

**ANEXO 10 - DOCUMENTO ETAPA I: ANÁLISIS
MARCO DE ASOCIACIÓN PAÍS ECUADOR-ESPAÑA 2014-2018**

11 de noviembre de 2014

Este documento pudo haber sufrido modificaciones contenidas en el documento final del Marco de Asociación (MAP) del que es anexo. Para cualquier información no coincidente entre este documento y el MAP, se aclara que la información que prima es la del documento del MAP y no la de este documento anexo.

Contenido

1. APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA	3
1.1. Sistema Nacional de Planificación	3
1.2. Articulación entre la Planificación Nacional, Sectorial y Territorial	4
1.3. Principales Políticas Sectoriales Relacionada con el actual MAP.....	5
1.4. Integración Transversal de Género	6
1.5. Integración Transversal del Respeto a la Diversidad por Razón de Etnia-Raza.....	7
1.6. Integración Transversal del Medio Ambiente	8
1.7. Integración Transversal de los Derechos Humanos	9
1.8. Participación en los Procesos de Planificación y Política Pública.....	10
1.9. Apropiación y Participación en los Proceso de la Cooperación Española.....	12
2. ALINEAMIENTO	13
2.1. Alineamiento de la Cooperación Española en Ecuador	14
2.2. Calidad del Diálogo Bilateral	14
2.3. Mecanismos de Apoyo a la Sociedad Civil Ecuatoriana	15
2.4. Uso de Sistemas Nacionales.....	16
3. ARMONIZACIÓN	18
3.1. Armonización entre Actores de la Cooperación Española	18
3.2. Armonización entre Donantes.....	19
4. PROGRAMAS REGIONALES	22
4.1. Programa Regional Andino	22
4.2. Programa Derechos Fundamentales y Justicia en la Región Andina	24
4.3. Convenios Multi-País con ONGD Españolas	24
4.4. Programas Multilaterales Regionales.....	25
5. VENTAJA COMPARATIVA	26

1. APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA

1.1. Sistema Nacional de Planificación

La planificación nacional, vinculada de forma directa a la construcción de derechos de la ciudadanía por mandato de la Constitución, parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

El Sistema está conformado por el Consejo Nacional de Planificación, su secretaría técnica – SENPLADES¹–, los consejos sectoriales de política pública de la función ejecutiva, los consejos nacionales de igualdad, los consejos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados, los consejos ciudadanos sectoriales y otras instancias de participación. Las unidades básicas de participación del sistema son las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas²

Al interior de este sistema, y partiendo de la Constitución, se genera un plan nacional de desarrollo llamado Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), instrumento al que se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos y cuyos objetivos básicos son la programación y ejecución del presupuesto del Estado, la inversión y la asignación de los recursos públicos, y la coordinación de las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados³. El PNBV se estructura sobre el concepto del “Buen Vivir” que se concibe como un modelo alternativo de desarrollo que supera el concepto economicista del mismo, fomentando la redistribución de la riqueza. Incorpora la vinculación entre la naturaleza y el ser humano y reconoce la igualdad, la justicia social y la valoración de los pueblos y saberes ancestrales.

Tiene una vigencia de cuatro años pero se ha incorporado en el mismo una estrategia de largo plazo que busca recoger las cinco líneas de la “Revolución Ciudadana⁴”: la revolución constitucional y democrática, la revolución ética, la revolución económica, productiva y agraria, la revolución social y la revolución por la dignidad, soberanía e integración latinoamericana.

El Plan 2009 - 2013 se estructuró en 12 objetivos, los mismos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, pero actualizados bajo parámetros relacionados con el marco constitucional, el desempeño de metas nacionales y las propuestas de acción pública sectorial y territorial.

Por su parte, el PNBV 2013 – 2017 plantea 12 nuevos objetivos de desarrollo adaptados al contexto actual, pero que mantienen la esencia de los definidos en el Plan anterior. De estos se desprenden 111 políticas, 1.095 lineamientos y 93 metas (estas últimas apuntan únicamente a los objetivos) todo ello articulado en tres ejes: (1) Consolidación del Estado democrático y Construcción del poder popular. (2) Garantía de derechos, capacidades y libertades para el Buen Vivir. (3) Transformación económica y productiva.

Del Plan Nacional del Buen Vivir se articulan dos estrategias nacionales que son las prioridades políticas y programáticas del actual gobierno: la Estrategia para la Transformación de la Matriz Productiva y la Estrategia para la Erradicación de la Pobreza.

• Gráfico 1. Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa

¹ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

² Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017

³ Artículo 280 Constitución Ecuador

⁴ Proyecto de “cambio radical, profundo y rápido del sistema político, económico y social” impulsado por el Presidente Rafael Correa. <http://movimientoalianzapais.com.ec/>



(Fuente del gráfico: PNBV - SENPLADES)

1.2. Articulación entre la Planificación Nacional, Sectorial y Territorial

Para la implementación de las políticas nacionales en el territorio, Ecuador cuenta con una Estrategia Territorial Nacional, Agendas para la Igualdad y Agendas Zonales.

La coordinación intersectorial, liderada por los Ministerios Coordinadores, formula las políticas intersectoriales y sectoriales. Sus instrumentos son la agenda de coordinación intersectorial, que permite articular la planificación nacional con la institucional, mediante la definición de objetivos y lineamientos de coordinación intersectorial; y las agendas sectoriales; éstas últimas aterrizan la planificación nacional a cada ámbito de intervención gubernamental, definiendo políticas públicas, programas y proyectos emblemáticos.

La política sectorial de los ministerios define las prioridades sectoriales y facilita los procesos de priorización de la inversión pública. Finalmente se cuenta con una institución nacional (SENPLADES) donde tiene lugar la planificación estratégica y operativa de las instituciones públicas.

Las agendas para la igualdad, formuladas por los Consejos de Igualdad y cuyo órgano rector es la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural, formulan políticas y lineamientos a ser transversalizados tanto en el plano sectorial como en el territorial. Identifican igualmente programas y proyectos para la reducción de brechas, así como vacíos en la acción pública⁵ (Agenda Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades, Agenda Nacional para la Igualdad de Género, Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades, Agenda Nacional para la Niñez y Adolescencia y Agenda Nacional de Igualdad en Movilidad Humana). En este sentido, dichas agendas consolidan lineamientos de políticas públicas para la inclusión de las mujeres, de las personas con capacidades especiales, pueblos y nacionalidades indígenas, niñez, adultos mayores y personas en situación de movilidad, entre otros.

Por su parte, el Plan Plurianual de Inversión Pública (PIIP), documento estratégico de carácter indicativo que incluye los programas y proyectos plurianuales que han sido priorizados por las entidades del Estado, se traduce anualmente en el Presupuesto General del Estado (PGE) y en el Plan Anual de Inversiones, que constituye un conjunto de programas y proyectos de inversión priorizados, programados y territorializados por cada una de las instituciones públicas nacionales.

⁵ Guía Metodológica de Planificación Institucional. Senplades. 2011.

Cabe destacar que el PPIP 2013-2017 resalta que “la inversión se destinará con mayor énfasis a la transformación de la matriz productiva y energética y al desarrollo del capital humano, sin desatender la inversión social ni al presupuesto destinado a cubrir los costos para alcanzar el buen vivir; debido a que estos son sectores en donde aún no se han cerrado las brechas, siendo imperativa la inversión en estos rubros. Esta inversión en el capital social y colectivo permitirá la generación y desarrollo de capacidades productivas a largo plazo”.

1.3. Principales Políticas Sectoriales Relacionada con el actual MAP

Como se mencionó anteriormente, del Plan Nacional para el Buen Vivir se desprenden la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza y la Estrategia (Agenda) para la Transformación de la Matriz Productiva. La primera es un instrumento de gestión pública que articula políticas, programas y mecanismo de diversos sectores y se encamina a la erradicación de la pobreza en el país. Como metas generales establece la erradicación de la pobreza extrema por ingresos, la reducción de la desigualdad de ingresos y la reducción de la pobreza multidimensional. Para ello establece seis componentes:

- Componente 1: Servicios Sociales de Calidad, cuyas líneas estratégicas son salud, hábitat y vivienda, educación, cultura, comunicación e información..
- Componente 2: Sus ejes estratégicos son agua y saneamiento, eliminación y tratamiento de aguas residuales y gestión integral de desechos sólidos.
- Componente 3: Protección Integral al Ciclo de Vida: Centrada en protección y seguridad social y en el cuidado y protección de derechos.
- Componente 4: Generación de capacidades a través del acceso al conocimiento, asistencia técnica y transferencia tecnológica, capacitación y formación profesional. Componente 5: Revolución Productiva, Trabajo y Empleo: Sus ejes son la revolución agraria y soberanía alimentaria, trabajo y empleo digno, y fortalecimiento de la economía popular y solidaria, mediante el acceso a medios de producción y cadenas de comercialización, y acceso al financiamiento.
- Componente 6: Sus ejes estratégicos son la participación ciudadana, acceso a la información y el control social.

Sobre el cambio de la matriz productiva los documentos normativos de mayor relevancia son el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (aprobado en diciembre 2010) que regula el proceso productivo en las etapas de producción, transformación, distribución, intercambio, consumo, manejo de externalidades e inversiones productivas. En su artículo 4 establece 20 fines entre los que destacaríamos la transformación de la matriz productiva, la generación de un sistema integral para la innovación y el emprendimiento, la promoción de la economía popular, solidaria y comunitaria, y el fomento de la investigación, la innovación y la transferencia tecnológica.

También la Agenda de Transformación Productiva (ATP) contiene los principales elementos para la transformación del patrón de especialización económico ecuatoriano, basado en la extracción de recursos naturales, por el de producción de bienes y servicios de valor agregado. Para ello, la ATP hace énfasis en la política industrial y en el fomento de MIPYMES, así como en las políticas de innovación y tecnología.

Por su parte, la Ley de Economía Popular y Solidaria de mayo de 2011 y su correspondiente reglamento, abarcan dos sectores: el sector económico popular y solidario y el sector financiero popular y solidario. A grandes rasgos, la Ley y el Reglamento establecen un marco conceptual común sobre el sector económico y financiero, definen un sistema de supervisión y control y esbozan una batería de posibles instrumentos de fomento y apoyo.

