

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades

Cambio de la Cooperación Internacional en el Ecuador

durante el periodo 2000 - 2013

Gabriela Estefanía Ramos Rubianes

Carlos Meléndez, Ph.D., Director de Tesis

Tesis de grado presentada como requisito para la obtención del título de
Licenciada en Relaciones Internacionales

Quito, mayo de 2015

Universidad San Francisco de Quito
Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades

HOJA DE APROBACIÓN DE TESIS

Cambio de la Cooperación Internacional en el Ecuador
durante el periodo 2000 - 2013

Gabriela Estefanía Ramos Rubianes

Carlos Meléndez, Ph.D.

Director de Tesis

.....

Andrés González, Ph.D.

Coordinador de Relaciones Internacionales

.....

Carmen Fernández-Salvador, Ph.D.

Decana del Colegio de Ciencias

Sociales y Humanidades

.....

Quito, mayo de 2015

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma:

Nombre: Gabriela Estefanía Ramos Rubianes.

C.I: 1723119374

Fecha: Quito, mayo de 2015

DEDICATORIA

A mis padres, que con sabiduría y amor han sabido educarme en un entorno de valores;

A mis hermanos, por ser mis amigos eternos;

A mi abuela, por brindarme su soporte de manera incondicional.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco principalmente a Dios por darme la fortaleza necesaria para continuar;

A mi familia, por permanecer junto a mí siempre;

A Carlos por dirigirme amablemente durante este proceso académico;

A mis amigos, pero sobre todo a ti Gabita, por compartir conmigo momentos gratos que desde experiencias repletas de humor y por supuesto estrés, me envolvieron en grandes lazos de amistad.

RESUMEN

Con la dinámica actual de las relaciones internacionales, se hace indispensable realizar un análisis de la política exterior ecuatoriana, misma que durante muchos años ha sido caracterizada por la falta de una posición uniforme a nivel nacional. En este contexto y tomando como enfoque principal a la cooperación internacional, el presente trabajo pretende inferir los posibles cambios que esta ha tomado durante el periodo gubernamental de Rafael Correa.

Si bien a través de la literatura se logra observar las diversas transformaciones sucedidas en el seno de la cooperación internacional durante las últimas cinco décadas; en el caso del Ecuador, dicha evolución demuestra no haber sido del todo explorada. Pues considerando que el país ha enfrentado altibajos propios de una economía débil, además de discontinuidad política, desempleo, deuda externa, entre otras características; se entiende que el régimen de la cooperación internacional se ha visto en constante desequilibrio. Siendo esta razón una de los principales alicientes que motivan al estudio del tema, el presente compara la gestión de la cooperación internacional durante los años 2000-2006 con el esquema político instaurado por el Gobierno de la Revolución Ciudadana durante el periodo 2007-2013. Asimismo, presenta un modelo econométrico mediante el cual se percibe los motivos por los que la cooperación internacional no reembolsable ha disminuido o aumentado durante el presente periodo gubernamental; afirmando así que la aplicación de ciertas políticas por parte del actual gobierno en el ámbito de cooperación internacional –provocando por ejemplo la salida de varias organizaciones no gubernamentales– sostiene una relación significativa en la disminución de la cooperación internacional en el país.

ABSTRACT

With the current dynamics of international relations, it is essential to carry out an analysis of the Ecuadorian foreign policy, which for many years has been characterized by the lack of a uniform national position. In this context and taking as the main approach the international cooperation, this paper aims to infer the possible changes that it has taken during the governmental period of Rafael Correa.

While through literature we could observe the various transformations that occurred in the midst of international cooperation during the past five decades; in the case of Ecuador, its development demonstrates not been fully explored. Well, considering that the country has faced ups and downs of a weak economy, and political discontinuity, unemployment, foreign debt, among other features; it is understood that the international cooperation system has been in constant imbalance. Being this reason one of the main incentives that motivate the present study, it compares the management of international cooperation for the years 2000-2006 with the political scheme established by the Revolución Ciudadana Government during 2007-2013. It also presents an econometric model whereby it explains the possible reasons why the not refundable international cooperation has decreased or increased during the current governmental period; thus affirming that the implementation of certain policies by the current government in the field of international cooperation –for example: the output of various non-governmental organizations– holds a significant relationship in the reduction of international cooperation in the country.

TABLA DE CONTENIDOS

Resumen	7
Abstract	8
CAPÍTULO 1	12
INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA	12
Antecedentes	13
Hipótesis	14
Pregunta(s) de investigación	16
El propósito del estudio	16
CAPÍTULO 2	17
REVISIÓN DE LA LITERATURA	17
Introducción	17
La cooperación internacional al desarrollo a través de los años	17
Breve sinopsis de la cooperación internacional en el Ecuador previa al periodo de la Revolución Ciudadana	21
Cambios hacia un Nuevo Esquema	23
Marco estructural y descripción de la gestión de la cooperación internacional en el Ecuador durante el período de la Revolución Ciudadana	23
Relevancia del Plan Nacional del Buen Vivir en la gestión de la cooperación internacional vigente	25
Actual agenda de Cooperación Internacional	26
CAPÍTULO 3	27
MARCO TEÓRICO	27
Liberalismo	27
Neo institucionalismo	28
Teoría del Cambio Institucional	29

CAPÍTULO 4	32
METODOLOGÍA Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	32
Modelo Econométrico	34
Justificación de la metodología seleccionada	35
Herramienta de investigación utilizada	35
Fuentes y recolección de datos	36
CAPÍTULO 5	38
ANÁLISIS DE DATOS	38
Observaciones preliminares	38
Detalles del análisis	41
Modelo Econométrico	57
Ecuación ln (COOP)	59
Importancia del estudio	61
CAPÍTULO 6	62
CONCLUSIONES	62
Respuesta a la pregunta de investigación	62
REFERENCIAS	64
ANEXO A: Modelo para la ecuación de Cooperación Internacional	67
ANEXO B: Entrevista sobre la gestión de la cooperación internacional en materia de salud	68

TABLA DE FIGURAS**Cuadro 1**

Desembolsos de Cooperación No Reembolsable en Ecuador período 2000-2006. 43

Cuadro 2

Desembolsos de Cooperación No Reembolsable en Ecuador período 2000-2014. 56

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA

En virtud de que la actual Constitución de la República del Ecuador propone una profunda transformación de las estructuras políticas, económicas y sociales, que a percepción de muchos durante los últimos 50 años, permitían la institucionalización de la desigualdad e inequidad en el país; se inserta la planificación nacional del desarrollo como el medio para racionalizar la política económica y social del Ecuador en función de un proyecto radical. De esta manera, el gobierno de la Revolución Ciudadana implementa e inicia la ejecución de una nueva estrategia política en diferentes ámbitos.

En lo que a cooperación internacional se refiere, la actual administración gubernamental desarrolla un nuevo concepto para su gestión en el Ecuador. De hecho, la necesidad del gobierno ecuatoriano de desarrollar esta planificación pretendía, desde sus inicios, reorganizar el sistema nacional de cooperación internacional buscando resultados positivos de las relaciones establecidas entre los actores implicados y constituyendo hasta el presente una de las fuentes por medio de las cuales los intereses nacionales se satisfarán.

Asimismo, considerando que la cooperación internacional se orienta hacia la mejora de las condiciones de vida de los seres humanos desde una óptica basada en la promoción del desarrollo humano y del pleno ejercicio de los derechos humanos, claro está, siendo esta percepción muy reciente debido a que el concepto de la cooperación ha ido modificando sus contenidos de acuerdo al pensamiento y los valores dominantes presentes en las relaciones entre los países cooperantes y los beneficiarios; resulta

interesante analizar el impacto de las políticas nacionales en un tema relevante para la realidad ecuatoriana pero no plenamente reconocido.

Es en este sentido, que nace el interés de investigar como una serie de objetivos prioritarios sobre los que tanto los cooperantes así como los receptores, en el campo de la cooperación internacional, deben actuar para lograr un engranaje que funcione correctamente, proporcione los mejores resultados posibles para ambas partes y sobre todo se identifiquen con sus políticas e intereses propios.

De la misma forma, y siendo conscientes de que la política ecuatoriana se ha visto empañada por turbulentos y graves periodos de inestabilidad, crisis y descomposición política y económica durante muchos años; el hecho de que un gobierno se conciba constantemente como el punto focal del cambio, desborda muchos cuestionamientos con respecto a su gestión, funcionamiento y desempeño. Pues si bien en los años anteriores a la Revolución Ciudadana el Estado ecuatoriano era caracterizado en el orden internacional por su debilidad institucional, cabe demostrar que tipos de cambios se han generado durante su mandato.

Antecedentes

Considerando que la cooperación internacional tiene importantes aristas que pretenden beneficiar al desarrollo de un país; y que, a través de esta se pretenden reforzar las posibilidades de un impulso sustancial a nivel nacional. El gobierno de la Revolución Ciudadana decide mutar al sistema de cooperación internacional ecuatoriano a través de un cambio estructural e institucional planteado y efectuado por el actual Gobierno. Pues para los partidarios del actual gobierno, la política externa del Ecuador aún carecía de una articulación efectiva que permita su desarrollo y la eventual transformación de su gestión;

además, de que el sistema público del Ecuador históricamente ha sido conducido sin que exista un avance adecuado basado en estrategias propias del Ecuador.

En tal sentido, la apuesta por una integración nacional con metas compartidas constituía uno de los puntos focales en el ámbito de la cooperación internacional para lograr la inclusión de asimetrías principalmente a nivel doméstico y luego entre países; acciones que llevarían a la disolución de las desigualdades y una transformación profunda del sistema.

Hipótesis

Considerando que los actuales cambios tanto en la política interna así como en la externa del país, reposan bajo las premisas de fortalecimiento interno, selección de apuestas productivas y aplicación de estrategias que conduzcan al Estado ecuatoriano a un proceso de desarrollo -sustentable en el tiempo-; es necesario cuestionarse cuan profundos han sido dichos cambios en la realidad ecuatoriana.

Es en este contexto que cabe analizar si el vigente proyecto político ecuatoriano, en lo que a cooperación internacional se refiere, ha generado frutos. Pues el matiz del plan actual busca reafirmar la posición de la República del Ecuador como un país soberano con vocación a la integración latinoamericana y en donde el respeto a los derechos y libertades fundamentales inherentes a los seres humanos constituya una de las aristas principales durante su gestión. Sin embargo, la eficiencia de dichos objetivos no ha sido del todo comprobada.

Pues pese a que la presente gestión de la cooperación internacional incorpore lineamientos enfocados principalmente en el re direccionamiento del concepto de

desarrollo hacia el interés nacional, es ineludible dar un criterio sin una evaluación geopolítica del tema.

Asimismo, dado que por años muchas entidades gubernamentales y/u organismos no gubernamentales, ingresaban al país con aparentes deseos de fortalecer y generar un cambio significativo en el progreso de la nación, el dictamen de políticas de cooperación bilateral y/o multilateral en el sistema nacional no era claro, razón por la que la evidencia de un cambio es de mayor complejidad.

No obstante el año pasado, Gabriela Rosero, Secretaria del organismo estatal encargado de la gestión de la cooperación internacional –SETECI–, manifestó lo siguiente: “No queremos tanto en montos (económicos) la cooperación internacional sino en calidad, que esos recursos complementen objetivos y esfuerzos de lo que queremos hacer, entonces serán bienvenidos” lo que de una u otra forma podría constituirse como uno de los cambios de la cooperación internacional en el Ecuador.

A partir de estas declaraciones, y de la limitada información disponible para el público referente a la gestión, resultados y evolución de la cooperación internacional a través de los años, esta investigación permitirá observar los factores que explican el cambio de la gestión de la cooperación internacional en la República del Ecuador.

