que deben ser publicados en el Sistema Nacional de Información de la Cooperación Internacional (CONGOPE, 2010). Es importante notar que en este proceso de gestión no se ha considerado un proceso de evaluación ex post, es decir un proceso que determine el impacto del proyecto

medido desde indicadores macro luego de algún tiempo de su culminación (ver Anexo 1).

Entre las herramientas con las que cuentan los GAD para la gestión de su competencia, en relación a la trascendencia de la integración al sistema internacional y el fortalecimiento de la integración latinoamericana, se encuentran los Hermanamientos, que según la Dirección de Cooperación Internacional del GADP Pichincha, es una modalidad de acuerdo de CI descentralizada que se celebra con el fin de acercar a los Gobiernos Locales, el enfoque de este tipo de cooperación está direccionado a la cooperación técnica y representa acuerdos de “*ida y vuelta*” es decir, generan obligaciones de cooperación para todas las partes intervinientes en el sentido de compartir experiencias y brindar asesoramiento y acompañamiento en procesos de réplica de proyectos exitosos (Cobos, 2015:2).

Si bien estos acuerdos no generan un flujo económico representativo, se han convertido en una de las modalidades más utilizadas; Pichincha por ejemplo, durante el período de estudio ha firmado 35 Convenios de Hermanamiento, de los cuales, al 2014, 18 se encuentran vigentes, 7 han sido parcialmente ejecutados y 3 han arrojado resultados de aplicación en proyectos territoriales (Consejo Nacional de Competencias, 2015:14).

A partir del análisis del funcionamiento de los procesos de gestión podemos iniciar la revisión de toda la articulación institucional que gira alrededor de esta dinámica, ya que como se ha podido observar, existe la participación de los diferentes niveles de gobierno en todas las etapas de acercamiento de los GAD a las entidades de la Cooperación. Esta vinculación entre los diferentes niveles ha generado la construcción de políticas que proceden de diferentes actores; la direccionalidad de surgimiento de la política (desde la base de la sociedad hacia la cima gubernamental o viceversa) es un factor de análisis para comprender el proceso de asimilación de la competencia de la CI.

1.3. Articulación de los niveles de gobierno para la construcción de la política integral para el manejo de la ayuda

El propósito de este apartado es analizar el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI), entidad que tiene como objetivo contribuir al logro de las prioridades de desarrollo del país, a través del fortalecimiento de la capacidad de negociación, gestión y ejecución de programas y proyectos que cuenten con financiamiento externo procedente de la CI; el SECI tiene la misión de procurar que los proyectos se alineen con las necesidades que han sido priorizadas por el Plan Nacional, para ello se hace necesario revisar, entre otros, a los actores que participan de este sistema: Ministerios coordinadores y entidades que representan al Ejecutivo como: SETECI, Comité de Cooperación Internacional (COCI), Ministerio de Relaciones Exteriores, SENPLADES; las Organizaciones no Gubernamentales y los Organismos de la CI; todos en función de su relación con los GAD parroquiales rurales y sus gremios: el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE) y el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE).

1.3.1. Estructuración de Redes Interinstitucionales para la Gestión de la Cooperación Internacional

El manejo de la competencia de la cooperación internacional analizada desde el mandato constitucional y el resto de cuerpos legales que configuran su administración requiere la formación de sinergias interinstitucionales que contribuyan a una óptima utilización de los recursos y potenciación de los resultados. Para iniciar el análisis de estas estructuras institucionales se debe iniciar por las estructuras más pequeñas: los GAD. El funcionamiento de los GAD en relación a la CI se efectúa a través del cumplimiento del resto de sus competencias: la planificación territorial, el fomento de la producción sustentable en los territorios, la gestión ambiental y la vialidad; consecuentemente, estas estructuras asumen la responsabilidad de la política pública en el desarrollo territorial donde los GAD Provinciales se convierten en la estructura con mayor alcance pues fungen como entes articuladores de la planificación mientras que las Juntas Parroquiales se encargan de recoger las

necesidades comunitarias y negociarlas con el Gobierno Provincial a fin de que se prioricen y efectúen (Riofrío, et al., 2013: 60).

En un estricto sentido administrativo la Junta Parroquial Rural se encuentra subordinada al Gobierno Provincial, según entrevista a O. Cobos de la Dirección de Cooperación Internacional del GADPP, es el gobierno provincial quien se encarga de la locación de un porcentaje de los recursos procedentes del Estado, en ocasiones también gestiona los recursos procedentes de la CI; sin embargo, esta actividad desde el discurso y la ley sería una de las gestiones que puede aportar la Junta para engrosar los recursos que el Gobierno le destina a través del intermediario provincial⁹. Así el flujo económico que haría posible la ejecución de un proyecto o programa territorial enlazado a los objetivos nacionales no tendría participaciones únicamente del Gobierno Central, lo que intenta alejar la tradicional percepción de Estado paternalista, sino que busca motivar la autonomía territorial, el empoderamiento y la gestión ética y transparente de potenciales recursos administrados con soberanía¹⁰.

Desde el punto de vista legal este proceso funcionaría de una forma eficiente; sin embargo cuando se inicia la aplicación de estos lineamientos el SECI identificó serias debilidades en las estructuras más inferiores de esta especie de pirámide política: las Juntas Parroquiales Rurales son estructuras político administrativas que asumieron la descentralización a través de una serie de modificaciones en sus atribuciones que se convirtieron en retos dada la inexistencia de un acompañamiento acorde a las características de estas pequeñas estructuras conformadas por líderes comunitarios, que en su mayoría carecen de capacitación especializada para el cumplimiento de su gestión; adicionalmente, la configuración de las juntas y los recursos con que éstas cuentan son reducidos: las juntas se componen de entre 5 y 10 personas de acuerdo al tamaño de la población a la que representan (Torres, 2010: 36).

⁹ Ver Anexo 2

¹⁰ Ver Gráfico 1

GRÁFICO 1
ESTRUCTURA DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN
LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LOS GAD



Fuente: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas)

Elaboración: Lilia Escudero G. (2015)

Cuando el presupuesto designado no lo permite, las juntas carecen de personal indispensable como: un asesor jurídico, un técnico en ingeniería, un contador y personal de apoyo de secretaría y logística; y esa es la generalidad en la provincia. Con respecto al financiamiento, existe inestabilidad en las perspectivas presupuestarias anuales ya que el Estado asigna el 21% del presupuesto General como fondos permanentes y un 10% para fondos no permanentes para todos los GAD del país; de esto solo el 6% corresponde a las juntas parroquiales con un reparto que difiere de acuerdo al tamaño y densidad poblacional así como manejo de prioridades desde el ejecutivo (Ministerio de Finanzas, 2013:2).

Las limitaciones económicas y de talento humano repercuten en aspectos relativos al conocimiento de la normativa nacional e internacional relacionada con el manejo de la cooperación, los mecanismos y procedimientos, el conocimiento de la oferta y sus características, experticia en elaboración de proyectos y experiencia en la creación de vínculos interinstitucionales con los cooperantes es así que el acercamiento de las autoridades locales rurales al resto de participantes de la cooperación se dificulta. Por otro lado, aquellos GAD rurales que han desarrollado procesos de interacción con la cooperación internacional actúan de manera desarticulada, con una pobre gestión de la información, nula evaluación de eficacia, cortos períodos de duración de vínculos institucionales y por tanto poca sustentabilidad de los proyectos financiados a través de esos mecanismos (Robles, 2013: 27).

La problemática que afrontan los GAD rurales tiene un alcance amplio: repercute en la construcción de agendas de desarrollo local en el que se involucre la participación de la cooperación; no existe una capacidad negociadora desarrollada que permita a estas estructuras plantear proyectos, discutir agendas y consolidar alianzas con los cooperantes liquidando la posibilidad de conformar sinergias que efectivicen los esfuerzos tanto gubernamentales como privados y atender las necesidades de la población en forma organizada y acorde a los objetivos de desarrollo del territorio (Cobos, 2013:3).

Para solventar estas dificultades y consolidar el Sistema de Gestión se planteó la conformación de Redes de CI, procedimiento a cargo del GAD Provincial. Entidad que tendría la responsabilidad de dar seguimiento a los movimientos de los Gobiernos Parroquiales en sus intentos por acceder a la Cooperación; en nuestro caso de análisis el GADPP ha realizado varios intentos por consolidar esta red desde el 2013 a través de una convocatoria a las Juntas Parroquiales de la provincia a ciclos de conferencias y mesas de trabajo que buscan contribuir a la creación de vínculos entre los dirigentes y las organizaciones que prestan ayuda en el territorio nacional; sin embargo, de acuerdo con entrevista realizada a L.,Buri (2014),funcionaria a cargo, este

proceso ha encontrado limitantes entre las que se puede contar : la falta de voluntad política, discrepancias entre las expectativas locales sobre lo que representa la CI y los verdaderos alcances que esta puede tener como contribuyente a los proyectos territoriales, excesiva competencia por el alcance de recursos, insuficiencia de los esfuerzos realizados, el personal del GADPP tiene obligaciones con sus propias competencias que no se atienden a cabalidad por su magnitud frente a su reducido número (5 personas). Lo que dificulta el seguimiento permanente a una gestión que deben efectuar las Juntas de manera autónoma¹¹.

1.3.2. Conflicto de competencias: centralismo vs autonomías

La representación internacional del Estado es una actividad exclusiva del Gobierno Central. Esta competencia es una de las 5 actividades que en la Constitución del 2008 se mantuvieron como competencias intransferibles dentro de un proceso de descentralización y autonomía planeado para ser amplio y progresivo; sin embargo de ello, se propuso la descentralización de la competencia de la CI conminando a los Gobiernos seccionales a participar de la comunidad internacional como actores de cooperación. Aun cuando desde una primera lectura esta cesión del poder de negociar con agentes internacionales podría verse como una transgresión a esa exclusividad del Estado, la estructura para su aplicación nos revela que en realidad el campo de acción de estos nuevos participantes está limitado. En el mapa de actores podemos encontrar al Gobierno Central Ecuatoriano representado por su Secretaría Técnica para la Cooperación Internacional misma que se apoya en el Ministerio de Relaciones Exteriores para validar su política; el siguiente nivel de gobierno lo conforman los GAD provinciales agrupados en el CONGOPE, los GAD municipales congregados en AME, y finalmente las juntas parroquiales con CONAGOPARE.

Todos los niveles tienen la facultad de gestionar la cooperación internacional, incluyendo los gremios; esto nos lleva a cuestionar la capacidad de las estructuras en su conjunto para lidiar con conflictos derivados de los intentos por atraer a la CI de manera individual, asumiendo que la tarea de

¹¹ Ver Anexo 9

construir redes para la CI a cargo del Gobierno Provincial no ha dado los resultados esperados, se puede decir que existe debilidad en la asimilación de este proceso, planeado como una actividad que integra a los diferentes niveles pero que no considera factores que lo debilitan: como la alineación política de los representantes de cada institución, las fortalezas y debilidades técnicas de cada uno de los eslabones, la voluntad de los líderes de ejercer la competencia y su capacidad institucional para ejecutarla (Cobos, 2015:4).

Frente a las debilidades y su difícil superación se ha generado el abandono de la competencia por parte de las Juntas Parroquiales, que no encuentran en ésta una herramienta útil a los intereses territoriales, sino que más bien se ha convertido en una fuente de conflicto con el resto de niveles de gobierno. A mediados de 2013, la dinámica mantenida por SETECI sufrió un cambio: con la consolidación del Proyecto Nacional del Cambio de la Matriz Energética y la priorización de sectores estratégicos SETECI pasó de ser un eje vinculante entre los GAD y la cooperación a ser un actor de atracción de recursos direccionados exclusivamente a engrosar el presupuesto para la consecución de dichas reformas (SETECI, 2014:2). El hermetismo de la institución frente a las necesidades de información del resto de niveles de gobierno ha generado malestar pues con esta re-centralización de la competencia, la gestión de las estructuras subnacionales se dificulta aún más (GADPP, 2015:3).

Desde el punto de vista de los gremios el principal conflicto surge cuando el Gobierno Central propone una política de autonomía que se sustenta en un proyecto creado a partir de un discurso que no se ajusta a los actos políticos; el desvío de los recursos procedentes de la Cooperación Internacional por parte de SETECI es una decisión que da cuenta de la capacidad del Gobierno de volver a centralizar una competencia cuyo proceso de descentralización previo nunca fue concretado ni evaluado; no obstante, esto no ha deteriorado las relaciones interinstitucionales ni fragmentado la voluntad de continuar contribuyendo con el proceso de gobernanza por parte de los gremios, de acuerdo con el CONGOPE, esta actuación gubernamental halla su sustento en el hecho de que la CI tiene una participación del 2% en los presupuestos

participativos de los GAD por lo que no afecta significativamente a su gestión (Rueda, 2015:2), la decisión se ha justificado además bajo la intención de acelerar la evolución de las obras que forman parte del Cambio de la Matriz Energética, que en su mayoría están en manos de ministerios y secretarías (SETECI, 2014:16); de modo que si bien SETECI se encuentra direccionando la cooperación hacia los proyectos centrales, los GAD mantienen su facultad de gestionar la cooperación a través de sus medios autónomos que debieron ser desarrollados durante 8 años de construcción de políticas (Cobos, 2015:4).

SETECI mantiene, por otro lado, que su función como articuladores de la política para la CI no ha cesado y se fortalece sobre los principios de solidaridad e inclusión, recordando que la competencia de gestión ha sido dada, la información generada por el proceso es pública y la entidad sigue alimentando al Sistema de Información de Cooperación Internacional para poner las ofertas de cooperación en conocimiento de los Gobiernos locales. Para esta institución ninguna dinámica ha cambiado y el conflicto de competencias es mínimo pues los parámetros de acción de cada actor están dados. Sin olvidar que si bien la gestión de la CI es una competencia descentralizada, las instituciones que la realizan se deben a un marco legal organizado desde la planificación nacional y las prioridades que el Gobierno Central considere pertinentes (Armijos, 2015:2)

1.3.3. Estrategias propuestas frente a la crisis de la cooperación: del discurso a la acción

A partir de 2009 y como consecuencia de la crisis del sistema financiero mundial, el flujo económico procedente de cooperación desde los países del Norte se redujo considerablemente, la crisis financiera internacional; concebida como una crisis “multifacética” por SETECI (2010), ha estremecido las bases del sistema tradicional de cooperación configurando una nueva realidad en la que se puede atisbar una serie de retos y oportunidades para los países que tradicionalmente han sido receptores de la ayuda. Desde la política ecuatoriana para el manejo de la ayuda, el 2009 marca un hito en la historia de la cooperación pues afloran a partir de una reducción de la capacidad de ayudar de los países del Norte, alternativas propuestas desde el Sur. Gabriela Rosero (2012) Secretaria Técnica de Cooperación Internacional, afirma que las propuestas del

Sur se convierten en herramientas soberanas y estratégicas para el posicionamiento de la región en la arena internacional. El desarrollo de nuevos mercados su exploración y el establecimiento de relaciones no tradicionales, más cercanas y beneficiosas puede ser una de las ventajas que la crisis le ha traído a una dinámica que tradicionalmente genera dependencia (Rosero, 2012:5).

La estrategia que se ha desarrollado para afrontar la crisis de la CI es la aplicación de dinámicas desde el Sur y para el Sur siguiendo el objetivo de potenciar y fortalecer las relaciones entre los países de la región. Según la entidad responsable, la crisis crea un momento coyuntural en el que los países en vías de desarrollo pueden empezar a romper las dinámicas tradicionales y empezar a proponer sus propios modelos de cooperación para el desarrollo; intentando superar la perspectiva que se tiene sobre la cooperación como una mera herramienta para potenciar los presupuestos y aprovechar su potencial como eje de la política exterior (Comisión Técnica Presidencial , 2013:12) esta intención, centrada en las lógicas de la Interdependencia Compleja y las visiones de última generación del desarrollo, se ha hecho efectiva a través de la promoción del Ecuador como ofertante de CI, proceso que al 2014 ha tenido como resultado la emprendimiento de tres convenios en los que el Ecuador funge como país proveedor de ayuda técnica, asistida a Uruguay, Chile y Colombia. Esto se ha conseguido gracias a la elaboración de un Catálogo de Cooperación en el que se han incluido proyectos y programas desarrollados por el Gobierno Nacional que han obtenido buenos resultados y son susceptibles de reproducción; entre ellos el Programa Manuela Espejo para la inclusión de personas con capacidades especiales (SETECI, 2013:2).

De acuerdo con la entrevista realizada en el Consejo Nacional de Competencias, estos avances en la configuración de la política nacional para la gestión de la ayuda marcan en cierto modo la evolución de los conceptos de cooperación y la intención de los países por superar los estigmas que crearon procesos de generaciones anteriores¹²; sin embargo a nivel descentralizado no se pueden aún extrapolar dichos logros. Como ya se ha referido anteriormente, la

¹² Ver Anexo 4

única herramienta que los GAD tienen para efectuar procesos de interacción en el marco de la cooperación técnica son los convenios de hermanamiento, que en su configuración primigenia y teórica siguen los principios planteados por el Buen Vivir y contribuyen al fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur pero que en la práctica, y en la particularidad de la provincia de Pichincha, no ha podido cumplir aún con las expectativas que genera (Rueda, 2015:1).

Echando una mirada al discurso, los GAD deberían estar en capacidad de brindar cooperación a otros actores subnacionales en prácticas y experiencias exitosas; sin embargo, y sin descartar el hecho de que esto pueda ser posible, estos procesos no se dan o son poco comunes. Una vez más esta circunstancia se le atribuye a la limitada capacidad de gestión que tienen los GAD parroquiales para asumir actividades que van más allá de sus competencias principales; la CI se ha convertido para estas pequeñas estructuras en una demanda legal difícil de cumplir, que por su naturaleza complementaria ha quedado relegada (Rueda, 2015:1). Esto pone de manifiesto que es el Gobierno Central a través de sus Ministerios y Secretarías la única entidad capaz de asumir la política que se plantea; demuestra que los gobiernos seccionales tienen aún un camino muy largo por recorrer hasta convertirse en actores cabales de la CI¹³.

¹³ Ver Anexo 4

CAPÍTULO II

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL: LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES, PARTICIPANTES ACTIVOS DE LA COOPERACIÓN

2.1. La Junta Parroquial Rural como gestor autónomo de Cooperación Internacional

Las juntas parroquiales son estructuras político-administrativas sobre las que recae la competencia de la Cooperación Internacional, delegación, que como ya se ha revisado, la realiza el Gobierno Central ecuatoriano en 2008 con el fin de permitir el acceso de las autoridades locales a oportunidades que apuntalen su gestión, especialmente en lo que se refiere al ejercicio de la autonomía en materia financiera. Esta decisión política representa la construcción de nuevos lineamientos para el cumplimiento de funciones que buscan el ingreso de los niveles de gobierno más pequeños en el sistema internacional. El desempeño de esta competencia demanda una serie de características y capacidades que ponen a prueba la practicidad de la política y sus instrumentos en la gestión sobre el territorio. A continuación se presentará información sobre las particularidades de las juntas parroquiales rurales que influyen en la articulación de un sistema para la cooperación cohesionado en función del alcance de los objetivos nacionales de desarrollo.

2.1.1. Capacidad técnica de los GAD rurales frente a las demandas de la Cooperación Internacional

De acuerdo con el Artículo 238 de la Constitución del Ecuador (2008) las Juntas Parroquiales Rurales son personas jurídicas de derecho público con autonomía política, financiera y administrativa, que dentro su ámbito territorial están encargadas de la prestación de servicios públicos enfocados al alcance del desarrollo integral sostenible y armónico de las poblaciones a las que representan y tienen el objetivo de convertirse en puentes para permitir al gobierno central un acercamiento mayor con la población; a pesar de que la denominación de Gobierno Autónomo Descentralizado llega de la mano de la última modificación del texto constitucional, la existencia de estas estructuras es anterior a la organización del Estado ecuatoriano como República en 1830, ya

que la organización política durante el período colonial otorgaba roles de importancia a las parroquias, es decir segmentos territoriales adheridos a una iglesia y su líder el párroco; poco a poco estos segmentos territoriales se organizaron creando las Juntas de Vecinos y las Juntas Parroquiales (Tobar Víctor, 2003:20). En la década de los 70 por mandato de la Ley de Reglamento Municipal, las Juntas Parroquiales se convirtieron en organismos auxiliares de las alcaldías o municipalidades; lo que ocasionó la pérdida de la representación jurídica de estas estructuras y su debilitamiento institucional (Almeida, 2011:35). Las Juntas Parroquiales recuperan sus capacidades de representación gracias a la Asamblea Nacional Constituyente de 1998. Año en el que se empiezan a introducir modificaciones enfocadas a la desconcentración de las funciones del Estado y aparece la figura de Gobierno Seccional Autónomo (Constitución Política del Ecuador , 1998: Art.228).

Pese al cambio de denominación que la Constitución del 98 dio a las Juntas Parroquiales, la mayor parte de sus atribuciones como organismos auxiliares a las municipalidades no fueron modificadas ni ampliadas. Esto mantuvo a la Junta Parroquial ejecutando funciones de tramitación y evaluación de la obra pública efectuada por los niveles superiores de gobierno. El desarrollo de los instrumentos legales se efectuó casi un año después de los comicios en los que las primeras autoridades parroquiales fueron elegidas: en octubre del 2000 se expide la primera Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales y en septiembre del 2001 se expide un Reglamento concebido para garantizar que las actividades de las Juntas estén alineadas al derecho (Diario Hoy, 2001:1) cabe mencionar que ambos documentos nacen de la intervención del Congreso Nacional de la época y el Ejecutivo, las Juntas Parroquiales no participaron en su construcción de manera directa. Uno de los puntos de mayor controversia dentro de este Reglamento fue su cuarta disposición transitoria donde se determina la asignación de 4.000 USD a cada una de las 789 juntas que realizó el Ministerio de Economía en septiembre de 2001 a fin de financiar la habilitación de las sedes institucionales de estas entidades cuyas autoridades entran en funciones tras un año de haber sido electas (Decreto Ejecutivo No. 1894, 2001:9).

Esto nos permite sostener que las Juntas Parroquiales Rurales en calidad de Gobiernos Seccionales Autónomos nacieron sin ley ni presupuesto (El Universo , 2004:1). Es así que la Junta Parroquial ha sido una estructura administrativa relativamente débil desde sus orígenes, su estructura estaba conformada por un presidente de junta y un secretario-tesorero; posteriormente se determina la necesidad de incrementar el número de representantes a través de una vicepresidencia y vocalías; la problemática económica sigue presente cuando en 2008 se determina que la competencia de la gestión de la CI se realiza sin la asignación de financiamiento económico alguno (CONAGOPARE, 2012:3).

La falta de presupuesto destinado al cumplimiento de la competencia es uno de los factores que ralentizan el proceso de asimilación. Sin la asignación de un presupuesto no se pueden desarrollar mecanismos de capacitación, contratación de personal técnico o subcontratación de consultorías encaminadas a la creación de las capacidades para enfrentar esta nueva responsabilidad (AGECI, 2010:14): Existen dos capacidades técnicas fundamentales para el ejercicio de la competencia de cooperación internacional: la planificación y la negociación. El sistema internacional y sus instituciones han consolidado dinámicas de interacción donde la elaboración de proyectos con base en la metodología del marco lógico es el principal requisito de acceso a recursos y apoyo técnico. El manejo de esta metodología permite la identificación y priorización de problemas, la formulación de estrategias de resolución, la evaluación ex ante del problema, la planificación operativa, monitoreo y evaluación así como evaluación ex post o análisis de impacto (CEPAL, 2012).

Un proyecto presentado bajo estos parámetros puede participar en los programas internacionales de financiamiento y aun cuando desde SENPLADES se ha dispuesto el manejo de esta metodología para la presentación de los Presupuestos Operativos Anuales (POA) las Juntas Parroquiales desconocen su funcionamiento y potencial en el ámbito internacional (Robles, 2013:10). Ante esta desventaja, CONAGOPARE, gremio que aglutina a las Juntas Parroquiales del Ecuador, empieza a gestionar proyectos de CI en coordinación con sus miembros, desarrollando así experiencia y procesos de asistencia técnica; es

importante mencionar que el gremio cuenta con una capacidad de negociación superior a la que tienen las juntas de forma individual; pero su negociación está supeditada a la política determinada por la SETCI. En el Informe de capacidad Operativa de Competencia de la Cooperación Internacional, el gremio de las juntas parroquiales concluye:

La capacidad de gestión de los gobiernos parroquiales rurales es muy diversa. Por los pocos recursos económicos que perciben la mayoría de los gobiernos parroquiales y el límite a los gastos administrativos, por el momento es muy difícil que todos los gobiernos parroquiales puedan contratar técnicos que se encargan (entre otros) de la gestión de la cooperación internacional. La gestión de la cooperación internacional será en gran medida “mancomunada”, mediante su Asociación provincial. A pesar de esto la mayoría de los gobiernos parroquiales si tienen experiencia en la gestión de algún proyecto o programa de cooperación internacional. Existe una gran necesidad de fortalecimiento institucional de los Gobiernos Parroquiales directamente en la gestión de la cooperación internacional (CONAGOPARE, 2011:25).

Al 2014, no existe una nueva evaluación general efectuada por una entidad estatal o gremio que permita evidenciar un mejoramiento en las capacidades de gestión, no obstante la participación de nuevos actores se hace más necesaria considerando que los rubros para el financiamiento del desarrollo se redujeron de forma progresiva tras la crisis del 2009 y que el Ecuador pasó de ser un país de renta media baja a un país de renta media alta según la clasificación del Fondo Monetario Internacional (SETECI, 2014). Es así que los procesos de concurso de fondos para financiamiento se han convertido en encarnizados intentos de captación donde las juntas parroquiales que participan lo hacen en condiciones de desventaja, aunque la generalidad determina que su participación es casi inexistente (Cobos, 2015:4).

2.1.2. Vinculación de los líderes comunitarios con las dinámicas de la oferta de la cooperación

La diversidad de los gobiernos parroquiales, su gran número y particularidades territoriales dificultan la tarea de determinar con precisión cuales son las dinámicas que permiten el contacto de los líderes parroquiales con la cooperación internacional; no obstante, a través de una consultoría externa, contratada por SENPLADES y efectuada por Balarezo Consultores en 2010, y tras efectuar una encuesta a 150 gobiernos parroquiales, se determinó que la CI

presente en los territorios no ha sido gestionada directamente por las juntas sino que se ha dado de forma circunstancial por un contacto personal entre la autoridad local y extranjeros que han visitado el territorio. En general estos proyectos aislados no responden a la articulación de agendas de desarrollo territorial, por lo que no se considera que sean un indicador de gestión de la competencia (SENPLADES, 2011:10).

Según la información de la consultoría, la competencia de la cooperación internacional es una de las actividades que menos se ha ejecutado por parte de las Juntas, ya que solo el 47% de las juntas encuestadas dijo dedicar tiempo a su cumplimiento, frente a actividades que demandan el tiempo y esfuerzo de los representantes comunitarios como: planificar, construir y mantener la infraestructura física (94%), vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos (88%), coordinar la gestión de obras con los Gobiernos Provinciales (86%), elaborar el plan parroquial rural de desarrollo y ordenamiento territorial (82%), promover la organización de los ciudadanos en barrios, comunas y recintos (64%). La justificación que manifiestan las Juntas encuestadas es que asumen que la CI es una actividad adicional a la autogestión que representa un potencial en el largo plazo (SENPLADES, 2011:10).

Esto nos muestra que si bien los líderes comunitarios reconocen la utilidad de la CI no demuestran interés en gestionarla como recurso para el fondeo de sus presupuestos, ni consideran que la CI pueda ser una opción al alcance de sus capacidades pues prefieren ejecutar sus proyectos con el apoyo de los niveles de gobierno: el 33% de las Juntas trabaja con en proyectos con el gobierno cantonal, el 68% de las parroquias encuestadas manifiesta que le da prioridad a la coordinación de proyectos viales con el gobierno provincial , 14% del total expresa que también ha trabajado en proyectos con otras parroquias mancomunidades y consorcios; y, solo el 18% indica que han desarrollado proyectos con cooperantes (Balarezo,2010:15) .

Otra realidad que se devela a partir del análisis de las dinámicas de vinculación de los líderes comunitarios con la cooperación es que muchas de las acciones desarrolladas por la CI se canalizan a través de ONG radicadas en el

territorio que no rinden cuentas al gobierno local; en el 83% de las Juntas encuestadas no existe un mapeo de los agentes de cooperación que llevan adelante proyectos en la comunidad (Centro de Información sobre la Cooperación Internacional, 2013:5).

SETECI ha identificado que una de las consecuencias de la débil vinculación entre los GAD Parroquiales y las entidades que realizan cooperación en el territorio es la duplicación de esfuerzos, el desperdicio de recursos económicos, e incluso el distanciamiento de la población frente a sus autoridades pues muchos de los servicios y asistencia que los GAD deberían prestar han sido asumidos por ONG y organizaciones vinculadas con la CI, esto desemboca en el debilitamiento de las autoridades seccionales y alcanza a toda la cadena político administrativa (Cobos, 2015:4).

2.1.3. Alineación de las agendas locales de desarrollo y la oferta internacional

La oferta de la CI responde a las agendas de desarrollo globales que se han configurado a partir la gestión de instituciones como la Organización de las Naciones Unidas. Algunas de las temáticas que han sido priorizadas en el concierto internacional son: la erradicación de la pobreza, la educación primaria universal, la equidad de género, mejoramiento de la salud materna y reducción de la mortalidad infantil, el combate contra enfermedades como el VIH y la malaria, la sostenibilidad ambiental y las relaciones internacionales. Todas estas temáticas corresponden a los Objetivos de Desarrollo del Milenio que se han convertido en programas auspiciados por las principales agencias de ONU y los países que brindan cooperación (ONU, 2015:2).