Otro de los objetivos actuales de desarrollo para Ecuador, en el marco del cambio de la matriz productiva, es el de convertirse en una sociedad del conocimiento. Para ello, busca avanzar tanto en la generación y transferencia de conocimiento como en la formación a nivel personal e institucional de los recursos humanos con que cuenta el país, con el fin de fomentar los sectores productivos priorizados para la transformación de la Matriz Productiva a mediano y largo plazo y destinar la inversión al desarrollo tecnológico para fortalecer los mecanismos institucionales y de planificación.

Con ello se mejorará la articulación y dinamizará la interacción entre el sistema educativo, otras instituciones generadoras de conocimiento, procesos de innovación tecnológica y los sectores productivo y comercial. El borrador de la Agenda de Coordinación Intersectorial de Conocimiento y Talento Humano plantea cinco políticas sectoriales: cambio de la matriz productiva para basarla en el conocimiento; promoción de la investigación, innovación, gestión del conocimiento y saberes; democratización del acceso al conocimiento como elemento de distribución primaria del ingreso; formación del talento humano para la vida; fomento de la excelencia y transparencia en el sector público y privado orientados hacia el servicio a la ciudadanía.

También se está elaborando desde la SENESCYT la política pública de ciencia, tecnología e innovación, acorde con los lineamientos planteados por el PNBV 2013-2017. No obstante, y pese a no disponer actualmente de políticas públicas ni una ley orgánica en materia de ciencia y tecnología en Ecuador, sí se dispone de un Plan Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales que consta de 6 políticas que se listan a continuación:

- Desarrollar y fortalecer el recurso humano en Ciencia y Tecnología.
- Impulsar la generación y potenciación de la investigación científica.
- Estructurar y dirigir el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Impulsar la creación y el fortalecimiento de academias de ciencias, comités de ética, de propiedad intelectual, comunicación y cultura científica.
- Incorporar los resultados de la investigación al aparato productivo y educativo.
- Incorporar las TICs a la generación y difusión del conocimiento.

Es importante mencionar los documentos normativos y de planificación de la actual estructura territorial del Estado: el Código Orgánico Territorial, de Autonomía y Descentralización (COOTAD), que se encuentra actualmente en revisión, impulsa la autonomía política de los gobiernos autónomos descentralizados (provincias, cantones y parroquias) y la profundización del proceso de autonomía y descentralización del Estado. El Plan Nacional de Descentralización 2012–2015 que posee diez políticas articuladas en torno a tres objetivos: (a) Garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país. (b) Impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización. (c) Garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades.

1.4. Integración Transversal de Género

En Ecuador se han producido grandes avances en el marco jurídico e institucional en materia de equidad de género en las últimas décadas, impulsados principalmente por el movimiento de mujeres. Estas demandas sociales han influido en el contenido de la Constitución ratificada en el 2008, en el nuevo Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 y en la Agenda Nacional de las Mujeres y de Igualdad de Género aprobada en 2013.

Ecuador ratificó la Convención para la Eliminación de todas las formas de violencia Contra las Mujeres (CEDAW) en 1981, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing en 1995, y los

Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2000, acuerdos internacionales todos ellos vinculantes que se transponen al ordenamiento jurídico nacional.

Constitución de la república del Ecuador (2008): Incorpora y garantiza importantes avances para los derechos humanos de las mujeres. Entre los principales tenemos la igualdad entre hombres y mujeres, la paridad como un principio que orienta la conformación de diversas instituciones y especialmente los procesos de designación y representación, la seguridad social para las mujeres que realizan trabajo doméstico no remunerado, se precautelan los derechos de las mujeres indígenas y se establece la participación igualitaria de las mujeres.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017: Contiene numerosas alusiones a los diferentes indicadores que afectan al cumplimiento de derechos por parte de mujeres y hombres, y las políticas y acciones a poner en marcha para avanzar en la igualdad y reducción de brechas.

En particular, el Objetivo 2: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad, establece la política: “Fomentar la inclusión y cohesión social, la convivencia pacífica y la cultura de paz, erradicando toda forma de discriminación y violencia” que incluye orientaciones hacia el cumplimiento de los derechos de las mujeres.

El PNBV propone un abordaje transversal de la temática de género en todos sus objetivos (mujeres incluidas en categoría de grupos vulnerables). Sin embargo, no cuenta con un capítulo específico en materia de género.

La Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017: Es la herramienta técnico-política para efectivizar la transversalización de la igualdad de género en el país. En ella se identifican ejes, políticas y estrategias de acción para la acción de las diferentes funciones del Estado y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con el objetivo de garantizar la igualdad en la diversidad y el Buen Vivir de las y los ecuatorianos.

La Agenda establece el mandato de que cada entidad pública debe garantizar con debida diligencia y según su ámbito de competencia, la igualdad y no discriminación en razón de género. La institucionalidad pública deberá generar capacidades y conocimiento especializado, institucionalizar procesos, generar metodologías e instrumentos para su gestión en base a los ejes articuladores de la agenda pública de las mujeres y personas LGBTI⁶.

1.5. Integración Transversal del Respeto a la Diversidad por Razón de Etnia⁷

La Constitución Ecuatoriana reconoce el importante papel de los pueblos indígenas en la construcción de la ciudadanía. El Art. 1 afirma que “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”. El Art. 2 establece que “El castellano es el idioma oficial del Ecuador; el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan y en los términos que fija la ley. El Estado respetará y estimulará su conservación y uso”.

Así mismo, la Constitución establece una serie de principios para la garantía y ejercicio de los derechos. En su art. 10, reconoce a las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos como sujetos de derecho, y en el capítulo IV del título II explicita los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades del Ecuador, destacando especialmente sus derechos colectivos.

Los principales documentos y leyes donde se encuentra transversalizado el respeto a la diversidad por razón de etnia-raza son los siguientes:

⁶ Lesbianas, gays, bisexuales y transexuales.

⁷ En Ecuador la diversidad por razón de etnia-raza se aborda con el concepto de interculturalidad

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017: Está presente de forma transversal en 10 de los 12 objetivos del PNBV y en 66 de sus políticas. Dentro del objetivo 1 existe una política específica orientada a la construcción del Estado plurinacional e intercultural para el buen vivir. El objetivo 2 está orientado a auspiciar la igualdad, la cohesión social, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad. Está presente también en el objetivo 5 que busca construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.

La Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013-2017: Esta Agenda, elaborada en forma participativa entre el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE), el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio (CODEPMOC) y SENPLADES a lo largo de 2013, tiene como objetivo central ser un instrumento de planificación sectorial e intersectorial para la inclusión y acción del Estado ecuatoriano con pertinencia cultural. La Agenda plantea ejes temáticos, políticas y lineamientos a ser tomados en cuenta en las Agendas intersectoriales y sectoriales, cuya finalidad es reducir brechas y asimetrías económico-sociales, combatir la pobreza, fomentar una inclusión política y social, basada en más participación y respeto de la diferencia, así como en posibilitar avances para combatir la discriminación y el racismo en Ecuador.

1.6. Integración Transversal del Medio Ambiente

Con la Constitución de 2008 Ecuador asumió un liderazgo mundial en el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, orientando sus esfuerzos a su respeto integral y al mantenimiento y a la regeneración de sus ciclos y procesos evolutivos.

Por su parte, el programa de Gobierno 2013-2017, en el apartado de la Revolución Ecológica, apuesta por la transformación productiva siguiendo un modelo que genere mayor valor económico, social y ambiental. Se plantean como prioridades la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural y sus recursos naturales, el desarrollo de tecnologías limpias, la aplicación de la eficiencia energética y una mayor participación de energías renovables; así como la preservación, el control y la mitigación de la contaminación y la producción sustentable. La política pública ambiental impulsa la conservación, la valoración y el uso sostenible del patrimonio natural, de los servicios ecosistémicos y de la biodiversidad.

Constitución de la república del Ecuador (2008): Aborda los derechos de la naturaleza así como la soberanía de los recursos naturales, como un sistema de garantías estatales para la protección ambiental. Considera el agua como un recurso estratégico del Estado e introduce principios ambientales como el de restauración y precaución.

El Plan Nacional para el Buen Vivir (2013-2017): Su objetivo n°7 se orienta a garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global, desarrollando los preceptos contenidos en la Constitución de 2008, en particular los derechos de la naturaleza y así, las acciones de política y lineamientos estratégicos se orientan al respecto integral de su existencia, a su mantenimiento y a la regeneración de sus ciclos vitales y procesos evolutivos.

Estrategia Nacional de Biodiversidad 2013-2020: Establece las bases para que el Ecuador aplique políticas que promuevan la conservación, el manejo sostenible de los ecosistemas y propone:

- La creación de un ambiente sano que incida en la calidad de vida,
- Implantar un sistema adecuado de valoración y aprovechamiento de los recursos y de los servicios ambientales,

- El reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos y de las comunidades locales, y
- La conservación y el manejo de ciertas áreas especiales y una política de incentivos como mecanismo de redistribución de beneficios.

También se cuenta con la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, el Texto Unificado de Legislación Ambiental, la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, la Ley de Gestión Ambiental y la Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos.

1.7. Integración Transversal de los Derechos Humanos

Los dos documentos fundamentales que establecen formalmente un enfoque de derechos para la ciudadanía ecuatoriana son:

La Constitución del año 2008: El Artículo 1 define al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de República y se gobierna de manera descentralizada.

El Título II de Derechos, en su capítulo primero define los principios de aplicación de los mismos en el artículo 10: "Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales".

El capítulo segundo define los "Derechos del Buen Vivir" como fundamentales e irrenunciables. Entre ellos cita el derecho al agua y a la alimentación, a un ambiente sano, a la comunicación y a la información, la cultura y la ciencia, la educación, el hábitat y la vivienda, la salud, el trabajo y la seguridad social.

Incluye dentro del capítulo tercero los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria entre los que define a las personas adultas y adultas mayores, jóvenes, mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, personas con enfermedades "catastróficas", personas privadas de libertad, y personas usuarias y consumidoras.

El capítulo cuarto define los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano, del pueblo montubio y de las "comunidades".

En los siguientes capítulos se desarrollan los derechos de participación, de libertad, de la naturaleza y de protección.

El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017: Tiene su propio enfoque de derechos como pilar del Buen Vivir desarrollado en el capítulo 2 "El Socialismo del Buen Vivir". El objetivo debe ser la construcción de una sociedad más justa, en la que el centro de la acción pública sea el ser humano y la vida. El enfoque de derechos humanos siempre queda igualmente vinculado a los derechos de la naturaleza.