En este sentido, la hipótesis que se sugiere y por medio de la cual se respalda la presente investigación afirma que el éxito o fracaso de la ejecución de la cooperación internacional, a través de la implementación de programas y/o proyectos vistos como una estrategia que emerge como resultado del acuerdo complementario de cooperación entre la República del Ecuador y países u organismos cooperantes, está en función tanto de la aplicación de políticas gubernamentales así como del grado de involucramiento, participación y seguimiento que el Estado ecuatoriano mantiene en torno al tema.

Pregunta(s) de investigación

¿De qué manera las políticas gubernamentales aplicadas durante el período de la Revolución Ciudadana han impactado en el cambio de la gestión de la cooperación internacional en el Ecuador?

El propósito del estudio

Para así definir las motivaciones que condujeron a la reestructura del esquema institucional planteado por el Gobierno de la Revolución Ciudadana, así como, las apuestas a las intervenciones gubernamentales orientadas al desarrollo del país, bajo la premisa del Buen Vivir.

De esta manera se pretende analizar las conexiones entre las acciones realizadas u la planificación del Gobierno de la Revolución Ciudadana, bajo el condicionante de la existencia e intervención de más de un grupo de interés, que ocasionalmente han modificado el accionar nacional hacia sus propios beneficios en la gestión de la cooperación internacional.

Este trabajo pretende analizar la política ecuatoriana durante el período de la Revolución Ciudadana, sus modificaciones institucionales, funcionales y estratégicas. Así mismo, la definición de las estrategias en cooperación por parte de los actores principales, constituye una importante base que debe ser sustentada en comportamientos y condiciones adecuadas, más allá de condicionalidades políticas de momento. Obtener un panorama claro de las transformaciones realizadas por el Gobierno y el real comportamiento de la cooperación internacional del país es el objetivo principal.

CAPÍTULO 2

REVISIÓN DE LA LITERATURA

Introducción

Para percibir los cambios de la gestión de la cooperación internacional durante el periodo de la Revolución Ciudadana, es necesario tener una ligera comprensión del sistema de cooperación internacional a través de su evolución en la historia. Ante esta premisa, en el presente capítulo se elaborará un breve análisis del surgimiento de la cooperación internacional al desarrollo, y luego situándonos en el caso del Ecuador, nos enfocaremos en analizar la situación anterior al mandato de Rafael Correa para posteriormente explorar el nuevo esquema planteado por el Gobierno de la Revolución Ciudadana, mismo que se ha caracterizado por la implementación de cambios institucionales que incluyen la transferencia de competencias, la re estructuración de funciones y la selectividad de proyectos/convenios provenientes de la cooperación internacional.

La cooperación internacional al desarrollo a través de los años

Tras la enérgica conflagración entre los aliados y la potencia del eje, el sistema internacional de la cooperación internacional al desarrollo se articula a las instituciones que emergieron durante ese periodo como alternativa a la recuperación de la crisis económica europea y el ineficiente sistema surgido de Bretton Woods. De esta manera y con el profundo sentimiento de reanimar el sistema internacional, la cooperación internacional al desarrollo conjuntamente con el sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) fueron

tomando protagonismo en varios organismos internacionales que a través de proyectos multilaterales y bilaterales dirigían su ayuda hacia países en desarrollo.

De acuerdo a John Dengbol, en su libro “*Aid: Understanding International Development Cooperation*”, la ayuda de los países desarrollados en los sesenta se transmitió principalmente a través de la cooperación o asistencia técnica. Dichas formas están relacionadas ya sea con la transferencia de conocimiento -en términos de capacitación o transferencia de *know-how*-, recomendaciones y/o medios para la solución de problemas. Asimismo, incluyen la participación de personal capacitado, expertos en diferentes áreas, o voluntarios que provean a los receptores de condiciones necesarias que pretenden estimular su progreso.

En dichos años la ayuda oficial de países desarrollados –tales como los Estados Unidos de América y Gran Bretaña– se concentró en la asistencia técnica y financiera con el fin de mejorar e implementar proyectos con tecnología innovadora –especialmente enfocados en infraestructura, telecomunicaciones y electricidad–. Sin embargo, dicha ayuda carecía de comprensión de las condiciones locales en los países en desarrollo puesto que se aplicaban sin una base factual de su realidad (Dengbol, 2008: pp. 40-44). Adicionalmente, los proyectos de cooperación en esta época tendían a ser instrumentos mediante los cuales, países desarrollados preservaban su influencia en países que lograban independizarse o que requerían de apoyo externo para sobresalir generando así cierto nivel de dependencia.

A partir de los años sesenta entidades multilaterales de cooperación –entre ellas las agencias especializadas de apoyo internacional– empiezan a erigir conjuntamente con el rápido crecimiento del número de países industrializados que formalmente establecían sus propios programas de cooperación bilateral con fines administrativos influenciados a la vez por el rápido crecimiento de la ayuda oficial al desarrollo especialmente hacia los países de

África. No obstante, a finales de este periodo la ayuda decae debido a que los donantes dirigían su atención a otros aspectos.

A inicios de los setenta las perspectivas de la cooperación internacional se centraron en brindar ayuda especialmente a la gente pobre ya que componía una fuerza productiva para difundir y profundizar el crecimiento continuo del capitalismo internacional durante ese periodo. En esta época se propuso reducir la pobreza en países en vías de desarrollo mediante la re conceptualización de lo que significaba “desarrollo”, es decir, ya no identificarlo únicamente por crecimiento económico sino más bien por la satisfacción de las necesidades básicas (Dengbol, 2008; 45). A partir de esta nueva estrategia de cooperación internacional, los donantes enfatizan su apoyo a los sectores caracterizados por la escasez de recursos lo que significó, de cierta manera, que los donantes produzcan proyectos de desarrollo más complejos. Bajo este esquema, varios donantes implementaron proyectos en países en desarrollo condicionando la presencia de expertos internacionales, además de un análisis de la capacidad administrativa y manejo de los países receptores.

En cuanto a los años ochenta, las estrategias de cooperación internacional cambiaron por la implementación de los programas de ajuste estructural dados por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, además de países como los Estados Unidos y Gran Bretaña. A consecuencia de la desestabilización heredada buscaron implementar un modelo más exigente, particularmente orientado a los países de América Latina, donde los donantes para brindar ayuda valoren los avances de materia económica de los receptores.

A través del conocido “Consenso de Washington” se impusieron varias medidas de política económica para orientar –prácticamente sometiendo– a los países altamente endeudados y políticamente débiles a una serie de condiciones acompañadas por una

desinstitucionalización del Estado con terribles consecuencias sociales. La ayuda recibida durante la década de los ochenta implicaba que aquellos países que recibían ayuda por países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de otros organismos multilaterales, indujeran su sistema económico de acuerdo a los preceptos del neoliberalismo; por tanto, la distribución de la ayuda ya no se relacionaba con la lucha de la pobreza sino con tendencias de liberalización política y comercial (Dengbol, 2008).

En este periodo se observa claramente como los países industrializados se ven en la necesidad de condicionar su apoyo hacia los esquemas de los programas de ajuste estructural, lo que provoca una disminución de los fondos de ayuda hacia los gobiernos que no aceptaban y promulgaban los ajustes neoliberales. De esta manera la ayuda oficial al desarrollo disminuye notablemente en los ochenta y en el transcurso de los siguientes años.

Para la década de los noventa, los países de la Organización para la Cooperación Y Desarrollo Económicos (OCDE) re direccionaron su apoyo a los países de Europa del Este y a los países en transición hacia la democracia –países socialistas con economías completamente centralizadas–. Los donantes ahora demandaban democratización en forma de elecciones multipartidistas, gobiernos incluyentes, sociedad civil con participación activa en las decisiones políticas, cumplimiento a los derechos humanos y mayor transparencia en las entidades gubernamentales, así como también una cierta descentralización de poder de las autoridades locales (Dengbol, 2008: 50-54). Durante esta década, la cooperación internacional giraba en torno a una nueva cohesión entre la política, lo económico y un supuesto mayor énfasis en el desarrollo social (Dengbol, 2008:50-54).

Breve sinopsis de la gestión de la cooperación internacional en el Ecuador previa al periodo de la Revolución Ciudadana

Mediante Decreto Supremo 201-B, de 20 de febrero de 1974, se crea el Comité Nacional de Cooperación Técnica y Asistencia Económica para coordinar y gestionar la cooperación técnica y asistencia económica no reembolsable proveniente de todas las fuentes externas.¹ De esta manera, se pretendía formalizar una planificación nacional en cuanto a la cooperación no reembolsable generada por entes gubernamentales y no gubernamentales.

Sin embargo, debido a un cambio en la cúpula militar de aquel entonces, dicha planificación no logró implementarse en su totalidad. Por lo que cinco años después, el organismo encargado de la planificación nacional fue reemplazado por el Consejo Nacional de Planificación (CONADE), cuyas funciones iban desde aprobar proyectos y priorizar su desenvolvimiento hasta inclusive suspenderlos por falta de cumplimiento (Arcos, 2001).

En 1984, dicho organismo pierde importancia como decisor de la política económica y de la cooperación reembolsable al estar las iniciativas gubernamentales desconectadas entre sí (Arcos, 2001). A pesar de ello, el deseo de priorizar y alinear la cooperación no reembolsable a los intereses nacionales continuó. De hecho, en 1993 bajo el marco institucional del CONADE se crea la Agencia de Cooperación Externa para diseñar y administrar el sistema nacional de cooperación externa (Arcos, 2001).

En 1998, se reemplaza al CONADE por la Oficina Nacional de Planificación, misma que según criterio de SENPLADES (2009), contribuyó a que otros países y organismos internacionales intervengan en la formulación de políticas públicas. Pues la

¹ Publicado en el Registro Oficial No. 512 de 12 de marzo de 1974.

cooperación externa asumía otros roles distintos a los de únicamente entregar fondos, asistir con expertos o dar soluciones. Cabe mencionar, que la debilidad institucional de aquel momento también provocó este exceso de participación de entes externos en la política nacional.

En 1999, con la evolución de la AGECE se empieza a organizar al país como ofertante de cooperación técnica para otros países.² Desafortunadamente, aquel organismo no obtuvo buenos resultados por lo que en el 2000 las competencias correspondientes a la cooperación no reembolsable se transfieren del Ministerio de Finanzas y Crédito Público al Ministerio de Relaciones Exteriores.³ Es en este momento que se constituye el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI)⁴, organismo encargado del seguimiento y registro de los fondos de cooperación no reembolsable; así como de la creación de informes de ejecución de proyectos y evaluación de actividades realizadas por los donantes.⁵

En el 2003, mediante Decreto Ejecutivo 3497, se expide el Reglamento de Cooperación Técnica y Asistencia Económica Internacional. En el 2004, se sustituye a la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y de esta manera se continúa re estructurando el sistema de cooperación internacional en el Ecuador.

² Decreto Ejecutivo No. 812 del 16 de abril de 1999, publicado en el Registro Oficial Nro. 173 del 20 de abril de 1999.

³ Los fondos de cooperación internacional reembolsables continúan bajo el marco del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

⁴ Decreto Ejecutivo No. 611 de 26 de julio de 2000, publicado en el Registro Oficial No. 134 del 31 de agosto de 2000.

⁵ En efecto, el INECI en el 2005 emite el “Informe de Cooperación para el Desarrollo Ecuador 2005” informe sobre la gestión de cooperación internacional durante ese año. Dicho, informe en su introducción declara ser el documento que analiza por primera vez la relación entre la cooperación internacional (reembolsable y no reembolsable) y el gasto social en el Ecuador.

Cambios hacia un Nuevo Esquema

En Ecuador, la cooperación recibida por parte de países y organismos internacionales ha estado dirigida hacia al desarrollo en materia de salud, educación, medio ambiente, seguridad, producción, entre otros. Sin embargo, esta ayuda canalizada a través de asesoramiento técnico, transferencias de dinero, etc.; ha estado matizada de una diversidad de proyectos y planes que no siempre han provocado los resultados deseados o que por los intereses de los donantes o gobiernos de turno no han sido de gran beneficio para el país.