Estos programas, vigentes hasta 2015, se encuentran en un proceso de renovación dado el vencimiento del plazo estimado. Es por eso que se han planteado un proceso de consulta para la renovación de estas prioridades de desarrollo donde se han incluido ejes en los que predomina el enfoque de género y equidad, fortalecimiento de capacidades para la gobernanza, erradicación de conflictos, educación para la paz, seguridad alimentaria, energías

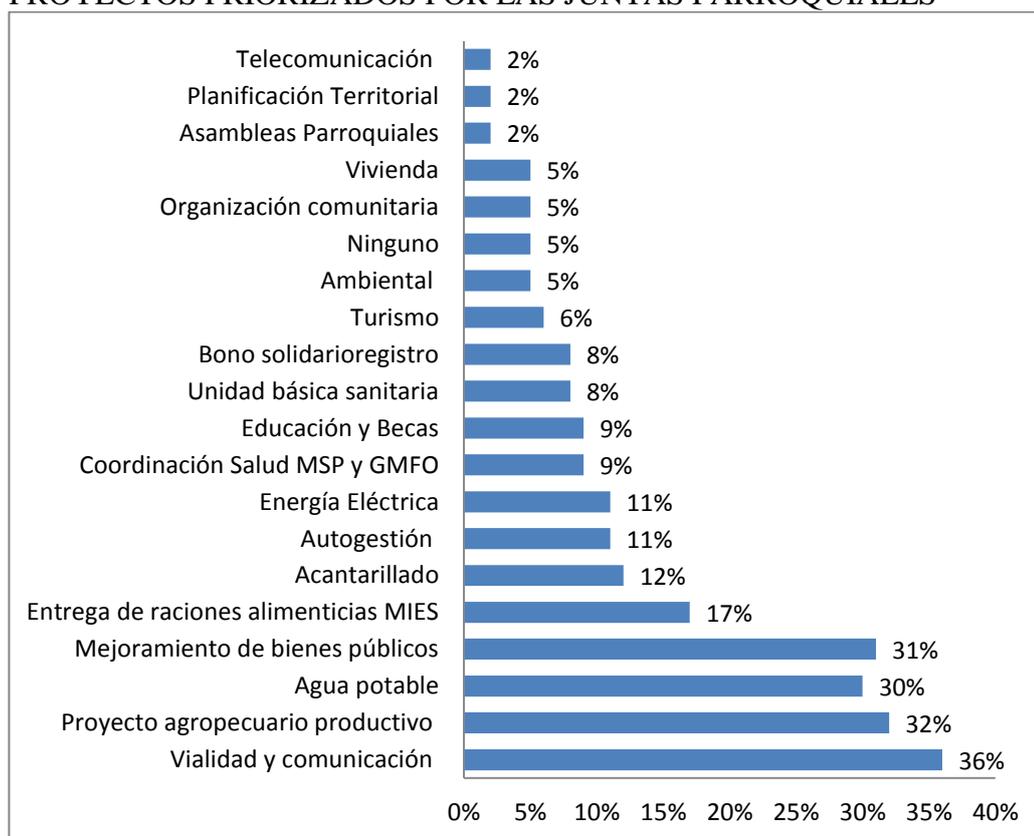
renovables, empleo y crecimiento económico y dinámicas poblacionales (Worldwewant, 2015:3).

La oferta de la CI no solo se ha desarrollado desde los oferentes tradicionales sino que también entran en el escenario nuevos actores, los cooperantes subnacionales, por ejemplo, que buscan ejecutar dinámicas de ayuda entre pares, con identidades políticas, administrativas y territoriales similares; sin embargo, en el caso de las Juntas Parroquiales, no existen unidades de gestión del territorio con características similares en los países de la región, aún los países fronterizos: Colombia y Perú, que destacan por ser los principales socios en materia de cooperación descentralizada, tienen divisiones territoriales disímiles donde la unidad más pequeña con autonomía en la competencia de la CI son los municipios y departamentos que tienen más afinidad con los GAD municipales y provinciales (Vich, 2005: 113).

Por otro lado, los intereses prioritarios del Ecuador en cooperación se orientan al fortalecimiento del talento humano nacional a través de la construcción de una plataforma de capacidades nacionales potente en el ámbito de la ciencia, tecnología e innovación y el fortalecimiento del sector productivo con énfasis a la economía popular y solidaria. Ambos ejes de intervención responden al esfuerzo del Gobierno Nacional por llevar adelante el cambio de matriz productiva (SENPLADES, 2009:103); no obstante, los objetivos de desarrollo de los territorios rurales son diferentes. Según la Estrategia de Desarrollo Rural de 2013 se busca impulsar la creación progresiva de una cultura corresponsable, solidaria y cuidadosa por los bienes comunes¹⁴, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, equidad en las responsabilidades ciudadanas, construcción de sociedades de convivencia solidaria, incidir en el cierre de brechas a través de la gestión de la política - social en los territorios y la articulación a las políticas productivas, partiendo de la comprensión de la ruralidad como un territorio pluricultural, plurinacional, multiétnico y multilingüe (Coordinación Intersectorial para el Buen Vivir Rural, 2013:2).

¹⁴ Bienes Comunes: suelo, aire, agua, animales y otros patrimonios, especialmente elementos naturales relacionados con el sustento de la vida humana, que son de propiedad comunitaria en el sector rural (Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza, 2014:2).

GRÁFICO 2
PROYECTOS PRIORIZADOS POR LAS JUNTAS PARROQUIALES



Fuente: Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (2011)

Elaboración: Escudero, L. (2015)

Es importante mencionar que más allá de la planificación para el desarrollo que efectúan los GAD rurales y las agendas que se construyen a partir de estos, hay que revisar las temáticas a las que estas estructuras dan mayor prioridad: de acuerdo con la información que arroja la encuesta realizada a 150 Juntas Parroquiales del país en 2013, los proyectos de vialidad y comunicación gozan de mayor aceptación ya que representan altos costos políticos generando mayor satisfacción en la ciudadanía, la ejecución de estos proyectos se realiza por parte de los GAD rurales tienen mayor incidencia aun cuando no es competencia exclusiva del GAD parroquial y debe ser coordinada con el Gobierno Provincial (CONAGOPARE, 2011:8). En un segundo plano se encuentran los proyectos de desarrollo agropecuario y productivo, seguidos por los proyectos de dotación de agua potable y mejoramiento de bienes públicos¹⁵.

¹⁵ Ver Gráfico 2.

Esta información se corrobora cuando se analiza la estructura de vinculación entre los diferentes niveles de gobierno, en la Provincia de Pichincha, las Juntas Parroquiales tienen un vínculo especial con el subproceso de Participación Ciudadana del Departamento de Desarrollo Comunitario e Inclusión Social, cuya principal función es la ejecución de procesos de socialización y formulación de proyectos que cubren necesidades poblacionales y que en un 85% son obras de infraestructura vial. Estos proyectos se manejan desde la modalidad de cogestión y rara vez se cuenta con rubros gestionados por los gobiernos parroquiales a través de la cooperación internacional (Ortiz , 2015:1).

Destaca el hecho de que en la oferta de CI ha reducido paulatinamente la ayuda financiera destinada a la construcción de infraestructura. La única agencia de cooperación en el Ecuador que brinda este tipo de apoyo es la Agencia de Cooperación del Japón (JICA), esta entidad ofrece diversos tipos de ayuda, entre ellos becas de capacitación, asistencia técnica a través de voluntarios en materia de educación y deporte. Sin embargo, con las Juntas Parroquiales se realizan acercamientos a partir del financiamiento de infraestructura, es el caso de puentes, casas comunales, rehabilitación de sistemas de riego, entre otros (Embajada del Japón en Ecuador, 2014:2). Durante las entrevistas realizadas, el Ingeniero Galo Ortiz, encargado de la Dirección de Desarrollo Comunitario y la Licenciada Olga Cobos, Directora de Cooperación Internacional, coinciden en que las Juntas Parroquiales Rurales mantienen una lógica de gestión donde sus objetivos están enfocados en el desarrollo de los territorios con base en la provisión de infraestructura, construcción de espacios públicos para el disfrute de los derechos ciudadanos y el mejoramiento de la calidad de vida; la obra de infraestructura, constituye para las autoridades locales una de las prioridades con mayor jerarquía lo que no necesariamente coincide con la oferta de Cooperación Internacional existente o difiere de las modalidades que los países donantes proponen¹⁶.

¹⁶ Ver Anexos 2 y 3.

Todas las particularidades descritas anteriormente han originado una necesidad de cohesión, la organización territorial ha demandado la creación de nuevas estructuras aglutinantes que fortalezcan a las entidades más pequeñas. A continuación se revisará cuál es el papel de los gremios, redes y mancomunidades. Entidades intermedias cuya participación intenta suplir las debilidades de los gobiernos seccionales en el ejercicio de sus funciones, siendo nuestra área de interés la gestión de la CI descentralizada.

2.2. El Rol de los gremios y plataformas políticas de menor escala en la estructuración de Redes de Cooperación

El presente subcapítulo constituye una descripción de los procesos asociativos de los que las Juntas Parroquiales Rurales han sido partícipes, enfatizando el papel que estructuras intermedias de organización política han tenido en los procesos de configuración de Redes de Cooperación Internacional. Se revisará la actuación de actores como las mancomunidades, el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGUPARE), la Asociación de Gobiernos Parroquiales de Pichincha (ASOGOPAR) entre otros. La información que se presenta a continuación tiene por objetivo ampliar la perspectiva institucionalista desde la que se analizará la problemática de la asimilación de la competencia de la gestión de la CI descentralizada en el Ecuador, especialmente en el Noroccidente de provincia de Pichincha y la influencia que éstas ejercen en la estructuración de políticas nacionales para la gestión de la cooperación; este apartado intenta develar los factores que participan en la construcción de una cadena articulada y políticamente cohesionada que afronte los desafíos de la cooperación internacional en un contexto de interdependencia compleja.

2.2.1. Las mancomunidades y la cooperación internacional

La Real Academia de la Lengua Española define al término Mancomunidad como una “Corporación o entidad legalmente constituida por una agrupación de municipios o provincias” (RAE, 2013). En el Ecuador, las mancomunidades son entidades creadas a partir de la voluntad política de los gobiernos seccionales para generar alianzas que les permitan afrontar

problemáticas cuya solución trascienda a las fronteras territoriales. Estas estructuras encuentran legitimidad como parte del Estado en el texto constitucional ecuatoriano, que en su Art. 118, numeral 6, manifiesta que *“pertenecen al Estado las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos”*. En el Art. 243 se amplía la información sobre la pertinencia y objetivo de las mancomunidades cuando se explica que *“las regiones, provincias, cantones y parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades a fin de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración”*(Constitución Política del Ecuador, 2008).

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización en su Art. 286 caracteriza a estas instituciones definiéndolas como *“entidades de derecho público, con personería jurídica, autónomas, con independencia administrativa y financiera”* (Registro Oficial No 303, 2010:125). Hasta agosto del 2014, el Consejo Nacional de Competencias, registró la existencia de 25 mancomunidades y 5 consorcios¹⁷; donde 19 de estos convenios corresponden a asociaciones entre municipios, 4 entre parroquias y 2 entre provincias. La motivación que encuentran los GAD para consolidar estas entidades está relacionada con la atención a zonas limítrofes, donde la temática que mayor incidencia tiene es la vialidad; no obstante, los programas de las mancomunidades tienen una variedad de propósitos que incluyen proyectos de sostenibilidad ambiental, manejo de desechos, construcción de infraestructura, entre otros (El Telégrafo, 2014:2). La existencia de estas estructuras surge de un complejo proceso de regionalización planteado por el Ejecutivo en 2007 y que busca una distribución político territorial más acorde con las necesidades de las comunidades y sus particularidades; sin embargo, este proceso de regionalización tampoco ha llegado a concretarse y el plazo para su consolidación es 2016 (Pabón, 2014:3).

Así, a fin de facilitar el cumplimiento de las competencias, los GAD tienden a asociarse y buscar estrategias de financiamiento de proyectos, que demandan inversiones importantes y que no competen a la jurisdicción del gobierno central; las mancomunidades incluyen en sus convenios la creación de

¹⁷ Consorcio: denominación que se ha otorgado a las asociaciones mancomunadas que no tienen una relación territorial directa, es decir los GAD que lo conforman no necesariamente tienen fronteras compartidas (CNC, 2013:3).

empresas públicas cuya capacidad de gestión se maximiza gracias a que los miembros comparten la inversión y las comunidades gozan de los beneficios; desde esa perspectiva las mancomunidades se han convertido en plataformas que llaman la atención de la cooperación internacional. De acuerdo con la Coordinadora local del Programa de Gestión Sostenible de los Recursos Humanos de la Cooperación Alemana (GIZ) el nivel de organización de las mancomunidades supera la capacidad que podría tener un solo GAD frente a procesos de planificación y ejecución de proyectos con recursos procedentes de la Cooperación. Cabe señalar que esta agencia participó, en calidad de cooperante, en procesos de creación de mancomunidades en todo el país, generando ciclos de capacitación y encuentros de para la difusión de buenas experiencias en materia de asociatividad (El Universo , 2013:2).

La Agencia de Cooperación Alemana, especializada en la ejecución de proyectos ambientales y de fortalecimiento de capacidades institucionales, apuesta por la vinculación de la cooperación con las mancomunidades; de acuerdo con el informe de intervención generado luego de participar como co-gestores de la Mancomunidad Mundo Verde, que congrega a las municipalidades de la Provincia de los Ríos, GIZ determinó que el aprovechamiento de los recursos procedentes de la cooperación se maximiza cuando los GAD se organizan ya que se maneja un solo proyecto de gestión, reduciendo los costos operacionales. El compromiso político que generan los convenios multiparte también es una garantía de transparencia y cumplimiento, se incrementa el número de beneficiados directos e indirectos por intervención y se comparten estrategias y experiencias que han dado resultado en territorios con características similares lo que reduce el riesgo de fallo en los procesos de planificación e implementación (Ministerio de Medio Ambiente, 2014:3).

En la Provincia de Pichincha, el GADPP cuenta con una Unidad encargada de la Gestión Interinstitucional y Mancomunidades que da seguimiento a los proyectos que lleva a cabo el Gobierno Provincial junto con provincias limítrofes como Esmeraldas, Santo Domingo, Imbabura y Napo; también monitorea los procesos llevados a cabo por las Juntas Parroquiales y

según información de esta entidad, en Pichincha existen 5 mancomunidades provinciales y 3 de las juntas parroquiales rurales (Díaz, 2014:2).

Una de ellas es la Mancomunidad del Noroccidente de Pichincha, entidad creada en octubre del 2014 y a la que pertenecen las municipalidades de San Miguel de los Bancos, Puerto Quito y Pedro Vicente Maldonado. Esta mancomunidad se creó con el objetivo de aprovechar el potencial turístico que la esta zona de la provincia ofrece y dinamizar las economías locales a través de actividades relacionadas con la prestación de servicios (GAD Municipal de San Miguel de los Bancos, 2014:2). Es necesario mencionar que el proceso de consolidación de la mancomunidad está siendo asistido por Esquel, organización no gubernamental, que prioriza intervenciones relacionadas con el fortalecimiento de los GAD y que cuenta con apoyo financiero de la Unión Europea (Esquel , 2015:1).

Es así que las mancomunidades se convierten en estructuras administrativas que han contado con la atención de las agencias de cooperación internacional desde su legitimación como entidades gubernamentales encargadas de la ejecución de proyectos territoriales. Aunque aparentemente, los GAD municipales y parroquiales han encontrado en las mancomunidades una solución a sus debilidades institucionales y han conseguido captar recursos de la cooperación internacional, no existe información oficial consolidada que nos muestre la magnitud de la participación de las mancomunidades como actores de la cooperación internacional emitida por SETECI u otro organismo encargado.

La falta de información consolidada es un indicador que nos habla del complejo proceso de regionalización, asociación y consolidación de alianzas entre los GAD y sus diferentes niveles. La reciente aparición de las mancomunidades es uno de los motivos que justificarían este vacío en lo instrumentos de información y registro del sistema nacional; sin embargo, en el último informe de gestión emitido por SETECI (2015), donde se ha resumido información correspondiente al período 2011-2014, se menciona de manera general, que los GAD abarcaron el 5,5% de la participación total de la CI, mientras que las Redes, denominación que no esclarece que tipo de

organizaciones han sido consideradas en el rubro, tuvieron una participación del 0,7% (SETECI, 2015). Por otro lado, existe información provista por los gremios y asociaciones nacionales; es decir, CONAGOPARE, AME y CONGOPE. Siendo el primero uno de nuestros objetos de estudio por su relación con los GADPR se analizará su participación y la de la asociación provincial ASOGOPAR a fin de determinar la influencia de estas entidades en la cohesión interinstitucional para la gestión de la cooperación.

2.2.2. El rol de los gremios y plataformas políticas locales: CONAGOPARE y ASOGOPAR.

La organización del Estado y todas sus estructuras está sustentada en la organización de las poblaciones desde sus núcleos más pequeños; la legitimidad de las instituciones del Estado se construye a partir de la calidad de los vínculos que éstas tienen con las organizaciones sociales de las que surgen las propuestas políticas para la conformación del gobierno (Áreas, 2013: 115). Desde esta perspectiva institucionalista, se hace necesaria la revisión de las estructuras de organización que intermedian entre el gobierno central y las juntas parroquiales: el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE¹⁸) y en la Provincia de Pichincha la Asociación de Gobiernos Parroquiales (ASOGOPAR). Estas estructuras se distinguen de las mancomunidades ya que congregan a todas las juntas, en el primer caso, del país; y en el segundo caso, de la Provincia a fin de representarlas permanentemente mientras que las mancomunidades existen para gestionar proyectos puntuales en zonas geográficas delimitadas. Según el Art. 313 del COOTAD, los GAD en cada nivel de gobierno, tendrán una entidad asociativa de carácter nacional que podrá contener a una serie de asociaciones basadas en la afinidad geográfica o en el planteamiento de objetivos comunes (Registro Oficial No 180, 2011:3).

CONAGOPARE nace con la misión de articular los objetivos y estrategias de los GADPR con el resto de niveles de gobierno, contribuir a la preservación de la autonomía y fortalecer las capacidades de sus miembros a

¹⁸ CONAGOPARE puede prestarse a confusiones con CONAJUPARE, que corresponde a una denominación anterior de la misma institución; cambia su nombre en 2008 cuando las Juntas Parroquiales reciben la denominación de Gobiernos Parroquiales.

través de la configuración de programas de asistencia técnica, capacitación y acompañamiento. Objetivos que se cumplen a través de 4 subprocesos: en primer lugar, los procesos gobernantes, en los que intervienen la Asamblea Nacional de GADPR, el Consejo Directivo, el Directorio Ejecutivo y el Comité de Gestión; tienen la función de crear políticas y mecanismos de integración. El siguiente subproceso corresponde a la esfera operativa y busca desarrollar el soporte técnico a través de la gestión de proyectos de cooperación con entidades públicas, privadas, nacionales e internacionales, a cargo de la Dirección Nacional Técnica de Planificación Proyectos y Cooperación de la CONAGOPARE. Esta organización, cuyo primer estatuto data de 2005 ha tenido una unidad responsable de la gestión de la CI desde entonces, con la misión específica de *“gestionar la suscripción de convenios y proyectos de cooperación interinstitucional a favor de los organismos de Régimen Parroquial Rural”* (CONAGOPARE, 2011: 7); que aún cuando no hace referencia directa a la cooperación internacional, ha servido como justificación jurídica para la ejecución de gestiones que involucran el soporte de entidades internacionales desde su proceso de constitución en el que intervinieron fondos del Programa Diálogo 21 financiado por Naciones Unidas, cooperación técnica bilateral con GIZ de Alemania, la Universidad Andina Simón Bolívar, la Universidad Sorbona de París, entre otros. De acuerdo con la autoevaluación de capacidad de gestión, esta entidad, al 2014 tenía una capacidad instalada de 10 años en el ejercicio de la cooperación internacional (CONAGOPARE, 2011:8).

En 2008 los gremios de los diferentes niveles de gobierno se plantearon el alcance de 3 objetivos para el desarrollo de la Estrategia para la Cooperación Descentralizada, objetivos que se cumplirían en 2015:

Los GAD y sus gremios están posicionados como actores nacionales (además del Gobierno Central) con voz propia en las relaciones internacionales. Los GAD, a nivel parroquial, cantonal y provincial, gestionan la cooperación internacional en función a la planificación nacional y local y sus competencias generando política pública. Los GAD son el referente de la cooperación descentralizada en los territorios a través de la gestión multinivel de acuerdo al marco jurídico establecido, a una matriz de competencias que delimite claramente los campos de acción de cada nivel de gobierno y asumiendo la competencia como corresponde: con eficacia y eficiencia, coherencia y equidad (CONGOPE, 2008:8).

Metas que de acuerdo con el CNC deben reformularse, ya que no son coherentes con la capacidad de asimilación de estas entidades y las estrategias que no han llegado a concretarse como un sistema sólido de gestión (Rueda, 2015:2). La información disponible nos muestra, sin embargo, que el tratamiento de la CI desde las plataformas organizativas nacionales ha contribuido con el ingreso de los GADPR en los procesos de cooperación ya que el 14% de la totalidad de las Juntas Parroquiales encuestadas en 2011 por Balarezo Consultancy manifestaron que sus gestiones en materia de cooperación se canalizan a través del gremio nacional (CONAGOPARE, 2011:25).

De acuerdo con Olga Cobos, Directora de Gestión de la Cooperación Internacional del Gobierno de la Provincia de Pichincha y coordinadora de Red de Cooperación Internacional Provincial, el principal fallo para el incumplimiento de las metas trazadas por los gremios es que no se ha logrado asentar la política estratégica formulada en relación a procesos de gobernanza multinivel, política que demanda la conformación de equipos de trabajo o mesas de discusión que congreguen a los actores que planifican, los actores que ejecutan y los actores que negocian con la cooperación a fin de articular la demanda de cooperación con las ofertas disponibles en los sistemas de información creados por la SETECI. *“Este proceso organizativo”*, explica, *“no se ha fortalecido al interior de los GAD y por tanto no ha trascendido tampoco a los gremios”*(Cobos, 2015:3).

En el caso de ASOGOPAR, el gremio de la provincia de Pichincha, su gestión se ha apoyado en las contribuciones que realiza el GADPP a la configuración de la Red de Cooperación Internacional a través de una asignación presupuestaria destinada a la capacitación que en 2014 ascendió a 19000 USD y se reflejó en los gastos requeridos para la socialización de un proyecto de ordenanza que contiene el Modelo de Gestión de CI para Pichincha y que se encuentra en estudio para su aprobación, así como dos talleres de capacitación con la participación de agencias de cooperación y GADPR (GADPP, 2014:1). Es así, que si bien estas instituciones tienen limitaciones, su rol como transmisores de las demandas de las Juntas, es importante, ya que contribuyen a la configuración de políticas que cohesionen y articulen las acciones sobre el

territorio; actividad que sería más compleja si no se contara con estas entidades asociativas por el número de juntas y todas las particularidades que estas presentan.

2.2.3. Limitaciones en la toma de decisiones conjuntas: voluntad política y cogestión

Como hemos constatado, la asociación de los gobiernos locales en gremios y alianzas territoriales ha sido efectiva en el mejoramiento de sus capacidades para el cumplimiento de competencias; no obstante, en el caso de la cooperación internacional, los procesos de asentamiento de las políticas todavía no permiten un manejo totalmente articulado. Esta aseveración que nace de los representantes de las Redes de Cooperación y asociaciones antes descritas se hace más palpable al revisar los procesos operativos de articulación de proyectos concretos dentro de las asociaciones.

En ASOGOPAR, por ejemplo, se replica la observación dada por Cobos: el trabajo de planificación articulada se dificulta, con la particularidad de que ingresa un factor político importante: la pertenencia de las autoridades locales a diferentes organizaciones políticas, partidos y movimientos. Según Gabriel Noroña, titular de esta organización (ver Anexo 10) *“siempre han existido discrepancias entre las autoridades de los Gobiernos Parroquiales al momento de configurar estrategias conjuntas”*, este dirigente, presidente de la Junta Parroquial de Pintag y perteneciente a Alianza País explica que: *“pese a los esfuerzos por generar participación existen distanciamientos entre los miembros debido a su identidad política que no permite, especialmente a aquellos que pertenecen a la oposición, avanzar al mismo ritmo que las demás juntas”*(Noroña, 2015:2).

Es necesario comprender en este punto que la red de articulación institucional para el funcionamiento de la cooperación internacional desde los GADPR se asemeja a una tabla de doble entrada, donde existen dos ejes de interacción institucional. Por un lado, en la cima del eje vertical de autoridad gestora de la política está SETECI, que comparte este nivel con entidades como SENPLADES que generan y avalan los procesos de planificación nacional y el CNC que vigila el cumplimiento de las actividades competencias en el resto de

niveles. Estas tres entidades deben sujetarse al discurso que maneja la Presidencia de la República y su Ministerio de Relaciones Exteriores. Estos tres primeros peldaños están configurados con base en el proyecto político de la Revolución Ciudadana por lo que mantienen una sola línea de acción. Estos niveles superiores ejercen una suerte de control sobre las acciones que realizan los GAD a fin de que éstos trabajen en función de los objetivos nacionales y dentro de las políticas y lineamientos dados por el Gobierno Central. Al llegar a los niveles descentralizados se percibe que pese a que están en el mismo nivel de autonomía sus estructuras, capacidades, formas de asociación y necesidades son diferentes; así también las tiendas políticas a las que pertenecen sus autoridades¹⁹

TABLA 1
CONFIGURACIÓN DE LAS INSTITUCIONES QUE INTERVIENEN EN LA
CI POR COMPETENCIA Y ARTICULACIÓN POLÍTICA

NIVEL	INSTITUCIÓN			COMPETENCIA
1	Presidencia de la República			Tienen la competencia exclusiva de las relaciones internacionales y generan política pública
2	Ministerio de Relaciones Exteriores			
3	CNC Dispone y evalúa el cumplimiento de competencias	SENPLADES Planifica el Desarrollo Territorial	SETECI Articula la política para la cooperación, evalúa su efectividad y asiste a los niveles inferiores de gobierno También se encarga de la cooperación internacional centralizada	Generan las disposiciones e instrumentos para la de aplicación de la política
GOBIERNO CENTRAL				
GOBIERNOS DESCENTRALIZADOS				
4	CONGOPE	AME	CONAGOPARE	Tienen la competencia de la cooperación y pueden ejercerla de forma individual o colectiva
5	Mancomunidades y Asociaciones			
6	GAD Provincial	GAD Municipal	GAD Parroquial Rural	
<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="width: 15px; height: 15px; background-color: #c8e6c9; margin-right: 5px;"></div> Niveles 1-2-3 :Responden a una sola lógica de gobierno pues persiguen el proyecto político nacional </div>				

¹⁹ Ver Tabla 1

- Niveles 4-5-6 : Su lógica de gobierno debe estar articulada al proyecto nacional, pero sus representantes pertenecen a tiendas políticas diversas que se hacen cargo de las particularidades territoriales y sus intereses de desarrollo propio. Además son autónomos.
- GADPR: Persiguen una lógica de gobierno sobre territorio, el más cercano a las necesidades de la población; por lo que están interesados en la ejecución de obra visible que dé cuenta de su gestión frente a la comunidad. Procesos de CI generalmente no coinciden con estos intereses o requieren mayor inversión de tiempo y recursos económicos por lo que la actividad es dejada de lado.

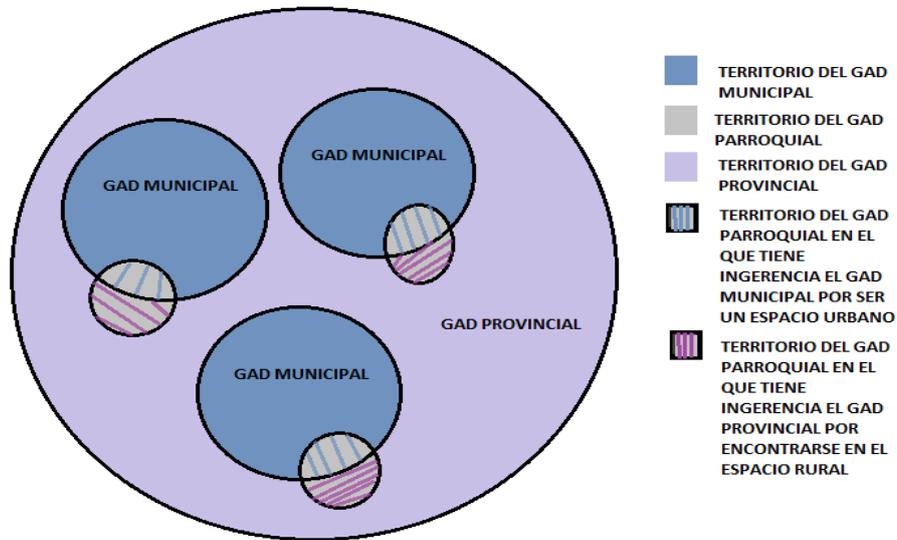
Fuente: CONGOPE-IAEN 2013

Elaboración: Lilia Escudero 2015

Las relaciones entre las autoridades provinciales, municipales y parroquiales se pueden retratar en una serie de tres círculos concéntricos, cuya jurisdicción no siempre está bien definida ya que el territorio de la provincia lo conforma el territorio de los municipios, y el territorio de estos está formado por el territorio parroquial; en el caso de los municipios, estos se dedican a generar desarrollo en la cabecera cantonal, pero también en la zona céntrica semiurbana existente en las parroquias rurales (ver Gráfico 3). Mientras que los GADPR se encargan del desarrollo de las zonas rurales, donde también tiene jurisdicción el Gobierno Provincial, pues tiene la facultad de actuar sobre todo el territorio (Registro Oficial No 303, 2010).

Para poder actuar sobre territorios compartidos entonces se aplican dos dinámicas o procedimientos de gobierno: la autogestión y la cogestión. La cogestión, es la capacidad para actuar de forma conjunta en la consecución de un proyecto a través de presupuestos participativos, donde el Gobierno Provincial invierte un porcentaje del total o contribuye con la maquinaria, estudios técnicos y materiales mientras que la Junta Parroquial se encarga de la mano de obra, logística y otros menesteres (GADPP, 2014:1).