De los 12 objetivos señalados en el Plan Nacional para el Buen Vivir, cinco de ellos están enunciados con la obligación de garantizar derechos:

- Objetivo 2: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad.
- Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población.
- Objetivo 6: Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos.
- Objetivo 7: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global.

Objetivo 9: Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.

Objetivo 12: Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.

1.8. Participación en los Procesos de Planificación y Política Pública

La participación de la ciudadanía en los procesos de planificación y en la construcción de políticas públicas, cuenta con un amplio marco legal: la Constitución del 2008, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), el Código de la Democracia (2009), la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2010), el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD, 2010), y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, 2010).

Dichos marcos jurídicos establecen que todas las personas, colectividades y formas organizativas pueden participar en los espacios de gestión pública, en la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y el control del cumplimiento de planes de desarrollo.

En este contexto, y por mandato constitucional, se creó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que promueve el ejercicio de los derechos de participación y control social de lo público, el empoderamiento ciudadano, la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia⁸.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tiene funciones de designación de las siguientes autoridades: Defensor del Pueblo, Defensor Público, Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado y miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura, y las demás necesarias para designar a las y los miembros de otros cuerpos colegiados de las entidades del Estado de conformidad con la Constitución y la ley (Art.55 de la "Ley Orgánica del Consejo de Participación y Control Social", publicada el 9 de septiembre de 2009).

a) Los mecanismos de participación ciudadana⁹

Consejos ciudadanos sectoriales: Son espacios sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial, a través de los cuales se realiza el seguimiento a la gestión de la función ejecutiva del Ecuador, y donde intervienen las autoridades de los respectivos Ministerios sectoriales, la ciudadanía y organizaciones sociales. En ellos se discuten lineamientos y estrategias de seguimiento de la implementación y evaluación de las políticas públicas. La ciudadanía los utiliza para proponer a los ministerios las agendas sociales.

Se convocan al menos dos veces por año en el marco de los procesos de planificación y evaluación de las carteras del Estado.

Consejos consultivos: Son mecanismos de asesoramiento cuya función es meramente consultiva. Son conformados por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles, y se convocan por las autoridades, instancias mixtas o paritarias. De los participantes se busca experiencia o conocimiento sobre el tema objeto de consulta.

Audiencias Públicas: Convocadas por la autoridad responsable o a pedido de la ciudadanía, sirven para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno. En ellas se tratan temas concernientes a la circunscripción político administrativa a la que pertenecen.

⁸ <http://www.cpccs.gob.ec/>

⁹ Información tomada de: <http://www.cpccs.gob.ec/>

Presupuestos Participativos: Es deber de todos los niveles de gobierno formular los presupuestos anuales articulados a los planes de desarrollo en el marco de una convocatoria abierta a la participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, las instituciones públicas están obligadas a brindar información y rendir cuentas de los resultados de su ejecución presupuestaria.

Los presupuestos participativos están abiertos a las organizaciones sociales y ciudadanía que deseen participar, y suponen un debate público sobre el uso de los recursos del Estado.

Asambleas ciudadanas: Conformadas por la ciudadanía como espacios de deliberación pública, buscan fortalecer las capacidades colectivas de interlocución con las autoridades.

Silla Vacía: La actual Constitución establece que las sesiones de todos los Gobiernos Autónomos descentralizados son públicas y en ellas debe haber una silla vacía que será ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar. La persona acreditada que participa en los debates y en la toma de decisiones, lo hace con derecho a voz y voto y adquiere responsabilidad civil y administrativa.

Cabildos Populares: Sesión pública cantonal mediante la convocatoria abierta a toda la ciudadanía. Su finalidad es discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal y tiene únicamente carácter consultivo.

b) Los mecanismos de control social¹⁰

Veedurías ciudadanas: Mecanismo de control social mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas vigilan, fiscalizan y controlan la administración y la gestión de lo público, o del sector privado que maneje recursos públicos o desarrolle actividades de interés público.

Observatorios: Espacio autónomo, técnico, intersectorial e interdisciplinario de carácter permanente. Sus integrantes elaboran diagnósticos, informes y reportes, con independencia y criterios técnicos, que sirven para impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas.

Defensorías comunitarias: Son formas de organización de la comunidad en las parroquias, barrios y sectores rurales, para la promoción, defensa y vigilancia de los derechos de la niñez y adolescencia. Pueden intervenir en los casos de violación a los derechos de la niñez y adolescencia y ejercer las acciones administrativas y judiciales que estén a su alcance.

Comités de usuarios: Son formas de organización de carácter cívico y comunitario, en las que un grupo de ciudadanos y ciudadanas ejercen el control social y la vigilancia sobre instituciones que prestan un servicio público. El trabajo de los Comités de usuarios y usuarias influye en las decisiones y conductas de los funcionarios e instituciones públicas para mejorar las condiciones del ejercicio de derechos.

c) Participación en la elaboración del PNBV 2013-2017

El PNBV 2013 – 2017, publicado el 27 de julio de 2013, fue discutido con 8.100 ciudadanos y ciudadanas, con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las otras funciones del Estado y el Ejecutivo, además de recibir aportaciones de varias personalidades internacionales.

Se realizaron más de cien eventos públicos y espacios virtuales de la siguiente manera (la siguiente información fue tomada textualmente del PNBV 2013-2017):

- Diálogos del Buen Vivir (cinco mil ciento sesenta participantes). El objetivo de estos diálogos fue identificar, a modo de diagnóstico, los principales nudos críticos detectados por los participantes, así como recibir también aportes de los ciudadanos para la formulación de propuestas. Posteriormente, en talleres zonales se analizó la alineación de las propuestas de

¹⁰ Toda la información de este apartado fue tomada de: <http://www.cpccs.gob.ec/>

los procesos de diálogo con los objetivos, las políticas, las metas y los indicadores del PNBV 2013-2017.

- Talleres, mesas temáticas y grupos focales (mil sesenta y un participantes). En ellos se discutieron con montubios, jóvenes, afroecuatorianos, indígenas y grupos prioritarios, los temas de igualdad, capacidades y potencialidades, derechos de la naturaleza, trabajo y sistema económico, con el fin de identificar nudos críticos, su pertinencia y propuestas para los objetivos y las políticas nacionales.
- Veedurías y observatorios (seiscientos cinco participantes). Estos impulsaron recomendaciones sobre la base de la experiencia del anterior Plan para la implementación de la política pública.
- Talleres participativos de prospectiva a nivel zonal (doscientos cuarenta participantes). Identificaron problemas clave para la visión nacional y zonal de largo plazo.
- Reuniones con delegados de organizaciones sociales nacionales, consejos sectoriales y asambleas locales (doscientos setenta y seis participantes). En ellas se identificaron nudos críticos y propuestas para las políticas nacionales y en preparación para la primera Asamblea Plurinacional de Planificación Participativa, la cual aprobó el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, luego del Consejo Nacional de Planificación.
- Seminario internacional (setecientos ochenta participantes). Se llevaron a cabo seis paneles de conferencias con expertos internacionales, en los que participaron, con sus inquietudes sobre el PNBV, miembros de la Academia y la ciudadanía en general.
- Maratones radiales y espacios virtuales (cien participantes). Se realizaron programas radiales abiertos y aportes a través de la página web, donde se recogieron inquietudes de la ciudadanía para la construcción del PNBV.

1.9. Apropriación y Participación en los Proceso de la Cooperación Española

El Marco de Asociación Ecuador – España (MAP), es un instrumento de planificación estratégica compartida de cooperación entre los dos países, que apoya el liderazgo ecuatoriano en la implementación de su plan de desarrollo nacional, al cual la Cooperación Española se suma en aquellos ámbitos que, desde el Gobierno, se priorizan para la cooperación internacional. El MAP crea sinergias entre ambos países y orienta al aporte de la Cooperación Española hacia las prioridades nacionales, identificadas por el Estado Ecuatoriano, con el fin de complementar los esfuerzos de desarrollo nacionales para el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir.

La Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), como órgano rector de la política pública de cooperación, busca “canalizar la cooperación internacional hacia las prioridades nacionales e insertar las potencialidades del país en la región y en el sistema mundo para consolidar su gestión soberana”, a través de cuatro grandes estrategias: potenciar la complementariedad de la cooperación internacional no reembolsable, en consonancia con la transformación de la matriz productiva, a través de la Agenda Nacional de Cooperación; Fortalecer la cooperación Sur-Sur con los países pertenecientes a espacios regionales, especialmente de la UNASUR, ALBA y CELAC; Potenciar la oferta y el talento humano ecuatoriano hacia otros países, con énfasis en los países hermanos de América Latina y El Caribe; y Promover la articulación territorial de la cooperación, a través del fortalecimiento institucional de los GAD, para el efectivo ejercicio de la competencia de cooperación internacional.. Actualmente, se encuentra en el proceso de definir espacios que promuevan la coordinación de las intervenciones de cooperación en todos los ámbitos, fomentando el diálogo y participación con la sociedad civil, sector privado y los donantes presentes en el país.

La participación en la elaboración del acuerdo de cooperación se ve marcada tanto por los espacios establecidos por la AECID en cuanto a actores españoles, y por aquellos fijados por la SETECI para los actores ecuatorianos. Es así como para el primer caso se realizan múltiples

encuentros, talleres y reuniones de trabajo con los actores de la Cooperación Española presentes en Ecuador, y para el segundo se llevan a cabo actividades de negociación y toma de decisiones con SETECI y las instituciones públicas nacionales, relacionadas con el ámbito de acción del acuerdo estratégico.

Por otro lado, la participación de la sociedad civil ecuatoriana está incorporada por medio de su relación con las ONGD españolas que trabajan en el país en su fortalecimiento por medio de la ejecución conjunta de programas y proyectos de desarrollo. El informe de la evaluación final del MAP 2011-2013 recomienda al respecto que “en coherencia con la normativa ecuatoriana, se refuercen los mecanismos pertinentes para garantizar la incorporación de las visiones de sociedad civil ecuatoriana en todas las fases del acuerdo, en la forma y con los objetivos que se establecen en la Metodología MAP y en documentos de referencia... como los Principios de Eficacia y Calidad del Desarrollo y la Declaración de Busán, y se facilite así la evolución positiva de la apropiación por parte de todos los actores”.

Según señala el informe de la evaluación del MAP Ecuador-España¹¹, la apropiación del MAP está garantizada por su alineamiento con el PNBV, que ordena la cooperación del conjunto de actores de desarrollo, sin embargo mientras la participación de los actores españoles en la fase de diseño del MAP fue muy alta, se fue disminuyendo durante la fase de ejecución.