En tal sentido, el actual presidente de la República del Ecuador desde su campaña política hasta su ascenso al poder planteó realizar un cambio estructural de toda la política ecuatoriana. Así el Gobierno de la Revolución Ciudadana emprendió varias estrategias mediante las cuales las políticas públicas se implementen bajo un específico plan de acción. Es decir, entorno al Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010), y actualmente al Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013) (2013-2017).

Marco estructural y descripción de la gestión de la cooperación internacional en el Ecuador durante el período de la Revolución Ciudadana.

Mediante Decreto Ejecutivo, la entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores encargada de coordinar y supervisar la cooperación externa, INECI, es suplantada por una nueva entidad llamada Agencia de Cooperación Internacional (AGECI). Específicamente el Artículo 3 del documento señala:

El sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional estará liderado por el Consejo Directivo de Cooperación Internacional (CODCI).

Para la implementación de las estrategias generales de cooperación internacional, las políticas y reglamentos de gestión y el desarrollo y aplicación de instrumentos de gestión del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, créase la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI), como una entidad adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.⁶

En virtud de lo anteriormente expuesto, la nueva agencia instituida buscaría nuevamente solventar los problemas existentes en el país en relación al control y coordinación de la cooperación internacional, ahora teniendo como guía principal el Plan Nacional de Desarrollo.

Asimismo, el antes mencionado decreto ejecutivo indica la creación del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI), a través del cual se pretende fortalecer la cooperación técnica y la asistencia económica con el objetivo de que los programas y proyectos implementados se adecuen a las necesidades de los planes y políticas de desarrollo del Gobierno Nacional. En el 2010, mediante Decreto Ejecutivo No. 429, publicado en el Registro Oficial Nro. 249, de 29 de julio de 2010, se cambia la denominación de la “Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI)” por el de “Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI).”

Consecuentemente, los ámbitos de rectoría, control y regulación de la gestión de cooperación internacional cumplan con la re estructuración institucional, funcional y estratégica promovida por el Gobierno Central.

⁶ Decreto ejecutivo No. 699, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 206 de 7 de noviembre del 2007.

Relevancia del Plan Nacional del Buen Vivir en la gestión de la cooperación internacional vigente

A raíz de la elección de Rafael Correa como Presidente de la República del Ecuador, en materia de relaciones internacionales, el país supone una actitud crítica frente a la forma como está organizado el orden mundial y a la distribución y ejercicio del poder en el mismo (PNBV: 2011-2017). En tal sentido a través del Plan Nacional de Desarrollo (2007-2009) se estima un nuevo modelo de desarrollo que modifica varias condiciones que han sido un problema grave para el país durante su existencia como Democracia.

Dicho plan a partir de la Revolución Ciudadana constituye el “instrumento del Gobierno Nacional para articular las políticas públicas con la gestión y la inversión pública” (PNBV: 2009-2013). Pues, según la SENPLADES, la consolidación de un nuevo esquema era urgente para el país, así como el objetivo de alcanzar una transformación tanto institucional como productiva que incentive el desarrollo del país.

Esta nueva institucionalidad es necesaria en todas las dimensiones de gobernanza de las relaciones internacionales; más aún en lo que tiene que ver con la vigencia del orden democrático en la región y de los derechos humanos, sociales y colectivos de todas sus poblaciones; así como de la naturaleza. En este marco, las relaciones de cooperación son complementarias a la acción soberana del Estado⁷.

De esta manera, las estrategias nacionales del Ecuador en todas sus esferas – política, económica y social– tomaban un giro de preferencia no progresivo.⁸

⁷ Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017). Versión resumida.

⁸ El PNBV cuenta con 12 estrategias nacionales De las 12 estrategias que contiene el documento, el objetivo nacional clave relativo a la cooperación internacional es el número 12.

Actual agenda de Cooperación Internacional

En virtud del Artículo 280 de la Constitución de la República del Ecuador, mismo que señala:

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetaran las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y la ejecución del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos, coordinará las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

La agenda de cooperación internacional en el país, se enmarca en el repudio de toda forma de imperialismo, colonialismo y neocolonialismo y en el respeto de derechos y libertades fundamentales inherentes a todas y todos los seres humanos.⁹ Sin embargo no deja de lado los compromisos adquiridos en la comunidad internacional tales como la Declaración de París.

En sí, la actual agenda de cooperación internacional se basa en sectores estratégicos intentando canalizar oportunidades y potenciar el sistema nacional de cooperación internacional en la mayor parte de sus acciones.

⁹ Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en Ecuador (2007 – 2009). Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/181440469/ART-Informe-de-coop-Layout-1-pdf>

CAPÍTULO 3

MARCO TEÓRICO

Considerando que las relaciones internacionales han modificado sus paradigmas y enfoques a través del tiempo, cabe señalar que para el presente trabajo se pretende únicamente contextualizar la evolución de la cooperación internacional bajo la concepción del idealismo, mismo que sustenta el fortalecimiento de la paz a través de la armonía de intereses en la política internacional, además de la interdependencia entre estados y su autodeterminación. Asimismo, tomando en cuenta que el Gobierno de la Revolución Ciudadana ha decidido realizar un cambio institucional, se analizará la teoría neo institucional como fuente de cambio, re estructuración y examinación de las instituciones y actores involucrados en el desarrollo de políticas públicas.

Liberalismo

A principios del siglo XX, con el fin de evitar la guerra, los idealistas exigían la construcción de un nuevo orden internacional manejado por una organización mundial capaz de regular la anarquía. Por lo tanto, era importante para ellos instaurar mecanismos de cooperación en el mundo, los cuales podrían amortiguar los efectos de la desorganización internacional y por supuesto reducir en cierto grado los conflictos entre naciones.

De esta manera, se concebía en la cooperación una oportunidad de transformar a los estados y en sí a la comunidad internacional. Para los liberales la interdependencia es fundamental, y pese a que el Estado sea el actor principal en las relaciones internacionales,

en la política internacional también figuraban otros grupos de interés tales como las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), corporaciones transnacionales, entre otros.

Neo institucionalismo

Esta corriente teórica plantea una relación entre Estado e instituciones con el comportamiento de sus actores y la formulación de políticas públicas. Partiendo de la idea de que los agentes principales en la política internacional son los Estados, definidos como actores racionales, que calculan los costos de sus acciones y buscan maximizar sus utilidades; el neo institucionalismo pretende:

En primer lugar, explicar el comportamiento del Estado a través de la comprensión de la naturaleza del sistema internacional; en segundo lugar, reafirmar la idea de que las instituciones y las estructuras pueden cambiar como consecuencia de la acción humana y, por lo tanto, los procesos generados ejercen profundos efectos en el comportamiento del Estado; y en tercer lugar, introducir el papel de la cultura como elemento importante en la formación de identidades individuales y sociales. Plantea que la cultura es una construcción que a su vez, es un producto de la interdependencia entre individuos y grupos (Ayala, 1999: 43).

De esta manera, las instituciones, entendidas como el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, políticas y sociales entre los individuos y grupos sociales, son importantes para la acción de todo Estado ya que son estas las que permiten tomar ciertas decisiones. Sin embargo, se debe considerar la relativa influencia que ejercen los mismos Estados en la configuración de dichas organizaciones. Definitivamente, los intereses estatales ejercen presión tanto en las entidades

gubernamentales así como en organismos internacionales a través de su política exterior –y viceversa–.

Desde la perspectiva internacional,

Las variaciones en la institucionalización de la política mundial ejercen significativo efecto en el comportamiento de los gobiernos. En especial, se pueden entender los modelos de cooperación y discordia sólo en el contexto de las instituciones que ayudan a definir el sentido y la importancia de la acción del Estado (Keohane, 1993:14).

Por lo tanto, si bien las instituciones sirven para generar un ambiente de participación y coordinación, también son fuente de conflictos y fricciones sociales cuando existe una disonancia y mal entendimiento entre sus propias funciones, sus percepciones y sus decisiones.

Ahora en lo que a cooperación internacional se refiere, el neo institucionalismo resalta que la cooperación entre Estados no es instintiva, sino que basada en modelos institucionales dirigidos hacia la cooperación exige procesos de negociación, planificación y aplicación. Además porque suministra un componente irremplazable para un análisis completo de la acción, de agentes estatales, en la política mundial (Keohane, 1993:95).

Teoría del Cambio Institucional

Sin duda, la formulación de políticas,

un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de

orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2002:27);

Constituye un pilar fundamental por medio del cual la sociedad civil alcanza mejores condiciones de vida, protección y fiel reconocimiento de sus derechos, soluciones a problemas de carácter nacional e inclusive, los problemas de la vida cotidiana. En tal sentido, las políticas públicas al ser formuladas por entes gubernamentales, mantienen una relación entre Estado y Sociedad Civil misma que se transfiere a la intervención de instituciones u organismos gubernamentales en la solución de una problemática.

En sí, son las instituciones las que afirman, mediante la producción de leyes, las necesidades de los ciudadanos. Claro está, no siempre sus actividades se justifican en dichas necesidades; y de hecho es aquí donde surge uno de los problemas relativos a la eficacia y eficiencia de las instituciones. Sin embargo, no se puede negar que las instituciones cumplen un rol importante en razón de que intervienen para alcanzar uno o varios objetivos colectivos.

Asimismo, pese a no existir una forma particular para las instituciones debido a que su definición además de ser bastante amplia, también recae en las ideas e intereses de quien las rige; es fácil imaginar cómo sería el sistema sin instituciones...lo más seguro: peor que el actual.

En definitiva, las políticas públicas al ser el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (Meny y Thoenig, 1992: 92); permiten que las instituciones gubernamentales supongan ser un incentivo por medio del cual el desarrollo de intercambios políticos, económicos y sociales, favorezca a una mayor estabilidad y gobernabilidad dentro de los Estados. No obstante, ¿qué pasa cuando estas perpetúan en su esencia ciertas conductas improductivas y se alejan de sus funciones principales?

A medida que las instituciones desvían su atención de los objetivos que se han centrado para un país, los cuales suponen representar los deseos y valores sobre los que un gobierno planifica sus acciones; generan la necesidad de emprender un proceso de cambio que requiere no únicamente la aplicación de nuevas conductas institucionales sino también de un análisis de la situación actual de su sistema institucional y cultural.

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

Asimismo, considerando que la relación Estado-sociedad civil está constantemente sujeta a cambios, las instituciones no pueden ser estáticas por lo que continuamente se dan reformas institucionales. Cabe recalcar, que dichas reformas no necesariamente se dan debido a la necesidad de cumplir con los deseos y necesidades del electorado, sino más bien y como es el caso de la realidad ecuatoriana, estos se constituyen por pleno capricho e interés de los gobiernos de turno.

En el caso de la política exterior, siendo esta una estrategia seleccionada por el gobierno nacional para alcanzar sus objetivos en sus relaciones con entidades externas, le corresponde a los actores gubernamentales –sin interferencia de la sociedad civil– garantizar el cumplimiento de un conjunto particular de funciones constituyendo una dimensión de su comportamiento en sus relaciones exteriores. De hecho, dentro de la construcción de una política externa es importante percibir el enlace entre actores, instituciones, y las coyunturas de momento que confluirán en el resultado de esa política.

CAPÍTULO 4

METODOLOGÍA Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Tomando en cuenta que la gestión de la cooperación internacional, actualmente se halla contextualizada como un complemento a los esfuerzos realizados por el Gobierno de la Revolución Ciudadana; para el presente trabajo se considera pertinente plantear un diseño de investigación tanto cualitativo como cuantitativo. Pues al hacer uso combinado de métodos cualitativos y cuantitativos, como complementarios el uno del otro, se pretende explorar de mejor manera el proceso auténtico de la gestión de la cooperación internacional en el Ecuador.

De este modo, por un lado se busca reflejar un enfoque descriptivo a través de: la interpretación de las políticas públicas y la participación del ente gubernamental en el desarrollo y aplicación de las mismas en el marco nacional; mientras que por el otro, se inquiera de otros elementos que permitan exponer la realidad de la cooperación internacional en la República del Ecuador.