GRÁFICO 3
 DIAGRAMA DE JURISDICCIÓN TERRITORIAL DE LOS NIVELES DE
 GOBIERNO DESCENTRALIZADO



Fuente: Cobos, O. y Ortis, G.
Elaboración: Lilia Escudero (2015)

Es en este punto donde la voluntad política de hacer cooperación se pierde, la CI es una actividad discrecional que permite a las juntas decidir si se efectúa o no y ante las dificultades que representa es rápidamente abandonada como oportunidad, limitando la planificación a la utilización de los recursos fijos procedentes del Presupuesto General del Estado, la contribución de los Gobiernos Provinciales y los ingresos procedentes de algunas tasas impositivas que las juntas parroquiales rurales reciben (Ortiz, 2015:3). Luego de revisar las estructuras institucionales, validar las ventajas que se derivan de los procesos de descentralización y realizar una descripción del intrincado proceso de asentamiento de las políticas en el territorio y sus instituciones encargadas es necesario profundizar en los conflictos consecuentes a la asignación de la CI como competencia de la que participan todos los niveles de gobierno.

2.3. La descentralización de la gestión de la Cooperación Internacional, una fuente de conflicto.

La aparición de la cooperación descentralizada es una de las nuevas realidades globales. La descentralización y la autonomía territorial son dos procesos que vienen configurándose en el Ecuador desde 1998 y que al 2008

toma un nuevo curso, pues el proceso se encarrila en una nueva lógica de desarrollo; la diversificación de los actores en capacidad de gobernar y representarse a sí mismos en el entorno internacional es un factor que habla de grados mayores de representatividad de la sociedad civil en la arena internacional, fenómeno, que desde la perspectiva de la Interdependencia Compleja supone la aparición de nuevas fuerzas, capaces de proponer una nueva forma de crear desarrollo (Nye, R.O. Keohane y J.S., 1977:41).

Aun cuando este proceso de cambio genera efectos positivos en las dinámicas de la cooperación, su aplicación práctica genera estragos en la configuración institucional de los Estados y demanda modificaciones sustanciales en sus relaciones internas. En el Ecuador este desarrollo crea conflictos que serán analizados a en los siguientes subtítulos; las fuentes de estos problemas son: el espíritu coyuntural que las autoridades otorgan a la autonomía, la conciliación de los intereses territoriales frente a las voluntades políticas divergentes y la influencia real de la descentralización como argumento para defender una mayor participación de las poblaciones en la toma de decisiones políticas.

2.3.1. La autonomía, una temática coyuntural

La autonomía es una atribución que faculta a los GAD a ejercer su gestión política, económica, tributaria y administrativa de forma independiente del Gobierno Central; aun cuando existen cuerpos legales que regulan estos procesos, como el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) y la Constitución, no han sido suficientes para evitar la instrumentalización de la autonomía en conflictos políticos entre los GAD y el Gobierno Central.

Esta problemática ha merecido la intervención del Ejecutivo, que en noviembre del 2014 propuso una serie de enmiendas constitucionales enfocadas a cubrir varios vacíos jurídicos que propician ambigüedades y contribuyen a una interpretación coyuntural del concepto de autonomía (El Telégrafo , 2014:1).

Este antecedente puede ser ejemplificado al analizar los conflictos de transferencia de la competencia de Tránsito a la Municipalidad de Guayaquil²⁰, o la identificación de ambigüedades en las competencias sobre la infraestructura de Salud y Educación, de las que el Gobierno Central tiene la rectoría pero los GAD tienen la facultad de mantener y administrar; procesos que si bien no se cumplen por ser financieramente imposibles delatan la existencia de brechas que quedan fuera del control de la ley y permiten a los GAD actuar a discreción en diversas circunstancias (El Telégrafo, 2014:2).

En el caso de la competencia de la Cooperación Internacional ocurre un fenómeno similar; si bien la CID es una de las competencias delegadas a las autoridades locales, la autonomía, faculta a dichas instituciones a decidir si la competencia será efectuada o no, considerando que no existe un mecanismo vinculante que permita a la sociedad civil o al Gobierno Central exigir la rendición de cuentas sobre este aspecto, muchos GAD optan por abandonarla y depender únicamente de las asignaciones económicas del presupuesto nacional y los ingresos fiscales locales (Cobos, 2015:5). La autonomía y la descentralización son dos elementos que han configurado un proceso de organización territorial importante y que ha contribuido a la estructuración de un estado cercano a las poblaciones, donde desde el discurso, se facilita la participación ciudadana y se articula la política para el buen vivir desde los núcleos organizacionales más pequeños; no obstante, permite discrecionalidad que no siempre tiene efectos positivos en las dinámicas de gobernanza (Pauta, 2014:2).

La problemática ha afectado aspectos de suma importancia y ha desencadenado dificultades que conflictúan el ambiente político nacional, al punto que en mayo del 2014, se propuso, desde la Asamblea Nacional, un proyecto de ley que busca la creación de una Junta de Regulación y la Superintendencia de Territorio y el Suelo, encargados de vigilar el cumplimiento

²⁰ El alcalde de Guayaquil se niega a recibir la competencia de la administración de tránsito argumentando deficiencia en los montos asignados para su cumplimiento y suficiente capacidad legal para rechazar la imposición de una nueva competencia en calidad de gobierno autónomo descentralizado; por otro lado el Gobierno Central exige que se asimile esta función argumentando que el financiamiento del proceso se ha efectuado de forma legal y que la alcaldía utiliza ese argumento para evitar comprometerse políticamente al tener que decidir sobre las tarifas de transporte público, decisión cuyas consecuencias tienen un costo político y electoral de importancia (El Comercio , 2014:2).

de las competencias a partir de la creación de modelos de gestión. Para Natasha Rojas, representante del Movimiento Popular Democrático, esta iniciativa limitaría la autonomía y capacidad de decisión de los GADya que permite a los funcionarios de la Superintendencia intervenir en los GAD por denuncia o requerimiento ciudadano convirtiéndose en una entidad que ejercería un papel siniestro cuyo fin sea la concentración del poder centralista en desmedro de los procesos de autonomía que se han conseguido (En Marcha, 2014:2). Más allá de la divergencia de opiniones sobre la pertinencia de este proyecto de ley, su aparición devela la magnitud del conflicto que genera la interpretación de la autonomía en relación al cumplimiento de las competencias y el modelo de gestión que siguen los GAD para su consecución.

2.3.2. Conciliación de las prioridades locales, provinciales y nacionales de desarrollo frente a la asignación de recursos procedentes de la ayuda

En la estructura del Estado ecuatoriano que hemos estado dilucidando, podemos decir que el número de actores se ha incrementado debido a la descentralización y la otorgación de autonomías a los gobiernos locales; la transición de un Estado unitario-centralista a otro descentralizado autonómico nos lleva a un nuevo modelo en el que los procesos de conciliación de prioridades para la planificación del desarrollo territorial se vuelven más complejos ya que no se trata únicamente de la delegación de funciones a una institución sino de la redistribución del poder central, distribución que idealmente debe ser equitativa y democrática. Esto supone distribuir el poder desde dos ejes: vertical y horizontal en los niveles nacionales, intermedios y locales²¹. Pasar de un Estado centralizado a uno descentralizado implica una rearticulación de criterios que funcionan transversalmente: lo territorial frente a lo sectorial, la autonomía vs. la dependencia, la representación ante la delegación, y la diversidad contra la igualdad (Carrión, 2011:376).

En el plano de lo territorial frente a lo sectorial, nos encontramos con que la entidad rectora de la CI en el país, SETECI, ha limitado radicalmente su función como articuladora de estos procesos en los territorios; en 2014 sus

²¹ Ver Tabla 1

políticas de gestión abandonan el enfoque de territorialidad para regresar a un enfoque sectorial ya que se vuelca a la tramitación de la AOD para fondar los presupuestos que el Gobierno Central destina a los Sectores Estratégicos y el Cambio de la Matriz Energética (SETECI, 2014:14). Estos elementos de la planificación nacional, si bien están encaminados al fortalecimiento del sistema económico y la generación de mayores oportunidades para la población están concebidos desde una lógica macro que no necesariamente es compatible con las aspiraciones territoriales de las organizaciones parroquiales rurales, espacios territoriales que todavía se encuentran en procesos de desarrollo que demandan obra de infraestructura, vialidad, servicios básicos, educación; es decir, las prioridades locales desde la perspectiva de la junta parroquial rural no tienen una perspectiva que les permita compatibilizar sus metas con los objetivos sectoriales del gobierno central (Batallas, 2013:27).

El siguiente punto de conflicto es la autonomía vs. la dependencia, conflicto que se hace visible en los GADPR: entidades que han sido elevadas al mismo nivel de representatividad que las municipalidades y los Gobiernos provinciales aun cuando su capacidad de gestión todavía depende de estas grandes estructuras. Cabe señalar que esta dependencia está ligada a uno de los elementos decisivos: el factor económico, como ya se describió en el primer capítulo, la estructura de creación de presupuestos participativos para la ejecución de obras es un proceso de cogestión donde el grueso del presupuesto corresponde a las aportaciones que el GAD Provincial transfiere anualmente a las Juntas²², una de las circunstancias que ejemplifican esta realidad es el tipo de negociación que realizan los GAD Parroquiales Rurales con los GAD Provinciales para la asignación de recursos: las parroquias que a fin de compatibilizar los objetivos de desarrollo con los objetivos provinciales y tener acceso a los recursos económicos y técnicos acumulan dichos presupuestos durante varios períodos hasta que los montos justifiquen obras de infraestructura con un alcance que justifique la participación del GAD Provincial, durante este tiempo el GADPR ve reducida su actividad de gestión de desarrollo a la utilización de recursos generados por la parroquia a partir de la distribución de

²² Ver Gráfico 1.

algunos impuestos y el aporte del Gobierno Central (Ministerio Finanzas, 2010:25). Es así que los GADPR todavía muestran fuertes rasgos de dependencia del gobierno central dejando su calidad de autonomía en duda.

En el caso de la competencia de la CI el plano de la representación vs. La delegación adquiere un significado que debe esclarecerse: los GADPR han recibido por delegación la gestión de la CI; no obstante, la función de representación todavía está concentrada en los niveles centralizados del estado. Desde los instrumentos legales dispuestos por CNC y SETECI los GADPR pueden firmar acuerdos internacionales y actuar como partes de los mismos, pero esta atribución debe ejercerse única y exclusivamente a través de Convenios Marco que han sido efectuados por el Ejecutivo. De ahí que la cooperación descentralizada, es decir entre agentes iguales, tiene una participación del 0,7% de total, mientras que la cooperación efectuada entre un GAD y organismos de acercamiento bilateral, representa el 65% (SETECI, 2015:18) una vez más se revela la intervención del Gobierno Central en el acercamiento de las pequeñas estructuras a las entidades cooperantes. Si desde los organismos internacionales de cooperación, se concibe que cooperar desde el ámbito local o desde la sociedad civil organizada supone una oportunidad de llevar a cabo una política y unas acciones de solidaridad libre de condicionamientos políticos y/o comerciales (PNUD, 2013:1), entonces esta característica puede verse afectada al limitar el accionar de agentes descentralizados.

Finalmente, en lo que concierne al plano de la igualdad frente a la diversidad, encontramos que la heterogeneidad de las características de los GADPR es una consecuencia de los procesos disímiles de desarrollo que se han dado en las zonas rurales, no solo en la fortaleza de sus estructuras o la capacidad de autogestión que éstas puedan tener como territorios o sus particularidades culturales; sino también desde el punto de vista político y participativo: así encontramos que los territorios rurales y sus instituciones administrativas son mucho más débiles que aquellas de las zonas urbanas y que del mismo modo existen zonas rurales con mayor desarrollo, capacidades, infraestructura y objetivos de crecimiento comunitario que otras; por lo tanto, es

difícil decir que existe una verdadera cohesión en los esfuerzos interinstitucionales por crear una política para el manejo de la cooperación que integre las necesidades de cada eslabón de esta cadena. La política nacional se ha entregado a estas instituciones de forma vertical sin contar con una participación real en el proceso político de configuración de sus facultades.

CAPÍTULO III

EL IMPACTO DE LA AYUDA EN LOS TERRITORIOS: EXPERIENCIA DEL GAD PARROQUIAL MINDO (GADPRM)

3.1. Institucionalidad de la Cooperación Descentralizada en el territorio

En el siguiente apartado se analizará la Cooperación Internacional descentralizada en la jurisdicción de la Parroquia Rural de Mindo. A fin de caracterizar su experiencia como actor de la cooperación. Es necesario señalar que dicha caracterización no busca convertirse en un paradigma ya que, como se citó anteriormente, la experiencia en CI de los GAD en Pichincha es dispar. Es así que este caso de estudio busca ejemplificar la hipótesis planteada y los razonamientos que preceden a este acápite; los puntos que se revisarán son: la estructura institucional de la Junta Parroquial de Mindo, las competencias que cumple sobre el territorio, la vinculación del GADPR con los oferentes de Cooperación presentes en el territorio y los ejes de desarrollo que definen las temáticas que aborda la cooperación en el área.

3.1.1. Estructura de la autoridad parroquial

La parroquia Mindo está ubicada a 70 Km de Quito, al Noroccidente de la Provincia de Pichincha en un valle subtropical localizado a 17 km en línea recta del cráter del volcán Guagua Pichincha; a esta parroquia se accede a través de la vía Calacalí - La Independencia y su jurisdicción se encuentra en la zona de influencia del Bosque Protector Mindo- Nambillo. Contiene a los recintos de: Pueblo Nuevo, Cooperativa 1ero de Mayo, El Cinto, Santa Rosa, Saloya, San Tadeo y Cunuco. Abarca una superficie de 274,03 km² con una altitud promedio de 1.224 msnm. Limita al norte con las Parroquias Gualea y Nanegalito; al sur con la Parroquia Lloa; al este con la Parroquia Nono y al oeste con la Parroquia urbana, cabecera cantonal San Miguel de Los Bancos (Instituto Espacial Ecuatoriano, 2014). Mindo es la única parroquia rural del cantón San Miguel de los Bancos (ver mapa en Anexo 5).

Como unidad política, el territorio de Mindo fue declarado parroquia el 20 de mayo de 1861 durante el mandato de Gabriel García Moreno. Al 2010,

bajo esta jurisdicción política se encuentra una población aproximada de 3482 habitantes (INEC , 2010:4). En el período 2009-2014 esta institución estuvo presidida por Miguel Patiño perteneciente a Alianza País partido Avanza, tras las elecciones seccionales de febrero del 2014 ésta dignidad fue asumida por Fidel Yahuachi perteneciente al Movimiento Avanza (Consejo Nacional Electoral , 2014:2); no obstante desde abril del 2015 y tras una serie de eventos políticos que desembocan en la revocación del mandato, asume la presidencia de la junta la Lic. Lilián Salazar (Salazar, 2015:1).

La Junta Parroquial está conformada por el presidente y 5 vocales quienes tienen la responsabilidad de organizar el cumplimiento de las 8 competencias exclusivas, coordinar las competencias concurrentes y garantizar la participación de la población en los procesos de gobierno local. Cada uno de los miembros de la junta asume su cargo a partir del número de votos que haya alcanzado en elección popular, siendo el presidente de la junta quien haya obtenido el mayor número de votos y sus vocales el resto de candidatos en orden de votación. Esta dinámica de organización comunal busca garantizar la representación de todas las organizaciones participantes en la toma de decisiones, en el caso de la actual administración, encontramos 2 miembros procedentes del movimiento Alianza País, 2 miembros del partido político Avanza, y un miembro del Movimiento de Ciudadanos Activos, organización política cantonal de San Miguel de los Bancos (Consejo Nacional Electoral , 2014:1).

La Junta Parroquial de Mindo mantiene una organización lineal-staff es decir que se respeta la jerarquía del presidente de la junta como líder comunitario y representante institucional pero las actividades de gestión se realizan en equipo, trabajando bajo la modalidad de meta cumplida; es decir, que todos los miembros contribuyen al cumplimiento de un proyecto puntual hasta finalizarlo; actividades paralelas como representaciones, reuniones y talleres son delegadas a las vocalías a través de un sistema de turnos donde se prioriza las actividades que tendrán un impacto directo en el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad; además se establecen comisiones

permanentes encargadas de dar trámite a los requerimientos de la comunidad cuando sea necesario²³.

Esta forma de administración ha permitido a los miembros cumplir con los requerimientos de la comunidad como: completar el sistema parroquial de agua potable, extender la red de alcantarillado, coordinar la construcción de un centro de salud equipado y funcional, impulsar el mejoramiento de las instalaciones de las unidades educativas públicas locales, tramitar la construcción y reparación de las vías, alumbrado público, sistemas de conectividad, puentes, áreas deportivas, apoyo a las asociaciones para el fomento productivo, organización social, coordinación con los agentes de resguardo policial, y un apoyo constante en la lucha contra los depredadores de los recursos naturales (Pazmiño, 2014:1).

TABLA 2
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL GADPR MINDO

Proceso Gobernante	Asamblea General				
	Gobierno Parroquial en pleno				
Proceso Ejecutivo	Presidente				
	Vocales				
	Comisiones				
	Educación cultura y deportes	Vialidad e infraestructura	Asuntos sociales y productivos	Medio ambiente y turismo	Seguridad y Transporte
Proceso Operativo	Secretaria	Tesorera	Mantenimiento	Servicios Ocasionales	

Fuente: Salazar, 2015

Elaboración: Lilia Escudero 2015

La Junta Parroquial ocupa un edificio ubicado en el Parque Central, mismo que fue financiado con presupuesto gubernamental. La infraestructura está constituida por: Construcción: 160 m², con sala de reuniones, 4 oficinas, baterías sanitarias de hombres y mujeres, cafetería. Muebles y equipos: 3 equipos de cómputo, 3 impresoras con escáner, 1 infocus, teléfono fax, radio de emergencia de la cruz roja, radio de emergencia OCP, teléfono celular OCP, archivadores, sillas, internet, escritorios, mesas, pantalla de proyección,

²³ Ver Anexo 6.

concretera, moto guadaña y herramientas de jardinería. En lo que concierne al talento humano, además del Presidente del Gobierno Autónomo Descentralizado, existen 4 vocales, 1 Secretaria, 1 asesor contable, 1 persona de mantenimiento, 1 persona que realiza servicios ocasionales como asesor legal.

Dentro de las funciones que cumple cada uno de los vocales no se ha considerado a la competencia de la gestión de la Cooperación Internacional como una actividad permanente, dentro de la estructura tampoco se cuenta con personal calificado o con experiencia empírica en la gestión de CI.

3.1.2. Competencias del GAD parroquial en la jurisdicción territorial Mindo

El GADPR Mindo debe cumplir con 8 competencias determinadas por el COOTAD para la administración del territorio rural asignado a su jurisdicción; la primera competencia es: *“Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial”*. A fin de dar cumplimiento a este mandato la junta parroquial tiene la responsabilidad de elaborar el Plan de Desarrollo Parroquial, cuya vigencia es de 4 años, y debe elaborarse bajo una metodología participativa; el Plan de Desarrollo parroquial vigente fue elaborado en 2012 con la participación de los niveles descentralizados de gobierno provincial y parroquial siendo el Eco. Gustavo Baroja el prefecto provincial de Pichincha y el Sr. Miguel Patiño, Presidente de la Junta Parroquial durante el período 2009-2012 (Yaguachi, 2014:3).

La planificación parroquial está basada en 5 lineamientos en los que se cuenta: la reducción de inequidades sociales y la satisfacción de necesidades básicas a través de la aplicación del desarrollo endógeno; Coordinación y gestión sectorial, articulación intergubernamental, articulación con el Plan Nacional del Buen Vivir; y, la promoción de la participación, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de ordenamiento territorial reconociendo la diversidad de identidades (GADPR Mindo, 2012:17).

Dentro de este proceso de planificación se ha configurado la Visión parroquial, declaración que dice:

Mindo al año 2025, Corazón de la biodiversidad provincial y referente nacional e internacional, goza de un ambiente de bienestar y paisaje natural, con ciudadanas y ciudadanos responsables del área urbana y rural, sensibilizados y motivados en la protección de sus recursos culturales y naturales, participando activamente, y comprometidos con autoridades, instituciones públicas y privadas en el manejo del ecoturismo, protección y desarrollo sostenible de los recursos. Cuenta con normativas especiales que protegen su patrimonio cultural y natural. Promoviendo los requisitos para ser declarado Patrimonio Natural de la Humanidad, ante organismos competentes como la UNESCO (GADPR Mindo , 2012:5).

De esto se desprende la misión institucional del GADPR Mindo:

El gobierno parroquial cogestor del desarrollo armónico entre sus habitantes y el entorno, coordina con las autoridades y la ciudadanía el cumplimiento de leyes, metas y objetivos. Fomenta los planes y acciones incluyentes, con miras al desarrollo de la sociedad basadas en las normas del buen vivir; es custodio de los recursos, patrimonio de las nuevas generaciones (GADPR Mindo , 2012:5).

Y consecuentemente se ha construido un modelo de gestión que incluye al resto de competencias con una proyección hasta 2025, año en el que la Parroquia debería alcanzar metas de desarrollo económico y social, como la reducción de la pobreza y pobreza extrema en un 45%, metas ambientales como la Declaratoria de Patrimonio Natural de la Humanidad, y otras.

La planificación que se ha estructurado, con la participación de los tres niveles descentralizados de gobierno, a partir de insumos informativos y técnicos procedentes de las instituciones ministeriales del gobierno central involucradas, incluye 6 líneas estratégicas, 17 programas y 42 proyectos²⁴. Es necesario recalcar que este proceso de planificación se efectuó con la asistencia del Departamento de Planificación del GADPP, institución que juega un papel articulador en procesos que requieren de la participación de técnicos especialistas en planificación; sin la intervención de esta instancia de gobierno no se hubiese podido consolidar la agenda de desarrollo. (Salazar, 2015:4)

²⁴ Ver Tabla 3.

TABLA 3

MODELO DE GESTIÓN DEL GADPR MINDO 2012-2025

Líneas Estratégicas	Programas	Proyectos
Ambiental	Patrimonio Natural de la Humanidad	Actualización, aprobación y ejecución del Plan de Manejo del Bosque Protector Mindo Nambillo. Plan de Manejo de Recursos Hídricos. Estudio de estrategias de incremento de incentivos para conservación. Plan de manejo de bosques privados
	Recuperación y cuidado Ambiental	Implementación de la policía forestal local-comunitaria. Inventario periódico de flora y fauna.
	Prevención de Riesgos	Plan de Manejo de Riesgos Ambientales. Plan de contingencia parroquial (COE - PARROQUIAL).
Desarrollo Productivo	Turismo Sostenible	Plan de Ecoturismo Sostenible. Plan de capacitación turística. Implementación de infraestructura turística (tubing, rapel, canyoning, balnearios) Plan de seguridad turística. Diseño, planificación y construcción del Centro de Facilitación Turística en la Y de Mindo.
	Territorio competitivo e innovador	Plan de capacitación en gestión de operaciones agropecuarias, de bajo impacto ambiental Plan de fortalecimiento de capacidades humanas para inserción laboral digna. Diseño, planificación y Construcción del Centro de investigación científico
	Seguridad alimentaria	Creación y fomento de huertos orgánicos y frutales familiares, escolares, asociaciones, comunitarias, con asesoramiento técnico adecuado.
	Infraestructura logística competitiva	Diseño y construcción de un área adecuada para comercialización de productos alimenticios de proveedores. Diseño, planificación y construcción del centro de capacitación, producción y comercialización artesanal
Social y cultural	Mente sana cuerpo sano	Programas de control social en drogas y alcoholismo. Plan y campañas de capacitación nutricional.
	Protección social	Estudio, diseño, planificación y construcción del Centro de Atención para el adulto mayor Mantenimiento y ampliación de guardería
	Identidad cultural	Inventario histórico cultural y prácticas ancestrales. Plan de Recuperación de los espacios de la vía antigua con diseño de un corredor biológico
Movilidad, energía y conectividad	Vialidad	Implementación de un plan de mantenimiento rutinario para la vía principal y las vías secundarias. Estudio de regularización del flujo vehicular. Diseño, planificación y construcción del terminal terrestre.
	Movilidad segura	Implementación de plan de señalización integral para Mindo, elaborar proyecto (zona urbana y rural) Estudio y aplicación del Plan de rediseño vial y peatonal de la zona urbana, contemplando la posible peatonización de la vía principal del centro poblado incluyendo puentes, puentes badén y alcantarillas. Plan de Movilidad Integral para mejorar la calidad de servicio interno, con mejoramiento de rutas, vehículos, costos y seguridad, que contemple el área urbana y rural Diseño, planificación y construcción del intercambiador de la Y de Mindo
	Movilidad alternativa	Implementación de un Plan de ciclovías y áreas

		peatonales
Gestión del territorio	Gestión local eficiente	Estudio para el fortalecimiento de la gestión del GAD-PMINDO y la consecución de fondos propios. Creación del peaje en la "Y" de Mindo.
Asentamientos humanos	Agua segura	Implementar planes maestros de dotación de servicios agua potable
	Manejo sostenible de desechos	Implementar planes maestros alcantarillado Mejoramiento del sistema de manejo de residuos sólidos
	Desarrollo territorial sostenible	Plan de uso del Suelo y Normativa de desmembraciones y fragmentaciones. Código de arquitectura de Mindo. Plan de regulación urbana.
	Ornato territorial	Mejoramiento de imagen y equipamiento urbano y rural Implementación de eco parques (3 en Pueblo Nuevo, Primero de Mayo y cabecera parroquial) Mejoramiento del parque central de la parroquia Diseño, planificación y construcción del malecón en el Río Canchupi
	Vanguardia educativa	Implementar un instituto superior con carreras técnicas, orientadas o conectadas con la actividad local (turismo, ambiente, tecnología). Mejoramiento del equipamiento del sistema educativo, apoyados con tecnología con subsidios de empresa pública y privada. Reordenamiento del sistema educativo con el complemento de subsidios que apoyen el tema. Escuela del Milenio.
	Deporte y recreación	Diseño, planificación y construcción del coliseo parroquial. Mejoramiento del complejo deportivo.

Fuente: GADPR Mindo 2012

Elaboración: Lilia Escudero 2015

La planificación realizada, muestra un cronograma donde al período 2009-2014 se finiquitaron 6 proyectos y se dio inicio a 23 más, mientras que del trabajo de la directiva 2014-2019 se espera la culminación de 24 proyectos y el inicio de 10. Las competencias exclusivas están reflejadas en la planificación territorial; no obstante, no se ha incluido en el documento ningún protocolo de gestión que determine las estrategias de acercamiento a los organismos internacionales de cooperación.

De hecho, las formas de financiamiento determinan, en orden jerárquico a las siguientes fuentes: ingresos propios recaudados por tasas e impuestos, recuperación de cartera vencida, recaudación de las contribuciones especial de mejoras, revisión de ordenanzas por cobro de tasas e impuestos, ingresos provenientes de la Ley del 6% para los GADPR, recursos provenientes de convenios interinstitucionales con organismos públicos, privados, organizaciones comunitarias y ONG, recursos provenientes de entidades seccionales provinciales y nacionales, créditos internos con el Banco del Estado y otros organismos

nacionales; y, finalmente, la cooperación internacional no reembolsable (GADPR Mindo, 2012:22).

3.1.3. Vinculación del GAD Parroquial de Mindo a la Cooperación Internacional

La Cooperación Internacional Descentralizada a nivel parroquial es una actividad que no se ha desarrollado de forma directa en la jurisdicción rural de Mindo, ya que el acercamiento de esta estructura política a las instituciones oferentes de cooperación se ha dado a través de ONG presentes en el territorio; de acuerdo con un mapeo de actores efectuado en 2009 por personal de la Dirección de Gestión de Cooperación Internacional del GADPP, en el territorio del Cantón San Miguel de los Bancos (que incluye a la parroquia de Mindo) operan 34 organizaciones no gubernamentales que funcionan con fondos internacionales; lo que no significa que todas estén vinculadas al trabajo con alguno de los niveles de gobierno; la Junta Parroquial de Mindo, no posee convenios interinstitucionales y únicamente reconoce la existencia de 6 entidades: Fenpidec Child Found, Rotary Internacional, Fundación Salem, Mindo Cloud Forest y el Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo; organizaciones que de una forma u otra se han acercado a la Junta Parroquial pero que no han generado trabajos mancomunados (Yaguachi, 2014:2).

Las organizaciones mencionadas dirigen proyectos permanentes en diferentes ejes de desarrollo en los que se ve involucrado el GADPR Mindo de forma indirecta, ya que para la ejecución de algunas de sus actividades se ha solicitado la colaboración de la Junta Parroquial en calidad de agente administrativo del territorio; no obstante, el GADPR Mindo, en el período de estudio no ha asumido un papel de socio o ejecutor; donde en el primer caso la ONG se encargaría de la ejecución de los proyectos mientras que el GAD se convierte en un agente tutelar de responsabilidad compartida cuya principal función es la de monitoreo y evaluación.

En el caso de Mindo, el proceso de vinculación con las ONG es el resultado de la coexistencia de la entidad gubernamental y estas organizaciones sociales que se afincaron en el territorio de forma independiente. La

proliferación de fundaciones y asociaciones se da en la década de los 80, cuando el proceso de crecimiento de la parroquia y las necesidades insatisfechas de la población generaron un tejido social que surge de los Comités Barriales y Asociaciones Campesinas. Al 2012 se contaba con 16 organizaciones civiles locales y una internacional con domicilio en la parroquia.