El informe menciona además que “...existen una serie de factores claves que influyen directamente en el principio de apropiación. Algunos de éstos son: la posibilidad permanente de participar e influir sobre el acuerdo o intervención; que el proceso sea incluyente e incorpore a los actores relevantes para conseguir los objetivos del acuerdo o intervención; que haya capacidad para gestionar adecuadamente la adaptación del acuerdo debida a cambios en las prioridades o los contextos de los socios; y la percepción de corresponsabilidad y compromiso con la rendición mutua de cuentas entre los actores.”¹²

Por otra parte la evaluación señala también un buen nivel de apropiación relacionado con el liderazgo y empoderamiento de las instituciones ecuatorianas para el caso de los proyectos bilaterales. No obstante, esto contrasta con una variabilidad que se relaciona con “el nivel de respuesta y priorización que, en la práctica, se da a la ejecución de las intervenciones... esta variabilidad está asociada con los frecuentes cambios institucionales, de prioridades políticas y de los equipos de ejecución de los proyectos. Con ellos es necesario trabajar constantemente en la apropiación. Por otra parte la variabilidad también está relacionada, con la diferente percepción sobre qué contribución aporta la intervención de la Cooperación Española a los objetivos de la institución.”¹³

Contrastando con lo anterior, en el caso de las intervenciones de ONGD la apropiación es alta debido al “nivel elevado de incorporación de las visiones locales, así como la propia naturaleza articuladora de los proyectos en los ámbitos específicos de cada una de ellas. Se considera un buen ejemplo las alianzas entre actores y contrapartes locales para abordar cada uno de los componentes de proyecto... también se evidencia una relación entre la participación, la rendición de cuentas y el nivel de apropiación...”¹⁴.

La definición de compromisos específicos en materia de apropiación que tengan en cuenta las buenas prácticas e intenten mitigar las deficiencias encontradas, se definirá en el apartado “Compromisos en materia de eficacia de la ayuda” del MAP 2014-2018.

2. ALINEAMIENTO

11 Informe de Evaluación Final del MAP Ecuador – España 2001-2013. Pág 27.

12 Informe de Evaluación Final del MAP Ecuador – España 2001-2013. Pág 29.

13 Informe de Evaluación Final del MAP Ecuador – España 2001-2013. Pág 28.

14 Informe de Evaluación Final del MAP Ecuador – España 2001-2013. Pág 28.

2.1. Alineamiento de la Cooperación Española en Ecuador

La Cooperación Española, de forma voluntaria y en el marco de los compromisos derivados de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, adoptó (tanto para el MAP 2011-2013 como para el MAP actual) el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), sus políticas, estrategias y agendas sectoriales. De esta forma, desde el 2011 ha orientado sus esfuerzos hacia los objetivos y resultados de desarrollo definidos por el Ecuador y específicamente a aquellos priorizados por SETECI para la cooperación internacional, como complemento a los esfuerzos nacionales del país, en el contexto de lo establecido por el IV Plan Director.

Este importante alineamiento se ve reflejado en el uso de sistemas y normativas nacionales para la gestión de las intervenciones (empleados por cada actor de la Cooperación Española según sus funciones y competencias), en la eliminación de las unidades de implementación paralelas que dio paso a la ejecución directa y en la concentración de la financiación en los resultados de desarrollo del país.

Al respecto, la evaluación del MAP 2011-2013 señala que el nivel de alineamiento de las intervenciones financiadas por AECID es alto¹⁵ con respecto a la priorización establecida en el acuerdo estratégico, no tanto así para los proyectos de la cooperación descentralizada española y otros actores, quienes si bien pueden estar alineados a las prioridades nacionales, no lo están al Marco de Asociación, pues no constituye para ellos un referente más que para casos puntuales (por ejemplo las convocatorias específicas de AECID).

El informe de evaluación hace también referencia al contexto de cambio institucional y estratégico del Ecuador que derivó en 2012 en la definición de nuevas prioridades y la demanda de otro tipo de cooperación¹⁶. Esto ha supuesto un reto para la Cooperación Española, al que se ha empezado a dar respuesta a través del programa de Asistencias Técnicas, el cual inició en el año 2013 y tiene una continuidad para el 2014. Estas Asistencias Técnicas están orientadas hacia las prioridades nacionales identificadas por el Gobierno ecuatoriano, adaptadas a la agenda y necesidades del país así como encaminadas a fortalecer las capacidades propias de los socios.

Este proceso de alineamiento a las nuevas prioridades ecuatorianas tiene su continuación en el actual Marco de Asociación 2014 – 2018, a esto se debe sumar el reto SETECI que es lograr también una efectiva complementariedad.

2.2. Calidad del Diálogo Bilateral

La Cooperación Española cuenta con más de 25 años de trayectoria de diálogo con Ecuador en temas de cooperación. Desde el la firma del Convenio Básico de Cooperación en 1971 se han firmado 12 Comisiones Mixtas, la última en el 2010 con el Marco de Asociación 2011-2013 como documento de planificación anexo.

Actualmente la institución interlocutora de la AECID con el Gobierno ecuatoriano es la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), “organismo público responsable de negociar, gestionar y coordinar la cooperación internacional no reembolsable”¹⁷. Con la SETECI, que dispone de una unidad exclusiva para el seguimiento de la Cooperación Española, se mantiene un diálogo constante con reuniones periódicas en las que se tratan todos los aspectos de la cooperación. En función de los temas se van creando grupos de trabajo específicos, como el creado en 2013 para tratar el tema de las convocatorias de convenios y proyectos para ONGD.

15 Informe de Evaluación Final del MAP Ecuador – España 2001-2013. Pg 34.

16 Informe de Evaluación Final del MAP Ecuador – España 2001-2013. Pg 30.

17 www.seteci.gob.ec

La fluidez del diálogo bilateral se debe en parte al Marco de Asociación cuyo “...proceso de diseño e implementación, así como el resultado que se obtuvo, se reconoce por parte de los actores de SETECI y de la AECID, como un ejercicio de valor que ha conseguido mejorar la relación entre los socios... los ejercicios realizados para el diseño favorecieron un mayor conocimiento mutuo, un mayor acercamiento y una mejora en la relación y el diálogo”¹⁸.

Aunque es evidente la importancia de este diálogo bilateral, la Evaluación del MAP 2011-2013 señala que otros actores perciben dicho diálogo como demasiado bilateral y que “...la interlocución se ha producido específicamente con los niveles de Gobierno Central, entre SETECI y AECID, y no así con otros actores como podrían ser Socios Ejecutores, GADs, Cooperación Descentralizada española o sociedad civil.”¹⁹ En este contexto el actual MAP tendrá que definir espacios más incluyentes y diversos que favorezcan la mejora del diálogo con otros actores ecuatorianos y españoles.

El espacio formal de diálogo bilateral denominado Comisión Paritaria de Planificación, Seguimiento y Evaluación, en la que participan la SETECI, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el Ministerio de Relaciones Exteriores, y Movilidad Humana (MREMH), la Embajada de España y la AECID, este espacio tiene la función de rendición de cuentas y el seguimiento al documento Marco de Asociación. Dado que es un espacio formal, se tratan en ella los aspectos más estratégicos de la cooperación y del MAP; los temas más operativos de la gestión de la Cooperación Española se solucionan a través del diálogo permanente entre la AECID y la SETECI.

En el marco de la Comisión Paritaria se destaca el hecho de la aprobación conjunta de un Informe Anual en el que se detallan los resultados de desarrollo alcanzados durante el año anterior, así como los previstos para el siguiente año, y que sirven de base para evaluar en el siguiente informe el nivel de avance de la cooperación conjunta. Se trata de un ejercicio de rendición mutua de cuentas, así como de transparencia en la información.²⁰

La evaluación del Marco de Asociación 2010-2013 destaca que la Comisión Paritaria ha servido de espacio de acercamiento entre los socios que ha facilitado al conocimiento mutuo y el diálogo sobre los acuerdos alcanzados. También señala que los comités de seguimiento de los proyectos bilaterales tienen un papel importante en este mismo contexto.

Hay que tener en cuenta que este diálogo permanente tiene por parte de los actores de la Cooperación Española su fundamento en el “Grupo Estable de Coordinación sobre el Terreno”, órgano consultivo y de participación donde están la mayoría de ellos representados; administraciones públicas españolas, empresas y la Coordinadora de ONGD españolas en Ecuador, si bien, cada uno de los actores puede mantener mecanismos propios de diálogo con el gobierno en función de los diversos intereses y competencias.

2.3. Mecanismos de Apoyo a la Sociedad Civil Ecuatoriana

La Cooperación Española canaliza actualmente el 85% de sus recursos a través de las ONGD españolas que trabajan a nivel local con ONG ecuatorianas de desarrollo social y comunitario, cooperativas de productores, asociaciones y comunidades de base ecuatorianas, al igual que a través de ejecución directa. En este contexto el apoyo a la sociedad civil ecuatoriana es amplio tanto desde la cooperación de la Administración General del Estado, como desde las Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales de España.

El informe de evaluación del MAP 2011-2013 señala como buenas prácticas respecto al trabajo con la sociedad civil la participación de los titulares de derechos en las intervenciones de las ONGD y su rol en la rendición mutua de cuentas. Igualmente menciona el proyecto del Fondo del Agua “que registra una alta incorporación de visiones de instituciones locales y sociedad

18 Informe de Evaluación Final del MAP Ecuador – España 2001-2013. Pg 26.

19 Informe de Evaluación Final del MAP Ecuador – España 2001-2013. Pg 26.

20 Informe de Evaluación Final del MAP Ecuador – España 2001-2013. Pg 91.

civil. Tanto GADs, como Juntas de Agua Potable y comunidades han participado en la ratificación de necesidades, diseño de servicios, definición de mecanismos de pago y precios, etc. Esto favorece la apropiación del MAP de los actores clave y el logro de un nivel adecuado de sostenibilidad en los resultados”²¹.

Es relevante también el trabajo de cooperación universitaria para el desarrollo entre las universidades españolas y ecuatorianas. Se apoya principalmente la formación, investigación, el fortalecimiento de las instituciones de educación superior y la implementación de proyectos.

No existen mecanismos de coordinación directa de la AECID con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) ecuatorianas, los mecanismos existentes se dan al nivel de los actores de la Cooperación Española, donde se destaca el diálogo fluido y permanente con las ONGD españolas.