Asimismo, es de gran importancia considerar que para cumplir con las bases necesarias de este estudio se tomó en consideración varios instrumentos metodológicos para la recopilación de los datos, lo que permitió entender de mejor manera los fenómenos y los hechos que se han dado en los espacios públicos para la formulación de política en el ámbito de cooperación internacional. Sin embargo, cabe recalcar que debido a la limitada información sobre la gestión de la cooperación internacional durante periodos anteriores al de Rafael Correa se debió centrar el estudio al periodo de tiempo comprendido entre el 2000 y 2013.

La línea de investigación desplegada buscó complementar dos principios metodológicos de análisis para abordar el cambio de la gestión de la cooperación internacional a nivel nacional. El primero es el análisis de la inclusión de elementos neo institucionales en la dinámica de cooperación internacional; particularmente la importancia del diseño normativo actual, los aspectos regulatorios implementados por el gobierno de la Revolución ciudadana, y el comportamiento de la cooperación internacional a través de su efectiva aplicación y refuerzo. Se parte de supuestos sobre el comportamiento de agentes públicos para estudiar el impacto de su incidencia en el diseño y aplicación de sus políticas públicas como resultado de los procesos políticos.

El segundo aspecto, en cambio, gira en torno a conceptualizar dicho comportamiento a partir de la influencia de otros elementos sobre él. A diferencia del enfoque neo institucional, aquí aceptamos la existencia de nuevos factores que en su forma agregada ayudan a explicar el aumento o disminución de la cooperación internacional en el Ecuador. Se puede deducir que el acrecentamiento o la contracción de la cooperación internacional se debe también a la influencia de ciertos indicadores, activos en los determinantes estructurales del sistema político sobre él.

En este orden de ideas, se determina que existe una relación lineal entre dichos indicadores y la variable dependiente, en este caso, la cooperación internacional.

Ahora pues, tomando en consideración que el análisis empírico vendría dado del análisis estadístico, es importante señalar que el siguiente modelo econométrico se desarrolló para visualizar la evolución de la cooperación, en términos monetarios, en el Ecuador.

Modelo Econométrico

La presente ecuación asume que el aumento o disminución de la cooperación internacional se puede ver reflejado por el porcentaje de producto interno bruto per cápita, gasto público, índice de GINI, nivel de pobreza, tasa de cambio, apertura comercial y el índice de libertad económica en dos variables *dummy* para el país; siendo estas dos últimas utilizadas para evaluar si el cambio de gobierno, específicamente al de la Revolución Ciudadana, y la salida de varios Organismos No Gubernamentales (ONGs), por aplicación de Decreto Ejecutivo No. 812 de 5 de julio de 2011, han influenciado en el cambio de la cooperación internacional en el país.

Tomando los logaritmos de las variables de la ecuación, se dan las siguientes relaciones:

$$\ln(COOP) = \ln(PIBPC) + \ln(GP) + \ln(GINI) + \ln(POBR) + \ln(TC) + \ln(COM) + \ln(ECONF) + RCDUMMY + ONGSDUMMY$$

Siguiendo este precepto, el análisis señalaría que el aumento o disminución de la cooperación internacional en el país, se ve explicado ya sea por el PIB per cápita, la cantidad de dinero que gasta el ente gubernamental para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, el índice de GINI; así como también el elevado o bajo nivel de pobreza existente, la tasa de comercio, la amplia o estrecha apertura comercial, la libertad económica; además de la oficialización de Rafael Correa en el poder y la salida de varias organizaciones no gubernamentales del país.

Justificación de la metodología seleccionada

En virtud de que el estudio es de carácter cualitativo y cuantitativo, se optó en primera instancia realizar un análisis exhaustivo de los actores e instituciones inmersos en la formulación de políticas públicas concernientes a la cooperación internacional en el Ecuador, debido a que de esa manera se podría deducir cómo los intereses y fenómenos políticos influyen el cambio de la cooperación internacional durante la aplicación de un proyecto nacional en donde el sector público y el gobierno se reconocen como actores fundamentales.

Ahora en referencia a la parte cuantitativa, se optó por un modelo econométrico de corte transversal ya que resulta una forma óptima de exponer la influencia de ciertas variables cuando se reconocen procesos de participación política particulares.

Herramienta de investigación utilizada

Entre las herramientas de investigación utilizadas encontramos el Mapa Interactivo de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), misma mediante la cual se obtuvo parte de la información de los desembolsos de la cooperación internacional en el Ecuador, durante el periodo 2007-2013. Asimismo, para realizar la ecuación econométrica se utilizó el software de programación *RStudio*; el cual permitió analizar funciones logarítmicas y obtener los coeficientes, además de la validez del modelo empleado.

Fuentes y recolección de datos

Las fuentes de información utilizadas en el presente trabajo incluyen desde información electrónica, estadísticas, noticias de prensa hasta información bibliográfica respecto a la problemática. Asimismo, se tomó en consideración informes y documentos emitidos por la Secretaria Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) –la principal instancia encargada de la gestión de la cooperación internacional en el país–, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) –entidad de apoyo– y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) –ente de control, supervisión y coordinación–.

Además, se realizó una revisión de los Decretos ejecutivos, así como de las resoluciones gubernamentales para conocer las medidas adoptadas en el país durante el periodo de estudio. Dichos documentos se encuentran publicados en el Registro Oficial, reglamentos institucionales y normas de carácter general y de cumplimiento obligatorio aprobados por el órgano ejecutivo y el rector de la gestión de la cooperación internacional.

De igual manera, para obtener mayor información se hizo una investigación documental y bibliográfica, misma que consistió en la revisión de documentos técnicos, informes anuales, resoluciones y mandatos, siendo los de mayor relevancia los siguientes:

- Constitución de la República del Ecuador.
- Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010).
- Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013) (2013-2017).
- Informes de Cooperación Internacional en el Ecuador:
 - a. “Cooperación para el Desarrollo” ECUADOR 2005.
 - b. “Cooperación para el Desarrollo” ECUADOR 2006-2007.

- c. “Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador” 2007-2009.
 - d. “Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador” 2010-2011.
- Decreto Ejecutivo No. 699, de 30 de octubre de 2007.
 - Decreto Ejecutivo No. 812, de 5 de julio de 2011.

Igualmente, mediante la realización de una entrevista a un funcionario público, se pudo puntualizar ciertos instrumentos que han sido elaborados para la formulación de la política de cooperación internacional y delinear el nivel de participación de las instituciones en el diseño de esta política, permitiendo de esta manera develar el nivel de incidencia de las políticas gubernamentales en el cambio de la gestión de la cooperación internacional.

CAPÍTULO 5

ANÁLISIS DE DATOS

Observaciones preliminares

La historia nos permite observar como los discursos acerca de la cooperación internacional y el desarrollo han ido evolucionando progresivamente. Pues es notorio como las perspectivas del concepto han ido tornando su enfoque en el desarrollo, no solamente, como un objetivo de crecimiento económico de los países inmersos en esta realidad, sino como un objetivo directo de enfrentar el tema de la distribución de la riqueza. A partir de este pensamiento, hoy en día se puede observar como dicho enfoque pretende alinearse a una visión de progreso donde es vista como un instrumento de incitación al desarrollo más que como una mera transferencia de recursos –claramente con ciertas excepciones–.

De alguna manera las estrategias utilizadas en la cooperación internacional a lo largo de los años, han contribuido a construir además del marco institucional vigente en las administraciones locales y centrales de un país; la percepción de la sociedad civil respecto al tema. Sin embargo, dicho conocimiento no es generalizado y la política internacional al ser una arena no del todo inclusiva encuadra este análisis prioritariamente en la formulación de políticas públicas y sus actores.

Ahora pues, apuntando directamente hacia el caso ecuatoriano podemos evidenciar que la cooperación internacional actualmente se constituye como el mecanismo a través del cual se conduce la captación de recursos de manera transparente, pública, eficaz y eficiente, compatizándola con las políticas y estrategias de desarrollo nacional (SETECI, s/p). En tal sentido, ésta procura basarse en un marco de independencia, flexibilidad y de

acuerdo a las prioridades y objetivos de desarrollo del país reconociendo la construcción de un proyecto común que conduzca a la sociedad en su conjunto al buen vivir (PNBV). Asimismo, vincula estrechamente la democracia, la soberanía y el desarrollo.

De hecho, el Gobierno de la Revolución Ciudadana basa su actual posición en el deseo de renunciar a varias conductas negativas que han marcado, según su criterio, el pasado improductivo del país. Pues desde los años setenta, la cooperación internacional basó sus principios en la supuesta búsqueda del desarrollo a través de la tecnificación y experticia de los países, a fin de producir naciones desarrolladas similares a los países industrializados. Sin embargo, aquellas modalidades de cooperación no respondían exclusivamente a criterios éticos, fraternos o humanitarios sino más bien a favorecer los intereses de los donantes en la esfera política y económica.

Además, en los años ochenta con la crisis de la deuda y la crisis de los pagos financieros en la mayoría de los países en vías de desarrollo, el énfasis en proporcionar ayuda estaba atado a programas de ajuste económico¹⁰; una vez más, pensando que lo fundamental para lograr una integración entre los países de la periferia y el centro, era primero crecer económicamente y luego una vez adquiridos los recursos necesarios, enfocarse en la satisfacción de las necesidades básicas de las personas.

En general, la cooperación internacional pese a tener como principios: el fortalecimiento y aprovechamiento de recursos, la vigorización de sectores como la salud, educación, entre otros; la reducción de la pobreza, el acceso a la información y los conocimientos, el fomento a la producción, y muchos otros; desde sus inicios ha estado marcada en su mayoría por políticas de “gobiernos intervencionistas”. Muchas de las cuales son aplicadas únicamente desde la perspectiva de los donantes sin entender la realidad de cada uno de los receptores, siendo esta una de las causas principales de los

¹⁰ Inspirados en el Consenso de Washington.

problemas económicos y sociales a nivel mundial y transmitiéndose de forma constante esta concepción entre los donantes a través de sus políticas de cooperación multilateral y bilateral –especialmente de la mayoría de donantes de cooperación bilateral– (Riddell, 2007: 33-34).

No obstante, cabe recalcar que si bien la gestión de la cooperación internacional tenía tintes de provecho más para unos que para otros; ésta también requería del manejo y gestión de las propias organizaciones nacionales para su aprobación y debida ejecución. Ciertamente los países en desarrollo no tenían la capacidad y los recursos necesarios para hacerle frente a las estrategias de desarrollo implementadas; sin embargo, la gran debilidad institucional, la reducida transparencia y falta de capacidad de gestión de las instituciones gubernamentales para llevar a cabo proyectos financiados por la cooperación internacional no permitían tampoco presentar una contraparte fuerte, sino más bien evidenciaban perjuicios producto de la mezcla de dificultades e incapacidades para gestionar un proyecto.

Por otro lado, también se debe concientizar que la cooperación internacional no ha sido en su totalidad negativa y mucho menos infructífera pues el mundo es muy distinto al que alumbró la cooperación hace más de cincuenta años. Ya no estamos sujetos a las condiciones impuestas por la Guerra Fría, escenario donde los países en desarrollo eran simples piezas al servicio de la estrategia de los contendientes. Actualmente, los riesgos globalizados se han modificado de tal manera que amenazan a la humanidad entera.