TABLA 4
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL LOCALIZADAS EN EL TERRITORIO DEL GADPR MINDO

Nombre	Función	Observación
Asociación de Ganaderos nuevo Rumbo	emprendimiento productivo	Local-Organización autosustentable
Comunidad de Ganaderos Orensés	Conservación natural y cultural	Local- cuenta con apoyo económico internacional
Fundación Vida Activa	Conservación, educación ambiental, manejo de residuos sólidos y reforestación	Local- brinda apoyo a escuelas a través de programa de intercambio docente
Fundación Puntos Verdes	Conservación, educación ambiental, manejo de residuos sólidos y reforestación	Local. Organiza el conteo navideño de aves, monitoreo y registro de especies
Vista Verde	Proyectos de educación, comunitarios y ambientales	Local- No tiene financiamiento
Asociación de Guías naturalistas	Capacitación profesional	Local- recientemente legalizada
Asociación de Guías de Tubing	Capacitación profesional	Local- organización autosustentable
Centro de Desarrollo comunitario 1ro de Mayo	Desarrollo comunitario	Local- organización autosustentable
Comité Pro mejoras de Pueblo Nuevo	Desarrollo comunitario	Local- recientemente legalizada
Comité pro mejoras de San Tadeo	Desarrollo comunitario	Local- organización autosustentable
Comité Pro mejoras San José de Sayola	Desarrollo comunitario	Local- organización autosustentable
Comité Pro mejoras de Ganaderos Orensés	Desarrollo comunitario	Local- organización autosustentable
Comité Pro mejoras de San Bernabé	Desarrollo comunitario	Local- organización autosustentable
Fundación Vida y Esperanza de Adultos Mayores y Personas con capacidades diferentes	Servicio social para el adulto mayor y personas con capacidades diferentes	Local- no tiene infraestructura
Asociación de Artesanos	Emprendimiento productivo	Local- no tiene infraestructura
Asociación de la 3ra edad luz y vida	Servicio social, alimentación, recreación de adultos mayores	Local- organización autosustentable
Fundación de Fempidec-Childfund	Apadrinamiento de los niños de todo el cantón. Desarrollo productivo	Fondo de cooperación norteamericano
Núcleo de la Pequeña Industria Pueblo Nuevo	Desarrollo productivo	Local- organización comunitaria
Corporación Ecológica Amigos de Mindo	Conservación	Local- financiamiento internacional
Cooperativa San Miguel de los Bancos	Ahorro y crédito productivo	Local- entidad financiera privada
Fundación Alternativa	Ahorro y crédito productivo	Local- entidad financiera privada

Fuente: GADPR Mindo 2012

Elaboración: Lilia Escudero 2015

Más allá de la vinculación que el GADPR Mindo tiene con ONG y otras organizaciones de la sociedad civil su relación con otros actores de la cooperación internacional es débil; de acuerdo con Lilián Salazar, Presidente de la Junta Parroquial desde abril del 2015, y según expuso durante una entrevista, la CI es una valiosa herramienta que está a disposición de las autoridades locales, sin embargo acceder a ella de forma independiente representa un proceso que demanda la inversión de tiempo y recursos económicos que los miembros de la junta no pueden aprobar sin que exista una garantía de éxito, ya que, según explica, para presentar un proyecto a la CI es necesario realizar un complejo proceso de planificación y la Junta Parroquial depende para ello del GAD Provincial de Pichincha y su Dirección de Planificación, entidad con la que se han realizado procesos como la elaboración del Plan de Desarrollo, documento en el que se basa la gestión de la organización parroquial.

Entre los requerimientos de la CI están la presentación de la planificación elaborada en formatos de marco lógico, alianzas estratégicas con organizaciones de la sociedad civil, alianzas con otros GAD o mancomunidades. Estos procesos representan barreras logísticas importantes; donde la planificación y presentación del proyecto de acuerdo a los tiempos y especificaciones reglamentarias es el paso más difícil y trascendental²⁵. En el territorio existen proyectos independientes financiados por Cooperación Internacional, gestionados por ONG que no tienen su domicilio en la parroquia, un ejemplo de ello son la Fundación Esquel, Fundación Salem y la Corporación para la investigación, capacitación y apoyo técnico para el manejo sustentable de los ecosistemas tropicales, cuyas sedes se encuentran en San Miguel de los Bancos y Quito respectivamente (ECOPAR, 2015:1).

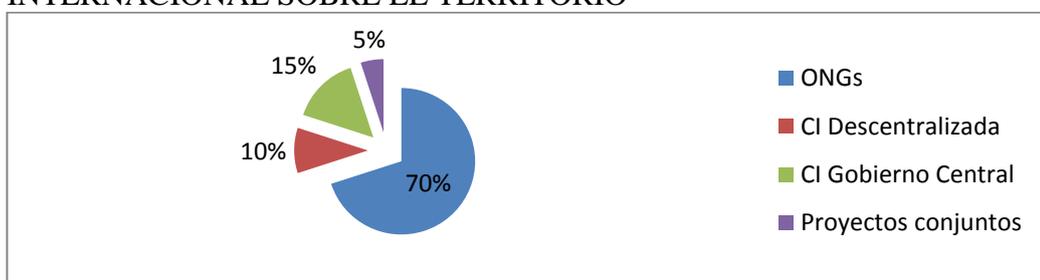
En este punto es necesario mencionar que el GADPR Mindo, no cuenta con información sistematizada de la presencia de organizaciones o individuos que trabajan con fondos procedentes de la CI y cualquier dato al que los miembros de la Junta han accedido proceden de conversaciones informales e incluso rumores (Salazar, 2015:3).

²⁵ Ver Anexo 7.

3.1.4. Temáticas de la Cooperación en la zona

La Cooperación Internacional que se desarrolla en el Cantón San Miguel de los Bancos, que incluye a la parroquia de Mindo, corresponde, en un 70% a proyectos de entidades privadas que canalizan los fondos de la ayuda a través de sus propias agendas de desarrollo; el 10% corresponde a la participación de los gobiernos locales; ya sea la parroquia, la alcaldía o el GAD provincial; otro 10% corresponde a procesos en los que se han articulado instituciones del gobierno central, gobiernos seccionales y sociedad civil y finalmente el 15% corresponde a las gestiones de alguna entidad del gobierno central, actuando de forma independiente²⁶. Estas cifras denotan la desarticulación de los esfuerzos y la reducida participación de los GADPR del cantón en los proyectos financiados a través de CI; sin embargo, existe cooperación en esta jurisdicción y es necesario analizar en qué temáticas se ha fortalecido la experiencia de las instituciones y si éstas son acordes a los procesos de planificación territorial.

GRÁFICO 4
PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES DE LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL SOBRE EL TERRITORIO



Fuente: Consejo Nacional de Competencias 2015

Elaboración: Lilia Escudero 2015

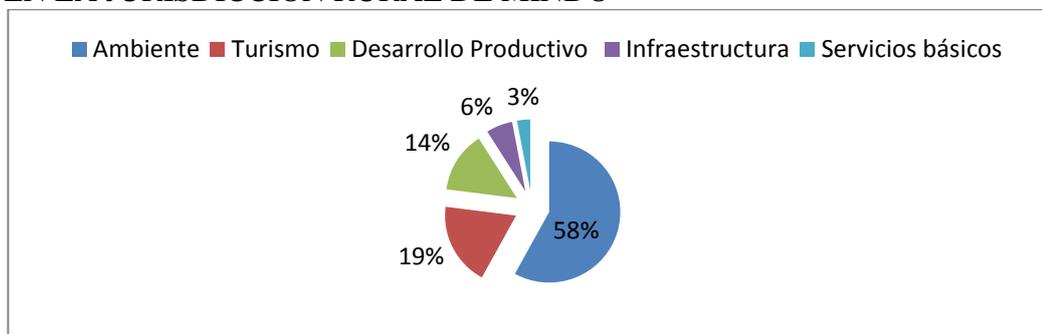
Por sus características geográficas, el valle de Mindo es considerado un punto de concentración de la vida silvestre del bosque nublado de las estribaciones de la cordillera andina; lo que ha contribuido a que esta zona se convierta en un santuario biológico reconocido a nivel internacional, especialmente por la riqueza ornitológica que ha conseguido captar la atención de organizaciones internacionales para la conservación (ECOPAR, 2015:5). La jurisdicción territorial del GADPR Mindo incluye la zona de influencia del

²⁶ Ver Gráfico 4.

Bosque Protector Mindo-Nambillo cuya conservación ha demandado la intervención de varios actores, especialmente gubernamentales como el Ministerio de Ambiente y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, instituciones que lideran la captación de recursos procedentes de la ayuda internacional, tanto financiera no reembolsable como técnica, en materia ambiental, recursos que se reflejan en programas de educación para el cambio climático y reforestación (MAE, 2013:2).

El segundo punto de interés es el turismo, gracias al atractivo natural de la zona, la economía de la población se ha construido alrededor de la prestación de servicios turísticos; según información del Censo 2010, el 33,88% de la población de la zona labora en actividades relacionadas con el turismo, incluyendo alojamiento, servicio de comidas, actividades administrativas y logísticas, transporte y entretenimiento (INEC , 2010:6).

GRÁFICO 5
TEMÁTICAS ABORDADAS POR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
EN LA JURISDICCIÓN RURAL DE MINDO



Fuente: Consejo Nacional de Competencias 2015

Elaboración: Lilia Escudero 2015

Consecuentemente las organizaciones de la sociedad civil se han construido alrededor de estas actividades y su interés es el mejoramiento de las capacidades operativas de su sector económico; en ese sentido se destaca la gestión del Ministerio de Turismo, la Cámara de Turismo de Pichincha y los gremios locales (Yaguachi, 2014:2).

La información recolectada por el Consejo Nacional de Competencias sobre la gestión de la Competencia de la CI procede de un trabajo de evaluación

desarrollado a principios de 2015 y cuyas conclusiones no han sido publicadas. No obstante, un primer vistazo puede darnos una idea del manejo que se ha dado a esta competencia en el nivel parroquial; donde las capacidades de gestión aún no se han desarrollado de forma cabal y especialmente en el caso de Mindo, éstas no se han puesto en práctica ni pueden ser evidenciadas de forma concreta a través de convenios u otras formas de entendimiento con cooperantes internacionales u organizaciones de la sociedad civil capaces de atraer recursos financieros y técnicos no reembolsables procedentes del exterior.

3.2. Proyectos de Cogestión financiados por la Cooperación presente en el territorio

La cogestión es una de las modalidades de gestión que utilizan los GAD para la ejecución de proyectos multinivel, donde existe participación financiera y técnica de varias instancias a fin de utilizar los presupuestos entregados por el Gobierno Central de forma compartida. Los procesos de cogestión involucran al GAD Parroquial, Municipal y Provincial dependiendo del tipo de proyecto que deba efectuarse; así mismo, se puede incluir a instituciones centralizadas como los Ministerios y Secretarías Nacionales. El objetivo de estos procesos es fortalecer la participación ciudadana y evitar los conflictos de competencias que suelen darse en los territorios; no obstante, se hace necesario analizar la participación de la cooperación internacional dentro de esta dinámica articulada. El propósito del siguiente apartado es describir los procesos llevados a cabo por las unidades descentralizadas de gobierno en Mindo en relación a la CI y su participación en las actividades encaminadas a la consecución del Buen Vivir.

3.2.1. Fuentes de financiamiento y modalidades de negociación

El GADPR Mindo, en calidad de Gobierno Autónomo Descentralizado, cuenta con un presupuesto propio, cuya procedencia, según el COOTAD en su Art. 192, se disgrega de una participación del 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado, de donde el 6% debe ser redistribuido entre las Juntas Parroquiales Rurales, no obstante, el presupuesto de la Junta Parroquial puede ser valorado en suma con

otros componentes ya que los territorios pueden contar con el presupuesto destinado a los 3 niveles de gobierno que se encuentran a cargo de la jurisdicción territorial, consolidándose así los presupuestos participativos donde el GAD Municipal y el GAD Provincial también destinan rubros para contribuir a la ejecución de proyectos conjuntos.

En el caso del GADPR Mindo el aporte del Gobierno Central constituye el ingreso más importante y que en el período de estudio ha tenido un crecimiento anual promedio del 126% respondiendo a los constantes incrementos decretados por el Gobierno Central²⁷. Además de las aportaciones que efectúan el resto de niveles de gobierno no se posee registro de ingresos procedentes de otras fuentes; esto incluye la cooperación internacional o alianzas público privadas que permitan al GADPR Mindo acceder a fondos no reembolsables diferentes de las aportaciones del Gobierno Central.

Si bien las asignaciones presupuestarias que recibe el GADPR Mindo se han incrementado progresivamente durante el período de estudio, su capacidad para generar recursos de forma autónoma no ha sido desarrollada, consecuentemente, desde el punto de vista financiero, el GADPRM depende totalmente del Gobierno Central y de los niveles intermedios de gobierno. La capacidad para respaldar económicamente su gestión de forma independiente no se ve reflejada en los procesos de financiamiento, recursos que podrían proceder de fondos reembolsables (créditos) y fondos no reembolsables (cooperación internacional).

Esta realidad ha sido confirmada por las autoridades locales entrevistadas, Salazar y Yahuachi, que coinciden en que la gestión de recursos procedentes de las fuentes mencionadas requiere de procesos técnicos para los que el GADPR Mindo no se encuentra preparado, siendo el acercamiento a la CI, la planificación y negociación los aspectos que suponen mayor dificultad²⁸

²⁷Ver Tabla 5

²⁸ Ver Anexos 7 y 8

TABLA 5
PRESUPUESTO DEL GADPR MINDO EN EL PERÍODO 2008-2014

ITEM	ORIGEN	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
INGRESO	Gob. Central	37783,38	122751,18	122751,18	142861,83	157664,74	172467,65	190612,02
	Gob. Seccional Municipio y GADPP	35000,00	5000,00	14500,00	4500,00	26000,00	50000,00	130000,00
Gasto corriente		30382,67	37783,38	45000,00	45000,00			
Gasto de inversión		42400,71	5000,00	92251,18	97861,83			

Fuente: Ministerio de Finanzas, GADPR Mindo.

Elaboración: Lilia Escudero 2015

3.2.2. Acuerdos de participación en los territorios

La Secretaría Nacional de Planificación para el Desarrollo, SENPLADES, ha configurado procesos políticos para garantizar la participación ciudadana en la gestión democrática de los recursos públicos destinados al cumplimiento de las necesidades de la población (SETECI, 2014:15); para ello se ha creado el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, donde la intervención de la comunidad y sus organizaciones se convierte en uno de los elementos constitutivos del quehacer democrático y el afianzamiento de la autoridad parroquial como núcleo administrativo autónomo. En el caso de la unidad administrativa del GADPR Mindo estos acuerdos de participación social se realizan con las directivas y comités existentes en los barrios y las comunas que pertenecen a la jurisdicción territorial: la Magdalena, Virgen del Cisne, Pueblo Nuevo, Saloya, Santa Rosa, San Tadeo, Primero de Mayo, Cunucu y el Cinto; así como con las asociaciones y gremios (Pazmiño, 2014:1).

La participación ciudadana se propicia a través del Espacio Público para el Buen Vivir, como se ha denominado desde el PNBV a parques, casas comunales, canchas, áreas recreativas, plazas y otros emplazamientos donde la población puede congregarse y tomar parte en la vida comunitaria; es en estos espacios donde el GADPR busca la interacción dinámica con los ciudadanos a través de

sesiones barriales de socialización de obras, asambleas ordinarias y extraordinarias, reuniones de trabajo con los dirigentes comunitarios, gremios y asociaciones; otro momento de importancia es la asamblea de rendición de cuentas donde la Junta Parroquial expone sus logros y se realiza una vez al año en el mes de diciembre.

En el período de estudio se ha observado que una de las principales problemáticas que afronta el GADPR Mindo es la fragmentación del tejido social de la parroquia, debido a factores sociodemográficos relativos a la paulatina transformación del territorio, que pasa de ser un espacio de hábitat a convertirse en un territorio netamente comercial debido al apogeo de los negocios relacionados con el turismo. Este fenómeno ha tenido consecuencias diversas que influyen en el desempeño de las autoridades locales y el cumplimiento de sus competencias; la población no participa de los procesos de gobernabilidad ya que sus expectativas están puestas especialmente en la empresa privada y su propia capacidad productiva, en medio de esto aparecen también las ONG, entidades que desde la perspectiva de la presidenta de la Junta Parroquial, Lilián Salazar, con el paso del tiempo, se han convertido en grupos de presión con una capacidad de convocatoria importante y con agendas que no necesariamente son compatibles con los objetivos de desarrollo del territorio (Salazar, 2015:2).

El manejo de los acuerdos con la población se realiza a través del ofrecimiento y el compromiso político que surge de los pedidos de los barrios y dirigentes, que de acuerdo con los proyectos priorizados hasta 2012 estaban relacionados principalmente con vialidad y el sistema de saneamiento y agua potable; otro tipo de compromisos no han sido priorizados por las comunidades, que desde finales de 2013 se encuentran a la expectativa de un proceso de reestructuración de la Junta Parroquial y el afianzamiento de sus autoridades, pues en abril de 2014, con la remoción del Sr. Fidel Yaguachi por parte del Consejo Nacional Electoral y tras un proceso de revocatoria de mandato, se ha visto mermada la imagen de la institución así como su credibilidad y la confianza de los pobladores en sus autoridades, esto ha debilitado los compromisos y las relaciones que existían con los gremios y organizaciones e

incluso ha recrudecido conflictos existentes entre el GADPR Míndo y algunas organizaciones no gubernamentales presentes en el territorio(Pazmiño, 2014:2).

En el proceso electoral de 2014, el Movimiento de Ciudadanos Activos de San Miguel de los Bancos presentó su Propuesta de Plan de Trabajo para las candidaturas que conformarían la Junta Parroquial, documento donde se identifican las problemáticas del ámbito político administrativo: la débil participación comunitaria y gremial, la ausencia de un medio público de comunicación oficial que permita a la Junta mantener a la población informada y en contacto, los escasos acuerdos de cogestión, mancomunidad, autogestión y responsabilidad de la ciudadanía y el sector privado(Movimiento de Ciudadanos Activos de San Miguel de los Bancos, 2014:21).

3.2.3. Barreras administrativas y técnicas identificadas

El GADPR Míndo, a través de un proceso de autoevaluación de capacidad de gestión identificó 3 grandes debilidades institucionales que obstaculizan el cumplimiento cabal de sus competencias exclusivas; estas debilidades están directamente relacionadas con la estructura organizacional y su vinculación con la comunidad y las instituciones: La primera debilidad es la limitada capacidad técnico- económica y funcional para la gestión de la Junta Parroquial. Esto nos habla de asignaciones económicas insuficientes para el cumplimiento de su planificación plurianual así como un reducido número de personas a cargo del cumplimiento de las funciones de gestión. La segunda debilidad es la escasa articulación de políticas y objetivos de gestión territorial parroquial, con el Gobierno Cantonal, y la comunidad. Finalmente se ha considerado como debilidad el alto porcentaje de la población desinformada de la gestión pública, normativas y reglamentos de la legislación nacional y local (GADPR Míndo , 2012:76).

Desde el punto de vista del institucionalismo, el desarrollo depende del funcionamiento del conjunto que compone la matriz institucional de una sociedad (PERALES, 2001:87). La influencia de la efectividad de una institución en la consecución del desarrollo de una comunidad es un elemento

que el institucionalismo defiende, argumentando además que cuando el contexto institucional no se ajusta a las realidades sociales se crean problemas de asimilación social de la norma de gestión propuesta, que en última instancia se traduce en una institución disfuncional que no aporta al desarrollo de forma cabal (Vich, 2005:43).

En relación a esta evaluación de 2012, la principal autoridad del GADPR Mindo manifiesta que dichas barreras y debilidades recrudecieron en 2014, tiempo en el que formaba parte de la Junta en calidad de vocal y durante el cual se forjaron problemas que han llevado a la institución a lo que se podría calificar como una crisis de representatividad derivada de conflictos políticos internos originados en el período previo (Salazar, 2015:1).

En 2014 los roces entre el presidente del GADPR Mindo y autoridades de los niveles superiores de gobierno fueron una constante. Según el representante del GADPR, durante este período, la Alcaldía de San Miguel de los Bancos y el GADP Pichincha represaron asignaciones económicas y se negaron a efectuar alianzas que según su presunción responden a intereses políticos y bajo el argumentando que no se había presentado una planificación que justifique los desembolsos presupuestarios (Yaguachi, 2014:2).

Por su parte el GAD Municipal, cuya principal autoridad es la Ing. Suleima Pizarro, insiste en la poca voluntad política del Presidente de la Junta Parroquial en 2014 para efectuar procesos de planificación donde se prioricen las necesidades de la población a través de los procesos de ley que se determinan en los manuales nacionales para la gestión presupuestaria participativa y que exigen que una vez que las autoridades seccionales asuman el poder sobre el territorio, organicen agendas territoriales independientes de las agendas articuladas en tiempo de campaña. De acuerdo con Salazar, esta particularidad no pudo ser superada por la administración en 2014; conflicto que ha quedado registrado en actas y documentos publicados por el GADMSMB; como consta, por ejemplo, en el Acta de Sesión Ordinaria de consejo Municipal del 24 de agosto del 2014, donde la alcaldesa manifestó de forma reiterada la necesidad de ejecutar procesos de planificación conjunta que puedan participar de los programas de

financiamiento que ofrece el Ministerio de Finanzas a través del Banco del Estado o que puedan ser presentados a la Cooperación Internacional, planes que deben responder a la Agenda de Desarrollo Territorial y al PNBV y no únicamente a promesas de campaña (GADM San Miguel de los Bancos, 2014:12).

Las dificultades que ha encontrado el GADPR Mindo en procesos de planificación y articulación con los niveles superiores de gobierno se acentúan al no existir, por parte del GADM San Miguel de los Bancos, ordenanzas que les permitan ejecutar sus funciones en el territorio de forma coherente con la planificación dispuesta a través del PNBV. Considerando que los GADPR no tienen la facultad de legislar, dependen en gran medida de los Municipios para poder emitir política pública local; se puede observar la extrapolación de esta dependencia incluso en procesos logísticos prácticos como la adquisición de materiales e insumos para la ejecución de obras; procesos que deben efectuarse a través del Portal de Compras Públicas (SERCOP) con la intervención de especialistas en estos procedimientos, personal del que el GADPR Mindo no dispone; así su autonomía se ve limitada desde el punto de vista organizacional (Salazar, 2015:1).

La planificación, informes y documentación relativa a rendición de cuentas existente y sistematizada data de 2012; mientras que la información generada en 2013 y 2014 es escasa y no se encuentra publicada; esto revela otra de las barreras administrativas de la organización parroquial: la inexistencia de un sistema de archivo digital y publicación para conocimiento del público en general. Lo que contraviene la Ley Orgánica de Transparencia y Derecho a la Información Pública (LOTAIP)²⁹. La Junta Parroquial se encuentra en un proceso de reestructuración y consolidación ya que los problemas de 2014 han

²⁹Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Art. 1: Art. 1.- Principio de Publicidad de la Información Pública.- El acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado. Toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades, conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG), están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas en esta Ley.

desembocado en la pérdida de confianza de la población y la desarticulación de las organizaciones sociales que contribuían a los procesos participativos de organización territorial.

Todas estas debilidades y conflictos son particularidades institucionales derivadas de las dinámicas de relación interinstitucional con otros niveles de gobierno y las organizaciones comunitarias, que hallan su origen en la frágil estructura administrativa con la que cuenta la Junta frente a la dimensión de las competencias de gobierno a las que debe responder. Desde la Teoría Institucionalista, el tiempo que puede tomarle a una institución la asimilación de una norma o política depende del grado de permeabilidad que ésta tenga frente a un proceso de cambio, permeabilidad que está íntimamente ligada con las voluntades políticas y el desarrollo de capacidades de gestión y cuyo promedio de eficiencia se encuentra entre los 5 y 10 años (ORIO, 2006:126). En el caso de la CI descentralizada, esta actividad no encuentra una base organizacional ni técnica sobre la que pueda ser desarrollada; aún los intentos por articular procesos conjuntos han encontrado barreras relacionadas con la voluntad política y las capacidades del talento humano del GADPR Mindo. Al término de la redacción de este documento han pasado 8 años de proceso y la asimilación no parece haberse concretado.

3.3. Impacto de presupuestos participativos y otras dinámicas de inclusión y gobernabilidad para el desarrollo territorial

La gestión de las autoridades locales en la ruralidad tiene un impacto sobre el grado de desarrollo del territorio en términos de obra de infraestructura, vialidad, programas sociales, inclusión y participación social; además, como se ha visto a lo largo de esta investigación, las competencias están alineadas a los objetivos de desarrollo que se han trazado en el PNBV y consecuentemente sus actividades, incluida la gestión de la cooperación internacional, deberá estar enmarcada en la consecución de las metas nacionales; no obstante, y como se ha podido observar, en nuestro caso de estudio, la debilidad institucional y barreras de índole técnica, legal y financiera han obstaculizado la creación de las capacidades necesarias para que el GADPR Mindo pueda convertirse en un actor de la cooperación internacional descentralizada de forma autónoma. No obstante

es necesario hacer un análisis de su capacidad de respuesta ante las necesidades territoriales sin la participación de la cooperación internacional y también el impacto que tienen las entidades no gubernamentales que efectúan cooperación en el territorio independientemente del GADPR Mindo.

3.3.1. Vialidad e infraestructura para el Buen Vivir

Durante el período de estudio el GADPRM ha conseguido efectuar mejoras en la red vial interna de la parroquia en coordinación con el GADPP, quienes a través de los programas de cogestión han construido bordillos, adoquinados y asfaltados en toda la parroquia además se ha contribuido a la adecuación de un centro deportivo comunitario dotado con canchas y una piscina; estas obras ingresan dentro de los proyectos manejados a través de presupuestos participativos y se han realizado a través de la Dirección de Desarrollo Comunitario del Gobierno Provincial y la Alcaldía de San Miguel de los Bancos; alcanzando un monto estimado de USD 265000, invertidos especialmente en estudios técnicos, material y maquinaria. Por su parte, el GADPR Mindo ha aportado a estas obras a través de la contratación de mano de obra (Ortiz G. , 2015). No se registra el aporte económico de ninguna Agencia de Cooperación u ONG en la construcción de infraestructura; ya que como se ha analizado, muchas de las necesidades en el territorio rural están más relacionadas con la creación de obra física y los actores de la cooperación internacional, en su mayoría, han volcado sus ofertas a otro tipo de aportaciones más cercanas al desarrollo de capacidades y asistencia técnica; modalidades que indudablemente son necesarias pero que no han sido priorizadas por la población (Pazmiño, 2014:2).

La construcción de vías de acceso y su mantenimiento es una necesidad permanente de la población de Mindo, especialmente de los sectores más alejados del centro poblado, espacios que corresponden a la Jurisdicción de la Junta Parroquial y donde la necesidad de inversión es mayor. Algunas de las necesidades que se encuentran priorizadas en la Agenda de Desarrollo Territorial de 2012 son la construcción de un terminal terrestre, la implementación de un sistema permanente de mantenimiento de la vía de ingreso a la población, la

construcción del intercambiador de la Y de Mindo, implementación del sistema de señalización vehicular, construcción de varios puentes en las zonas rurales y la construcción de circuitos para ciclovía (GADPR Mindo, 2012:49) estas son ideas que contribuirían a cambiar la problemática de la movilidad cuyo diagnóstico para 2014 mantiene las mismas necesidades, según se expresa en los documentos presentados por el Movimiento de Ciudadanos Activos de San Miguel de los Bancos en el proceso electoral de 2014, quienes además identificaron como problemática la difícil accesibilidad que tienen los espacios públicos de la parroquia para las personas con capacidades especiales y la falta de control sobre los servicios de transporte al interior de la parroquia (Salazar, 2015:2).

Otro de los menesteres identificados es la ampliación de la infraestructura educativa y de salud; en este caso, la Junta tiene la competencia de cooperar con las autoridades tanto del Colegio como del Sub Centro de salud para gestionar la intervención del Gobierno Central a través de los Ministerios correspondientes. En este punto es necesario mencionar una particularidad; en años previos al período de estudio, la Junta Parroquial tramitó la construcción de aulas a través de la Cooperación Internacional Japonesa (JICA) que mantenía un convenio con el GADPP; el territorio atrajo también la atención de la Agencia Coreana de Cooperación (KOIKA) que tiene una oficina en la población donde permanentemente llegan voluntarios para contribuir al sistema educativo público de la parroquia, pero su gestión es independiente al GADPR (Cobos, 2015:5)

En suma las intervenciones de la Cooperación Internacional en procesos de construcción de infraestructura en el territorio de Mindo es nula; las intervenciones datan de períodos anteriores al de nuestro interés y cualquier intervención que pueda existir desde el sector privado en este sentido, es desconocido por el GADPR.

3.3.2. Desarrollo productivo y medio ambiente

En materia ambiental la presencia de la Cooperación Internacional en el territorio de estudio es importante, sin embargo ésta funciona a través de

organizaciones no gubernamentales que trabajan de forma independiente a la gestión y conocimiento de las autoridades locales. Una de estas instituciones es la Corporación Ecológica Amigos de la Naturaleza de Mindo (CEANM), ONG fundada en 1986 y que tiene como objetivo la conservación del Bosque Protector Mindo-Nambillo, 19900 hectáreas de bosque que en 1995 fueron entregadas, por el desaparecido Instituto Ecuatoriano Forestal, Áreas Naturales y de Vida Silvestre, a CEANM en calidad de coadministradores. Esta ONG es la única en el país que administra un área protegida. En la página web de la CEANM se puede encontrar información general sobre su organización, estructura y formas de financiamiento, que incluyen la cooperación internacional; no obstante, la información económica detallada no está publicada. Esta institución encargada de la administración de un gran espacio público también ofrece servicios turísticos y un programa de voluntariado internacional enfocado a la educación ambiental (Amigos de Mindo, 2013).

La influencia de este tipo de entidades en el territorio tiene un impacto limitado, ya que si bien su existencia genera fuentes de trabajo para los pobladores de la parroquia, se han convertido en grupos reducidos y aislados del quehacer comunitario; son entidades completamente privadas que no rinden cuentas de sus actividades, financiamiento ni planes de trabajo al GADPR Mindo (Salazar, 2015). Desde 2008 la protección y vigilancia de esta zona está a cargo del Distrito Regional 5 del Ministerio del Ambiente, aunque no se han publicado estudios recientes que se hayan realizado en esta zona mega-diversa (El Comercio, 2015:1).