La información sobre los proyectos financiados, apoyo a los socios, calendario de actividades, estudios realizados, informes de evaluaciones y productos elaborados en el marco de los proyectos, es pública a través de la página web de la AECID en Ecuador y las redes sociales. La información de las acciones de las ONGD españolas en conjunto con las OSC ecuatorianas tiene un rol preponderante a nivel de comunicación e información para la Cooperación Española.

2.4. Uso de Sistemas Nacionales

Durante la ejecución del Marco de Asociación Ecuador–España 2011-2013, en el Documento I de Lineamientos Generales, se hacía referencia a un nuevo sistema de gestión de la cooperación basado en programas y proyectos de cooperación bilaterales que usarían sistemas y normativas nacionales de acuerdo a un modelo de gestión que se definía en mayor profundidad en el Anexo N°3 del propio MAP.

El MAP anterior advertía la necesidad de que cada actor de la Cooperación Española usara los sistemas nacionales de acuerdo a su rol, funciones y competencias, y por lo tanto, todos los actores de la Cooperación Española con Ecuador estarían obligados a registrar sus acciones de cooperación desarrolladas en el país, a la utilización de la normativa y procedimientos nacionales para el trabajo con las entidades estatales y a una rendición mutua de cuentas.

En este sentido, el objetivo del uso de sistemas nacionales es mejorar el impacto y la eficacia de la ayuda española en Ecuador y establecer un sistema de rendición mutua de cuentas.

Pasos concretos fueron por ejemplo, la eliminación de todas las unidades técnicas de gestión que habían funcionado históricamente bajo un esquema de codirección y, en una segunda etapa, la eliminación de unidades paralelas de gestión local que se crearon en detrimento de la ejecución directa por parte de las entidades públicas beneficiarias.

De esta forma, el sistema general de gestión de la Cooperación Española en Ecuador (para proyectos bilaterales) funcionaba hasta la aprobación del anterior MAP con un sistema de recepción de subvenciones en cuentas de bancos comerciales abiertas con el objeto exclusivo de la ejecución de un proyecto, y generalmente utilizadas a través de un sistema de doble firma por parte de las codirecciones ecuatoriana y española.

El MAP 2011 - 2013 implementó un sistema basado en la aplicación de la normativa contenida en el documento “Proceso de aprobación y ejecución financiera de recursos para proyectos y programas financiados con Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador, elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el Ministerio de Finanzas y la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional”, por el que los fondos se incorporan al presupuesto general del estado y se ejecutan conforme a su sistema de planificación, de finanzas públicas y sistema de compras públicas. La AECID participa en el

21 Informe de Evaluación Final del MAP Ecuador – España 2001-2013. Pg 91.

proceso de ejecución de fondos mediante un sistema de “no objeciones” a cada contratación solicitada.

El proceso de ejecución de fondos se inicia con la elaboración de un presupuesto anual por parte de la Comisión Paritaria de Planificación, Seguimiento y Evaluación, para recoger los diversos presupuestos anuales contenidos en los documentos de formulación de acciones en vigor o de las nuevas iniciativas, todo ello sujeto a la disponibilidad presupuestaria de las partes.

Una vez se realiza esta asignación presupuestaria se producen hasta veinte pasos en la gestión de las subvenciones de cooperación.

Si bien el procedimiento responde a un completo alineamiento con las políticas públicas y los sistemas nacionales, en ocasiones ha significado grandes retrasos en la ejecución de las intervenciones financiadas por la cooperación internacional. La evaluación del MAP 2011-2013 destaca al respecto que:

- “El procedimiento de aprobación, aceptación y desembolso de subvenciones es demasiado complejo, y requiere un número muy elevado de actividades, aproximadamente 20. Las actividades dependen de un total de 6 instituciones: la entidad ejecutora, Ministerio Coordinador, SETECI, AECID (sede y terreno), SENPLADES y el Ministerio de Finanzas.
- Por la propia normativa ecuatoriana de ejecución de fondos públicos, los equipos de ejecución priorizan la ejecución de sus fondos fiscales en detrimento de los fondos de cooperación, ya que la no ejecución de los fondos fiscales supone su recorte presupuestario.
- Dado el contexto actual de Ecuador, los cambios institucionales y de política pública tienen consecuencias sobre la ejecución de los proyectos.
- En algunos casos estas transformaciones suponen cambios de dependencia del proyecto, respecto a la institución a la que estaban asignados.
- Frecuentemente esto supone un cambio de los equipos ejecutores, y cambios en el nivel de priorización del proyecto para la institución.

(...) Esto hace que los niveles de apropiación fluctúen y que sea necesario volver a realizar trabajos ya hechos, que pueden ir desde la necesidad de explicar el proyecto a los nuevos equipos, hasta la necesidad de reformularlo. Todo ello pone en riesgo la eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los resultados (...) Una vez aprobado el espacio presupuestario, el Ministerio contraparte está en capacidad de ejecutar la subvención, cuyos fondos están previstos de ejecutarse en 12 meses. Sin embargo, a partir del análisis de los datos facilitados por la AECID sobre la ejecución de las subvenciones de ejecución bilateral, en el periodo del MAPⁱ, se ha identificado una media para la ejecución de las subvenciones, la misma que alcanza a 23,48 meses, incluyendo subvenciones con y sin prórroga...”²²

Por su parte, las ONGD españolas se rigen por el Decreto Presidencial Nº 812 de 2011 y el Nº 16 de 2013. En ellos se establece que las ONGD deben suscribir con SETECI un Convenio Básico de Funcionamiento documento que les habilita a realizar actividades en el país y para el cual, entre otra documentación, es requerida la presentación de una no objeción del Ministerio relacionado con el principal sector de sus intervenciones. Las ONGD deben registrar sus proyectos anualmente, presentar un plan operativo y someterse a las regulaciones, evaluaciones y controles establecidos por SETECI.

Las ONGD deben también inscribirse en el Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales (SUIOS), obtener un Registro Único de Organizaciones Sociales y cumplir con diversas obligaciones que este sistema implica.

22 Informe de Evaluación Final del MAP Ecuador – España 2001-2013. Pg 36.

Actualmente 22 ONGD españolas tienen convenio de funcionamiento vigente con la SETECI, 3 se encuentran en proceso de renovación y 3 tramitando la suscripción del mismo. Otras 4 ONGD con presencia permanente no mantienen convenio con SETECI puesto que operan a través de sus ONGD nacionales. Igualmente hay 7 ONGD que no tienen presencia permanente en el país y trabajan a través de sus contrapartes locales.

Finalmente mencionar que en el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), la gestión de la Cooperación Española se rige por su propia normativa vigente, de acuerdo a lo que indica el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

3. ARMONIZACIÓN

3.1. Armonización entre Actores de la Cooperación Española

La armonización de los actores de la Cooperación Española presentes en Ecuador se canaliza principalmente a través del Grupo Estable de Coordinación en Terreno que busca ser el principal mecanismo de comunicación, coordinación, coherencia y complementariedad. En éste se reúnen representantes de ONGD, empresas españolas, funcionarios de la administración general y descentralizada del Estado con presencia permanente en el país.

Sin embargo, según indica el informe de evaluación del MAP 2011-2013, este Grupo, que ha realizado 5 reuniones desde 2011, presenta una “escasa operatividad... y falta de capacidad para cumplir con las funciones establecidas...el GEC tuvo poca actividad, y la que tuvo no refleja resultados remarcables en cuanto a las decisiones tomadas respecto al seguimiento de MAP ni a la coordinación de actores de la Cooperación Española en Ecuador”²³.

Las ONGD, por su parte, están agrupadas mayoritariamente en torno a la Coordinadora de ONGD Españolas en Ecuador (COEEC). La COEEC realiza reuniones periódicas y constituye uno de los mecanismos de diálogo y coordinación más ágiles entre las ONGD. Al respecto la evaluación resalta que “.....se ha evidenciado que la COEEC ha facilitado la comunicación y diálogo con la AECID, ya sea promoviendo la participación de sus miembros en las actividades que organiza la AECID (mesas de diálogo), ya sea representándoles como interlocutor. Se considera una fortaleza de la Cooperación Española la coordinación de un actor tan diverso como son las ONGD en Ecuador, que deberían permitir una mejor coordinación con el resto de actores de la Cooperación Española”²⁴.

Adicionalmente, la AECID realiza reuniones periódicas con las ONGD (generales, sectoriales, bilaterales) e impulsa mesas sectoriales para crear sinergias, articular actividades, crear herramientas conjuntas, promover formaciones y generar un mayor impacto y eficacia de las acciones. Al respecto, y si bien las mesas sectoriales de género y crecimiento económico han sido una buena práctica de coordinación, su trabajo se concentró en el año 2011 y fue disminuyendo paulatinamente hasta prácticamente desaparecer en 2014 a causa de varios factores de los que destacaríamos la disminución de la presencia de actores de la Cooperación Española en Ecuador.

En cuanto espacios más específicos de trabajo como es el caso del desarrollo del MAP, la evaluación menciona que “existe una percepción por parte de algunos de los actores de la Cooperación Española consultados, sobre que estas dinámicas y sus resultados, no siempre influyen en las decisiones, y no son incorporados al MAP, ya sea en su fase de diseño, o en la

23 Informe de Evaluación Final del MAP Ecuador – España 2001-2013. Pg 45 y 46.

24 Informe de Evaluación Final del MAP Ecuador – España 2001-2013. Pg 47.

implementación del mismo y, por tanto, los consideran más como consultivos o meramente informativos”²⁵.

La situación anteriormente descrita deriva en la necesidad de generar mecanismos reales y eficaces de coordinación, los cuales serán desarrollados en apartados posteriores del nuevo MAP.

3.2. Armonización entre Donantes

La mayoría de donantes en el Ecuador trabajan bajo un marco normativo actualizado, o en proceso de actualización, negociado con el Gobierno con el fin de alinearse a sus prioridades. En los próximos años la perspectiva de trabajo de la mayoría de donantes es contribuir al cambio de la matriz productiva, a través de necesidades identificadas como prioritarias desde el gobierno ecuatoriano, el fortalecimiento de talento humano, la transferencia de conocimiento, ciencia, tecnología e innovación.

El trabajo de los cooperantes en el Ecuador coincide con frecuencia en los sectores relacionados a servicios sociales básicos (educación, agua y saneamiento), crecimiento económico para reducción de la pobreza y sostenibilidad ambiental, lucha contra el cambio climático y hábitat). Respecto a las líneas de trabajo de la Cooperación Española, existen coincidencias con todos los donantes entrevistados en al menos una línea de trabajo. En cuanto a una posible armonización en el futuro, esto implica que existe un gran potencial para la coordinación entre donantes e incluso para una mayor división de trabajo, optimizando de esta manera los recursos de cooperación asignados a cada sector y evitando una duplicación de esfuerzos y dispersión de recursos.