Detalles del análisis

Asumiendo que:

Primero, los principios de soberanía y no injerencia en los asuntos internos del Estado, así como el respeto irrestricto de los derechos humanos, reconocidos como interdependientes y de igual jerarquía¹¹; son los referentes más importantes sobre los que la política exterior del Ecuador para la cooperación al desarrollo se basa;

Segundo, el Gobierno de la Revolución Ciudadana a través del antes Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010) ahora Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017), reconoce en el Estado el principal agente de desarrollo e inscribe a la cooperación internacional como un complemento a los planes de desarrollo del país;

Tercero, el actual planteamiento, contrario a la constante de las viejas estrategias de cooperación mismas que se trazaban en función de la aplicación de modelos ajenos buscando “remediar desequilibrios” en el escenario ecuatoriano, supone estar basado en una estrategia de desarrollo endógeno mediante la cual se elimina el modelo de desarrollo extractivista y se profundiza la democracia con su incidencia en condiciones de igualdad social y material, además de la satisfacción de necesidades propias (SENPLADES);

Cuarto, según el actual mandatario es necesario tener en cuenta que todo cambio en el enfoque de desarrollo supone un cambio en el modo de regulación social. Esto es, en los límites, el rol y la capacidad de gestión y de intervención estatal (SENPLADES, 2007:280);

Quinto, las políticas públicas son un cristal que permite visualizar las transformaciones de las relaciones entre Estado y Sociedad (Mendíaz, 2004: 68).

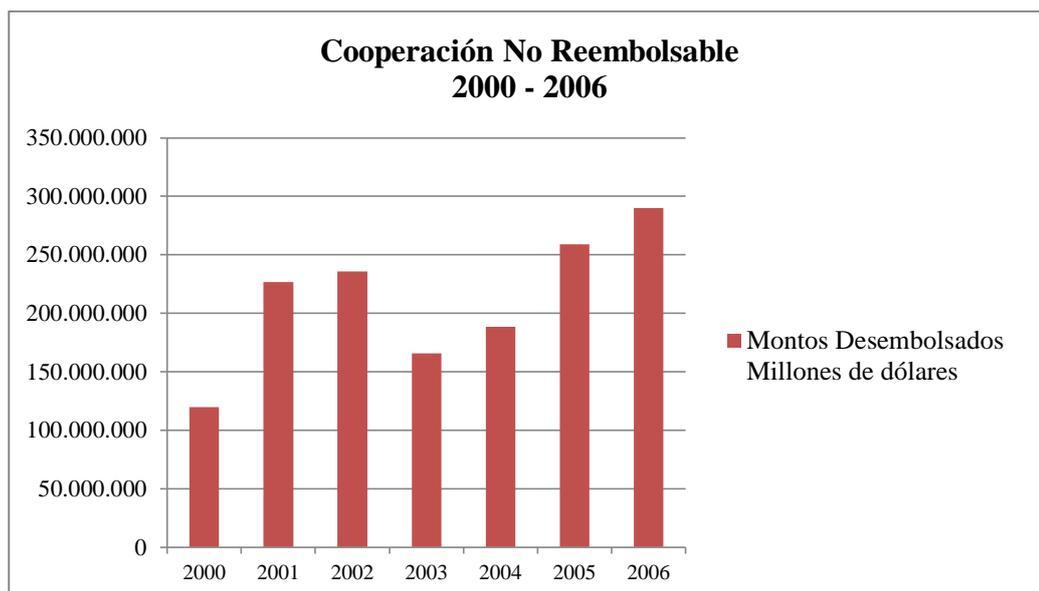
¹¹ Artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador. Numeral 6. 2008.

Para el presente análisis, se realizó una breve comparación de la gestión de la cooperación internacional entre los periodos anteriores al gobierno de Rafael Correa y la gestión que se da a partir del año 2007.

En tal sentido, se pudo concluir que la gestión de la cooperación internacional durante el periodo de tiempo comprendido entre el 2000 y 2006 no contenía una adecuada sistematización, registro y análisis de información. De hecho se observó que los organismos gubernamentales encargados de las relaciones con las instituciones cooperantes no tendían a producir información ordenada sobre los aportes y modalidades de cooperación que permitan estimar la magnitud, el origen de fondos y/o los logros alcanzados durante un corto o largo plazo.

Asimismo, se evidenció que la información de flujos de la cooperación recibida es bastante limitada por lo que se deduce que el aparato gubernamental, definitivamente, requería perfeccionar sus funciones, complementar actividades y añadir competencias de vital importancia para el sistema.

Realmente, los supuestos esfuerzos realizados desde el 2003 no evidencian una positiva evolución de la gestión de la cooperación internacional en el Ecuador –por lo menos en términos institucionales y de políticas públicas–. Sin embargo, y por lo que se puede observar a través de los montos totales de la cooperación internacional no reembolsable durante ese tiempo, se puede concluir que en términos económicos esta escalaba progresivamente.



**Cuadro 1. Desembolsos de Cooperación Internacional No Reembolsable en Ecuador
periodo 2000 -2006.**

Fuente: INECI – SETECI

Elaborado por: Gabriela Ramos

Fecha de elaboración: 28/04/2015

Ahora pues, en lo que a la gestión de la Revolución Ciudadana concierne, se infiere que la re estructuración del sistema político nacional y la aplicación de políticas públicas basadas en una supuesta estrategia de inserción inteligente del Ecuador en el mundo; han influenciado en el cambio de la gestión de la cooperación internacional durante los últimos siete años.

A través de la implementación de varias políticas públicas en el sistema nacional se incorpora una visión de cooperación integra a los intereses nacionales. A continuación se detallan las más relevantes:

a. Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010)

Objetivo 5. Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana.	
Políticas	Estrategias
5.6. Adecuar la cooperación internacional como complemento de la inversión social, productiva y ambiental.	1. Elaboración y ejecución de un Plan Nacional de Cooperación Internacional que defina la agenda nacional en esta materia, establezca prioridades, determine las fuentes y tipo de cooperación preferido en cada área, y que tenga en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
	2. Institución de sistemas de evaluación permanente del impacto de la cooperación internacional para que ésta responda al interés nacional, y se facilite efectuar reajustes periódicos en la cooperación recibida.
	4. Adopción de programas productivos sustentables, en especial aquellos que propicien transferencia tecnológica, generación de empleo y atención de las necesidades de los grupos sociales históricamente excluidos o de aquellos más vulnerables.

	<p>5. Corresponsabilidad internacional en temas ambientales y de desarrollo sustentable.</p>
	<p>6. Mecanismos institucionales de rendición de cuentas para las entidades receptoras de fondos de la cooperación internacional.</p>
	<p>7. Diseño y ejecución de un plan de fortalecimiento institucional y de capacitación del INECI, en su calidad de entidad rectora del sistema ecuatoriano de cooperación internacional, a fin de atender las necesidades que formulen las entidades estatales, las autoridades locales, los sectores productivos y las organizaciones de la sociedad civil. Dicho plan promoverá la transparencia en la recepción de la cooperación internacional, que incluirá la cooperación militar y policial, pues la cooperación es parte de la política exterior del Estado.</p>
	<p>9. Coordinación de una posición común con los países de renta media de la región a fin de movilizar mayores recursos de cooperación financiera y técnica a favor de su desarrollo.</p>

	10. Impulso activo a la cooperación triangular y la cooperación Sur-Sur.
Objetivo 11. Establecer un sistema económico solidario y sostenible.	
11.25. Alinear la política exterior con la política interna y rendir cuentas a la ciudadanía.	
11.28. Adecuar la cooperación internacional a los requerimientos de inversión social, productiva y ambiental del Plan Nacional de Desarrollo.	1. Elaboración del Plan Nacional de Cooperación Internacional, en referencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).
	2. Refuerzo al Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional mediante la aplicación de mecanismos de monitoreo y evaluación, para que la cooperación internacional responda al interés nacional y permita ajustes periódicos.
12.3. Implementar un Sistema Nacional de Planificación estratégica, descentralizada y participativa para el desarrollo nacional y local.	

b. Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017)

<p>12.2. Impulsar la construcción de un nuevo multilateralismo democrático, sobre la base de relaciones solidarias, soberanas y pacíficas entre los Estados</p>	<p>a. Defender el interés nacional sobre intereses corporativos o particulares, ya sea de actores nacionales o extranjeros, preservando la capacidad decisoria del Estado frente a procesos que comprometan el ejercicio de la soberanía.</p>
	<p>d. Fomentar alianzas estratégicas para garantizar los intereses de la política exterior ecuatoriana.</p>
	<p>e. Posicionar en el exterior el concepto del Buen Vivir y los avances del país en materia de derechos.</p>
	<p>l. Impulsar actividades internacionales de promoción de paz y de resolución pacífica de los conflictos internos de los Estados, respetando la soberanía de los mismos.</p>
	<p>o. Fomentar acuerdos bilaterales de cooperación económica, técnica y productiva con las nuevas economías emergentes, en función de los requerimientos de transformación de la matriz productiva del país, sin desmedro de la estrategia de inserción relativa a la región.</p>

<p>12.7. Consolidar una gestión soberana de la cooperación internacional, en consonancia con la transformación de la matriz productiva y el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur</p>	<p>a. Potenciar la gestión soberana de la cooperación internacional no-reembolsable, bilateral y multilateral, canalizándola como un mecanismo complementario a la acción del Estado, con énfasis en temas de fortalecimiento del talento humano, asistencia técnica y transferencia tecnológica.</p>
	<p>b. Fortalecer la cooperación Sur-Sur como instrumento de integración regional y binacional.</p>
	<p>c. Potenciar la oferta de cooperación técnica ecuatoriana hacia otros países, con énfasis en los países de la región.</p>
	<p>d. Promover una gestión articulada y coordinada de la cooperación internacional, entre las distintas funciones y niveles de gobierno del Estado.</p>
	<p>e. Fomentar acuerdos bilaterales de cooperación económica, técnica y productiva con las nuevas economías emergentes, en función de los requerimientos de la transformación de la matriz productiva del país, y sin desmedro de la estrategia de inserción relativa a la región.</p>

c. Decreto Ejecutivo No. 699, de 30 de octubre de 2007.

Artículo 1	Creación del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI) con el objetivo de contribuir al logro de las prioridades de desarrollo del país, a través del fortalecimiento externo no reembolsable [...]
Artículo 2	Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, integrado por entidades gubernamentales encargadas de la cooperación internacional (CI), las fuentes de CI bilateral y multilateral, ONGs, instituciones sectoriales nacionales, gobiernos provinciales, municipales, y demás actores que se relacionen con recursos de financiamiento externo no reembolsable.
Artículo 3	Creación de la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI), adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).
Artículo 4	Descripción de funciones del Consejo Directivo de la Cooperación Internacional (CODCI): Aprobar la política de cooperación internacional no reembolsable del Ecuador así como las demás estrategias, planes e instrumentos de la materia; supervisar la implementación de las estrategias, planes e instrumentos aprobados para la gestión eficiente de la CI y de la AGECI; entre otras.
	Determinación de las funciones de la AGECI entre las que se encuentran: ejecutar las estrategias y políticas de gestión de

Artículo 6	la CI; organizar y articular el funcionamiento del SECI; negociar y suscribir a nombre del Estado ecuatoriano los acuerdos de CI no reembolsable; apoyar y asistir en el los procesos de formulación, negociación, acceso, implementación, monitoreo y evaluación de programas y proyectos, que cuenten con financiamiento externo no reembolsable; entre otras.
Artículo 11	Subrogación de funciones de INECI a AGECI.

d. Decreto Ejecutivo No. 812, de 5 de julio de 2011.

Artículo 1	Creación de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), como una entidad pública desconcentrada con gestión técnica, administrativa y financiera propias.
Artículo 17	Las ONGs interesadas en realizar actividades en el Ecuador deberán presentar una solicitud en tal sentido a la SETECI, señalando cuáles son sus fines y las labores que desean efectuar en el país. Deberán adjuntar la documentación legalizada que demuestre su existencia legal, incluido su estatuto en idioma español.
Artículo 18	La SETECI, a través de las embajadas y consulados ecuatorianos en el exterior, obtendrá información acerca de la legalidad, solvencia y seriedad de la ONG extranjera que haya presentado su solicitud. Dicha información se la requerirá tanto en el país donde la organización ha sido constituida y/o tiene su sede principal, como en aquellos en los que realiza o haya realizado actividades similares.