Otra organización que cuenta con el apoyo de la cooperación internacional es la Fundación Puntos Verdes; respaldada por el Institut für Biodiversität – Netzwerke³⁰ de Alemania. Desde 2002 su principal actividad es la reforestación y el manejo de residuos sólidos. Fundación Puntos Verdes administra un Centro de Cultura Ecológica ubicado al interior de la Finca Mindo Lindo donde recibe turistas y visitantes; esta entidad tampoco tiene vinculación con el GADPR; se puede encontrar información publicada sobre el trabajo de

³⁰ Instituto para la Biodiversidad- Red de Expertos en Ciencia y Negocios

esta organización en la página del Instituto y únicamente en idioma alemán (Institut für Biodiversität-Netzwerke IBN, 2010:2).

La información publicada sobre estas entidades es limitada, aun cuando, de acuerdo a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las ONG deben poner a disposición de la ciudadanía su información a través de medios digitales y bajo parámetros específicos que buscan garantizar la transparencia y articulación de sus actividades a los planes nacionales de desarrollo; esto con el fin de medir el verdadero impacto de la gestión privada sin fines de lucro sobre los territorios y las sociedades; no obstante en el caso de Mindo esta medición se hace imposible al no contar con una fuente de información oficial y pública. Es necesario además mencionar que estas organizaciones se encuentran efectuando actividades productivas relacionadas con el turismo donde si bien existe un impacto positivo en el mercado laboral de la parroquia al tiempo que se busca la preservación de su riqueza natural, no existe un medio para determinar hasta qué punto estas actividades pueden ser parte de una dinámica netamente comercial.

Así, el impacto de los presupuestos procedentes de cooperación internacional y presupuestos privados puestos al servicio de la población no puede ser monitoreado, ni medido; en tanto el GADPR Mindo, autoridad competente no tenga relación con estas entidades y exija la rendición de cuentas como lo dispone la ley no se podrá conocer el efecto de sus actividades sobre el territorio. En relación al desarrollo productivo, los gremios y asociaciones existentes recurren a los ministerios y secretarías pertinentes y adscritas al Gobierno Central haciendo uso de sus propios recursos.

3.3.3. Desarrollo de las capacidades administrativas y técnicas

El mejoramiento de la calidad de vida y el incremento de las oportunidades y derechos de la población en el territorio rural depende directamente de la eficiencia de los servicios públicos disponibles, el mejoramiento permanente de los mismos y la intervención del sector público

como agente creador del desarrollo son procesos que obedecen a las capacidades de gestión que se hayan desarrollado dentro del tejido social comunitario y sus líderes. Si bien estas dinámicas de construcción comunitaria tienen una serie de variables netamente sociales y políticas, su influencia en la articulación de procesos prácticos de trabajo y gestión de las unidades territoriales trascienden a la esfera internacional. En una sociedad interdependiente y globalizada las oportunidades están disponibles para aquellos que han desarrollado la capacidad de vincularse, asociarse y adaptarse a procesos vertiginosos de cambio que exigen la demostración de dichas capacidades en un nivel de competencia global.

La CI es una actividad que también confluye con estas dinámicas. Los fondos y recursos procedentes de la CI se ofertan a través de procesos de concurso que demandan de los participantes la capacidad para planificar, comunicar y convencer, negociar, ejecutar, monitorear y evaluar proyectos. Actividades que demandan la existencia de estructuras organizacionales fuertes, con talento humano preparado, recursos económicos suficientes y sobre todo la voluntad política para facilitar estos procesos. En el caso de los GADPR, administradores del territorio rural, y en el caso específico de Mindo, estas capacidades son débiles en relación a los requerimientos de procesos de CI Descentralizada y aún en relación a otras competencias como la planificación. Los procesos de mejoramiento de las capacidades administrativas y en especial para la gestión de la CI durante el período de estudio se han dado a partir del trabajo del GADP Pichincha, cumpliendo su competencia de apoyo en relación a la gestión de la CI; desde 2013 se destinaron recursos de la provincia a la creación de la Red de Cooperación Internacional, acuerdo que tiene por objetivo respaldar la gestión de las parroquias a través de capacitaciones periódicas a los miembros de las Juntas Parroquiales este proceso no ha alcanzado un impacto importante. De acuerdo con la evaluación realizada por Leonor Buri, funcionaria del GADPP, encargada de las actividades de la Red de Cooperación Internacional de Pichincha, existe un notable interés de las Juntas Parroquiales por participar de procesos de mejoramiento de capacidades; no obstante, no se perciben resultados concretos: uno de ellos es la elaboración de un banco de proyectos presentado por las Juntas Parroquiales Rurales de Pichincha que

podría ser presentado a la CI. En el caso de Mindo, uno de los factores que ha obstaculizado su participación activa en dicha propuesta son los problemas internos que ha afrontado esta entidad durante dos períodos consecutivos (Buri, 2015:1).

Es así que no existe información disponible sobre el impacto de la CI en procesos de desarrollo de capacidades administrativas y técnicas. Es probable que existan beneficiarios de procesos llevados a cabo por ONG cuya actividad no ha sido socializada ni está vinculada con el GADPR de Mindo. Definir y articular, estrategias, planes y programas encaminados a la capacitación, formación, apoyo y profesionalización del conjunto de talentos humanos del GAD (Salazar, 2015:2).

Dentro del Plan de Ordenamiento Territorial de 2012 ya se contempla esta realidad y se puntualiza dentro de las líneas estratégicas de mejoramiento, insistiendo en la necesidad de contar con una estructura orgánica acorde a sus competencias, la creación alianzas estratégicas con organismos internacionales para la consecución de recursos económicos y generación de capacidad del talento humano, la coordinación con la intervención de las ONG en el territorio, el desarrollo de capacidades y establecimiento de mecanismos de control, seguimiento, evaluación y veeduría social a la gestión pública y a la calidad de los servicios, el fortalecimiento de las instancias de participación y planificación, el desarrollo y aplicación de metodologías de presupuestos participativos orientadas a la redistribución con criterios de justicia y equidad territorial, la conformación e institucionalización de instancias de coordinación entre entidades públicas, privadas y ciudadanía. Así como el desarrollo un sistema de información que posibilite a las y los ciudadanos obtener provecho de los servicios estatales provistos a través de las tecnologías de la información y comunicación e incluyan al gobierno electrónico (GADPR Mindo , 2012: 92).

Al 2014, luego de dos años de existencia del documento en el que ya se identifica dentro de las estrategias para el desarrollo de la parroquia no se ha logrado cumplir con dichos cometidos y la estructura organizaciones permanece débil (Salazar, 2015:3).

Finalmente, los hallazgos obtenidos del análisis de la capacidad institucional del GADPR Mindo nos llevan a pensar que estas estructuras, siendo la bases del sistema nacional para el manejo de la cooperación internacional, son débiles y su configuración no alcanza a cumplir con los requerimientos establecidos por la política nacional para la asimilación de esta competencia de forma autónoma lo que genera un débil relacionamiento con las agencias, instituciones, gobiernos centrales y gobiernos homólogos dedicados a nivel internacional al tratamiento de la ayuda. Así nuestro tercer objetivo de investigación: conocer cuál es la dinámica entre los gobiernos locales rurales y los cooperantes internacionales; se ve cumplido.

VI. ANÁLISIS

Los capítulos que preceden a este apartado se configuraron a partir de tres objetivos de investigación puntuales: Examinar la dinámica de interacción entre los gobiernos locales rurales y los cooperantes internacionales a través de los procesos llevados a cabo en las juntas parroquiales rurales en su rol como participantes activos de la cooperación. Establecer el nivel de cohesión y alineamiento de los esfuerzos realizados por parte de cada nivel de gobierno en función de la construcción y cumplimiento de una política nacional para la cooperación internacional, e identificar el grado de influencia que tiene la gestión de la cooperación internacional en la reducción de las disparidades socioeconómicas en las jurisdicciones territoriales del GADPR Mindo.

Para satisfacer estos objetivos se ha presentado información obtenida de fuentes documentales oficiales y especialmente de entrevistas realizadas a través de la metodología de Historias de Vida; un sistema propuesto por Gérard Lutte de la Universidad de Roma y aplicada por entidades como la CEPAL debido a una serie de ventajas entre las que se cuenta que permite al entrevistador indagar sobre temáticas complejas y poner al descubierto verdades incómodas, peligrosas e incluso políticamente amenazantes de una manera sutil y constructiva. Este procedimiento exige la presencia física del entrevistador en el lugar donde se desarrolla el fenómeno de estudio ya que predomina la capacidad de observación, misma que ha sido factible gracias al acceso a procesos de socialización, reuniones, eventos y otros espacios en los que se ha participado gracias a la colaboración de las autoridades locales del GADPR de Mindo y del GADP de Pichincha.

El acercamiento al análisis del sistema institucional se ha efectuado a través del planteamiento de una serie de indicadores cuantitativos y cualitativos que involucran procedimientos metodológicos planteados por Eduardo Bello en 1975 para el estudio de las relaciones entre instituciones y su influencia en los resultados de gestión. Esta metodología ha sido tomada como referencia y adaptada a parámetros y matrices de evaluación que se proponen desde la Secretaría Nacional de Planificación para el Desarrollo (SENPLADES)

y el Consejo Nacional de Competencias; instituciones ecuatorianas encargadas de la tutela del cumplimiento de la política del Buen Vivir en las atribuciones que el Estado Central delega a sus instituciones adscritas y representantes locales. Esto nos arroja como resultado un entramado de indicadores que componen una metodología híbrida que surge para crear parámetros de análisis imparciales que permitan observar la gestión institucional desde una visión técnica y evitar el sesgo político que puede generar la aplicación de los métodos oficiales de evaluación. Dentro de las variables que examina esta metodología y que se han reflejado a través de los capítulos anteriores se encuentran: interacción interinstitucional, capacidad de respuesta, tipología de la organización, tipología del liderazgo, recursos, logros y políticas.

En primera instancia, hay que reconocer que a nivel mundial, la lucha contra la pobreza y la desigualdad sociodemográfica y territorial se ha consolidado como un régimen internacional gracias a la inclusión de consensos mundiales que demandan de los Estados soberanos un interés especial por el alcance de dichos objetivos. Un ejemplo claro son los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015, metas que han sido planteadas y parcialmente cumplidas gracias a los esfuerzos de diversos actores entre los que se destacan los Estados y las agencias de cooperación. A partir de la asimilación de compromisos internacionales así como la racionalidad del estado en beneficio de sus ciudadanos y el bien común se da la institucionalización de la lucha contra la disparidad socioeconómica, misma que exige la creación de estructuras operativas para su desarrollo y que en el Ecuador representa un proceso histórico y administrativo, que aparentemente y según la información oficial, ha tomado fuerza durante el período presidencial comprendido entre el 2008 y el 2014. Esta fuerza procede de la construcción de un modelo de desarrollo propio, el Sumak Kawsay o Buen Vivir, que se ha transformado en la brújula que dicta el curso de la creación de la política y la ejecución de la planificación nacional; haciendo énfasis en la necesidad de equilibrar los procesos de desarrollo urbano y rural, promocionando conceptos ligados a la conservación de la riqueza natural y la revalorización de las particularidades culturales que caracterizan a una sociedad con componentes étnicos diversos.

Toda esta construcción teórica que enmarca al paradigma de desarrollo que el Ecuador plantea como base de su política responde a procesos históricos abordados por Manuela Mesa en su estudio sobre las generaciones de la Cooperación Internacional en el marco de las Teorías de Desarrollo; donde el Ecuador intentaría consolidar una forma de vida-país desligada de las exigencias de los procesos convencionales que relacionan desarrollo con auge económico y libre democracia capitalista; al tiempo que intenta generar dinámicas de relación con el exterior en las que esta nueva forma de gobierno sea respetada; esto incluye procesos de cooperación internacional, que por sus características relativas a la soberanía nacional y la autodeterminación del rumbo de desarrollo se constituirían en dinámicas de la 5ta Generación de la Cooperación Internacional. Este esfuerzo por hacer compatibles las demandas nacionales de cooperación, aparentemente diferentes en forma, con las demandas de la oferta internacional de ayuda genera procesos conflictivos que indudablemente han reducido la capacidad de captación de recursos. No obstante sería precipitado afirmar que dicha incompatibilidad representa un perjuicio real para los intereses nacionales ya que gracias a los procesos de Interdependencia Compleja que vive el mundo globalizado durante la segunda década del 2000 se han instaurado nuevas modalidades de cooperación que se alejan de las dinámicas tradicionales que condenaban a los países “subdesarrollados” a depender de las contribuciones de los países que habían alcanzado un grado de desarrollo industrial mayor y que dominaban las relaciones entre el Norte y el Sur, como reflexiona Gustavo Esteva al describir el proceso histórico de configuración del desarrollo como concepto y como afirma Manuela Mesa al ubicar este enfoque de la cooperación dentro de la Segunda Generación de la Cooperación bajo el calificativo de “Cooperación Desarrollista”.

Este proceso de configuración de un marco teórico para el desarrollo del Ecuador, ha dado como resultado la creación de toda una estructura institucional nueva y procesos diferentes en la administración pública. En el caso de la Cooperación Internacional aparece una reglamentación basada en principios que incluyen la rendición de cuentas, la transparencia, la evaluación y monitoreo, la no interferencia internacional y la soberanía; siendo la SETECI la entidad encargada de la articulación de la política para la Cooperación. Es necesario

reconocer que esta entidad ha abundado en esfuerzos para construir los instrumentos legales que permitan la consolidación de un sistema nacional organizado en función de nuestras propias metas de desarrollo; medidas destinadas a efectivizar la gestión de la ayuda en los territorios a través de la delegación de dicha competencia a estructuras de gobierno más cercanas a la población; este proceso ha generado mucha información estadística relacionada con las capacidades de gestión y el impacto real de la cooperación nacional en el Ecuador, cuya participación, según el Informe de Gestión 2011-2014 de SETECI, es inferior al 1% del PIB nacional.

Aun cuando aparentemente los recursos procedentes de la cooperación parecen no tener una influencia representativa en el presupuesto nacional. Hay que analizar el papel de estos rubros como potencial fuente de fondeo de los presupuestos participativos de los GAD, entidades que por su naturaleza requieren gestionar el financiamiento de sus proyectos a través de fuentes diferentes del Estado Central y que además por mandato constitucional tienen la competencia de la gestión de la cooperación internacional. En este punto es necesario hacer una diferenciación entre los tipos de GAD existentes en el Ecuador, mismos que constituyen 3 niveles diferentes de gobierno: los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, Municipales y Parroquiales Rurales.

En un mundo interdependiente, la cooperación internacional se convierte en una de las herramientas más importantes para la superación de desafíos que vulneran a varios actores, el compartir una vulnerabilidad hace que los actores internacionales se agrupen alrededor de una problemática e intenten plantear estrategias de solución colectiva. A partir de eso los Estados se han visto en la necesidad de diversificar su participación en el concierto internacional a través de la extensión de su poder a entidades supranacionales en procesos de integración, adhesión a regímenes colectivos y creación de las estructuras internas que faciliten su avanzada, tal y como señala la Interdependencia Compleja. La creación de instituciones o estructuras autónomas que trabajen en función de los objetivos gubernamentales es uno de los fenómenos modernos de la cooperación

internacional y que se ve reflejado en el proceso de descentralización de competencias hacia los niveles más bajos de gobierno.

Los GAD parroquiales rurales como nuevos actores de la cooperación internacional demuestran debilidad en materia técnica: talento humano competente y calificado, disposición de recursos económicos destinados a procesos operativos y especialmente la consolidación de acuerdos interinstitucionales duraderos y eficientes. El cumplimiento de la competencia de la cooperación internacional en los territorios de la provincia adjudicados a las juntas parroquiales rurales es reducido o nulo y si se ha desarrollado no ha alcanzado los objetivos planteados desde la planificación nacional. En ese sentido se evidencian falencias en los procesos de asimilación de la competencia donde el Estado central provee a las autoridades subnacionales de la información y la teoría desde la que se debe gestionar la cooperación pero no ofrece a estas estructuras el acompañamiento necesario desde un punto de vista práctico. A esto se debe sumar el hecho de que la competencia de la Cooperación internacional ha sido dejada a discreción de los GAD por lo que éstos, acogidos a la atribución de la autonomía prefieren no ejecutar la competencia.

La descentralización de competencias para la reestructuración del Estado y sus instituciones ha representado una fuente de conflicto constante entre los diferentes niveles de gobierno. La asimilación de nuevas obligaciones y la construcción de plataformas operativas que permitan dicho proceso requieren una serie de negociaciones y acuerdos en donde confluyen controversias de índole social, política y económica. En este proceso y de acuerdo con el enfoque histórico de la teoría institucionalista la asimilación de la competencia de la cooperación internacional por parte de los gobiernos locales se ha generado de manera forzada y poco consensuada, donde el Estado centralista, en ejercicio de su poder delega, de manera arbitraria el cumplimiento de una serie de demandas para las que las estructuras mencionadas no se encuentran preparadas.

Para ejemplificar esta realidad se ha presentado como caso de estudio al GADPR de Mindo, entidad que no ejecuta ningún proceso de cooperación

internacional, aun cuando esta actividad es una de las líneas estratégicas de gestión consideradas en su plan de Ordenamiento Territorial, publicado y aprobado por las entidades de gobierno encargadas. Este hecho revela en buena medida, como se dificulta la aplicación de la política nacional construida a partir de 2008 con base en el Modelo de Desarrollo del Buen Vivir en el territorio, donde las dinámicas de interacción social no dependen solamente del discurso oficial. Discurso que propone a la delegación de la competencia de la CI como una demostración de la autonomía de los GAD, misma que en el sentido práctico, no se ejerce.

Los procesos de adquisición de las capacidades técnicas para la ejecución de la CI no se han dado de forma articulada, constante y regulada por lo que no se puede hablar de una política pública legítima, construida más allá del discurso. En el caso de Mindo, un territorio con potencial turístico, ambiental y productivo; con un diagnóstico favorable para el acceso a programas de cooperación, no existe la intervención de cooperantes en coordinación con el GAD, pero sí existen ONG con auspicio internacional cuya gestión está completamente desvinculada de la Junta Parroquial, que no efectúa tampoco, su función como agente veedor, coordinador, evaluador y articulador de las acciones públicas y privadas sobre el territorio que le compete a su jurisdicción.

En relación a esto y considerando que si bien existen los elementos legales y políticos para el desempeño de la competencia se debe analizar también la participación de los agentes encargados y el compromiso de las voluntades políticas en cuestión; el enfoque individualista del institucionalismo abordado por Powell y Di Maggio (1981), nos sugiere que la política se legitima a partir de la influencia de las personalidades, los intereses y las relaciones sociales que se generan de la interacción entre los agentes de poder encargados de las instituciones y en este caso niveles de gobierno, ya que a partir de ellas se hace operativo o se pone en práctica un régimen cuya repetición y demanda provocan la institucionalización de una agenda de trabajo con resultados.

La atención que el individualismo institucionalista le brinda a la agencia humana en procesos de construcción de estructuras institucionales nos muestra

que la voluntad política de los agentes de poder es uno de los factores determinantes para la efectividad y legitimación de procesos de gestión. Dicha voluntad, en este caso, está dada por una serie de factores relacionados con la conveniencia, resultados y expectativas de los líderes comunitarios frente a la gestión de la CI, actividad que según la información recopilada demandaría un esfuerzo importante en materia técnica y económica frente a resultados inciertos. Es entonces cuando encontramos que además de la debilidad institucional, el GADPR Mindo no ha desarrollado la voluntad política para asumir el reto de la CI, lo que justifica al exponer una serie de problemas de orden organizacional que han llevado a esta estructura a atravesar una crisis de representatividad que se ve claramente reflejada en la revocatoria del mandato del presidente de la Junta luego de 9 meses de gestión y el proceso de ascenso de nuevas autoridades que intentan solventar los conflictos a través de la construcción de un modelo de gestión propio.

Durante el período de tiempo que compete a esta investigación el GADPR Mindo ha configurado un Plan de Ordenamiento Territorial enfocado a la superación de las disparidades sociodemográficas existentes entre las áreas urbanas y rurales; no obstante, las metas de desarrollo están lejos de ser alcanzadas; además, el impacto de la cooperación internacional existente en el territorio es desconocido; ya que las intervenciones no están articuladas a la planificación de la autoridad. En esta línea lógica de interpretación del problema se ha identificado una serie de hallazgos:

En cuanto al proceso de desarrollo autónomo en la ruralidad y la política nacional para el manejo de la ayuda, abordado en el primer capítulo; se determina que en el Ecuador, a partir de 2008, existe una abundante construcción teórica desarrollada alrededor de un discurso que intenta renovar la lógica de la gestión política frente a los problemas de la ruralidad y las dinámicas de la Cooperación Internacional. Esta construcción teórica está reflejada en cuerpos legales, reglamentos y normativas a todo nivel, que incluyen a la Constitución Política del Ecuador y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial cuyo análisis arroja el proceso que ha llevado el

Gobierno Ecuatoriano a crear y modificar instituciones a fin de alcanzar compatibilidad con el modelo de desarrollo que plantean.

Todo este proceso y los documentos resultantes nos muestran una perspectiva brillante de organización en donde se incluyen como ejes transversales la soberanía, la supremacía del individuo sobre el capital, la inclusión social, la reivindicación de derechos, el respeto por la naturaleza, toma en consideración además los 5 principios para la Eficacia de la Ayuda propuestos en la Declaración de París, y otras particularidades que desde la ley y los manuales procedimentales son políticamente correctos y aparentemente proveen a las instituciones todas las facultades necesarias para ejecutarla; en relación a los resultados de la aplicación general de esta nueva forma de gobernar se evidencia que en efecto, en el período de estudio, se ha dado una progresiva reducción de la pobreza y los avances en la reducción de las disparidades entre lo urbano y lo rural desde un punto de vista general han tenido resultados positivos. No obstante, cuando se analiza la descentralización de la competencia de la gestión de la cooperación internacional para el desarrollo y a las juntas parroquiales rurales como participantes activos de la cooperación, la brillante faceta de la política tiende a deslucir ante los problemas y pormenores del asentamiento de la política en el territorio.

En el capítulo dos el principal hallazgo es que si bien se dio origen a un sistema de manejo de la cooperación encaminado al cumplimiento de una política nacional que marque el curso de las gestiones gubernamentales, esta construcción se realizó empujando la política hacia los niveles inferiores de gobierno, implantando los cambios con un deficiente proceso de negociación y participación de los GAD donde se impuso el traspaso de algunas competencias, entre ellas la CI, con los consiguientes conflictos. Este traspaso pretendió otorgarles a los Gobiernos Autónomos Descentralizados la potestad de gestionar alianzas con entidades cooperantes pero en la práctica se evidencia que se pasó por alto la existencia de grandes diferencias en las capacidades de asimilación de la competencia en estos niveles de gobierno; siendo, las Juntas Parroquiales, el nivel más débil y por tanto con menores oportunidades de ejecutar la delegación con éxito. Estas debilidades radican principalmente en el reducido presupuesto,

capacidad técnica operativa, desconocimiento de las dinámicas de interacción en el ambiente internacional, débil cohesión con otros niveles de gobierno y finalmente una voluntad política diversa y enfocada al cumplimiento de otras competencias. Esto deslegitima el proceso de construcción de la política y desvirtúa su utilidad real.

Finalmente en el capítulo 3, donde se analiza el impacto de la ayuda en los territorios a través de la experiencia del GAD Parroquial Mindo, se evidencia y comprueba lo anteriormente descrito: la política nacional para el manejo de la ayuda por parte de los agentes descentralizados no llega a cristalizarse, este proceso de traspaso de la competencia y la consecuente transformación del GADPR Mindo en un agente con participación internacional no se concreta; por ende no existen precedentes que nos permitan medir el impacto de las contribuciones internacionales atraídas o gestionadas a través de la cooperación internacional descentralizada en el territorio en cuestión; lo que no significa que no existan aportes de instituciones extranjeras a través de ONG y otras organizaciones que funcionan de forma independiente pero de las que la estructura de control, es decir el GAD no tiene información. Dentro de los hallazgos más significativos están el hecho de que estas organizaciones se han infiltrado en el tejido social de la comunidad y han jugado papeles conflictivos de oposición al Gobierno Parroquial durante la fase de crisis de 2014 lo que ha entorpecido aún más su labor como agentes de control de la cooperación, esto ha debilitado progresivamente los vínculos entre el GADPR Mindo y el resto de actores que conforman el sistema.

El caso del GADPR Mindo no puede ser analizado como una generalidad debido a que se ha aplicado una metodología de análisis que busca reconocer las características institucionales desde una perspectiva individualista por lo que este estudio está circunscrito a la realidad territorial a la que hace referencia; sin embargo, puede ser visto como un primer indicio de la forma en la que se intenta llevar a la práctica a la política de la descentralización en materia de cooperación internacional.

VII. CONCLUSIONES

A partir del análisis anterior se concluye que la hipótesis de trabajo planteada: “La potenciación de las oportunidades del desarrollo autónomo en las jurisdicciones rurales de los GAD del Noroccidente de la Provincia de Pichincha estaría limitada por procesos incompletos de asimilación de la competencia de la cooperación internacional, esto evidenciaría debilidad estructural y organizacional de las instituciones, en relación con la oferta de cooperación internacional en los territorios, fragilidad en la dinámica de coordinación de los esfuerzos y relaciones intergubernamentales y una política nacional de gestión incoherente con las realidades territoriales”. Se cumple de forma cabal. Además se incluyen las siguientes conclusiones basadas en los hallazgos realizados.

- La política nacional para el manejo de la ayuda se consolida como un complejo compendio de principios y reglamentos que tienen como base al concepto de desarrollo del Buen Vivir, mismo que aun cuando está establecido sobre una sólida estructura política que basa sus acciones en un proceso de planificación territorial organizado, encuentra dificultades para trasladar la política pública a los territorios. Esto responde a una configuración demasiado teórica, cuya principal debilidad es la aparente incompatibilidad con las realidades y particularidades de las entidades encargadas de su cumplimiento. En el caso específico de los GADPR, la política no reconoce las diferencias que estos evidencian frente a actores más fuertes en relación a su capacidad técnica y económica para asumir la gestión de la cooperación.
- El discurso que maneja el gobierno central a través de sus instituciones en torno a la propuesta política y su capacidad de reacción frente a las exigencias del mundo globalizado, en este caso, el fortalecimiento de instituciones como los GADPR para ingresar en la arena internacional, instrumentaliza una serie de nociones entre las que destaca la soberanía y la transparencia, dos elementos que si bien constituyen un marco

filosófico positivo, no se aplican por razones relacionadas con la estructura de las instituciones ejecutoras. Esto da cuenta de que si bien hablamos de una Cooperación Internacional de 5ta generación, con potencial para abandonar el papel de solo receptores y empezar a contribuir al desarrollo en otras regiones del mundo como emisores de cooperación, esta retórica a nivel de los GADPR no se ha visibilizado en la práctica y las dinámicas de cooperación se han estancado, probablemente con características de la 3ra y 4ta generación, es decir: se da un impulso a procesos de desarrollo autónomo basados en una idea de autonomía desligada de las estructuras internacionales generada a través de un cambio social y económico, reforma o revolución. Al tiempo que se plantean agendas nuevas de acercamiento al desarrollo relacionadas con la sostenibilidad, la lucha contra la pobreza, equidad de género y acceso a la salud. Sin que estos esfuerzos trasciendan hasta generar un marco de gobernanación global para hacer frente a los embates de una sociedad internacional interdependiente como plantea la 5ta Generación.

- La normativa que regula el cumplimiento de la competencia de la cooperación internacional descentralizada establece las funciones que ejecutará cada uno de los niveles de gobierno buscando construir procesos organizados y basados en la concurrencia y coordinación de esfuerzos; sin embargo, estos cuerpos legales no han sido suficientes para superar los conflictos que surgen del compartir la competencia entre diversas instituciones autónomas lo que genera la duplicación de los esfuerzos, la competencia innecesaria y la pérdida de las oportunidades de financiamiento.
- La naturaleza discrecional que se le ha dado a la competencia de la CID es un factor que propicia el abandono de esta actividad; reduciendo la participación de los GADPR como actores de la cooperación y justificando esta realidad bajo un discurso que defiende la autonomía de las autoridades locales para construir sus presupuestos participativos de acuerdo a sus propia voluntad política.

- Las principales barreras que afrontan los GADPR, especialmente Mindo, para la consecución de la CID son: el desconocimiento de la ley y el modelo de gestión creado por SETECI, el reducido personal calificado para efectuar procesos de planificación, contacto y negociación con otros actores de la cooperación internacional; así como la limitada capacidad de ejecución en materia de monitoreo, evaluación y ejecución de proyectos. Además la presencia de organizaciones no gubernamentales que efectúan cooperación internacional sin coordinar acciones con la autoridad local es una realidad que en la jurisdicción de Mindo ha contribuido a la existencia de conflictos permanentes debido que estas entidades se han constituido en grupos de presión.
- La cooperación internacional descentralizada en el Ecuador encuentra plataformas mucho más preparadas para su ejecución en los gremios que aglutinan a los GAD, es decir: el Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), y el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE). Entidades que han desarrollado modelos de gestión de la cooperación internacional descentralizada basada en la creación de alianzas estratégicas y enfocados en el desarrollo de oportunidades para sus representados; no de forma autónoma, como se propone desde el Modelo de Desarrollo y las competencias asignadas por la CNC, pero que han logrado generar proyectos nacionales enfocados al mejoramiento de las capacidades institucionales.
- La reducida participación de los GADPR en la cooperación internacional no responde a la ausencia de una política fuerte, organizada y que ofrezca los lineamientos necesarios para su ejecución; sino que más bien evidencia un proceso de transferencia en el que se extendió un mandato cuyo proceso de cumplimiento rebasa la capacidad de la estructura político administrativa más pequeña existente en el país, única estructura de su naturaleza que tiene la responsabilidad de la CI en la región.