• Matriz de coincidencia entre donantes

Cooperación Española	Líneas de trabajo ²⁶						Áreas geográficas priorizadas		
	Gobernabilidad democrática	Servicios sociales básicos: Educación	Servicios sociales básicos: Agua y saneamiento	Crecimiento económico para la reducción de la pobreza	Sostenibilidad ambiental, lucha contra el cambio climático y hábitat	Género	Frontera norte (Esmeraldas, Carchi, Sucumbios, Orellana)	Sierra Centro (Cotopaxi, Chimborazo)	Frontera sur (Loja)
País donante									
Unión Europea	X	X		X	X	X			
Alemania	X				X	X	X		
Bélgica			X	X		X	X		
Italia		X	X		X	X			
China		X	X						
Corea		X		X					
Japón		X			X				
BID		X	X	X		X			

25 Informe de Evaluación Final del MAP Ecuador – España 2001-2013. Pg 47.

26 Principales líneas de trabajo en función del MAP 2011-2013 y la información provista por la CE.

Banco Mundial		X	X	X		X			
Estados Unidos	X			X	X	X	X		X

Fuente: Equipo consultor

**Nota: Por el gran número de agencias implicadas, no se incluye al Sistema de Naciones Unidas en el análisis, debido a que la información obtenida en la entrevista realizada, se refiere al Sistema de Naciones Unidas de forma general. Sin embargo, se recomienda, al momento de iniciar procesos de armonización, incluir a las agencias respectivas para cada tema específico.*

**Nota: La Cooperación Estadounidense terminará su trabajo en Ecuador en Septiembre de 2014.*

En el tema de género, se observa una fuerte coincidencia con los demás cooperantes con excepción de los países asiáticos. También es en este tema donde se reportaron las mejores iniciativas de coordinación y armonización, concretamente a través de la Mesa de Género de la Cooperación Internacional, en la que participa la AECID.

La coincidencia del trabajo de varios donantes en el tema de educación resulta interesante considerando la política actual del Estado Ecuatoriano de enfocar la cooperación internacional en el futuro hacia la transferencia de conocimientos, fortalecimiento de capacidades y de talento humano.

También se puede notar una alta coincidencia entre donantes en el tema de crecimiento económico. Si bien algunos organismos de cooperación hasta la fecha no están trabajando el tema con fuerza, se han planteado alinear su trabajo en el futuro a temas que aportan al cambio de la matriz productiva, lo cual es una prioridad para la cooperación internacional definida por el gobierno ecuatoriano. En este contexto, el crecimiento económico es un tema clave, especialmente desde la promoción de la economía popular y solidaria y las oportunidades económicas rurales.

En relación al sector de agua y saneamiento, se trata de un sector con un alto nivel de financiación reembolsable por parte del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Alemán de Desarrollo (KFW), en el marco del programa PROSANEAMIENTO en el que existe una estrecha coordinación a través del Banco del Estado, SENAGUA y el Ministerio de Finanzas. Destaca también la coordinación realizada en el Programa de Infraestructura Rural de Saneamiento y Agua impulsado por la Cooperación Española y en el que están involucrados del BID, el Banco del Estado y la Secretaría del Agua.

El tema en el cual existen menos coincidencias entre los donantes analizados es gobernabilidad democrática.

Respecto a ejes transversales, se encontró que los dos temas que se incorporan con más frecuencia en el trabajo de los demás cooperantes, género y medio ambiente, también son los temas transversales más fuertes en el trabajo de la Cooperación Española. El eje de género tiene especial relevancia, pues es aplicado por nueve de los once cooperantes principales, mientras que el de medio ambiente por cinco de ellos. Otros ejes transversales compartidos entre dos o más cooperantes son gobernabilidad, reducción de la pobreza, derechos humanos y gestión de riesgos.

En cuanto a modalidades de cooperación, la cooperación técnica y la cooperación financiera no reembolsable son las que desarrollan frecuentemente los cooperantes bilaterales y el Sistema de Naciones Unidas (SNU), de forma combinada. Una excepción son Japón y Corea, quienes, han decidido otorgar únicamente cooperación técnica, por ser el Ecuador un País de Renta Media Alta.

La Unión Europea es el único donante que canaliza la mayoría de sus recursos a través de la modalidad de apoyo presupuestario, que sirve para financiar el presupuesto de un país socio mediante una transferencia de recursos desde un donante a la cuenta del Tesoro Nacional. La Cooperación Italiana, la Cooperación Alemana y la Cooperación Española trabajan en Programas de Canje de Deuda, que canalizan sus recursos principalmente bajo una modalidad de gestión compartida con el país socio (en el caso de Alemania a través del Fondo Ambiental Nacional (FAN) del Ecuador).

Respecto a la cooperación reembolsable o créditos concesionales, esta modalidad se encuentra concentrada en los Bancos Multilaterales de Desarrollo, como son BID y el Banco Mundial, los cuales, además de los créditos, que por su naturaleza son la principal modalidad de ejecución de sus recursos, ofrecen también cooperación técnica. Sin embargo, cooperantes bilaterales como Alemania o China ofrecen también cooperación financiera reembolsable, destacando el caso de China por la particularidad de ser el único donante en el que se encontró la modalidad de créditos sin intereses.

La cooperación técnica se ejecuta bajo diferentes mecanismos. En donantes como Alemania, Corea o Japón se encuentra un fuerte impulso a la cooperación técnica a través de mecanismos claramente definidos. Alemania cuenta con líneas específicas de asesoría, desarrollo de capacidades, capacitación e integración de expertos en instituciones ecuatorianas, mientras que Corea y Japón desarrollan programas de expertos y becas, y son los dos únicos donantes en los que se encontró el desarrollo de la modalidad de voluntariado. En el caso de las becas, China es otro donante que cuenta con esta modalidad.

Las principales contrapartes de los cooperantes son las instituciones del gobierno, en mayor medida del gobierno central, aunque también se encuentra un trabajo interesante con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para los cuales algunos cooperantes cuentan con programas o líneas de trabajo específicas, como es el caso de la Unión Europea, el Fondo Ítalo Ecuatoriano (FIE) y la Cooperación Belga. En menor medida, algunos donantes canalizan sus recursos a través de ONG, y en el caso de los Bancos de Desarrollo se encuentran también contrapartes del sector privado.

La mayoría de cooperantes no prioriza zonas geográficas para sus intervenciones, y trabajan en todo el territorio nacional. Sin embargo, donde se encuentra una priorización, como es el caso de Bélgica, Italia y Estados Unidos, ésta se concentra mayoritariamente en el norte del país, especialmente en las provincias de la frontera, aunque también se orientan hacia algunas provincias del centro y sur del país como son Manabí, Loja, El Oro y Azuay. En el caso del FIE, la priorización se realiza de acuerdo a las provincias y zonas más pobres del país. En muchos de los casos la concentración de la cooperación en la frontera norte del país se debe a una priorización realizada años anteriores por parte del estado ecuatoriano de esta zona. Sin embargo, es importante promover una adecuada armonización entre los cooperantes que intervienen en esta zona para evitar la duplicación de esfuerzos y respetar la división de trabajo.

Respecto a intervenciones a nivel regional, se encuentra un incipiente apoyo o participación de los donantes en programas e iniciativas a este nivel. La Unión Europea es el único donante que cuenta con dos modalidades exclusivas a nivel regional (CAN y América Latina), mientras que Alemania es el donante en el que se encontró un mayor apoyo a programas regionales (6). Otros donantes bilaterales como Bélgica, Italia, Estados Unidos participan de un proyecto regional cada uno. En el caso de Japón, pese a que no se desarrollan programas regionales, existe el interés de hacerlo, ya que se cuenta con 10 agencias en la región, y en el caso de Corea se encontró el apoyo a un programa regional específicamente en cooperación técnica. En cuanto al BID y el Banco Mundial, en los dos casos se mencionó que la mayoría de intervenciones regionales se realizan en el ámbito de la asistencia técnica pero no se tiene un fuerte desarrollo al respecto, sin embargo, programas de asistencia técnica en el ámbito regional representan una interesante oportunidad que puede ser apoyada por donantes tradicionales a través de modalidades como cooperación Sur-Sur y Triangular.

En cuanto a espacios o mecanismos de armonización, la SETECI ha realizado en los últimos años Mesas de Armonización, como un espacio importante de información desde el Gobierno hacia la cooperación internacional. Al respecto, el informe de evaluación del MAP 2011-2013 señala que “Pese a estos esfuerzos por parte del Gobierno ecuatoriano, existe la percepción muy generalizada entre los donantes... de que no se está consiguiendo una armonización real de los actores en Ecuador... Existe una opinión amplia de los actores entrevistados de que ésta es un área de mejora en Ecuador, y que esta mejora pasaría por procedimientos más eficaces, liderados por el Gobierno y enfocados a compromisos de coordinación concretos, sobre un diálogo abierto y multilateral.”²⁷

Existe, por otra parte, cierto grado de coordinación entre algunos donantes de forma bilateral, ya sea para el intercambio de información sobre temas de interés mutuo, o para coordinar acciones a nivel descentralizado y operativo, y establecer relaciones estratégicas para la implementación de proyectos. No obstante, el informe de evaluación menciona que “Por lo que respecta a las intervenciones se ha podido evidenciar... que otros actores de la Cooperación Internacional financian y/o ejecutan algunas actividades relacionadas con intervenciones incluidas en el MAP Ecuador – España. Sin embargo,... tampoco en este caso se considera una verdadera coordinación entre actores.”²⁸

Uno de los pocos espacios de coordinación e intercambio entre donantes que existen en la actualidad son las Reuniones de Jefes de Cooperación de la Unión Europea, en las cual se comparte información sobre el trabajo que realiza cada donante. Sin embargo, la mayoría de los donantes expresó la importancia de contar con espacios más amplios, con otros donantes, generados desde el gobierno, siendo la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional la entidad técnica competente para generar la coordinación de las iniciativas de armonización entre cooperantes.

Otro ejemplo de coordinación puntual entre donantes es el Grupo de Trabajo sobre Descentralización, organizado por la Unión Europea, así como la Mesa de Género de la Cooperación Española.