Artículo 19	La SETECI, una vez revisada la documentación presentada, previa resolución motivada, suscribirá con la ONG Extranjera, un Convenio Básico de Funcionamiento y notificara por escrito a la ONG Extranjera la autorización para que pueda iniciar su funcionamiento y actividades en el país.
Artículo 20	Las ONGs extranjeras que hayan suscrito el Convenio Básico de Funcionamiento, que ejecuten acciones, programas y proyectos con recursos de la cooperación internacional no reembolsable, tiene la obligación de registrarlos ante la SETECI.
Artículo 21	La SETECI, realizará el correspondiente control y seguimiento de las labores de las ONGs extranjeras en el Ecuador, con el fin de examinar sus actividades, de acuerdo a lo acordado en el CBF, para asegurar el fiel cumplimiento de sus obligaciones.
Artículo 22	Los planes programas y proyectos relacionados con las actividades que realizara la ONG extranjera en el país, contendrán la información necesaria que permita identificar con claridad sus objetivos, metas, tareas específicas y los recursos

	<p>tanto internos como externos requeridos para cada uno de los periodos de ejecución de los mismos. Las ONGs extranjeras no podrán intermediar, implementar o ejecutar planes, programas o proyectos financiados con recursos de la cooperación internacional no reembolsable de fuente bilateral o multilateral, bajo sanción de terminación anticipada del CBF.</p>
Artículo 23	<p>Las ONGs del exterior no podrán realizar actividades diferentes o incompatibles con las que le han sido señaladas o que atenten contra la seguridad y la paz pública [...]</p>
Artículo 24	<p>Si la ONG Extranjera no cumpliere con las disposiciones de este capítulo, así como con lo establecido en el CBF, la SETECI, previo estudio del caso y resolución motivada dará por terminadas las actividades de la ONG Extranjera en el Ecuador [...]</p>

En tal sentido, visualizando las antes descritas políticas aplicadas por el actual gobierno durante sus siete años de gestión, se puede señalar que debido a ellas el sistema de la cooperación internacional en el Ecuador presenta reformas institucionales reveladoras. Pues la aplicación de dichas políticas expone la existencia de una reestructuración en el sistema de cooperación internacional del país.

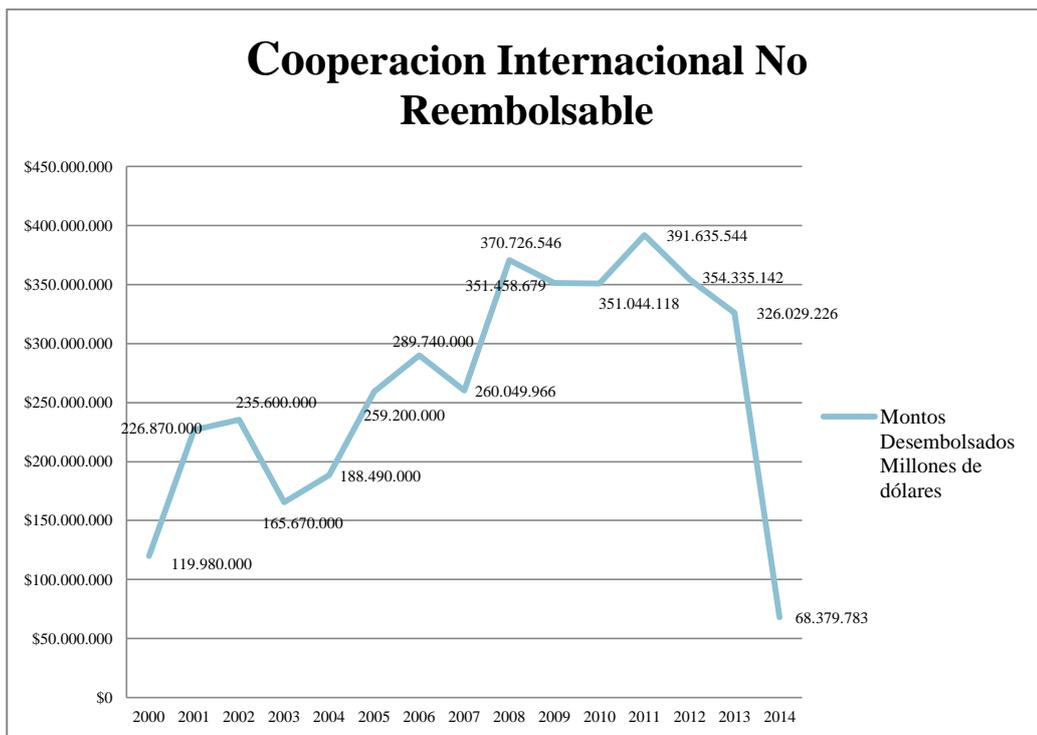
Tanto los organismos gubernamentales encargados o partícipes de la cooperación internacional en el Ecuador, así como los cooperantes o entidades facilitadoras de la cooperación –más de forma indirecta– debieron en unos casos modificar su comportamiento, postura y acciones para implementar las antes mencionadas políticas y en otros simplemente renunciar a sus funciones en el país.

De hecho, debido a la aplicación de ciertas políticas –específicamente del Decreto Ejecutivo No. 812, de 5 de julio de 2011– muchas Organizaciones No Gubernamentales debieron abandonar el país, motivo que más adelante explicará el descenso de la cooperación internacional en el Ecuador durante cierto periodo.

Por otro lado, al analizar el discurso de varias autoridades del país, exclusivamente las opiniones vertidas por el Presidente Rafael Correa y la Secretaria técnica de cooperación internacional, Gabriela Rosero; podemos puntualizar dos cosas: por un lado al afirmarse que algunas ONGs son de extrema derecha, por ejemplo, y que en su mayoría estas pretendían desestabilizar a los gobiernos progresistas; se está catalogando de entrada que la cooperación recibida por esas ONGs es negativa. Si bien estas poseen distinta ideología, eso no constituye ser suficiente para tachar o menospreciar los esfuerzos realizados. Al fin y al cabo, para emitir una resolución sobre la productividad de la cooperación establecida se debería analizar más allá de lo que su tendencia o afines políticos representan.

Por el otro, pese a que se vuelve a afirmar que en las relaciones internacionales es importante analizar los intereses y que la cooperación no puede ser vista ni como ayuda, y peor como una compensación. Asimismo, que las relaciones entre países deben estar determinadas por procesos de transparencia y confianza, lo que se va construyendo en el camino. Se puede observar que la realidad se presenta más inflexible, pues se visualiza que las relaciones interestatales entre Ecuador y otros países hermanos empiezan a tensarse y que la nueva concepción de la cooperación internacional ni siquiera se presta a analizar, peor tratar de entender, las perspectivas del otro lado. En este contexto, cabe recalcar que no se está juzgando la nueva manera de gestionarse la cooperación internacional en el país, ya a nivel institucional ha provocad grandes cambios, sino más bien solo se está ampliando la perspectiva a un grado mayor de examinación.

En cuanto a los flujos desembolsados desde el 2000 al 2014 –se incluyó al 2014 por su relevancia empírica–, se puede visualizar que los montos destinados para la aplicación y desarrollo de proyectos o programas relativos a la cooperación internacional aumentan paulatinamente. Sin embargo se debe considerar que varios de los desembolsos realizados, concretamente en el periodo 2007 hacia adelante –ya que eso consta la información obtenida– fueron por proyectos iniciados en años anteriores, inclusive desde 1991. Adicionalmente, se puede explicar la rotunda caída de dichos montos en el 2014 debido a la masiva salida de Organismos No Gubernamentales Extranjeras, además de la salida de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo (USAID).



Cuadro 1. Desembolsos de Cooperación Internacional No Reembolsable en Ecuador periodo 2000 -2014.

Fuente: INECI – SETECI

Elaborado por: Gabriela Ramos

Fecha de elaboración: 28/04/2015

Modelo Econométrico

Para el análisis del modelo econométrico se hizo uso del programa *RStudio*. Siendo la información estadística general sobre el grupo de datos la siguiente:

Variables	Promedio	Media	Mínimo	Máximo
COOP	277916373	274894983	119980000	391635544
PIBPC	3616	3456	1462	6003
GP	11056	7819	3230	25861
GINI	51.38	52.15	46.00	56.38
POBR	40.61	37.15	25.60	64.40
TC	3571	1	1	25000
COM	57.39	59.59	47.24	68.06
ECONF	52.76	53.60	46.90	59.80
RC DUMMY	0.5	0.5	0.0	1.0
ONGS	0.2143	0.0000	0.0000	1.0000
DUMMY				

A continuación, se presentan los resultados obtenidos de las regresiones de la ecuación:

MODELO 1:	
ln (COOP)	
Intercepto	16.15358 (12.37806)
ln (PIBPC)	4.06324* (1.00953)
ln (GP)	-1.67175** (0.31937)
ln (GINI)	-7.47383** (1.13763)
ln (POBR)	2.23098 (1.12126)
ln (TC)	0.03598* (0.01253)
ln (COM)	1.02524* (0.32183)
ln (ECONF)	0.64879 (0.90335)
RC DUMMY	0.07951 (0.10921)
ONGS DUMMY	-0.37763* (0.12471)
R²	0.989

*Significativo al 95%

**Significativo al 99%

Ecuación ln (COOP)

El modelo programado para esta ecuación tiene un R^2 que indica que el 98.9% de la variación en $\ln(\text{COOP})$ se puede explicar por las variables escogidas. Adicionalmente, sostiene un P-Value de 0.001467, es decir menor a 0.05, lo que demuestra la existencia de una relación significativa entre las variables del modelo de regresión lineal.

Al analizar cada uno de los componentes de la ecuación encontramos que el producto interno bruto per cápita es positivo y significativo en relación a la cooperación internacional con un coeficiente de 4.06. Esto nos da a entender que por cada cambio porcentual en esta variable, la cooperación internacional incrementa en un 4.06%. De la misma manera, la tasa de cambio y la apertura comercial juegan un rol importante en el aumento de la cooperación internacional. Ambas sostienen una relación positiva con la variable $\ln(\text{COOP})$ a tener la tasa de cambio con un coeficiente de 0.03 y la apertura comercial con uno de 1.02. En tal sentido, por cambio porcentual en estas variables, la cooperación internacional incrementaría por el lado de la tasa un 0.03% y por el lado de la apertura comercial un 1.02%. Esto es razonable ya que uno entendería que a medida de que exista apertura comercial en un país, mayor estabilidad y posibilidad de inversión existiría provocando que organismos extranjeros o países amigos tiendan a invertir más dentro de dicho país.

No obstante, se evidencia también la existencia de relaciones inversas, es decir que a medida que las variables independientes aumentan, la variable $\ln(\text{COOP})$ disminuye o a su vez a medida que las variables independientes disminuyen, la variable dependiente aumenta. Así pues encontramos entre estas relaciones a las variables gasto público, GINI y a la variable RC DUMMY.

Por consiguiente, se puede inferir que a mayores niveles de desigualdad, se inquiera de mayor cooperación para romper dicha brecha; a mayor gasto realizado por el Estado y sus organismos autónomos, empresas públicas, organismos locales y el pago la seguridad social, la cooperación internacional reduciría en su contribución.

Asimismo, a través del análisis de las *dummies*: RC –haciendo referencia al cambio de gobierno: hacia la Revolución Ciudadana– y ONGS –refiriéndose a la salida de ONGs en el Ecuador– se sondea lo siguiente: el cambio de gobierno, del de Alfredo Palacios al de Rafael Correa, no resulta ser significativo para la cooperación internacional en el Ecuador. Sin embargo, la salida de Organizaciones No Gubernamentales, desde el año 2011, si resulta significativa para la cooperación internacional al tener un coeficiente negativo de 0.3.