- En el territorio seleccionado para efectuar el estudio de caso, la CID no tiene impacto medible o comprobable en el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones en concordancia con los objetivos nacionales de desarrollo para el área rural, ya que además de no existir alianzas entre el GADPR y la cooperación, las ONG que ejecutan cooperación en el territorio no publican ningún tipo de información que permita conocer sus actividades; lo que además contraviene la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- La Cooperación Internacional Descentralizada a nivel de Juntas Parroquiales Rurales es una competencia cuya asimilación está incompleta y que requiere un proceso de adquisición de destrezas, capacidades y experiencia en el sentido técnico; no obstante esto no garantiza el cumplimiento de una competencia que se realiza con base en la voluntad política de la autoridad de turno y la libre determinación de ésta para configurar un presupuesto participativo menos dependiente de las asignaciones que realiza el gobierno central, circunstancia que aun cuando sería ideal, tampoco sería la más realista, pues producto de la crisis internacional la CI se ha reducido considerablemente y es menester propiciar alianzas que se basen en una forma de cooperación diferente

VIII. RECOMENDACIONES

- Se hace necesario un replanteamiento del alcance de la competencia de la CID a nivel de los GADPR, proceso donde debe intervenir el CNC, la SETECI y lógicamente los representantes de las Juntas Parroquiales Rurales, quienes deben exponer ante las autoridades competentes las limitaciones que ellos encuentran en el cumplimiento de este mandato.
- El discurso político que acompaña a los actos oficiales y que intenta respaldar el proceso de creación de un modelo nacional de gestión de la cooperación internacional debe ser evaluado y recalibrado a fin de compatibilizarlo con las realidades territoriales, que difieren de la idealización de un proceso de alcance del Buen Vivir a través de la gestión pública y la participación ciudadana a la que aún le hace falta desarrollar capacidades técnicas básicas como la planificación.
- Es necesario que los GADPR a través de sus gremios busquen mecanismos de fortalecimiento y alianzas estratégicas que reduzcan el costo de los procesos de participación en concursos internacionales para el acceso a recursos procedentes de la cooperación internacional. Estos mecanismos pueden ser las Redes de Cooperación Internacional, el fortalecimiento de las mancomunidades y la articulación de procesos con los niveles superiores de gobierno.
- Desde el punto de vista del cumplimiento de la competencia de la CID es necesario que se evalúe la pertinencia de la existencia de un organismo de control que regule el cumplimiento del marco jurídico y constitucional por parte de los GAD. Entidades como la Superintendencia de Territorios o la Junta de Regulación de la Autonomía son propuestas valederas que contribuirían a un ejercicio de evaluación de gestión y mejoramiento de los procesos.
- Es necesario que se efectúe un mayor control de las acciones desarrolladas por ONG en el territorio, especialmente aquellas que tienen

a su cargo la administración de espacios públicos; para ello se debe permitir al GADPR la aplicación de su competencia como agente rector del desarrollo territorial en las zonas rurales al fortalecer y respaldar procesos de veeduría ciudadana y control social; lo que permitirá la medición del impacto de la intervención de la CI y transparentará la gestión de los actores sociales presentes en el territorio.

Trabajos Citados

Libros

Bauman, Z. (2002). *La modernidad líquida*. Buenos Aires: EFE.

Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales, Edit. Ediciones Ciencias Sociales. Madrid*. Recuperado el 20 de 01 de 2015, de <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/lib1cap10.pdf>

Cruz, F. (2005). *Historia de la Guerra del Peloponeso*. Madrid: Cátedra.
DENGBOLD-MARTINUSSEN, J. y. (2003). *Aid. Understanding International Development Cooperation*. Londres: Zed Books.

Dieterich, H. (1996). *El Socialimo del siglo XXI*. Recuperado el 28 de 02 de 2015, de Pangea:
http://libertatsolidaria.pangea.org/El_Socialismo_del_Siglo_XXI.pdf

Dubois, A. (2000). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, Cooperación descentralizada*. Barcelona: HEGOA.
Ecuador. Recuperado el 25 de 01 de 2015, de Abyayala:
<https://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/11208/El%20desaf%C3%ADo%20constitucional.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. (2009). *Arts., 51, 52, 53, del* . Quito.

Esteva, G. (1997). *Developement Dictionary*. Recuperado el 20 de 01 de 2014, de Desarrollo:
<http://desarrolloxxi.files.wordpress.com/2010/05/desarrollogustavoesteva1.pdf>

Esteva, G. (01 de 06 de 2009). *Más allá del Dearrollo: La buena vida*. Recuperado el 20 de 02 de 2015, de <http://desarrolloendogenoxxi.wikispaces.com/file/view/desarrolloGustavoEsteva.pdf>

Keohane, R. (1997). *Poder e interdependencia*. Recuperado el 1 de 02 de 2015, de <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/Poder-e-Interdependencia/02.pdf>

Nye, R.O. Keohane y J.S. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown and Co.

- Riofrío, M., Celi, C., Larenas, R., Varela, C., Cisneros, F. . (2013). *Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional para los GADs Provinciales del Ecuador*. Quito : Consorcio de Gobiernos autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)- Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Robles, J. (2013). *Diagnóstico de procesos de Gestión de la Cooperación Internacioanl en la Provincia de Pichincha en el marco de la planificación de la Red de Cooperación Internacional Provincial*. Quito: GADPP.
- Vich, V. (2005). *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*.Lima: IEP Ediciones.
- Von Laue, T. (1987). *The World Revolution of Westernization: The .Twentieth Century in Global Perspective*. . New York : Oxford University Press.
- Worldwewant. (2015). Obtenido de <https://www.worldwewant2015.org/sitemap>

Disertaciones o Tesis de Grado

- Almeida, L. (2011). *La Junta Parroquial Rural: gobierno autónomo descentralizado?* . Recuperado el 30 de 05 de 2015, de Universidad Andina Simón Bolívar, Tesis de grado para obtener la Maestría en Derecho con mención en contratación pública:
<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2778/1/T0984-MDE-Almeida-La%20junta.pdf>
- Jaramillo, J. (2014). *Perspectiva económica del Ecuador: de la matriz Productiva 2014*. Recuperado el 2 de 02 de 2015, de UID, Universidad de los Hemisferios: <http://investiga.ide.edu.ec/index.php/revista-perspectiva/232-abril-2014/1016-perspectiva-economica-del-ecuador-la-matriz-productiva-2014>
- Rodriguez, M. (2012). *La cooperación internacional en Ecuador: caso negocio propio desde España*. Recuperado el 1 de 02 de 2015, de Tesis doctoral Universidad Autónoma de México:
http://www.academia.edu/3201736/La_Cooperacion_Internacional_en_Ecuador._Caso_Negocio_Propio_desde_Espana_a_Ecuador
- Tobar Víctor . (s.f.). *La institucionalidad de las juntas parroquiales rurales, su perspectiva en el desarrollo político, social y económico ecuatoriano*. Quito. IAEN. 2003. 194 p. Máster en seguridad y desarrollo con mención en gestión pública y gerencia.

Entrevistas

Armijos, B. (18 de 03 de 2015). La relación de CONAGUPARE con SETECI y la política de la cooperación internacional en las Juntas Parroquiales. (L. Escudero, Entrevistador)

Buri, L. (2 de junio de 2015). Red de Cooperación Internacional de Pichincha . (L. Escudero, Entrevistador)

Cobos, O. (10 de 04 de 2015). La competencia de la Cooperación Internacional en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y Parroquiales; Directora de la Dirección de Gestión de la Cooperación Internacional GADPP. (L. Escudero, Entrevistador)

Noroña, G. (11 de 05 de 2015). ASOGOPAR la cohesión de los gobiernos parroquiales en el proceso de la cooperación internacional, Titular de ASOGOPAR, Presidente de la Junta Parroquial de Pintag. (L. Escudero, Entrevistador)

Ortiz, G. (8 de 01 de 2015). Director del Departamento de Gestión de Desarrollo Comunitario, Participación e Inclusión Social del GAD Pichincha, Modelo de Desarrollo Territorial y cooperación internacional. (L. Escudero, Entrevistador)

Pazmiño, J. (09 de abril de 2014). Coordinador de Desarrollo Comunitario Zonal 4 La organización parroquial de Mindo GADPP. (L. Escudero, Entrevistador)

Rosero, G. (13 de Abril de 2014). Secretaria Técnica de Cooperación Internacional. (L. F. Román, Entrevistador)

Rueda, I. (31 de 03 de 2015). La gestión de la Cooperación Internacional como maneja el Gobierno Central su relación con los gremios y los GADs CNC. (L. Escudero, Entrevistador)

Salazar, L. (20 de Agosto de 2015). La cooperación Internacional en el GADPR Mindo. (L. Escudero, Entrevistador)

Yaguachi, F. (10 de diciembre de 2014). Presidente de la Junta Parroquial de Mindo Cooperación Internacional en la Parroquia. (L. Escudero, Entrevistador)

Publicaciones

ACSUR. (2010). *Quién responde por la crisis*. Recuperado el 20 de 01 de 2015, de Madrid: <http://www.acsur.org/Quien-responde-por-la-Crisis>

AGECI. (2010). *Informe de Cooperación Internacional no reembolsable en el Ecuador 2007-2009*. Quito.

Agencia de Cooperación Española. (2010). *Tipologías de Ayuda al Desarrollo*. Recuperado el 01 de 02 de 2015, de <http://www.cooperacionespanola.es/es/tipologias-de-ayuda-oficial-al-desarrollo>

Amigos de Mindo. (2013). *La Corporación de Ecológica Amigos de la Natureleza de Mindo, Ecuador*. Recuperado el agosto 18 de 2015, de <https://amigosdemindo.wordpress.com/fotos-del-alojamiento/>

Áreas, X. (2013). *Nuevo institucionalismo: gobernaza, economía y políticas públicas*. Madrid : Centro de investigaciones Sociológicas.

Banco Mundial . (2013). *Agricultura y desarrollo rural*. Recuperado el 31 de 01 de 2015, de Indicadores del desarrollo mundial: <http://datos.bancomundial.org/tema/agricultura-y-desarrollo-rural>

Batallas, H. (2013). *El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados*. Recuperado el 2015, de FORO revista de derecho 20: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4225/1/03-TC-Batallas.pdf>

Berdegú, A. S. (03 de 2004). *Desarrollo territorial rural*. Recuperado el 16 de 01 de 2015, de Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Temas y debates rurales No1: http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CArdumen.pdf

Carreño, E. (05 de abril de 2013). *América y África: una apuesta por la cooperación sur-sur*. Recuperado el 20 de 01 de 2015, de Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile: <http://www.iei.uchile.cl/noticias/90000/africa-y-america-latina-una-apuesta-por-la-cooperacion-sur-sur>

- Centro de Información sobre la Cooperación Internacional. (abril de 2013). *Evolución de la Cooperación Internacional en América Latina y el Caribe*. Recuperado el 20 de 01 de 2015, de http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2013/06/T023600005195-0-Evolucion_de_la_cooperacion_internacional_en_America_Latina_y_el_Caribe.pdf
- CEPAL. (2010). *La cooperación en el nuevo contexto mundial: reflexiones desde América Latina y el Caribe*. Recuperado el 20 de 01 de 2015, de http://www.cepal.org/pses33/noticias/paginas/1/38821/2010-166-SES-33-11_Cooperacion_internacional_en_el_nuevo_contexto_mundial.pdf
- CEPAL. (2012). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Recuperado el 20 de 05 de 2015, de Manual: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/5607-metodologia-del-marco-logico-para-la-planificacion-el-seguimiento-y-la-evaluacion>
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos . (2004). *Declaración Final Del Congreso Fundador, Ciudades, gobiernos locales: el futuro del desarrollo*, . Paris: CGLU Press.
- CNC. (2013). *Mancomunidades: integrados para nuestro desarrollo*. Recuperado el 09 de 06 de 2015, de <http://www.competencias.gob.ec/descentralizacion/mancomunidades-y-consorcios/beneficios>
- Comisión Técnica Presidencial . (2013). *Nueva Arquitectura Financiera Regional del Banco del Sur* . Recuperado el 20 de 05 de 2015, de Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración : <http://www.scpm.gob.ec/wp-content/uploads/2013/10/2.5-David-Segovia-y-Lisette-Lalama-Ministerio-de-Relaciones-Exteriores-Nueva-Arquitectura-Financiera-Internacional.pdf>
- Comunidad Andina de Naciones. (2010). *Banco de Desarrollo de América Latina*. Recuperado el 2015, de Cooperación Multilateral: <http://www.comunidadandina.org/Cooperaciones.aspx?tipo=CM>
- CONAGOPARE. (2011). *Informe de Capacidad operativa de la copetencia de Cooperación Internacioanal*. Recuperado el 20 de 05 de 2015, de http://web2.congope.gob.ec/portal_cooperacion/portal/sites/default/files/CONAGOPARE_informe%20CNC.pdf

- Conferencia Internacional sobre el Financiamiento del Desarrollo. (2011).
Consenso de Monterrey. Monterrey.
- CONGOPE. (2008). *Estrategia para la Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional en el Ecuador* . Recuperado el 12 de junio de 2015, de
file:///C:/Users/Loro%20crew/Downloads/Estrategia_Coperacion_%20Internac_de_GADs_version_final.pdf
- CONGOPE. (2010). *Subsistema de gestión descentralizada de la cooperación internacional no reembolsable (propuesta preliminar)*. Quito: Publicaciones Oficiales de CONGOPE.
- CONGOPE-IAEN. (2010). *Gestión descentralizada de la cooperación internacional para los gobiernos autónomos provinciales del Ecuador*., Quito: Congope.
- Consejo Nacional de Competencias. (2015). *Evaluación de la Asimilación de la Competencia de la Cooperación Internacional a nivel Provincial (versión Preliminar a su publicación)*. Quito: CNC.
- Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE). (2012). *Informe del proceso de articulación interinstitucional de las competencias de la Resolución 009 del CNC* . Quito: CONAGOPARE.
- Consejo Nacional Electoral . (2014). *Resultados elecciones febrero* . Recuperado el julio 01 de 2015, de
<http://resultados.cne.gob.ec/results/6/17/770/2410/results.pdf>
- Consejo Nacional Electoral. (2011). *Resultados de la Consulta Popular* . Recuperado el 15 de 02 de 2015, de
http://noticiasenlinea.com.ec/politica/13270_resultados-de-la-consulta-popular-fueron-proclamados-oficialmente-por-el-cne.html
- Constitución Política del Ecuador . (1998). Recuperado el 20 de 05 de 2015, de
<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html>
- Constitución Política del Ecuador. (2008). Recuperado el 16 de 03 de 2015, de
<http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/04/Constituci%C3%B3n-Politica-del-Ecuador.pdf>

- Coordinación Intersectorial para el Buen Vivir Rural. (2013). *Ministerio Coordinador del Desarrollo Social* . Recuperado el 2015, de Estrategia para el Buen Vivir Rural: <http://www.desarrollosocial.gob.ec/proyecto-de-coordinacion-intersectorial-para-el-buen-vivir-rural/>
- Correa, R. (17 de 12 de 2013). *Ecuador no necesita limosnas de ciertas ONG que buscan socavar la institucionalidad del Estado*. Recuperado el 12 de 02 de 2015, de El Ciudadano online: <http://www.elciudadano.gob.ec/ecuador-no-necesita-limosnas-de-ciertas-ong-que-buscan-socavar-la-institucionalidad-del-estado/>
- Correa, R. (29 de 01 de 2015). *El neocolonialismo debería ser intolerable en América Latina*. Recuperado el 20 de 02 de 2015, de Cumbre CELAC, Costa Rica: <http://actualidad.rt.com/actualidad/164889-celac-ecuador-presidencia-correa-discurso>
- Correa, R. (2013). *Enlace Ciudadano 356: el Ecuador representa un nuevo modelo de cooperación internacioanl* . Ecuador Inmediato .
- Correa, R. (2006). *Palabras del flamante Presidente de la República del Ecuador tras recibir la noticia del trunfo*. Recuperado el 20 de 02 de 2015, de <http://www.eluniverso.com/2006/11/27/0001/8/7665F10B13E34E0A940BF499E5671960.html>
- DAC . (2000). *Development Assistance Committee In Dates, OECD, París* . Recuperado el 22 de 01 de 2015, de <http://www.oecd.org/dac>
- Dávalos, P. (2013). *Sumak Kawsay, la vida en plenitud*. Recuperado el 2 de 02 de 2015, de Repositorio PUCE: <http://www.puce.edu.ec/documentos/CuestionessobreelSumakKawsay.pdf>
- David, V. (2014). *EL CONCEPTO DE BUEN VIVIR/SUMAK KAWSAY DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GUBERNAMENTALIDAD*. Recuperado el 31 de 01 de 2015, de Revista de Antropología Experimenta No141, Jaén, España: <http://iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/04/Descargar-aqu%C3%AD1.pdf>
- Declaración de Bavaro. (2001). Recuperado el 20 de 01 de 2015, de <http://repiica.iica.int/docs/B0178E/B0178E.PDF>
- Decreto Ejecutivo 429. (15 de julio de 2010). *Presidencia de la República, Rafael Correa Delgado*. Recuperado el 16 de 03 de 2015, de

http://www.cooperacioninternacional.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/11/decreto_4291.pdf

Decreto Ejecutivo 699. (30 de octubre de 2007). *Presidencia de la República, Rafael Correa Delgado*. Recuperado el 17 de 03 de 2015, de http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2013/02/T023600004880-0-Decreto_429_Ecuador.pdf

Decreto Ejecutivo No. 1894. (27 de Septiembre de 2001). *REGLAMENTO A LA LEY ORGANICA DE LAS JUNTAS PARROQUIALES*. . Recuperado el 04 de 06 de 2015, de <http://www.pdpse.espol.edu.ec/documentos/proyectos/ancon/juntaparroquial/reglamento.pdf>

Diario Hoy. (17 de septiembre de 2001). *Juntas Parroquiales buscan capacitarse para acoger el nuevo reglamento: en la capacitación está el éxito*. Recuperado el 20 de 05 de 2015, de <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/capacitacion-es-la-clave-123024.html>

Díaz, P. (17 de julio de 2014). *Gobierno de Pichincha firma convenios con mancomunidades a través del Plan Proyectos exitosos*. Recuperado el 10 de junio de 2015, de Pichincha Universal : <http://www.pichinchauniversal.com.ec/index.php/features/module-positions/item/31047-gobierno-de-pichincha-firma-convenios-con-mancomunidades-a-traves-del-plan-proyectos-exitosos>

Dirven, M. (12 de 2007). *Pobreza rural y políticas dedesarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del Milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala* . Recuperado el 31 de 01 de 2015, de CEPAL Serie Desarrollo Productivo 183: <http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/2/32662/lcl2841e.pdf>

ECONÓMICA, T. S. (febrero de 2012). *La globalización y la primavera árabe*. Recuperado el 28 de 01 de 2015, de <http://thecreativedestruction.wordpress.com/2012/02/15/la-globalizacion-y-la-primavera-arabe/>

ECOPAR. (2015). *Corporación para la investigación, capacitación y apoyo técnico para el manejo sustentable de los ecosistemas tropicales*. Recuperado el 12 de julio de 2015, de <http://ecopar.org.ec/portal/index.php/proyectos/curriculum-de-proyectos>

- El Ciudadano. (03 de 07 de 2014). *Cuatro partidos políticos pierden su personería jurídica*. Recuperado el 28 de 02 de 2015, de <http://www.elciudadano.gob.ec/cuatro-partidos-politicos-pierden-su-personeria-juridica/>
- El Comercio . (22 de 05 de 2012). *Criterios Divididos por Derechos Humanos en Ecuador* . Recuperado el 28 de 02 de 2015, de <http://www.elcomercio.com.ec/actualidad/politica/criterios-divididos-dd-hh-ecuador.html>
- El Comercio. (28 de febrero de 2015). *El bosque Mindo Nambillo: el bosque más diverso de Pichincha*. Recuperado el 18 de agosto de 2015, de Sección Planeta: <http://especiales.elcomercio.com/planeta-ideas/planeta/1-marzo-del-2015/mindo-nambillo-bosque-diversidad-pichincha>
- El Comercio . (24 de septiembre de 2014). *El roce por el tránsito entre el Gobierno y Municipio de Guayaquil se acentúa* . Recuperado el 25 de agosto de 2015, de <http://www.elcomercio.com/actualidad/transito-gobierno-municipio-guayaquil-competencias.html>
- El Comercio . (04 de 11 de 2014). *Enlace ciudadano 398*. Recuperado el 30 de 01 de 2015, de <http://www.elcomercio.com.ec/actualidad/enlace-sabatina-correa.html> .
- El Comercio . (12 de 12 de 2014). *La oposición se juega su supervivencia*. Recuperado el 20 de 02 de 2015, de <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/oposicion-se-juega-supervivencia-politica.html>
- El Comercio. (2013). *Los 7 triunfos de Correa en las urnas*. Recuperado el 08 de 02 de 2015, de <http://www.elcomercio.com.ec/actualidad/politica/triunfos-de-correa-urnas.html>
- El Mercurio . (12 de septiembre de 2009). *Presupuesto para gobiernos locales se incrementa*. Recuperado el 20 de 05 de 2015, de <http://www.elmercurio.com.ec/224173-presupuesto-para-juntas-parroquiales-se-incrementa/#.VXB8gs-qqko>
- El Telégrafo . (06 de noviembre de 2014). *El Ejecutivo analiza 11 nuevas enmiendas constitucionales sobre temas técnicos*. Recuperado el 25 de

agosto de 2015, de El Ejecutivo analiza 11 nuevas enmiendas constitucionales sobre temas técnicos

El Telégrafo . (06 de 03 de 2013). *PAIS confirma su mayoría en la Asamblea Nacional*. Recuperado el 20 de 02 de 2015, de <http://www.telegrafo.com.ec/elecciones-ecuador/item/pais-confirma-su-mayoria-en-la-asamblea-nacional.html>

El Telégrafo. (02 de 03 de 2012). *Correa: "La prensa quiere hacer un estado de opinión"*. Recuperado el 20 de 02 de 2015, de <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/correa-la-prensa-quiere-hacer-un-estado-de-opinion.html>

El Telégrafo. (11 de agosto de 2014). *El CNC registra 25 mancomunidades y 5 consorcios desde 2011 (Infografía)*. Recuperado el 13 de junio de 2015, de <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/el-consejo-de-competencias-registra-25-mancomunidades-y-5-consorcios-desde-2011-infografia.html>

El Telégrafo. (06 de noviembre de 2014). *El Ejecutivo analiza 11 nuevas enmiendas constitucionales sobre temas técnicos*. Recuperado el 25 de agosto de 2015, de <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/el-ejecutivo-analiza-11-nuevas-enmiendas-constitucionales-sobre-temas-tecnicos.html>

El Telégrafo. (26 de 01 de 2013). *PAIS lleva 7 años en política y suma 7 victorias consecutivas*. Recuperado el 13 de 01 de 2015, de <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/pais-lleva-7-anos-en-politica-y-suma-7-victorias-consecutivas.html>

El Universo . (2013). *Diecisiete mancomunidades de Ecuador se reúnen en primer congreso* . Recuperado el 09 de junio de 2015, de <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/11/22/nota/1788436/diecisiete-mancomunidades-ecuador-se-reunen-primer-congreso>

El Universo . (17 de octubre de 2004). *Juntas parroquiales nacieron sin ley y sin presupuesto*. Recuperado el 20 de 05 de 2015, de <http://www.eluniverso.com/2004/10/17/0001/8/8521D43BB2A2475389F7FB748457BC37.html>

El Universo . (15 de 01 de 2012). *La 'marca Alfaro' está presente en proyecto político del correísmo*. Recuperado el 02 de 02 de 2015, de

<http://www.eluniverso.com/2012/01/15/1/1355/marca-alfaro-esta-presente-proyecto-politico-correismo.html>

El Universo. (16 de 08 de 2013). *El gobierno pone fin a la iniciativa Yasuní ITT y avala su explotación* . Recuperado el 20 de 02 de 2015, de <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/08/16/nota/1295016/gobierno-pone-fin-iniciativa-yasuni-itt-avala-su-explotacion>

Embajada del Japón en Ecuador. (2014). *Asistencia Oficial al Desarrollo arribos prioritarios y proyectos*. Recuperado el 8 de 06 de 2015, de http://www.ec.emb-japan.go.jp/cooperacion_es.htm

En Marcha. (16 de mayo de 2014). *Ley de ordenamiento territorial: centralista e inconstitucional*. Recuperado el 25 de agosto de 2015, de <http://pcmlc.org/EM/spip.php?article6301>

Esquel . (2015). *Esquel se reunió con alcaldes del Noroccidente de Pichincha*. Recuperado el 10 de junio de 2015, de <http://www.hablemoslaplena.com/esquel-se-reunio-con-alcaldes-del-noroccidente-de-pichincha-n-491.html>

Fernando Carrión M., compilador. (2011). *La descentralización: opiniones comparadas*. Recuperado el 18 de junio de 2015, de Autonomía Regional : [igualdadhttp://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/40219.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/40219.pdf)

FMI. (2004). *La historia del FMI* . Recuperado el 20 de 01 de 2015, de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2004/09/pdf/timeline.pdf>

GAD Municipal de San Miguel de los Bancos. (23 de octubre de 2014). *El GAD Municipal Sanmigueleno por el trabajo en Mancomunidad*. Recuperado el 12 de junio de 2015, de <http://gadmsmb.gob.ec/index.php/2-uncategorised/18-el-gad-municipal-sanmigueleno-por-el-trabajo-en-mancomunidad>

GADM San Miguel de los Bancos. (21 de agosto de 2014). *Acta de Sesión Ordinaria del Concejo Municipal* . Recuperado el 15 de agosto de 2015, de LOTAIP GADMSMB: http://gadmsmb.gob.ec/images/gadmsmb/gaceta_municipal/actas/ACTA_N10SG_CMSMB_2014.PDF

GADPP. (4 de agosto de 2014). *El GADPP trabaja con la comunidad para realizar obras*. Recuperado el 12 de junio de 2015, de Pichincha al día:

<http://www.pichinchaldia.gob.ec/actualidad/item/755-el-gadpp-trabaja-con-la-comunidad-para-realizar-obras.html>

GADPP. (2015). *Ficha de reunión entre SETECI y los gremios CONGOPE, CONAJUPARE, AME*. Quito.

GADPP. (2014). *Presupuesto Operativo Anual Consolidado* . Recuperado el 13 de 06 de 2015, de
file:///C:/Users/Loro%20crew/Downloads/cons_poa_gestion%20de%20cooperacion%20internacional_2014.pdf

GADPR Mindo . (2012). *Modelo de Gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural Mindo* . Recuperado el 15 de julio de 2015, de
http://www.pichincha.gob.ec/phocadownload/leytransparencia/literal_k/pot/sanmiguelban/ppdot_mindo.pdf

GADPR Mindo. (2012). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Recuperado el 01 de julio de 2015, de
http://www.pichincha.gob.ec/phocadownload/leytransparencia/literal_k/pot/sanmiguelban/ppdot_mindo.pdf

García, O. (2002). *Negociación Internacional*. Recuperado el 01 de 01 de 2015, de www.globalmarketing.es

Guaipatín, C. (2007). La cooperación público-privada como instrumento de desarrollo. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* , 51-68.