Cada donante realiza su propia planificación sin desarrollar una programación conjunta. Se identificaron esfuerzos puntuales y casos aislados, como el Acuerdo de Protocolo firmado entre el BID, CAF, el Banco Mundial y el Banco Europeo de Inversiones para el proyecto del Metro de Quito, al cual contribuyen estos cuatro organismos.

La Unión Europea ha firmado recientemente un acuerdo comercial con Ecuador dirigido a eliminación de barreras arancelarias y a la búsqueda de un mayor intercambio comercial entre Ecuador y los Estados miembro. Este acuerdo comercial podrá suponer en el futuro un aumento de las relaciones de cooperación en áreas de interés común, especialmente aquellas relacionadas con el apoyo a la capacidad productiva del país así como el intercambio de conocimientos y tecnología.

Ver el análisis completo de armonización en el Anexo 1

4. PROGRAMAS REGIONALES

4.1. Programa Regional Andino

Los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Como países asociados figuran Chile, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Desde agosto de 2011, España tiene estatus de país observador. La Secretaría General de la CAN (SGCAN) tiene su sede en Lima, por lo que la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de Perú asume la interlocución de la AECID con dicho organismo y coordina con el resto de las

27 Informe de Evaluación Final del MAP Ecuador – España 2001-2013. Pg 52.

28 Informe de Evaluación Final del MAP Ecuador – España 2001-2013. Pg 53.

Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) andinas lo relativo a la gestión técnica del programa regional de cooperación.

En julio de 2006 se firmó un Memorando de Entendimiento, el mismo que fue renovado en julio de 2010, mediante el cual la SGCAN se constituyó como el socio preferencial de la AECID para la ejecución del Programa Regional Andino (PRA). El objetivo general del Programa es contribuir a alcanzar la cohesión social y la reducción de las desigualdades en los países andinos a través del apoyo a iniciativas conjuntas.

Desde 2006, la AECID ha desembolsado, mediante diferentes subvenciones, más de diez millones de Euros (10 M€) para la financiación del PRA en su totalidad, siendo la Secretaría General (SGCAN) la receptora de algo más del 70% de esa cantidad. El 30% restante lo han recibido otras instituciones subregionales, tales como la Comisión Andina de Juristas (CAJ) y el Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecoregión Andina (CONDESAN).

El Plan de Actuación del PRA entre 2006 y 2011 se desarrolló con base en seis líneas estratégicas de intervención: gobernabilidad democrática y fortalecimiento de las instituciones, gestión sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales, desarrollo socio-productivo desde la visión territorial, desarrollo del sector turístico, fomento de la integración socio-laboral y generación de oportunidades para el desarrollo de las mujeres andinas.

La SGCAN y la AECID, después de un proceso de evaluación intermedia en 2010, se plantearon un cambio para el Plan de Acción 2012-2014 (1.428.280 dólares) que contempla:

- Tres ejes estratégicos: Fortalecimiento institucional, participación ciudadana y proyectos comunitarios. Cada eje define objetivos específicos vinculados a los desafíos y logros identificados por la SGCAN.
- Un eje transversal: Gestión por resultados.

a) Eje fortalecimiento institucional

Fortalecimiento de las capacidades de los países miembros para la construcción de políticas públicas comunitarias que favorezcan la integración.

Ámbitos de actuación:

Desarrollo social:

- **Género:** Se trabaja en la construcción de indicadores armonizados con enfoque de género que faciliten el diagnóstico y seguimiento de la situación de las mujeres en la subregión, la elaboración de una propuesta de armonización de los derechos laborales de las mujeres en el ámbito de la integración andina y la transversalización del enfoque de género en los programas y proyectos de integración.
- **Migración:** Se elaboran propuestas de normativa comunitaria sobre movilidad, migración laboral y residencia de los ciudadanos andinos en la subregión.
- **Cultura:** El PRA apoya el Plan Andino de Industrias Culturales, la construcción de políticas culturales en el tema de patrimonio, la construcción de normativa andina sobre comercio de bienes culturales y el concurso “Sello cultural andino”.
- **Turismo:** En el marco de la Agenda para el Desarrollo del Turismo en la Comunidad Andina 2011-2015, se trabaja en la creación de una oferta turística andina, reportes de indicadores de gestión hotelera, estandarización de sistemas de calidad turística, entre otros.

Actividades de Capacitación: Se realiza capacitación de funcionarios y funcionarias públicos, programas con universidades y estudios de investigación, entre otros, todo ello sobre los temas de integración andina y derecho comunitario.

Actividades de comunicación estratégica: Documentales, publicaciones, etc.

b) Eje participación ciudadana

Lo que se pretende con este eje es crear mecanismos de coordinación y acción conjunta entre las diversas instancias del Sistema Andino de Integración y al mismo tiempo ir incorporando otras organizaciones de sociedad civil que todavía no estén representadas. Para ello el PRA apoya la creación de un mecanismo de coordinación de las instancias de participación de la sociedad civil, la propuesta de agenda de trabajo articulada entre las instancias de participación, y el fortalecimiento de la Mesa del Pueblo Afrodescendiente para una mayor incidencia en la política comunitaria.

c) Eje proyectos comunitarios

En mayo de 1999, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, como componente esencial del fortalecimiento y consolidación del proceso de integración subregional y regional. Entre los objetivos de esta política está el impulso al desarrollo económico de las zonas de integración fronteriza que aseguren la generación de empleo, mejoren los ingresos y eleven el nivel de calidad de vida de su población.

Al respecto, el PRA impulsa proyectos fronterizos con valor agregado para la integración.

d) Eje transversal: Gestión estratégica del programa

Se realizan actividades relacionadas con planificación, seguimiento, evaluación y visibilidad del PRA.

4.2. Programa Derechos Fundamentales y Justicia en la Región Andina

Este programa financiado a la Comisión Andina Juristas (CAJ) por un monto de 500.000 Euros (ejecución: 2012-2015), tiene como objetivo generar conocimiento, capacidades y procesos de diálogo y coordinación entre actores públicos y privados para desarrollo o reforma de políticas públicas vinculadas a la garantía de los derechos humanos de grupos en situación de vulnerabilidad en la Región Andina.

El programa, que tiene acciones en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, se organiza en dos componentes

a) Componente de formación en derechos humanos y políticas públicas

Orientado a la generación de capacidades en funcionarios, funcionarias y miembros de organizaciones sociales, realiza actividades y plataformas on-line de formación, implementación de un observatorio de derechos humanos y políticas públicas, publicaciones, etc.

b) Componente de diálogo y coordinación entre actores para la adopción o modificación de política pública

Aborda la creación participativa de lineamientos, protocolos y directivas para la aplicación de enfoques diferenciales en políticas públicas, fortalece procesos de diálogo y concertación, trabaja en la elaboración de una guía para acciones de exigibilidad jurídica en derechos indígenas e industrias extractivas; migración y deportación; juventud y derecho a la libre elección de la pareja; entre otros.

4.3. Convenios Multi-País con ONGD Españolas

Los convenios son un instrumento de la Cooperación Española que permite financiar intervenciones estratégicas que la AECID negocia en detalle con las ONGD españolas. Su periodo de ejecución es de hasta 4 años, cuentan con importantes presupuestos y la designación de fondos se basa en la concurrencia competitiva (las ONGD presentan sus propuestas a las convocatorias abiertas).

De la convocatoria del año 2010, cuyos convenios se encuentran actualmente en ejecución (y que finalizarán entre los años 2014 y 2015) 13 tienen acciones en Ecuador y nueve de estos se

ejecutan en varios países de la región. El 34% del monto financiado a los convenios multi-país se orienta a la promoción de oportunidades económicas para los/las más pobres y el 30,6% al apoyo a la consolidación de procesos democráticos y el Estado de Derecho.

Ocho de los nueve convenios multi-país se encuentran alineados con las prioridades establecidas en el anterior MAP y por lo tanto con las prioridades nacionales del Ecuador. Su nivel de ejecución es alto y según los resultados de la evaluación final del MAP sus sistemas de gestión resultan eficientes. Igualmente destaca su trabajo directo con las poblaciones beneficiarias, con las instituciones públicas locales y sociedad civil organizada. No obstante la evaluación señala que los sistemas de seguimiento por parte de AECID son muy mejorables, así como los sistemas de rendición de cuentas.

Cabe destacar que si bien para cada convenio las acciones en los diversos países son orientadas por un mismo objetivo general, se cuenta con objetivos específicos y resultados que pueden involucrar a uno o varios países. Son excepcionales los casos en que se realizan actividades que involucran de forma coordinada a todos los países.

4.4. Programas Multilaterales Regionales

Destaca el Fondo España - FAO (América Latina y el Caribe) que creado en julio de 2006, y con un aporte de casi USD 6,5 millones para Ecuador, que implementa proyectos globales, regionales y nacionales de seguridad alimentaria, agricultura familiar, desarrollo rural, enfermedades transfronterizas y emergencias, a la vez que fortalece la labor de asistencia técnica que la FAO presta a los países.

En Ecuador, este Fondo trabaja (hasta el año 2014) en torno a las siguientes áreas temáticas:

Seguridad Alimentaria: Proyecto Regional Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre que trabajó en torno a la erradicación de la desnutrición crónica infantil y el hambre.

- Proyecto Construcción e implementación del marco de acción para la Seguridad Alimentaria y Nutricional del Ecuador (PROSAN) que reforzó capacidades para la gestión de políticas públicas para la erradicación del hambre y la desnutrición infantil. (ya finalizado)

Agricultura familiar / desarrollo rural:

- Proyecto modernización del riego a pequeña escala en la provincia de Carchi que mejoró el acceso al agua y los sistemas de riego comunitarios mediante un enfoque de gestión integrada de cuencas hidrográficas (ya finalizado).
- Programa de apoyo a la agricultura familiar campesina para mejorar la disponibilidad, el acceso y el uso de semillas de calidad en las zonas alto andinas que mejora y facilita la disponibilidad, el acceso y el uso de semillas de calidad por parte de los productores de la agricultura familiar campesina de la zona alto andina (en ejecución).

Enfermedades transfronterizas:

- Proyecto de fortalecimiento de políticas y estrategias para la prevención, control y erradicación de la fiebre aftosa que busca erradicar de forma escalonada la fiebre aftosa para reducir su impacto sobre la seguridad alimentaria (en ejecución).