Por lo tanto, si bien el cambio de gobierno al de Rafael Correa precisamente no es significativo para la cooperación internacional; mientras que la salida de Organizaciones No Gubernamentales, sí; se debe precisar que la razón por las que estas salieron se debe principalmente al obedecimiento de políticas públicas, mismas impuestas por el Gobierno de la Revolución Ciudadana. Consecuentemente, se puede deducir que la actual administración a través de sus disposiciones ha provocado que la cooperación internacional cambie y no únicamente a nivel estructural como antes se explicó, sino también a nivel económico.

Importancia del Estudio

El presente trabajo contribuye a tener una mejor percepción sobre la gestión de la cooperación internacional en el Ecuador. Además de permitir a los lectores conocer la evolución que esta ha tenido en el Ecuador durante los últimos 14 años, sugiere analizar y cuestionar la efectividad de los cambios institucionales y la aplicación de las decisiones políticas mayoritariamente durante el Gobierno de la Revolución Ciudadana. Asimismo, en el margen de una transformación necesaria para el país, el estudio pretende aportar a la literatura a través del análisis de la complementariedad de intereses en la toma de decisiones en temas importantes y relevantes para la ciudadanía y para la realidad ecuatoriana del día a día.

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES

Respuesta a la pregunta de investigación

Al comparar los antecedentes estructurales bajo los cuales se regía la cooperación internacional en el Ecuador con los emprendidos por el Gobierno de la Revolución Ciudadana, se puede concluir que el panorama planteado desde el 2007 al presente ha reformulado el esquema institucional, funcional y estratégico de las entidades a cargo del manejo de la cooperación internacional en el Ecuador. No obstante, se evidencia también que esta forma particular de planificación nacional no garantiza ser siempre óptima para el país.

En primera instancia el análisis infiere que pese a existir una renovación en el sistema ecuatoriano de cooperación internacional, esta también presenta falencias en su estructura ya que hay alguien más, distinto al gobierno, del que se debe ser consiente. Pues la cooperación internacional conlleva décadas de enlaces y relaciones establecidas; por lo tanto sus políticas no deberían en su cien por ciento imponer sino en parte también proponer un nexo y acceder a un acuerdo para que los intereses de las partes envueltas se cumplan.

Si bien la nueva visión de la cooperación internacional en el país se basa en recibir apoyo que responda a los requerimientos e intereses nacionales –particular que se considera positivo ya que se debe buscar prioritariamente el crecimiento propio–, la falta de apertura, entendimiento, flexibilidad e inclusive participación activa y acción mutua entre el Gobierno y los copartícipes en la dinámica de cooperación internacional puede

generar efectos negativos para el desarrollo del país. El presente documento demuestra que la transformación anhelada debe ir atada a un trabajo conjunto entre el sector público y los copartícipes de la gestión de la cooperación internacional en el país.

Adicionalmente, considerando que la visión del actual del gobierno considera vital la intervención específica del Estado en el aparato de cooperación nacional, el hecho de que existan diversos puntos de vista al interior mismo del Gobierno ha frenado un adecuado avance de las estrategias del país. La idea de inserción inteligente, es un proyecto ambicioso, no obstante, la pugna por competencias o la aplicación de políticas ancladas a la visión de una parte no producirán un progreso general.

Por otro lado, en segunda instancia, se evidencia que la cooperación internacional no reembolsable para el Ecuador ha experimentado fuertes cambios. A partir del 2011, con mayor impacto en el 2014, dicha cooperación ha sufrido graves descensos mismos explicados por la aplicación de políticas gubernamentales. Esta premisa fue sustentada en la evidencia, ya que a partir de ciertas reformas realizadas por el actual Gobierno varias Organizaciones No Gubernamentales han debido abandonar el país. Cabe recalcar que el presente trabajo no pretende más que canalizar los cambios que la cooperación internacional en el país ha tomado.

REFERENCIAS

- AGECI. (2010). *Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2007 - 2009*. Recuperado el Febrero de 2015, de SETECI:
<http://es.scribd.com/doc/181440469/ART-Informe-de-coop-Layout-1-pdf>
- Arcos, C. (2001). *Ecuador: Cooperación para el Desarrollo. Balance de una Década*. Quito: ABYA YALA.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Constituyente.
- Carrión, F. (s.f.). Ecuador ¿planificación democrática y consensuada de su política exterior? *Revista quorum*(17), 111-120.
- Chang, H.-J. (2006). La relación entre las instituciones y el desarrollo económico. Problemas teóricos claves. *Revista de Economía Institucional*, 8(14).
- Degnbol-Martinu, J. (2003). *Aid: Understanding International Development Cooperation*. Nueva York.
- Deubel, A.-N. R. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Texas: Ediciones Auroras.
- Emanuele, C. (21 de Abril de 2015). Gestión de la Cooperación Internacional en el Ecuador en materia de salud. (G. Ramos, Entrevistador)
- Gilpin, R. (1987). *The Political Economy of International Relations*. United States: Princeton University Press.
- Goldstein, J., & Keohane, R. (1993). *Ideas and Foreign Policy*. Nueva York: Cornell University.
- Hudson, V. (2008). *The History and evolution of foreign policy analysis*. Oxford University Press.

- INECI. (2005). *Cooperación para el Desarrollo ECUADOR 2005*. Recuperado en Febrero de 2015, de SETECI:
<http://www.cooperacioninternacional.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2013/11/informe-ineci-ecuador-2005.pdf>
- INECI. (2006). *Cooperación para el Desarrollo ECUADOR 2006 - 2007*. Recuperado en Febrero de 2015, de SETECI:
<https://drive.google.com/file/d/0B8sbM4Ub9n91SVp4c2IwUGF5NIE/edit?pli=1>
- March, J., & Olsen, J. (1989). *Rediscovering institutions: The Organizational Basis of Politics*. . Nueva York : The Free Press.
- Mendíaz, M. (2004). *El Estado y las políticas públicas*. Argentina : Universidad Nacional del Rosario.
- Ortega, J. M. (2012). El nuevo institucionalismo en la ciencia política. *Revista mexicana de sociología*, 66.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y practica del análisis de política publica*. México: FLACSO.
- Presidencia de la República del Ecuador. (s.f.). Recuperado el Marzo de 2015, de Decreto Ejecutivo No. 16: <http://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/11/Decreto-Ejecutivo-16.pdf>
- Presidencia de la República del Ecuador. (s.f.). *SETECI*. Recuperado el Marzo de 2015, de Decreto Ejecutivo No. 812: http://www.cooperacioninternacional.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/10/decreto_812.pdf
- Presidencia de la República del Ecuador. (s.f.). *SETECI*. Recuperado el Marzo de 2015, de Decreto Ejecutivo No. 699:
[http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2013/02/T023600004881-0-Decreto_No._699_\(10-2007\).pdf](http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2013/02/T023600004881-0-Decreto_No._699_(10-2007).pdf)

Riddell, R. (2007). Effective Aid Requires New Structures. *Poverty in Focus*, 3-5.

SENPLADES. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo*. SENPLADES.

SENPLADES. (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir*. SENPLADES.

SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir*. SENPLADES.

SETECI. (2011). *Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador*

2010 - 2011. Recuperado el Febrero de 2015, de SETECI:

<http://es.scribd.com/doc/181442927/informe-cooperacion-2010-2011-pdf>

Wendt, A. (1999). *Socila Theory of International Politics*. Nueva York: Cambridge

University Press.

Yves, M., & Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

ANEXO A: Modelo para la ecuación de Cooperación Internacional

Call:

lm(formula = log(COOP) ~ log(PIBPC) + log(GP) + log(GINI) + log(POBR) +

log(TC) + log(COM) + log(ECONF) + RCDUMMY + ONGSDUMMY)

Residuals:

1	2	3	4	5	6	7	8
-0.018587	0.018586	0.025615	0.001443	-0.072704	0.054184	-0.008537	0.026009
9	10	11	12	13	14		
0.011881	0.007621	-0.045511	-0.019986	-0.034984	0.054970		

Coefficients:

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)		
(Intercept)	16.15358	12.37806	1.305	0.26190		
log(PIBPC)	4.06324	1.00953	4.025	0.01580 *		
log(GP)	-1.67175	0.31937	-5.235	0.00636 **		
log(GINI)	-7.47383	1.13763	-6.570	0.00278 **		
log(POBR)	2.23098	1.12126	1.990	0.11749		
log(TC)	0.03598	0.01253	2.872	0.04536 *		
log(COM)	1.02524	0.32183	3.186	0.03336 *		
log(ECONF)	0.64879	0.90335	0.718	0.51235		
RCDUMMY	0.07951	0.10921	0.728	0.50691		
ONGSDUMMY	-0.37763	0.12471	-3.028	0.03886 *		

Signif. codes:	0 '***'	0.001 '**'	0.01 '*'	0.05 '.'	0.1 ' '	1

Residual standard error: 0.06564 on 4 degrees of freedom

Multiple R-squared: 0.989, Adjusted R-squared: 0.9642

F-statistic: 39.85 on 9 and 4 DF, p-value: 0.001467

ANEXO B: Entrevista sobre la gestión de la cooperación internacional en materia de salud.

ENTREVISTADO:

Carlos Emanuele

Director Nacional de Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional

Ministerio de Salud Pública del Ecuador

En cuanto a la ACTUALIDAD

1. ¿En base a que políticas y objetivos nacionales se inicia la gestión de la Cooperación Internacional para el desarrollo en el periodo de Rafael Correa?

Hay dos documentos básicos que rigen el “quehacer” de todos los días: Constitución y Plan Nacional del Buen Vivir. El Plan Nacional nos da los ámbitos de cooperación, y funciona de cierta manera para marcar el “norte” en cuanto a objetivos, indicadores, etc. La constitución nos da los principios bajo la cual esa cooperación se tiene que desarrollar. Ahora si bien tenemos esos dos documentos, el sector salud tiene una dinámica particular, con gran interdependencia internacional, por lo cual hay elementos emergentes que no siempre se los puede considerar con anticipación, como por ejemplo, ébola, chikungunya, etc.

2. ¿Qué rol cumple su institución en la cooperación internacional para el desarrollo?

La salud sirve como plataforma para reducción de pobreza, igualdad social, y disminución de inequidades, todas estas componentes esenciales para el desarrollo. De igual manera, el sector salud actúa como eje integrador entre países vecinos, y otras organizaciones de integración regional.

3. Actualmente, ¿cuál es la estrategia nacional de Cooperación Internacional?

Más que poder hablar de una estrategia, podemos hablar de principios, mismos que están ya enunciados en los varios documentos relativos a la Cooperación Internacional (Declaración de Bussan, París, etc.). Estos documentos a una cooperación, inclusiva, sostenible, responsable y soberana.

4. ¿Cuáles son las líneas temáticas prioritarias de Ecuador para la Cooperación Internacional?

Tenemos que trabajar en algunas líneas, que responden tanto a la gobernanza del sistema de salud, como aquellas en el área de provisión de servicios de salud. Es difícil priorizar unas sobre otras, por lo que estamos tratando de cubrir todos los frentes en términos de demanda de cooperación. El desafío radica en encontrar la contraparte adecuada para que podamos trabajar conjuntamente en los objetivos que queremos.

5. ¿Cuáles son las prioridades temáticas que el Gobierno ha definido para la gestión de Cooperación Internacional?

Tenemos entendido que esta por presentarse la nueva agenda de Cooperación Internacional por parte de la SETECI, y que esta apunta a la conversión a la sociedad del conocimiento, es decir, el fortalecimiento del talento humano, ciencia y tecnología.

6. ¿Cuáles son las tendencias más importantes de la Cooperación Internacional que recibe el Ecuador?

Creemos que al momento está cambiando la dinámica de cooperación, pasando a una relación de cooperación sur-sur más y más frecuente.

7. ¿Considera usted que la Cooperación Internacional actual responde a los intereses nacionales en materia de desarrollo?

Sí, absolutamente, todo responde a necesidades institucionales y están en función de los objetivos planteados en el PNBV.

8. ¿Qué fortalezas cree Usted que tiene Ecuador y que puede ser de utilidad para apoyar a otros países en lo referido a la Cooperación Internacional para el desarrollo?