Hidalgo, F. (abril de 2011). *Buen Vivir, Sumak Kawsay: aporte contrahegemónico del proceso andino, utopía y praxis latinoamericana*. Recuperado el 20 de 02 de 2015, de Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela:
<http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=27919220008>

Hidalgo, F. (24 de 04 de 2005). *Potencialidades y límites de “la rebelión de los forajidos” en el derrocamiento del presidente Gutiérrez en Ecuador*. Recuperado el 28 de 01 de 2015, de
<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=14349>

INEC . (2010). *Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos*. Recuperado el 01 de julio de 2015, de Censo Nacional :

http://www.inec.gob.ec/cpv/index.php?option=com_content&view=article&id=232&Itemid=128&lang=es

INEC. (2010). *Censo 2010*. Recuperado el 2 de julio de 2015, de www.ecuadorencifras.com

Institut für Biodiversität-Netzwerke IBN. (2010). *Proyecto Puntos Verdes Ecuador Mindo*. Recuperado el 16 de 08 de 2015, de <http://biodiv.de/projekte/aktuell/puntos-verdes.html>

Instituto Espacial Ecuatoriano. (febrero de 2014). *Memoria Técnica del Cantón San Miguel de los Bancos*. Recuperado el 01 de julio de 2015, de http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PDOT/ZONA2/NIVEL_DEL_PDOT_CANTONAL/PICHINCHA/SAN_MIGUEL_DE_LOS_BANCOS/IEE/MEMORIA_TECNICA/mt_san_miguel_de_los_bancos_socioeconomico.pdf

Larrea, A. (09 de 2008). *La Plurinacionalidad: iguales y diversos en busca del Sumak Kawsay*. Recuperado el 31 de 01 de 2015, de Nuestra Constitución: Nuestro Futuro. Entre voces, Revista del Grupo Democracia y Desarrollo Local. Número 15.: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-456.html>

Larrea, A. M. (Agosto/Septiembre de 2008). *La Plurinacionalidad: iguales y diversos en busca del Sumak Kawsay*. Recuperado el 2 de 02 de 2015, de Nuestra Constitución: Nuestro Futuro. Entre voces, Revista del Grupo Democracia y Desarrollo Local. Número 15. Quito: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-456.html>

Larrea, C. (2008). *Dolarización, crisis y pobreza en Ecuador*. Recuperado el 1 de 02 de 2015, de Repositorio Universidad Andina Simón Bolívar : <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/File/pdfs/DOCENTES/CARLOS%20LARREA/LarreaDolarizacionfinal06.pdf>

Lozano, J. (2009). *¿Qué educación para el desarrollo?.* Recuperado el 2015, de http://www.hegoa.ehu.es/file/1126/Memoria_Julian_Lozano.pdf

MAE. (2013). *4' 103.631.00 invertidos en restauración forestal*. Recuperado el 2015, de <http://www.ambiente.gob.ec/tag/restauracion-forestal/>

Mauss, M. (1925). *Ensayo sobre el don*. Obtenido de <http://www.katzeditores.com/images/fragmentos/Mauss.pdf>

- Mesa, M. (2002). *La educación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid. Tendencias y estrategias para el siglo XXI: Informe a la Dirección General de Cooperación y Voluntariado de la Comunidad de Madrid*. Recuperado el 20 de 01 de 2015, de http://www.fongdcam.org/manuales/educaciondesarrollo/datos/docs/A_docs/b_1_1_gener.pdf
- Ministerio de Medio Ambiente. (2014). *Mancomunidad Mundo Verde recibe estudios para cierre de botaderos e implementación de celdas mancomunadas emergentes*. Recuperado el 09 de junio de 2015, de <http://www.planificacion.gob.ec/tag/mancomunidad-mundo-verde/>
- Ministerio Finanzas. (2010). Obtenido de <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/04/ACUERDO-MET-2014.pdf>
- Montúfar, C. (2011). *RAFAEL CORREA Y SU REFUNDACIÓN CONSTITUYENTE: Análisis de la primera fase de la Revolución Ciudadana 2007-2010*. Recuperado el 1 de 02 de 2015, de Universidad Andina Simón Bolívar Ecuador: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3817/1/PI-2011-02-Mont%C3%BAfar-Rafael%20Correa.pdf>
- Movimiento de Ciudadanos Activos de San Miguel de los Bancos. (2014). *Plan de Trabajo Propuesta elecciones GADPR Mindo 2014*. Recuperado el 15 de agosto de 2015, de Voto Transparente Ecuador: http://vototransparente.ec/apps/resultados-2014/images/planes_trabajo/PICHINCHA/VOCALES%20JUNTAS%20PARROQUIALES/SAN%20MIGUEL%20DE%20LOS%20BANCOS/MINDO/LISTAS%20106/LISTAS%20106.pdf
- Muñoz, F. (06 de 2009). *La coyuntura de cambio en Ecuador*. Recuperado el 28 de 02 de 2015, de Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-458.html>
- OCPAL. (2009). *Creación y organización del Movimiento alianza País*. Recuperado el 29 de 01 de 2015, de Repositorio Pontificia Universidad Católica del Ecuador: http://www.puce.edu.ec/sitios/ocpal/images/documentos/movimiento_ALIANZAPAIS.pdf
- OETEL, R. (2008). *Tendencias de la cooperación internacional*. Recuperado el 01 de 02 de 2015, de http://www.cooperacion-suiza.admin.ch/ecuador/ressources/resource_es_181438.pdf

- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá del 2015*. Recuperado el 12 de 02 de 2015, de <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>
- Ortiz, P. (2012). *Sumak Kawsay en la Constitución ecuatoriana. Alcances y Desafíos*. Recuperado el 3 de 02 de 2015, de Universidad Católica de Guayaquil, Revista Jurídica: http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=819&Itemid=120
- Pabón, P. (2014). *Los prefectos del país tienen 2 años para dar paso a la regionalización*. Recuperado el 12 de junio de 2015, de Comisión de Organización Territorial de la Asamblea : <http://www.aldia.ec/index.php/los-rios/comunidad/18420-los-prefectos-del-pais-tienen-2-anos-para-dar-paso-a-la-regionalizacion>
- Pauta, F. (23 de mayo de 2014). *Norma territorial tiene pros y contras*. Recuperado el 25 de agosto de 2015, de http://www.elmercurio.com.ec/428001-ley-territorial-en-la-mesa-del-debate/#.VeT3K_mqqko
- PERALES, J. A. (2001). *Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internaciona*. Recuperado el 25 de 01 de 2015, de http://www.fongdcam.org/manuales/educaciondesarrollo/datos/docs/A_docs/5_2_Beneficencia%20o%20welfare.pdf
- Plan Nacional del Buen Vivir. (2009).
- PNUD. (2013). *Cooperación Descentralizada*. Recuperado el 2 de 06 de 2015, de CURSO EN DESARROLLO HUMANO LOCAL CON ÉNFASIS EN METODOLOGÍA DE TRABAJO Y TEMÁTICAS PROPIAS DE LOS PROGRAMAS MARCO ART DEL PNUD: http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=985
- PNUD. (2011). *Proceso consultivo sobre la Eficacia de la ayuda a nivel Local*. Quito, Pichincha, Ecuador.
- POEPS. (2010). *Estudios Económicos Latinoamericanos*. Recuperado el 20 de 01 de 2015, de Glocalization : <http://www.lateinamerika-studien.at/content/wirtschaft/ipoesp/ipoesp-2149.html>

- RAE. (2013). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Recuperado el 08 de 06 de 2015, de Mancomunidad : <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?val=mancomunidades>
- Registro Oficial No 180. (11 de agosto de 2011). *Estatuto por procesos del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales CONAGOPARE*. Recuperado el 12 de junio de 2015, de <http://es.slideshare.net/ASOGOPALW/estatuto-conagopare>
- Registro Oficial No 303. (19 de octubre de 2010). *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización*. Recuperado el 09 de 06 de 2015, de http://www.ame.gob.ec/ame/pdf/cootad_2012.pdf
- Registro Oficial. (2010). *Suplemento 303 octubre*.
- Registro Oficial. (2010). *Suplemento 306 octubre*.
- Reporteros sin Fronteras. (2014). *Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2014*. Recuperado el 28 de 02 de 2015, de World Press Freedom Index 2014: <http://rsf.org/index2014/es-index2014.php>
- Requena, J. (2010). *Informe sobre países de renta media y la AOD: el caso del Perú*. Recuperado el 20 de 01 de 2015, de <http://imas2010.files.wordpress.com/2010/07/latindad.pdf>
- Rodrigo, F. (25 de 02 de 2013). *La deuda y la espada: neoliberalismo en América Latina y el Sur de Europa* . Recuperado el 30 de 01 de 2015, de ALBASUD: <http://www.albasud.org/blog/es/397/la-deuda-y-la-espada-neoliberalismo-en-am-rica-latina-y-el-sur-de-europa>
- Romo, M. P. (08 de 11 de 2008). *¿Cómo es el socialismo del siglo XXI? (Debate Ideológico)*. Recuperado el 01 de 03 de 2015, de La Tendencia. Revista de Análisis Político. Referéndum: convergencia progresista. Quito: FES-ILDIS, No 8: pp. 119-121. ISSN: 13902571: <http://hdl.handle.net/10469/4697>
- Rosero, G. (22 de 08 de 2014). *SETECI presentó resultados de la evaluación de la Cooperación Internacional en Galápagos*. Recuperado el 10 de 02 de 2015, de <http://www.gobiernogalapagos.gob.ec/seteci-presento-resultados-de-la-evaluacion-de-la-cooperacion-internacional-en-galapagos/>

Rosero, G. (2012). Una plataforma de discusión política para la cooperación en América Latina. *Cooperemos* , 5.

Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza. (2014). *Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza*. Recuperado el 8 de 06 de 2015, de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/12/ENIEP-RESUMEN-ESPA%C3%91OL.pdf>

Sen, A. (1998). *Desarrollo y libertad*. Recuperado el 20 de 01 de 2015, de <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catgenyeco/Materiales/2011-12-07%20III2AmartyaSenCap8LaAgenciadelasMujeresyelCambioSocial.pdf>

SENPLADES. (2009). *Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural*. Recuperado el 10 de 02 de 2015, de Repositorio CEPAL: <http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/6/47466/5-1CarlosJara.pdf>

SENPLADES. (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Recuperado el 5 de 03 de 2015, de http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf

SENPLADES. (2010). *Socialismo del sumak kawsay o biosocialismo republicano*. Recuperado el 20 de 02 de 2015, de Los nuevos retos de América Latina: socialismo y sumak kawsay.

SETECI. (2013 mayo). “*Medición de la Eficacia de La Cooperación al Desarrollo a nivel local-Ecuador*”. Quito: SETECI, AME, CONGOPE, CONAGOPARE.

SETECI. (2013). *Catálogo de Asistencia Técnica Ecuatoriana*. Recuperado el 20 de 05 de 2015, de Cooperación Sur-sur : <http://www.cooperacioninternacional.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/10/Cata%CC%81logo-de-Asistencia-Te%CC%81cnica-Ecuatoriana.pdf>

SETECI. (2013). *Cooperación como forma de vida*. Recuperado el 16 de 03 de 2015, de Brochure web: http://www.cooperacioninternacional.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/11/Brochure_web_seteci.pdf

SETECI. (04 de noviembre de 2014). *Fortalecimiento de Capacidades en Cooperación Sur-Sur para la SETECI: Integración, triangulación, y*

descentralización. Políticas innovadoras para un nuevo Sur. Recuperado el 10 de 06 de 2015, de <http://www.cooperacioninternacional.gob.ec/fortalecimiento-de-capacidades-en-cooperacion-sur-sur-para-la-seteci-integracion-triangulacion-y-descentralizacion-politicas-innovadoras-para-un-nuevo-sur/>

SETECI. (2015). *Informe de Cooperación Internacional no Reembolsable en el Ecuador 2011-2014*. Recuperado el 17 de junio de 2015, de <http://www.cooperacioninternacional.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/05/Informe-de-Cooperacio%CC%81n-Internacional-2011-2014.pdf>

SETECI. (2014). *Rendición de cuentas*. Recuperado el 20 de 05 de 2015, de http://issuu.com/seteci/docs/rendicio__n_de_cuentas_2014_web

Solano, C. (Septiembre de 2012). *Cyberdemocracia: el arte del diálogo internacional, Somos Cybercultura*. Recuperado el 29 de 01 de 2015, de <http://somoscybercultura.blogspot.com/2012/09/redes-sociales.html>

Sorj, B. (2007). *¿Pueden las ONGs remplazar al estado? Gobierno y sociedad civil en América Latina*. Recuperado el 10 de 02 de 2015, de Nueva Sociedad No 210: http://www.nuso.org/upload/articulos/3445_1.pdf

Takiruna Kichwa. (2013). *Pueblos originarios*. Recuperado el 20 de 02 de 2015, de Diccionario de la cosmovisión Andina: <http://pueblosoriginarios.com/sur/andina/inca/pachamama.html>

Valdek, J. (04 de 2013). *La urbanización ayuda a sacar a la gente de la pobreza extrema y permite avanzar en los ODM, dice el informe*. Recuperado el 24 de 01 de 2015, de Banco Mundial : <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/04/16/urbanization-is-helping-power-people-out-of-extreme-poverty-and-assist-delivering-on-the-MDGs-says-report>

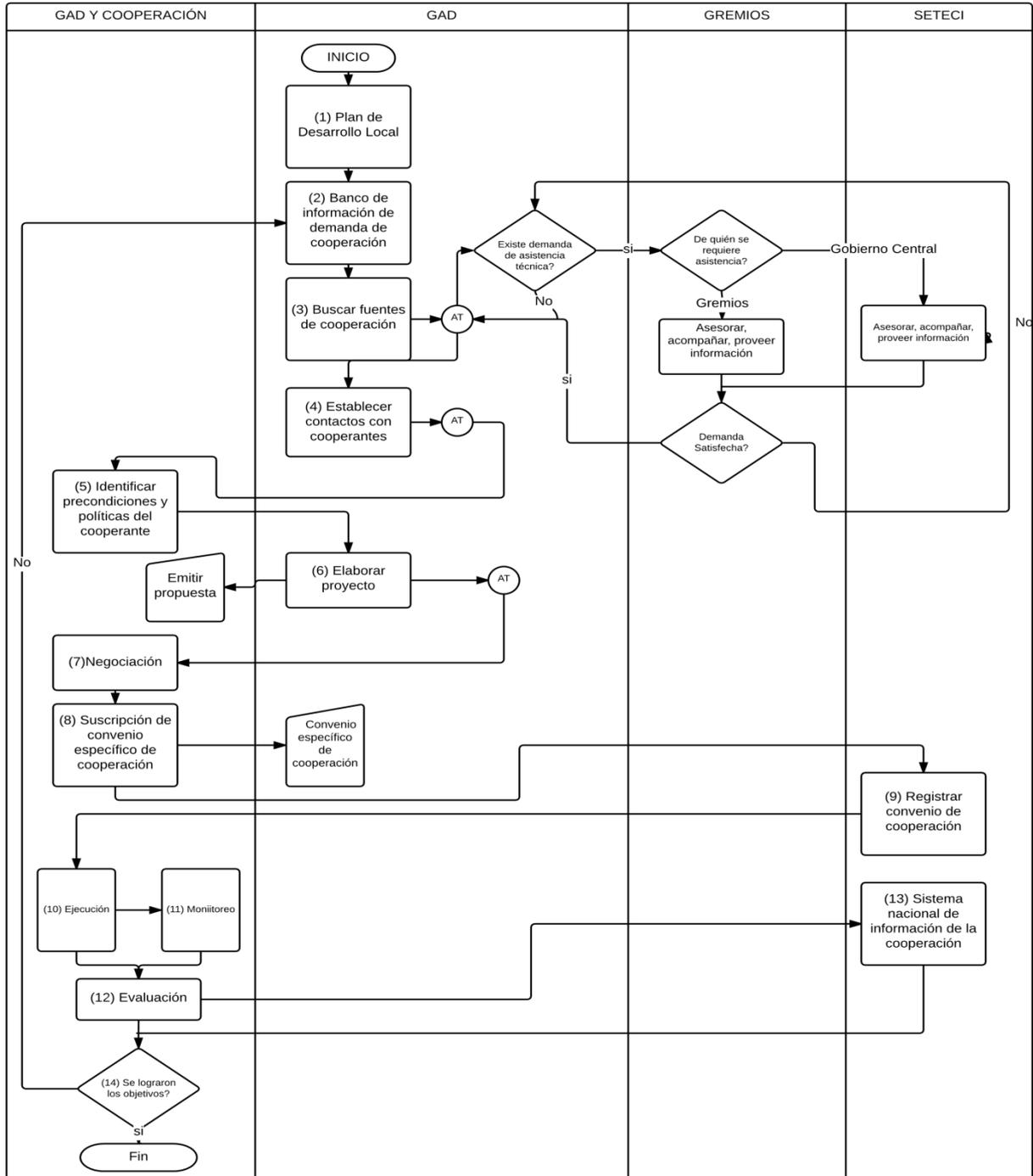
Vila, D. (2014). *El concepto de buen Vivir/ Sumak Kawsay desde la perspectiva de la gubernamentalidad: delimitación, innovaciones y conflictos*. Recuperado el 28 de 02 de 2015, de Revista de antropología experimental Universidad de Jaén: <http://iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/04/Descargar-aqu%C3%AD1.pdf>

Virgilio Hernández y Fernando, B. (2011). *Ecuador: avances y desafíos de Alianza país*. Recuperado el 29 de 01 de 2015, de Revista Nueva Sociedad No 234, julio-agosto: http://www.nuso.org/upload/articulos/3790_1.pdf

Yasunidos. (2014). *Yasunidos, principios recotores*. Recuperado el 20 de 02 de 2015, de <http://sitio.yasunidos.org/es/yasunidos/nuestros-principios.html>

ANEXOS

Anexo 1: Flujo grama de la gestión descentralizada de la cooperación internacional/
ciclo de gestión descentralizada de proyectos de cooperación internacional



Fuente: CONGOPE, *Subsistema de gestión descentralizada de la cooperación internacional no reembolsable*, 2010, pág. 18.

Anexo 2: Entrevista Olga Cobos Garcés Directora de Cooperación Internacional del GADPP

PRIMERA PARTE

1) ¿Cuál es la labor que cumple el GAD Provincial de Pichincha como actor de la Cooperación internacional?

El GADPP se hizo cargo de esta competencia a partir de 2008 de forma oficial aunque en años anteriores nuestra institución ya realizaba cooperación. Nuestra provincia es una de las que mayor experiencia tiene en materia de cooperación ya que antes de la regularización de estas actividades y la transferencia de la competencia la provincia ya tenía vínculos y acuerdos interinstitucionales con otros actores internacionales. Estas relaciones no estaban normadas así que los procesos se basaban en acuerdos generalmente vinculados con el financiamiento no reembolsable de obra pública y programas sociales. Ahora con el surgimiento de una planificación para el desarrollo dada desde la Constitución y otros cuerpos legales estas negociaciones deben estar alineadas al proyecto país y sus resultados deben reflejar los principios de una lógica de gobierno enfocada al Sumak Kawsay. En medio de este contexto la labor del GADPP es importante en razón de que es el vínculo entre el Gobierno Central y la ciudadanía representada por sus líderes comunitarios que son quienes se acercan a expresar sus necesidades, nosotros ideamos la forma de solventarlas y el Gobierno Central las financia, no siempre en su totalidad así que ahí ingresa el proceso de cooperación internacional que básicamente ha funcionado como un medio de fondeo para maximizar los presupuestos o agregar mayor valor a procesos propios de desarrollo a través de la asistencia técnica.

2) ¿Bajo qué objetivos se realiza Cooperación a nivel Descentralizado?

Como mencioné antes, estos objetivos están dados por la Constitución y los Planes Nacionales del Buen Vivir en los que se ha anclado la Política Nacional para el manejo de la Ayuda a través de las publicaciones que realiza ya Secretaría Nacional para la Cooperación Internacional SETECI. Existen además reglamentos oficiales como la Resolución 009 de la CNC donde se traspasa la cooperación internacional a los GAD y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización que nos facultan para efectuar procesos internacionales de financiamiento y cooperación internacional de forma independiente siempre y cuando estén alineados a las metas nacionales, esto repercute en una serie de procesos de planificación que buscan llevar a todo el sistema de gobierno a un mismo fin.

3) Entonces, ¿existe todo un aparato legal que permite a los GAD hacerse cargo de la competencia de la CI, todos los niveles descentralizados de gobierno participan?

Desde la ley si, los GAD Provinciales, Municipales y Parroquiales tienen la facultad de efectuar procesos de cooperación internacional ya que se supone que todos los niveles de gobierno forman parte de un sistema organizado desde la planificación hasta la ejecución y evaluación de proyectos. Esta lógica de

procesos es la que se nos ha planteado desde el Gobierno Central y es la que se ha aplicado desde 2008.

4) Cuál es la participación del GAD Pichincha dentro del Sistema Nacional planteado por la SETECI

El GADP Pichincha participa de este sistema a través del Departamento de Cooperación Internacional a mi cargo; nuestro papel es llevar ante la comunidad internacional y las organizaciones de la cooperación las necesidades territoriales empatando nuestros intereses con la oferta de cooperación que nos brindan las agencias o buscar cooperar con instituciones pares, es decir las autoridades seccionales en otras latitudes y lo hemos venido haciendo desde antes de la transferencia de la competencia, solo que ahora existe una normativa que se debe vigilar. Por otro lado, el GAD Pichincha se ha encargado de articular los esfuerzos que se realizan a nivel descentralizado dentro de la provincia; el trabajo con los GAD Municipales y Parroquiales es permanente especialmente con éstos últimos quienes solicitan nuestra intervención y asistencia para poder llegar a efectuar la competencia.

5) Esta intervención en la labor de los GAD Parroquiales ¿qué implicaciones tiene, qué tipo de vínculo existe entre el GADP Pichincha y las Juntas Parroquiales Rurales en Materia de Cooperación?

El GADP Pichincha se ha encargado de brindarles apoyo a través de capacitaciones y coordinación cuando se han generado proyectos que involucran a varias juntas parroquiales. También ha decidido tomar la iniciativa y conformar una Red de Cooperación Internacional provincial, una estructura que busca mantener a todos los actores informados y vinculados pero que aún no se concreta, es necesario señalar que el trabajo con el resto de niveles de gobierno demanda esfuerzos adicionales a la gestión que desempeña el departamento por generar cooperación para nuestros propios proyectos. La problemática es que todos los niveles de gobierno participamos y competimos por los recursos de la cooperación de forma desordenada; los actores más pequeños casi no participan y es precisamente esto lo que hay que fomentar, la participación de estas estructuras de forma autónoma.

6) Existe la cooperación internacional descentralizada en todos los niveles de gobierno?

La cooperación internacional descentralizada evidentemente existe, sin embargo es difícil determinar hasta qué punto cumple con las expectativas que se han planteado desde la política, y sobre los niveles de gobierno también se debe resaltar que es mucho más débil en las estructuras más pequeñas. Las Juntas por ejemplo no llevan a cabo procesos de cooperación de forma generalizada y esto depende mucho de sus líderes y las capacidades que estos tengan para efectuar la gestión. Existen juntas que tienen una larga experiencia de trabajo con agencias de cooperación; sin embargo siempre lo han realizado de forma conjunta a través de mancomunidades o se han unido gracias a la intervención de las agencias este

es el caso de las juntas que participan del Programa de Desarrollo Rural del Norte, auspiciado por la CTB (Cooperación Belga). Programas y proyectos generados en el interior de las juntas y tramitados por estas de forma autónoma en realidad son muy pocos.

7) ¿Cuál es la principal barrera que encuentra la cooperación internacional descentralizada en la provincia?

Desde mi perspectiva el sistema de cooperación planteado desde el gobierno central nos deja muy pocos espacios de participación, en el proceso de descentralización se asumió una postura contradictoria donde se nos faculta para la cooperación pero se limita nuestro accionar subordinando nuestra gestión a otras instancias como por ejemplo la SETECI e incluso el Ministerio de Relaciones Exteriores, un ejemplo de esto, es que no se puede efectuar acuerdos sin contar con un documento acuerdo o convenio bilateral marco en el que se pueda justificar un proceso internacional de cooperación, aún cuando se supone que en calidad de actores de la cooperación estamos facultados para celebrar convenios a nivel internacional. Si bien la capacidad de cooperar nos ha sido delegada, la facultad de la representatividad todavía está en manos del gobierno central y esto dificulta nuestros procesos ralentizándolos y entorpeciéndonos. En el caso del GAD Provincial de Pichincha y de acuerdo a la consultoría de capacidad de gestión que efectuamos en 2013 tenemos debilidad técnica en relación al personal que labora en la unidad; no hay que desconocer que pese a no tener profesionales formados y preparados en relaciones internacionales en el equipo de trabajo hemos venido realizando un esfuerzo importante y hemos cumplido las metas institucionales. Además de eso puedo decir que la crisis de 2009 y sus efectos hasta hoy si constituyen una barrera ya que la oferta de cooperación ha disminuido drásticamente y aunque se ha encontrado en la cooperación descentralizada una solución en materia técnica la disminución es notable.

8) ¿Qué tipo de relaciones interinstitucionales hacen falta?

Es necesario decir que existen dos realidades en cuando a la sinergia de instituciones para la cooperación: por un lado está el Gobierno Central y su Secretaría, ellos construyen los parámetros que nos dirigen a los niveles seccionales y los niveles inferiores de gobierno descentralizado nos encargamos de hacer operativas esas políticas pero en el caso de la cooperación internacional caemos en una problemática práctica y es que la normativa no se ajusta a las realidades de los gobiernos en el territorio ya que todos tenemos particularidades organizacionales, diferentes tiendas políticas, bueno un sin número de disparidades que dificultan el trabajo. Entonces se genera en los territorios la duplicación de esfuerzos, la competencia por recursos y los conflictos políticos. Entonces si hay conflictos en los niveles operativos y lo que se propone desde los niveles centrales de planificación no se cumple la política de alguna forma no está cumpliendo su propósito

9) Se ha dado alguna propuesta para superar estas limitaciones desde los GAD?

Desde el GADP Pichincha se ha solicitado que se reactive el COCI que es el Consejo de Cooperación Internacional una estructura en la que estamos representados todos los niveles de gobierno y donde se supone que se debe construir la política nacional para la gestión de la ayuda; otra de las recomendaciones es fortalecer las capacidades de los GAD para acercarse a la cooperación, actividades que mejoren la capacidad técnica para planificar, negociar, proponer y ejecutar proyectos para la cooperación internacional son indispensables.

SEGUNDA PARTE

1) Luego de la crisis del 2009 y con la disminución de la oferta de cooperación ¿cuál ha sido la estrategia que ha adoptado el Sistema Nacional de Cooperación?

De acuerdo con la política que nos formulan desde el Gobierno Central hay que participar de acuerdos de integración regionales y promover la cooperación descentralizada a través de la cooperación Sur- Sur. Para esto incluso se ha creado un catálogo de cooperación internacional donde países que quieran recibir cooperación pueden buscar programas en los que el Ecuador puede participar en calidad de ofertante. En el caso de Pichincha y por una convicción que procede del modelo de gobierno del Eco. Gustavo Baroja se ha tratado de generar hermanamientos con gobiernos al mismo nivel de descentralización que nosotros, es decir, se ha firmado convenios de cooperación con las autoridades de provincias, departamentos y regiones en países de diversas latitudes y especialmente en América latina, estos acuerdos de ida y vuelta han permitido que la cooperación continúe pese a los recursos limitados.

2) Dentro de estas medidas para superar las limitaciones, ¿cómo ha sido la relación con las ONG?

Ese es un tema que tiene dos caras, existen experiencias de trabajo muy enriquecedoras donde se ha conseguido grandes beneficios para la provincia con ejecuciones de proyecto que han superado las expectativas de nosotros como autoridades y de la población en calidad de beneficiarios; sin embargo también existen experiencias penosas donde estas instituciones se han convertido en competidores por los recursos e incluso han servido de plataforma política para el levantamiento de barreras entre las autoridades y el territorio; se convierten en fuertes grupos de presión que auspiciados por entidades extranjeras entorpecen el trabajo de los gobiernos seccionales. No podemos generalizar solo menciono algunas experiencias que ha tenido la provincia y que se replican en el país especialmente en relación a la temática ambiental.

3) Luego de 8 años de existencia de la competencia para una cooperación descentralizada ¿cuál es la evaluación que merece este proceso desde el GADP Pichincha?

El gobierno de Pichincha a través de sus autoridades está haciendo todo lo necesario para adoptar esta competencia como una estrategia funcional que nos

permita ejercer una verdadera autonomía, no obstante el principal fallo es que no se ha logrado asentar esta política estratégica con procesos de gobernanza multinivel. No se ha podido generar trabajo conjunto y coordinado a través de mesas de diálogo que articulen los esfuerzos que cada entidad realiza de forma individual. Este proceso organizativo no se ha fortalecido al interior de los GAD y por no se ha fortalecido al interior de los GAD y por tanto no ha trascendido tampoco a los gremios y esto se debe a que siempre han existido discrepancias entre las autoridades de los Gobiernos Parroquiales al momento de configurar estrategias conjuntas.

4) En este contexto cual es la relación del GADPP con los GADPR del Noroccidente de Pichincha, especialmente con Mindo?

Además de las invitaciones que se les ha realizado para formar parte de la Red y las capacitaciones permanentes que se realizan en materia de planificación estratégica enfocada a la cooperación internacional tenemos conocimiento de algunos proyectos de infraestructura efectuados por la agencia de cooperación de Japón y el programa de voluntarios coreanos de Koika sin embargo estos proyectos son anteriores al 2008 y no existe registro de algún proyecto desarrollado durante las últimas administraciones.

Anexo 3: Entrevista Galo Ortiz Director de Desarrollo Comunitario del GADPP

1)Cuál es la función del departamento de desarrollo comunitario del GADPP?

El Departamento de Desarrollo Comunitario, Participación Ciudadana e Inclusión Social es el brazo político del Gobierno de la Provincia de Pichincha; se hace cargo de los proyectos de desarrollo enfocados en la creación de infraestructura y vialidad para el buen vivir, también gestiona procesos de gobernabilidad multinivel con grupos en condición de vulnerabilidad.

2) ¿Qué es la gestión multinivel?

La gestión multinivel es una actividad en la que varios niveles de gobierno comparten sus recursos a fin de cumplir con una competencia que por ley está compartida. La articulación de sus competencias se denomina cogestión; esta modalidad junto con la concurrencia, intentan articular esfuerzos para solventar las necesidades territoriales creando consensos. Este departamento está en contacto tanto con niveles superiores como niveles inferiores es decir, ministerios y juntas parroquiales. A nivel ministerial se relaciona con el Ministerio de Inclusión Económica y Social a través del programa de tutela de Centros Integrales del Buen Vivir y a nivel descentralizado se relaciona con las Juntas parroquiales a través del subproceso de participación ciudadana.

3) ¿En qué consiste la participación ciudadana?

La participación ciudadana es una metodología que utilizamos para socializar y priorizar proyectos donde se propone a la comunidad una serie de ideas para generar desarrollo sobre el territorio y se construye a partir de sus opiniones una

agenda de trabajo comunitario. Este proceso de creación de espacios de expresión popular fortalece las relaciones interinstitucionales y no solo se visibiliza durante procesos sociales de organización sino que, por ejemplo, en el caso de las obras de infraestructura para el Buen Vivir su participación se traduce también en términos económicos, los GADPR aportan con la mano de obra a través de la minga, lo mismo ocurre en el caso de las Obras de Vialidad para el Buen Vivir y Espacio Público para el Buen Vivir.

4) ¿Qué tipo de obras son más demandadas en el territorio?

De acuerdo con el último informe (julio del 2014) el 85% de nuestra gestión está concentrada en obras de infraestructura vial.

5) ¿Alguno de estos proyectos cuentan con financiamiento proveniente de la cooperación internacional?

Ninguno, se ha intentado fondear los presupuestos para reducir el gasto del GAD a través de este mecanismo, sin embargo, estos procesos corren de cuenta de las Juntas Parroquiales y estas no realizan cooperación. Otro problema es que no existen programas de financiamiento para construir infraestructura que es la mayor demanda de las poblaciones en el sector rural.

6) ¿En qué basan los dirigentes comunitarios sus procesos de priorización de obras?