También en el ámbito del desarrollo rural, entre 2012 y 2013 con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) se implementó el programa de “Políticas Innovadoras para el Desarrollo de los Territorios Rurales en América Latina” que buscaba articular las políticas de desarrollo rural y territorial y los procesos de territorio en la cadena institucional de promoción socioeconómica general de los países.

En cuanto al desarrollo sostenible y medio ambiente, se ha desarrollado con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) el proyecto “El Clima Cambia, Cambia tú También” que se desarrolla en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. En estos países se

identifican zonas de ecosistemas andino-amazónicos frágiles, donde las comunidades están buscando adaptarse al cambio climático.

Finalmente mencionar que en diciembre de 2010 se firmó un acuerdo de préstamo entre España (ICO) y el Fondo Fiduciario de España para el Mecanismo de cofinanciación de la seguridad alimentaria (Facilidad FIDA), siendo el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) el administrador fiduciario.

Dentro de esta operación, con el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) se identificó el Programa de Desarrollo Territorial Rural; Buen Vivir”, a ejecutarse entre 2013 y 2018. Las acciones se centran en Bolívar, sur de Manabí, Guayas, Santa Elena y sur de Loja. Intervienen como actores locales además del MAGAP, los Gobiernos Autónomos Descentralizados involucrados.

5. VENTAJA COMPARATIVA

Siguiendo lo establecido en el manual para el establecimiento, seguimiento y evaluación de marcos de asociación país (edición 2013), se elaboró un informe de ventaja comparativa (anexo 2). Tal y como lo establece la metodología, el documento se desarrolló sobre el análisis de las orientaciones estratégicas y líneas de acción del Plan Director de la Cooperación Española, en función de los siguientes criterios:

- Experiencia con especialización técnica
- Contribución a la creación de capacidades en el país
- Sinergias y alianzas establecidas dentro de la Cooperación Española con otros donantes
- Pertinencia
- Prioridades transversales (género, medio ambiente, derechos humanos y diversidad)

La metodología de valoración de la ventaja comparativa permitió realizar un análisis entre los actores relevantes de la Cooperación Española, basado en sus conocimientos y percepciones. Al ser un análisis de percepción y al tener como factor adicional la movilidad del personal tanto de la oficina de la AECID en Ecuador como de las ONGD españolas (algunas personas con solo seis meses en el país), se encontró que los resultados del análisis de ventaja comparativa solo podían ser entendidos como tendencias y no como valores determinantes.

Por otra parte, la evaluación final del MAP Ecuador –España 2011 -2013 recomienda sobre la ventaja comparativa que “se oriente no sólo hacia la revisión del histórico de lo realizado en terreno, sino también a qué otras capacidades existen para contribuir a los resultados de desarrollo aprovechando todas las ventajas comparativas de toda la Cooperación Española, y sus diversos actores... se considera que limitar la ventaja comparativa de la Cooperación Española a la experiencia de los actores en terreno, pese a ser necesaria para la toma de decisiones, genera el riesgo de desorganizar lo que se viene haciendo tradicionalmente, y no aportar información de valor sobre otras capacidades que puedan dar respuesta a las prioridades del momento.”²⁹

Por todo lo anterior, la Oficina de la AECID en Ecuador vio la necesidad de realizar un análisis más amplio (anexo 3) que diera cuenta realmente de la ventaja comparativa (no solo basada en las percepciones) que analizara las diversas capacidades más allá del trabajo histórico y que permitiera evaluar desde múltiples ángulos las potencialidades y debilidades de cada línea estratégica del Plan Director para la Cooperación Española en Ecuador. Los aspectos principales que adicionalmente se tuvieron en cuenta fueron:

29 Informe Final de la Evaluación del MAP Ecuador – España 2011-2013. Pg 97.

- Ventaja comparativa según la Cooperación Española: Partiendo del análisis realizado por la consultoría.
- Ventaja comparativa según el Gobierno ecuatoriano: La información fue tomada de un informe enviado por SETECI, basado en un Taller de Percepción de la Cooperación Española que realizó con las contrapartes nacionales de la Cooperación Española.
- Trayectoria de la CE: Líneas de trabajo, proyectos destacados, resultados obtenidos.
- Demandas de cooperación realizadas por SETECI: Se tomaron las líneas de acción del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) que la SETECI transmitió como prioritarias.
- Posibilidades en materia de transferencia de conocimiento y talento humano (asistencias técnicas): Evaluación de las posibilidades de abordar cada línea a través de este enfoque.

Además, con menor nivel de importancia, se tomaron en cuenta los siguientes aspectos:

- Ventaja comparativa según otros donantes: Información extraída de entrevistas a donantes bilaterales y multilaterales.
- Recursos destinados 2010 a 2012: Información extraída de los volcados del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI).
- Otras demandas nacionales: Otras demandas de cooperación realizadas por instituciones públicas nacionales.
- Cruce con PNBV: Puntos de encuentro y relación entre las líneas del PNBV y las del Plan Director (PD) de la Cooperación Española.
- Cruce con Agenda para el Cambio de la Matriz Productiva: Puntos de encuentro y relación entre las líneas de la Agenda y las del PD.
- Cruce con Estrategia para la Erradicación de la Pobreza: Puntos de encuentro y relación entre las líneas de la Estrategia y las del PD.
- Cooperación con países de renta media: Potencialidades extraídas del cruce entre las líneas del PD y las orientaciones del documento.
- Actores de la CE con fortalezas en la línea, que estén presentes en el país o tengan posibilidad real de trabajo en Ecuador: Identificación de actores gubernamentales y no gubernamentales.
- Presencia de otros donantes en el sector: Datos tomados del informe de armonización.
- Mecanismos de coordinación y articulación: Tomado del informe de armonización.
- Necesidad de recursos financieros (alto, medio bajo): Análisis del volumen de recursos requerido para cada línea.
- Mandatos transversales de AECID y de Ecuador: Ejes transversales a tener en cuenta.
- Potencialidades actuales de la CE en Ecuador para cada línea: Se identificaron las principales potencialidades.
- Posibilidades de generar un programa de la CE: Se analizó la posibilidad de articular todos los tipos de intervenciones financiadas por AECID (así como los instrumentos disponibles) y de orientarlas hacia un mismo resultado de desarrollo.

Teniendo en cuenta el análisis de los anteriores criterios, se por su alta ventaja comparativa la promoción de oportunidades económicas para los/as más pobres que posee un trabajo especializado considerable y contribuye significativamente a la creación de capacidades en la administración central, en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) y en las Organizaciones no gubernamentales (ONGD). Su alto nivel de pertinencia, de especialización y

experiencia de los actores de la Cooperación Española en el sector, sumado a su alineamiento con las prioridades nacionales orientadas al cambio de la matriz productiva, la hacen una orientación estratégica factible para el trabajo de la Cooperación Española.

Es reconocido el rol que ha jugado la Cooperación Española en Ecuador, poniendo en la agenda pública y trabajando por los derechos de las mujeres y la igualdad de género. La orientación ha contado con grandes esfuerzos sobre todo durante el pasado Marco de Asociación. Si bien esta línea se enmarca bien en numerosos objetivos del PNBV y el Gobierno ecuatoriano cuenta con la Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género que permite fácil alineamiento, este ámbito será abordado únicamente de forma transversal y no podrá considerarse de forma sectorial debido a las prioridades actuales del Gobierno ecuatoriano en materia de cooperación internacional.

Sobresale igualmente el sector de ciencia tecnología e innovación que es abordado por el Plan Director como una línea del perfil renovado de la Cooperación Española, por su alta contribución a la creación e instalación de capacidades en el país, que en parte ha sido posible gracias a los aportes con especialización técnica de universidades, centros de investigación, grupos de investigadores/as y administración pública de España.

Aunque cuenta con una presencia moderada de otros donantes (Francia o Alemania)³⁰, el trabajo en el sector de Ciencia, Tecnología e Innovación aparece reiteradamente en multitud de espacios como uno de los grandes retos a desarrollar en los próximos años en el país. Las necesidades del sector, así como la continua reducción de fondos destinados a la AOD por parte de los donantes hacen prever una colaboración o alianza extensa en este sector con diferentes donantes.

El análisis revela también algunas ventajas en otros sectores, aunque no con tanta fuerza como en los sectores anteriormente descritos:

En la consolidación de procesos democráticos y el estado de derecho, se destaca la línea de fortalecimiento de la estructura y los sistemas de gestión del sector público la cual estará presente de forma transversal en el trabajo realizado por la Cooperación Española en los ámbitos sectoriales priorizados.

En cuanto al desarrollo sostenible y medio ambiente, la Cooperación Española cuenta con amplia experiencia técnica en temas diversos, larga trayectoria y gran alineación con los objetivos del PNBV. La sostenibilidad ambiental será transversalizada a todos los niveles recogiendo aquellos aspectos que pueden ser significativos en el contexto de cambio de la matriz productiva y promoción del talento humano. No se trabajará de forma sectorial, ya que no representa una de las prioridades establecidas por el Gobierno Ecuatoriano, aunque se identificaron potencialidades en la gestión de los residuos sólidos, donde la experiencia del modelo de gestión mancomunada se ha convertido en referente nacional, o de las energías renovables con el impulso de experiencias en la Amazonía,

También se identifica una importante ventaja comparativa tanto en educación como en agua y saneamiento. En la primera destaca que la Cooperación Española ha contribuido especialmente al acceso, cobertura y calidad educativa. La segunda ha contado con un gran volumen de recursos, capacidad de acompañamiento, asistencia técnica y transferencia de conocimientos. No obstante, el Gobierno ecuatoriano ha manifestado que no requiere el apoyo de la cooperación internacional en temas relacionados con servicios sociales básicos, motivo por el cual estas líneas no son consideradas factibles para el trabajo de la Cooperación Española en el periodo del nuevo Marco de Asociación.

30 Véase: Diagnóstico sectorial de Ciencia, Tecnología y Talento Humano. AECID 2014 (pág 53)

Además, es importante mencionar que aunque el sector de agua y saneamiento no sea prioritario para el actual MAP, se cuenta con 2 programas en ejecución del Fondo de Agua y Saneamiento de la Cooperación Española. Estos programas de arrastre seguirán en curso hasta su finalización.

Por último, es importante mencionar el potencial que las Alianzas Público Privadas con participación española pueden tener para el desarrollo productivo del país, dada la creciente presencia de empresas españolas en Ecuador, en los sectores estratégicos como son la gestión del agua, los recursos naturales, la educación, las energías renovables y las nuevas tecnologías.

i La información responde a la situación de las subvenciones a 31 de marzo de 2013.