El Ecuador ha recibido ya solicitudes de exponer su experiencia en reforma de sistema de salud, así como para exponer su trayectoria en temas de discapacidades. De igual manera, hemos recibido varias solicitudes últimamente con respecto a la estrategia de disminución de la malnutrición, y la experiencia del etiquetado.

9. Considerando que exista un aprendizaje mutuo en la cooperación con otras partes involucradas, ¿Cómo se han incorporado las experiencias aprendidas en el ámbito de salud?

Ciertamente, estamos pasando a un modelo de cooperación sur-sur mucho más estrecho en el cual predomina el intercambio de experiencias y asesoramiento mutuo.

10. ¿Cómo considera la evolución de los procesos referentes a la difusión y publicación de las experiencias de cooperación?

Es todavía bastante limitado, y eso responde también a poca sistematización de la información, y a su vez baja disponibilidad de esa información.

11. ¿Cómo es la coordinación –de la institución a la que usted representa- con la Unión Europea, EE.UU., y ONU, considerando que son los tres mayores donantes en el país?

Siempre alineada a los principios que mencionábamos anteriormente, y la necesidad de alinear la cooperación a las necesidades del país, e incluir a todas las partes involucradas pertinentes.

12. ¿Cómo cree usted que entran los temas de cooperación para el desarrollo en la agenda de los cooperantes?

Partiendo del hecho de que el desarrollo debería ser un objetivo para cooperante como para su receptor, esto debería ser un pilar fundamental en la relación de todas las partes.

13. Se observa una concentración de la ayuda en el ámbito de desarrollo ¿Cómo se vincula esto a los objetivos de desarrollo del Ecuador?

Esta se enfoca donde lo necesita el país, es decir, infraestructura, gobernanza, desarrollo de política pública, etc., y esto a su vez está alineada a los objetivos de desarrollo del país.

14. ¿En general cuáles cree Usted que son los mayores retos que enfrenta el Ecuador en los procesos de gestión y coordinación de la Cooperación Internacional en el país?

Para implementar muchas de las acciones que tienen impacto en el sector salud, se requiere una gran coordinación e interacción intersectorial que permita un abordaje adecuado sobre los determinantes sociales. Es esta coordinación la que muchas veces presenta los mayores desafíos.

RECOMENDACIONES

- 1.** Identifique los logros en materia de cooperación

2013

- Los significativos avances del país en términos del desarrollo y la reducción significativa de brechas sociales han resonado positivamente en las delegaciones de los Estados Miembros de la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud, lo cual fue reconocido a través de la elección del Ecuador para presidir el 52º Consejo Directivo.
- En virtud del compromiso del Ecuador con la salud, y sus esfuerzos para replicar en el ámbito continental, buscando el Buen Vivir de los pueblos conforme los postulados de la Constitución ecuatoriana, Ecuador fue elegido como Miembro del Comité Ejecutivo de la Organización Panamericana de la Salud para el periodo 2013 – 2016.
- Se aprobó, por iniciativa del Ecuador en nombre de UNASUR (Unión de Países Suramericanos), la resolución WHA66.9 en el seno de la Asamblea Mundial de la Salud de la Organización Mundial de la Salud para la elaboración de un Plan de Acción en Salud para las Personas con Discapacidad, y fue sede de la Consulta Regional Para las Américas para el Plan de Acción.
- En el marco de la 8va. Conferencia Mundial de Promoción de la Salud, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 fue seleccionado como un ejemplo de posicionamiento de la equidad, la salud y el Buen Vivir en todas las políticas del Ecuador.

- Atendiendo al compromiso Presidencial adquirido en la visita que realizó el Presidente Rafael Correa en La Habana el pasado 20 de septiembre de 2013, esta Cartera de Estado prevé el arribo del 1er contingente de 200 profesionales cubanos con formación en medicina general integral para el primer trimestre del 2014. El apoyo de los cooperantes está dirigido a fortalecer el primer nivel de atención para aumentar la capacidad resolutive con un enfoque preventivo y promocional del Modelo de Atención. Actualmente el MSP cuenta con el apoyo de más de 200 cooperantes cubanos en varias especialidades (oncología, transplantología, epidemiología, medicina familia, etc.)
- Ecuador asumirá la Presidencia de la Reunión de Ministros de Salud Andina del Organismo Andino de Salud, que se llevará a cabo en Marzo 2014, a fin de continuar con las acciones y esfuerzos que realizan los países miembros para mejorar el nivel de salud de sus pueblos e impulsar la integración andina en salud.
- Durante el VII Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Ecuador-Perú, se firmó el Plan Quinquenal de Salud en Frontera, solidificando así los esfuerzos conjuntos para mejorar la salud de la población de frontera.
- Se firmó el Tratado Constitutivo del Centro Regulador de Medicamentos del ALBA-TCP y del Registro Grannacional de los Medicamentos de Uso Humano del ALTA-TCP (ALBA-MED) durante la Cumbre de Presidentes del ALBA (30 de Julio 2013)

- Ministra de Salud Pública del Ecuador, Mgs. Carina Vance, asume la presidencia de la Reunión de Ministros y Ministras de Salud del Área Andina – REMSAA: Ecuador asumió la presidencia de la XXXIV Reunión de Ministros y Ministras de Salud del Área Andina – REMSAA; realizada en las Islas Galápagos del 26 al 27 de marzo. Alejandro Gaviria, Ministro de Salud y Protección Social de Colombia, entregó la presidencia de la REMSAA a la Ministra de Salud Pública de Ecuador. Los Ministros Andinos analizaron los logros alcanzados durante el año 2013, y asumieron nuevos compromisos para promover la integración andina en materia de salud.
- 67ª Asamblea Mundial de la Salud aprueba Plan de Acción Mundial de Discapacidades impulsado por Ecuador: El 23 de mayo de 2014 la 67ª Asamblea Mundial de la Salud, órgano máximo de la Organización Mundial de la Salud, aprobó el Plan de Acción Mundial para Discapacidades de la OMS 2014-2021, propuesto por Ecuador, en una clara demostración del liderazgo internacional de nuestro país en este tema. Este plan contribuye a que los Estados Miembros garanticen el derecho a la salud y a que se tomen acciones que no solo mejoren la salud de las personas con discapacidad sino que permitan desarrollar al máximo su potencial e integración a la sociedad. Esta iniciativa ecuatoriana, posicionada en el más alto foro mundial de la salud, fue posicionada también en un evento paralelo Organizado por el Gobierno ecuatoriano, en el marco de la 67ª Asamblea, en el que se reconoció el liderazgo del Ecuador para alcanzar compromisos mundiales de atención a discapacidades.

- OMS declaró a Ecuador libre de Oncocercosis: La Organización Mundial de la Salud (OMS) reconoció, el 22 de Septiembre de 2014, a Ecuador como país libre de oncocercosis luego de 35 años dedicados a la investigación y control de la enfermedad. En la carta de la Directora General de la OMS, Dra. Margaret Chan, informa que "...la OMS concluye que Ecuador ha logrado eliminar la Oncocercosis. Así pues, quisiera transmitir al Gobierno Nacional de la República del Ecuador mi sincera felicitación por haber alcanzado este hito." Con ello Ecuador se convierte en el segundo país en el mundo en eliminar la oncocercosis, después de Colombia; aportando así a la lucha para la eliminación de las llamadas enfermedades de la pobreza para alcanzar el buen vivir.
- Posicionamiento del Ecuador como referente regional con la experiencia del Etiquetado de Alimentos Procesados: El 28 y 29 de agosto, Quito fue sede de la "Conferencia Internacional de Etiquetado y Políticas Fiscales en Alimentación Saludable y Prevención de la Obesidad", la cual reunió a autoridades y especialistas de alto nivel de toda América. En este marco, Ecuador fue reconocido como un referente regional por su importante experiencia en este ámbito, con la expedición del Reglamento de Etiquetado de Alimentos Procesados para el Consumo Humano, lo cual fue posicionado también por la Ministra de Salud Pública en la XIV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Salud realizada en Veracruz, 28 de octubre de 2014.
- Aprobación del Plan de Acción Regional de Obesidad en Adolescentes y Niños en el 53° Consejo Directivo de la OPS: En el contexto de la discusión mundial de la alimentación saludable como un desafío actual con enorme incidencia en el buen

vivir de los ciudadanos, Ecuador fue el promotor y tuvo un importante liderazgo para la adopción del Plan de Acción Regional de Obesidad en Adolescentes y Niños, en el 53° Consejo Directivo de la OPS, realizado del 29 de septiembre al 3 de octubre de 2014.

- Reconocimiento del liderazgo del Ecuador en la aprobación de la Estrategia Regional para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud: Tras largas negociaciones el 53° Consejo Directivo de la OPS aprobó una Resolución, mediante la cual se adopta la Estrategia Regional para el Acceso Universal a la Salud y Cobertura Universal de Salud, en la cual se reconoce el derecho a la salud como componente fundamental para alcanzar el acceso y cobertura universal. Esto se constituyó en un hecho histórico dentro de la Organización, por lo que se reconoció la iniciativa y liderazgo del Ecuador para posicionar este aspecto.
- Aprobación en Perú de la Modificatoria de Ley para cumplimiento del Acuerdo de Atención Recíproca con Ecuador: El 30 de octubre del 2014 se realizó en Arenillas, Ecuador el Encuentro Presidencial y VIII Gabinete Binacional de Ministros Ecuador – Perú, en este Encuentro se destacó la implementación del Plan Quinquenal de Salud, suscrito en el año 2013. Así mismo se reconoció el esfuerzo que el Gobierno del Ecuador ha venido realizando para brindar atención de salud gratuita a ciudadanos peruanos en su territorio y se destacó la aprobación de la Modificatoria de Ley que se realizó en Perú en el mes de octubre, con el objetivo de garantizar a atención a ciudadanos ecuatorianos en territorio peruano, y así dar pleno cumplimiento al Acuerdo de Atención Recíproca.

- Aprobación Plan Quinquenal En Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Ecuador- Colombia se llegó a compromisos en Salud: El lunes 15 de diciembre, en Río Verde, Esmeraldas, se realizó el Encuentro Presidencial y III Gabinete Binacional, en el cual se suscribió el Plan Quinquenal de Salud Ecuador-Colombia 2015-2019, el cual privilegia la prevención y promoción de la salud en los corredores fronterizos enfocándose en 4 líneas estratégicas: Enfermedades transmitidas por vectores, Vigilancia epidemiológica, Salud sexual y reproductiva y salud infantil. Así mismo se informó sobre el inicio de un plan binacional de atención en frontera, el cual empezó su ejecución con la puesta en marcha del Plan Piloto de la ficha de Registro Compartido de Atenciones en Urgencias/Emergencias.
- La cooperación con Cuba contribuye al fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud: A través de la cooperación con Cuba el Ministerio de Salud Pública ha fortalecido sus capacidades en términos de formación de profesionales de salud, así como en el desarrollo de la industria bio farmacéutica mediante la transferencia de tecnología. Así mismo, mediante la cooperación con Cuba el Ministerio de Salud Pública ha atendido 98,825 casos más en el Ecuador. Los Centros Oftalmológicos de la Misión Milagro han devuelto la vista a las de 144,000 pacientes. Gracias a los angiólogos cubanos, que tratan la ulcera de pie diabético, se han podido salvar de la discapacidad, por amputación, a 814 personas. Gracias al equipo de trasplantología de Cuba, se han hecho 32 trasplantes. Con el apoyo de la cooperación cubana tenemos hoy 112 postgradistas ecuatorianos en medicina general integral.

2. Identifique los problemas y debilidades en la cooperación que se lleva a cabo (como país demandante)

Aparte de la necesidad de estrecha coordinación entre todas las partes involucradas, se dificulta frecuentemente encontrar la capacidad técnica que pueda responder de manera efectiva y oportuna a los requerimientos del Ecuador