En las necesidades urgentes de la población y la planificación propuesta durante la campaña, coinciden en que las Juntas Parroquiales Rurales mantienen una lógica de gestión donde sus objetivos están enfocados en el desarrollo de los territorios con base en la provisión de infraestructura, construcción de espacios públicos para el disfrute de los derechos ciudadanos y el mejoramiento de la calidad de vida. La obra de infraestructura, constituye para las autoridades locales una de las prioridades con mayor jerarquía y esto casi nunca coincide con la oferta de Cooperación Internacional

7) ¿Cuál es entonces la principal barrera que limita el involucramiento de la cooperación internacional?

Como dije llega un punto donde voluntad política de hacer cooperación se pierde, la CI es una actividad discrecional que permite a las juntas decidir si se efectúa o no y ante las dificultades que representa es rápidamente abandonada como oportunidad, limitando la planificación a la utilización de los recursos fijos procedentes del Presupuesto General del Estado, la contribución de los Gobiernos Provinciales y los ingresos procedentes de algunas tasas impositivas que las juntas parroquiales rurales reciben

8) ¿Cuál ha sido la vinculación de este departamento con el GADP Míndo

Se ha conseguido efectuar mejoras en la red vial interna de la parroquia, que a través de los programas de cogestión han construido bordillos, adoquinados, además se ha contribuido a la adecuación de un centro deportivo comunitario dotado con canchas y una piscina; estas obras ingresan dentro de los proyectos

manejados a través de presupuestos participativos y se han realizado a través de la Dirección de Desarrollo Comunitario del Gobierno Provincial y la Alcaldía de San Miguel de los Bancos; alcanzando un monto estimado USD 265000, invertidos especialmente en estudios técnicos, material y maquinaria. Por su parte, el GADPR Mindo ha aportado a estas obras a través de la contratación de mano de obra. De forma general la relación con los GADPR siempre han sido muy estrecha ya que es en realidad ahí donde están nuestras bases, el territorio de Pichincha está conformada por el territorio de los GAD más pequeños y es ahí donde están las grandes necesidades de la población. Por eso nuestra responsabilidad es enorme, junto con el resto de unidades somos los encargados del desarrollo de los territorios rurales de la provincia.

Anexo 4: Entrevista Ibeth Rueda técnico evaluador Cooperación Internacional Descentralizada CNC

1) ¿Por qué se decide emprender este proceso de evaluación?

Para contestar esto es necesario primero explicar cuál es la función del Consejo Nacional de Competencias es el órgano encargado de estructurar o técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, encargado de asignar y regular la transferencia y ejercicio de competencias, para eso se organizan e implementan acciones que contribuyen al cumplimiento del plan nacional de descentralización. Todo cambio que se efectúa en la estructura gubernamental genera conflictos que es necesario solventar nos encargamos de facilitar estos consensos a través de la aplicación de la política y planificación macro país, esto incluye entre otras cosas fortalecer a las instituciones para que sean capaces de asimilar los cambios, las nuevas asignaciones y el traspaso de competencias. Así mismo se efectúa el monitoreo de la evolución de estos procesos a través de evaluaciones permanentes. Es así que tras la resolución 009 emitida para transferir la competencia de la Cooperación Internacional a los niveles descentralizados de gobierno se hace necesario efectuar una evaluación; es una cuestión reglamentaria para poder efectivizar futuros procesos.

2) ¿Qué tipo de parámetros son considerados para efectuar esta evaluación?

Bueno, CNC maneja metodologías de evaluación complejas que están basadas en la medición de variables relacionadas con la eficiencia y la efectividad del servicio o producto que resulta de la gestión pública. En el caso de la cooperación internacional se tomaron en cuenta indicadores como: existencia de una estructura funcional dedicada a la aplicación exclusiva de la competencia, personal calificado para la ejecución de la competencia, tiempo de gestión, informes técnicos remitidos por la institución, número de convenios firmados, número de proyectos financiados, montos de financiamiento, alineación de los proyectos con el Nacional de Desarrollo, alineación de los proyectos a los principios de eficacia de la Ayuda. Se ha

desarrollado una matriz de evaluación que debe ser completada por los GAD y remitida al CNC; también se ha seleccionado una muestra significativa, especialmente a nivel de GADPR cuyo número es importante y no pueden ser evaluados en su totalidad, para realizar visitas en el territorio y observar la gestión que han desarrollado.

3) De forma general, ¿cuáles han sido los principales hallazgos en este proceso?

Es necesario decir que el proceso aún está incompleto y la información que se genere del mismo todavía no es dominio público; sin embargo, los primeros indicios nos llevan a pensar que si bien la cooperación internacional descentralizada sí atrae recursos y se ha convertido en un apoyo para el fortalecimiento de los gobiernos seccionales existen todavía limitaciones que afectan especialmente a las estructuras más pequeñas, es decir las Juntas Parroquiales. Lo que se ha podido percibir es que existe desinterés en estas estructuras por ejecutar cooperación internacional y la evaluación nos dice que este desinterés se justificaría principalmente en el hecho de que la competencia para ellos es discrecional; además de que en su mayoría no cuentan con una estructura dedicada a estos fines ya que al ser estructuras pequeñas por naturaleza no cuentan con los recursos para implementarla.

4) ¿Se puede hablar entonces de una asimilación incompleta de la cooperación?

La información es preliminar y no se pueden emitir criterios concluyentes, sin embargo se puede decir que han existido barreras que deben ser corregidas; la competencia existe así como los medios para su cumplimiento así que hay que analizar a profundidad las causas que han llevado a estas estructuras a evadir su cumplimiento. Por lo pronto se ha identificado que una de las justificaciones es la debilidad institucional para crear vínculos internacionales o interinstitucionales con la cooperación; entonces aparentemente los GADPR no encuentran útil esta herramienta debido a los esfuerzos que supone frente a los resultados que podría arrojar; los procesos de concurso son inciertos y ante debilidades técnicas prefieren no participar además la competencia está dada a todos los niveles por lo que se ha convertido en una fuente de conflicto, en lo que se refiere al acceso y capacidades. Esto es una percepción muy somera, ya el informe final que esperamos se publique a finales de 2015 dirá cual es la conclusión de nuestra entidad.

5) ¿Se había realizado antes algún proceso de monitoreo o evaluación de esta competencia?

Se había realizado varios monitoreos enfocados a los GAD Provinciales y Municipales pero esta es la primera vez que se evalúa a los GAD Parroquiales Rurales.

6) ¿Cuáles son las diferencias entre los procesos evidenciados por estos tres niveles de gobierno?

Los GAD provinciales de forma general han asumido esta competencia de forma coherente con la política nacional planteada desde SENPLADES, la SETECI y el CNC; lo mismo ocurre con las municipalidades. Estas instituciones tienen experiencia en el tratamiento de este tipo de actividades que es incluso anterior al traspaso de la competencia en cambio los GADPR no habían sido considerados como actores de la cooperación sino hasta que entró en vigencia la resolución del CNC y éstos no han podido cumplir con las expectativas que generó este documento oficial en un inicio, no obstante la evaluación también nos ha arrojado algunos datos positivos. Se puede evidenciar que los GADPR buscan solventar sus debilidades a través de alianzas y procesos de integración con sus pares o con otros niveles de gobierno para poder acceder a los procesos. Si bien no los efectúan por sí solos, existe una participación conjunta, ya sea a través de los gremios: AME, CONAGOPARE o CONGOPE, o a través de la formación de mancomunidades y esto es un hallazgo evidentemente positivo.

7) Luego de esta evaluación ¿qué recomendaciones generará el CNC?

Bueno es demasiado precipitado pensar en recomendaciones cuando todavía no tenemos conclusiones de esta evaluación, pero probablemente se tenga que revisar el marco legal bajo el que está generándose la cooperación internacional descentralizada, esto a fin de cumplir con las metas planificadas, fortalecer las capacidades de los GAD y finalmente alcanzar esa coherencia entre la política y la aplicación de esta en los territorios.

**Anexo 5: Entrevista a Bolívar Armijos Presidente de Conagopare.
Ruralidad y competencias para gobiernos parroquiales**

El presidente del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador, Conagopare, Bolívar Armijos, dirigente en Esmeraldas por algunos años de la organización, en una entrevista para este medio de comunicación, esta vez desde el ambiente nacional, habla de la ruralidad, presupuesto, competencias y los recursos asignados a este nivel de Gobierno.

1) ¿Qué posición tiene frente a la política gubernamental actual?

Considero que es el Gobierno que más recursos entregó a los gobiernos parroquiales, pero también creemos que se deben distribuir los fondos de forma más equitativa y justa; el 6% no alcanza para todas las necesidades que

tiene este nivel de Gobierno, por ejemplo hay proyectos de agua potable y alcantarillado necesarios. Hay parroquias que solo reciben \$60 mil o \$100 mil.

2) ¿Son suficientes las competencias que tienen los gobiernos parroquiales?

Nosotros creemos que hay ciertas reformas que deben realizarse en lo relacionado a competencias de agua potable y alcantarillado, el objetivo es no pedirles permisos a los alcaldes para ejecutar un proyecto en estas áreas. En el tema de materiales áridos y pétreos, se debe modificar para que exista una compensación si la explotación se realiza en nuestras comunidades.

3) ¿La asignación presupuestaria es suficiente para satisfacer las necesidades en las comunidades?

Los alcaldes reciben el 67% del presupuesto; los gobiernos parroquiales, 6%; y, las prefecturas, 27%. El planteamiento es que los ayuntamientos se queden con el 50% y nosotros obtengamos el 23% para desarrollar obras de agua potable, alcantarillado, saneamiento ambiental y regeneración urbana, para que se dé una verdadera descentralización.

4) ¿Qué obras deben priorizarse en cada parroquia?

Nuestro nivel de Gobierno nos permite estar más cerca a nuestras comunidades, requerimos emprender en obras relacionadas a educación, dotación de agua potable y alcantarillado, que deben priorizarse. De igual forma, los habitantes solicitan apoyo para el desarrollo productivo.

5) ¿Cuál es el compromiso y gestión para apoyar a las parroquias de Loja?

Existen avances, hay el compromiso de realizar un trabajo conjunto entre los gobiernos parroquiales y la Prefectura para intervenir en la vía que beneficiará a las parroquias noroccidentales. Es importante que se realice una tarea coordinada para plantear reformas legales que permitan a las comunidades tener más recursos.

Anexo 5:

Mapa de Mindo



Anexo 6:

Entrevista Julio Pazmiño, Coordinador Zonal número 4 de la Dirección de Desarrollo Comunitario, Inclusión Social y Participación ciudadana.

1) ¿Cuáles son las dinámicas organizacionales que vinculan al departamento de Desarrollo Comunitario con las Juntas Parroquiales?

Nosotros trabajamos con procesos de participación ciudadana donde coordinamos con las juntas parroquiales la priorización de las obras y su ejecución. Esto depende de una serie de procedimientos que tienen un sistema normado a través de un reglamento. El principal vínculo que existe es el proceso de cogestión en el que trabajamos obras de infraestructura y vialidad. En el caso de la zona número 4 que corresponde a las parroquias del Noroccidente de la provincia incluyendo Minda se han desarrollado estos procesos para la socialización y aprobación por consensos de los presupuestos participativos que es nuestra principal labor.

2) ¿Cuáles son los resultados de estos procesos?

Esta forma de administración ha permitido al equipo cumplir con los requerimientos de la comunidad como: completar el sistema parroquial de agua

potable, extender la red de alcantarillado, coordinar la construcción de un centro de salud equipado y funcional, impulsar el mejoramiento de las instalaciones de las unidades educativas públicas locales, tramitar la construcción y reparación de las vías, alumbrado público, sistemas de conectividad, puentes, áreas deportivas, apoyo a las asociaciones para el fomento productivo, organización social, coordinación con los agentes de resguardo policial, y un apoyo constante en la lucha contra los depredadores de los recursos naturales. Siempre existen problemas de coordinación pero normalmente se superan. Los dirigentes comunitarios son muy diligentes, en ese sentido, siempre están atentos a los requerimientos de los técnicos.

3) ¿Y en el caso particular de Mindo?

En el caso de la unidad administrativa del GADPR Mindo estos acuerdos de participación social se realizan con las directivas y comités existentes en los barrios y las comunas que pertenecen a la jurisdicción territorial: la Magdalena, Virgen del Cisne, Pueblo Nuevo, Saloya, Santa Rosa, San Tadeo, Primero de Mayo, Cunucu y el Cinto; así como con las asociaciones y gremios. El manejo de los acuerdos con la población se realiza a través del ofrecimiento y el compromiso político que surge de los pedidos de los barrios y dirigentes, que de acuerdo con los proyectos priorizados hasta 2012, estaban relacionados principalmente con vialidad y el sistema de saneamiento y agua potable; otro tipo de compromisos no han sido priorizados por las comunidades, que desde finales de 2013 se encuentran a la expectativa de un proceso de reestructuración de la Junta Parroquial y el afianzamiento de sus autoridades, pues en abril de 2014, con la remoción del Sr. Presidente de la Junta por parte del Consejo Nacional Electoral y tras un proceso de revocatoria de mandato, se ha visto mermada la imagen de la institución así como su credibilidad y la confianza de los pobladores en sus autoridades, esto ha debilitado los compromisos y las relaciones que existían con los gremios y organizaciones e incluso ha recrudecido conflictos existentes entre el GADPR Mindo y algunas organizaciones no gubernamentales presentes en el territorio.

4) ¿Cuál es el grado de interés de las Juntas en participar en procesos de fondeo de presupuestos participativos y cuáles son los medios que éstas tienen para hacerlo?

Se supone que la junta es una entidad autónoma y tiene capacidad para hacer autogestión en materia económica, normalmente tienen sistemas de recaudación o tarifas por servicios que da la junta pero esto no es mucho, en realidad las juntas reciben el grueso de su presupuesto por la transferencia directa que realiza el Ministerio de Finanzas y también lo que destina el GAD Provincial y el GAD Municipal. Desde mi experiencia en realidad la junta utiliza muchos recursos en sus gastos operativos y la gestión de obra en menor porcentaje siendo los presupuestos participativos la única salida que les queda. Normalmente no existen juntas interesadas en tramitar recursos procedentes de la cooperación, cuando existen proyectos de mayor tamaño se realizan créditos a entidades

financieras del mismo Estado y en pocas ocasiones a financieras internacionales ya que eso debe estar aprobado por una serie de instituciones del Gobierno Central.

5) Entonces hacer cooperación no es una prioridad?

Lamentablemente no, las juntas se encargan de cumplir ofertas de campaña y planes de desarrollo territorial. Y para hacerlo cuentan con los recursos de la cogestión así que se deja de lado la cooperación internacional sería muy positivo que podamos trabajar de forma conjunta pero en el caso de nuestro subproceso: vialidad e infraestructura esto no se da ya que la cooperación tampoco cuenta con recursos para construir, existen más oportunidades para propuestas sociales o de apoyo en fortalecimiento de capacidades; sin embargo tengo entendido que por ese lado tampoco se ha gestionado nada al menos desde la iniciativa de las juntas.

Anexo 7:

Entrevista a la Lic. Lilián Salazar, Presidenta del GAD Parroquial Rural de Mindo

PRIMERA PARTE

1) Cuénteme sobre la experiencia de dirigir la Junta Parroquial de Mindo

Bueno, yo asumo la presidencia de la junta a principios de 2015, en abril para ser exactos, desde entonces estamos trabajando principalmente en la construcción de un modelo de gestión ya que recibimos la Junta en una situación de desorganización, sin embargo estamos trabajando a favor de las necesidades de nuestra comunidad.

2) ¿Cuáles han sido las principales dificultades en esta gestión?

Como le comentaba, el proceso que estoy llevando es aun corto, nuestra directiva es nueva, por decirlo de algún modo; sin embargo, varios de los miembros formábamos parte de la directiva que dejó el cargo en 2014 (...) Justamente por pedido de los miembros de la Junta y la población se logró la destitución del cargo del anterior presidente, el Sr. Fidel Yaguachi. Yo en calidad de vicepresidenta asumí la presidencia. Entonces, como se dará cuenta esta inestabilidad ocasionada por la mala administración anterior nos ha afectado en gran medida. Prácticamente la junta cesó sus actividades con el proceso de revocatoria de mandato y desde entonces estamos intentando retomar las actividades con una lógica ética. Las barreras que encontramos así muy rápidamente es la falta de registros, archivos e información sobre la gestión de períodos anteriores, no existe un informe ni documentación que nos ayude a coordinar lo que la administración anterior se encontraba realizando. Es incluso penoso reconocer que debido a la mala gestión y problemas más bien de índole político nos encontremos atravesando una crisis que bueno viene incluso dada

por el tipo de organización que es la junta, una entidad de organización comunitaria que está muy ligada al tema político. Somos pocos quienes estamos al frente de muchas actividades y las demandas de la población son muchas también...

3) ¿Cómo está organizada la junta en relación al personal y sus funciones?

La junta parroquial la conformamos 5 personas, mi persona, el vicepresidente y los vocales, los 5 estamos organizados en comisiones que se encargan de preparar y ejecutar los proyectos de educación y cultura, vialidad, asuntos sociales y productivos, medio ambiente, turismo y transporte y seguridad. La junta parroquial rinde cuentas a la Asamblea General de la Parroquia que la conforman todos los habitantes de nuestro territorio. Contamos también con una secretaria y un contador, ocasionalmente requerimos los servicios de un asesor jurídico y de momento en nuestras instalaciones contamos con la dirección del proyecto de Reforestación que dirige el MAE (Ministerio del Ambiente) que cuenta con una secretaria y los obreros contratados.

4) ¿Influye este tipo de organización en los resultados de desarrollo de la parroquia?

Influye en la medida en que alcanzamos a cumplir con nuestras funciones, somos muy pocos y todos estamos contribuyendo de forma permanente al cumplimiento de una serie de actividades que las realizamos con total entusiasmo. Pero hemos tenido que optar por realizar un trabajo en el que todos contribuimos al cumplimiento de un proyecto a la vez, lo que ralentiza nuestros procesos. Una de las ventajas con las que contamos es que se ha elaborado el plan de desarrollo territorial y estamos trabajando con esa base que nos proyecta hasta 2025 con una serie de metas atrás de las que vamos caminando.

5) ¿Cuáles han sido los logros frente a las metas de su Plan de Ordenamiento Territorial?

Bueno estamos trabajando en la reducción de la pobreza extrema con una meta del 45% y también en la declaratoria de Mindo como Patrimonio Natural de la Humanidad. Al momento hemos mejorado las vías de acceso y estamos trabajando con los gremios para fortalecer alianzas que se habían visto comprometidas por la gestión anterior.

6) ¿Cómo funcionan las relaciones con los siguientes niveles de gobierno: municipal y provincial?

Yo diría que se encuentra en restauración. La administración saliente tenía serios conflictos con los otros niveles de gobierno, especialmente con la alcaldesa de San Miguel de los Bancos y también con el Gobierno Provincial. Debido a una mala percepción de lo que significa trabajar de forma autónoma se dieron discrepancias irreconciliables con las autoridades de otros GAD que ahora estamos reconstruyendo. Estas entidades nos han acogido, a la nueva directiva,

de forma favorable ya que conocen cual es la problemática y siempre han estado dispuestos a contribuir. Por ejemplo con el GAD Pichincha siempre se ha trabajado en temas de planificación, el apoyo de ellos es un gran soporte para nuestra gestión ya que dependemos de esta entidad para generar nuestros proyectos. Ahora tenemos en agenda 6 líneas estratégicas, 17 programas y 42 proyectos que poco a poco debemos ejecutar de manera conjunta.

SEGUNDA PARTE

1) **En relación a las competencias asignadas para la Junta, cuáles son las que se cumplen con mayor dificultad?**

De momento estamos observando que hay algunas que no se cumplen de ninguna manera; una de ellas es la Cooperación Internacional. Con el resto de competencias hemos realizado el mejor trabajo posible en el poco tiempo que llevamos de gestión.

2) **¿Cuáles son las causas de esta problemática?**

En primera instancia no contamos con la capacidad técnica, me refiero a que no contamos con personal preparado para hacer acercamientos con estas entidades, no tenemos información sobre las mismas e incluso puedo decir que, con un poco de vergüenza, que existe un desconocimiento general de cuales serían nuestras atribuciones y facultades como junta frente a las organizaciones de la ayuda internacional. En algún punto estuvimos considerando participar de unos fondos para la construcción de infraestructura, sin embargo existen una serie de requisitos cuyo cumplimiento demandaba de nosotros una inversión de tiempo y recursos económicos que no podíamos afrontar.

3) **Pero, este tipo de proyectos generalmente son manejados a través de dinámicas multinivel, ¿qué pasa con esa opción?**

Las relaciones interinstitucionales con el resto de niveles de gobierno están en un proceso de reconstrucción luego de la problemática de 2014; sin embargo en años anteriores, si bien se había trabajado de forma conjunta, la cooperación internacional nunca había sido una de las competencias en las que hemos intervenido. Tenemos conocimiento de que existe la posibilidad de agruparse y generar proyectos conjuntos pero no se ha dado la oportunidad.

4) **En ese caso, ¿ha existido ninguna interrelación con el Gobierno de Pichincha o el GAD San Miguel de los Bancos?**

Existe interacción, el GADP Pichincha por ejemplo, constantemente invita a las Parroquias a conferencias y ciclos de capacitación en cuanto a procesos de internacionalización y cooperación el problema es que existen prioridades en el territorio que demandan atención y al ser tan pocos miembros de junta deben ser pospuestas. En nuestra experiencia se ha priorizado la gestión de infraestructura para cubrir las necesidades básicas insatisfechas de la población. Por otro lado tenemos una problemática latente en otros aspectos como el ambiental donde se

han generado conflictos con organizaciones sociales auspiciadas por entidades extranjeras y ONG y aún no tenemos una idea clara de la postura del GADPR Mindo frente al accionar de estas instituciones privadas.

5) ¿Cuál es la relación del GADPR Mindo con estas entidades?

En el territorio existen proyectos independientes financiados por Cooperación Internacional, gestionados por ONGs que no tienen su domicilio en la parroquia, un ejemplo de ello son la Fundación Esquel, Fundación Salem y la Corporación para la investigación, capacitación y apoyo técnico para el manejo sustentable de los ecosistemas tropicales, cuyas sedes se encuentran en San Miguel de los Bancos y Quito respectivamente. Pero de estas entidades no tenemos mayor información sino la que nos llega de forma extraoficial, digamos a través de conversaciones informales e incluso rumores. Es difícil para la junta estar en control de las actividades de estas entidades. Y por tanto su influencia no está determinada.

6) Entonces, ¿se desconoce el impacto de la cooperación en el territorio?

Yo diría que el impacto es sumamente limitado ya que la cooperación se ha convertido más bien en una especie de financiamiento de proyectos productivos, especialmente destinados al ecoturismo; si bien generan fuentes de trabajo para los pobladores de la parroquia estos procesos son reducidos y aislados del quehacer comunitario. Son entidades completamente privadas que no rinden cuentas de sus actividades ni se han acercado al GADPR Mindo para conocer cuáles son sus planes y recursos

Anexo 8:

Entrevista Sr. Fidel Yahuachi, Presidente de la Junta Parroquial Mindoperío 2014-2015

1) ¿Cuáles son las competencias que debe cumplir la Junta Parroquial?Cuál es su función?

Existen 8 competencias que están dispuestas en el COOTAD pero la más importante, de la que depende todo, digamos, la planificación que se materializa en el Plan de Desarrollo Parroquial que nos dura 4 años pero actualmente tenemos un documento que tiene un alcance de 25. El Plan de Desarrollo parroquial vigente fue elaborado en 2012 gracias a la ayuda del Eco. Gustavo Baroja el prefecto provincial de Pichincha y también la participación del Presidente de la Junta del período 2009-2012.

2) La relación con el GAD Pichincha es muy estrecha, se ha logrado articular otro tipo de vínculos inter institucionales para el tratamiento de la cooperación internacional?

La Junta Parroquial de Mindo, no posee convenios interinstitucionales con ninguna entidad, privada digamos, y únicamente reconoce, de manera no oficial, sino por conocimiento general, la existencia en territorio de 6 instituciones o yo las podría denominar empresas también porque funcionan como una empresa privada y son: Fenpidec Child Found, Rotary Internacional, Fundación Salem, Mindo Cloud Forest y, también el Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo. De ellos tenemos conocimiento porque en algún momento se han acercado por alguna circunstancia a la Junta Parroquial pero nunca se han generado trabajos mancomunados.

3) Estas instituciones trabajan como empresas privadas? cuénteme un poco sobre esa relación

Como usted sabe Mindo es un territorio con alto potencial turístico y productivo entonces la población organizada se ha volcado a estas actividades de forma masiva. Todos tienen alguna relación con el turismo, no?... Entonces estas organizaciones también se han construido alrededor de actividades relacionadas y ahí existen ingresos económicos; sin embargo, el GAD no tiene ningún conocimiento de sus actividades y estas instituciones se presentan como fundaciones. Tengo entendido que si gestionan procesos de mejoramiento de las capacidades operativas de su sector económico en coordinación incluso con el Ministerio de Turismo, la Cámara de Turismo de Pichincha y otros gremios locales; pero nunca se ha vinculado a la junta ni se le ha informado de forma oficial las actividades que realizan.

4) Se ha sabido que una serie de desavenencias con las autoridades del GAD San Miguel de los Bancos y el GAD Pichincha con respecto al uso de presupuestos participativos que es lo que ocurre con respecto a esta situación?

Bueno, eso es de dominio público, las actas se encuentran en línea según se. Nosotros como representantes de la Junta hemos exigido nuestro derecho a los presupuestos que se nos asigna a través del GAD Provincial y la Alcaldía pero se rechaza nuestra demanda y se nos ha represado las asignaciones del año anterior. No podemos hacer uso de esos dineros y la junta necesita poner en marcha la planificación que hemos propuestos. Todo es una cuestión política y quieren hacer ver que en realidad es la junta quien no está cumpliendo con su función, pero seguiremos conversando con las autoridades a fin de hacer lo mejor por la comunidad.

Anexo 9:

Entrevista funcionaria encargada del seguimiento de la Red de Cooperación Internacional Provincial Leonor Buri Dirección de Cooperación Internacional GADPP

1) ¿Cuáles son sus funciones dentro de la Dirección de Cooperación Internacional?

Bueno como puedes ver nosotras somos un equipo pequeño, así que nos encargamos de hacer de todo, sin embargo yo me encargo específicamente de dar seguimiento a procesos de monitoreo de proyectos y elaboración de documentación para la cooperación internacional, es decir, los documentos requisito y también aquellos de descargo y rendición de cuentas. Otra función que desempeño es el acompañamiento del proceso de creación de la Red de Cooperación Internacional de la provincia.

2) ¿Cuál ha sido la acogida para este proyecto interinstitucional?

Hemos tenido buenos resultados, estamos trabajando con las Juntas Parroquiales y GAD Municipales que quieran participar, son invitaciones no son actividades obligatorias para las autoridades de la provincia sin embargo hemos tenido buena acogida. Ha sido un poco difícil consolidar esta iniciativa en la que llevamos trabajando cerca de 2 años.

3) ¿Cuáles son las principales dificultades que se ha encontrado en este proceso de creación de la red?

Desde mi experiencia puedo decir que las causas de que no se logre consolidar un sistema de cooperación en la provincia serían en primera instancia la falta de voluntad política, de parte de todos los actores; ya que no depende solo de una institución, en este caso nosotros que somos quienes siempre hemos estado proponiendo soluciones. Por otro lado están las discrepancias entre las expectativas locales sobre lo es CI y los verdaderos alcances que esta puede tener como contribuyente a los proyectos territoriales. Sabemos que cooperación no es solo dinero, pero muchas de las autoridades locales lo conciben así. Escucha cooperación y automáticamente relacionan los procesos con dinero no reembolsable y sabemos que esto no es así. También está el hecho de que existe demasiada competencia por el alcance de recursos, todas las entidades

descentralizadas tienen la competencia de la cooperación y todos están interesados en acceder a ella.

De nuestro lado en cambio tenemos dificultades porque no podemos hacer todo lo que nos planteamos por insuficiencia de personal y el cumplimiento de nuestras propias actividades como GAD. No tenemos capacidad para empezar a dirigir una especie de agencia de cooperación provincial, que sería un ideal del sistema de cooperación.

Anexo 10:

Entrevista al Sr. Gabriel Noroña titular de ASOGOPAR Asociación de Gobiernos Parroquiales Rurales.

1) ¿Cuál es la función de los gremios?

En el caso nuestro es ganar representatividad en la esfera política nacional y participar de las decisiones de forma organizada, fomentando el alcance del desarrollo territorial y la participación de nuestras organizaciones frente al gobierno central y otros gremios de los gobiernos descentralizados.

2) ¿Cuáles son los principales problemas del gremio?

Como en toda organización tenemos siempre que alcanzar consensos en un entorno demasiado heterogéneo, me refiero a que la realidad de las juntas parroquiales es tan diversa que siempre existirán dificultades para alcanzar una resolución unánime. Estas discrepancias a veces no son conciliables ya que existe gente que por intereses políticos no comparte las iniciativas planteadas o se convierte en una piedra de choque para la planificación de la organización. Si existe voluntad de parte de las Juntas, en realidad hemos trabajado en un ambiente organizado pero siempre han existido discrepancias entre las autoridades de los Gobiernos Parroquiales al momento de configurar estrategias conjuntas, siempre hay ese conflicto partidista que no termina de extinguirse y que es un obstáculo.

3) Entonces el factor político es uno de los principales limitantes...

Sí, pese a los esfuerzos por generar participación existen distanciamientos entre los miembros debido a su identidad política que no permite, especialmente a aquellos que pertenecen a la oposición, avanzar al mismo ritmo que las demás juntas.

4) ¿Han efectuado procesos de cooperación internacional como gremio?

El gremio participa de algunas iniciativas de fortalecimiento institucional con la ayuda de organismos que nos brindan principalmente ayuda técnica; pero esto no se ha podido transmitir a las juntas de forma directa, eso es lo que usted me preguntaba antes, las juntas no hacen cooperación por sí solas, por un hecho simple: no están en capacidad total. Muy pocas han logrado desarrollar estos procesos de forma eficiente y más que nada sostenible.

