

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2020-2021

Tesina para obtener el título de Especialización en Gestión de Proyectos de Desarrollo

ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y SU
INFLUENCIA SOBRE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN NO REEMBOLSABLE EN
ECUADOR (2011-2017)

Landeta Ipiales Felipe Giovanni

Asesor: López Acevedo Víctor Julio

Lector: Izquierdo Merino Juan Diego

Quito, noviembre de 2024

Índice de contenidos

Resumen	8
Agradecimientos	9
Introducción	10
Capítulo 1. Marco Teórico	12
1.1. Liberalismo institucional y la cooperación internacional al desarrollo	12
1.1.1. El liberalismo.....	12
1.1.2. Los regímenes internacionales.....	13
1.1.3. Directrices de la cooperación internacional al desarrollo.....	14
1.2. Gobernanza para la cooperación y las políticas públicas. La gobernanza interactiva	15
1.2.1. Gobernanza y desarrollo.....	17
1.2.2. Las brechas de la gobernanza: política pública global	19
1.2.3. Más allá de la ayuda. El sistema de cooperación para el desarrollo.....	20
1.3. Proyecto FOMIN. Intervenciones en las cadenas de valor como estrategia de desarrollo del sector privado	21
1.4. Estrategia Metodológica	23
Capítulo 2. Análisis de la gobernanza del desarrollo sostenible en el Proyecto FOMIN	25
2.1. Primera parte: Gobernanza del desarrollo sostenible. La cooperación en el sistema internacional.....	25
2.1.1. Subsidiariedad	25
2.2. Segunda parte: Brechas de la gobernanza: innovaciones o adaptaciones de política	30
Capítulo 3. Evaluación de la política de cooperación enfocada en el cambio de la matriz productiva	36
3.1. Nivel 1: Arreglos gubernamentales: determinación de objetivos políticos abstractos y preferencias de implementación	36
3.2. Nivel 2: Lógica del régimen de políticas y cuestiones de capacidad: determinación de los objetivos y mecanismos de política.....	39
3.3. Nivel 3: Diseño de instrumentos técnicos: determinación de objetivos y calibraciones	

políticas	42
3.4. Modelo de elección de instrumentos de política de cooperación no reembolsable ...	44
3.5. Estilos de implementación de la política de cooperación no reembolsable.....	45
Conclusiones y Recomendaciones	47
Referencias	50
Anexos	52
Anexo 1: Matriz de Variables	52

Lista de Ilustraciones

Gráficos

Gráfico 2.1. Línea de tiempo de la agenda internacional para el desarrollo sostenible	31
Gráfico 2.2. Nivel de compromiso por actividad	34
Gráfico 2.3. Total de Alianzas	35

Tablas

Tabla 1.1. Objetivos de la Cooperación Internacional	18
Tabla 1.2. Ejemplos típicos de proyectos del BID sobre Cadenas de Valor.....	22
Tabla 2.1. ¿En qué medida está la asistencia técnica coordinada con los programas nacionales?	26
Tabla 2.2. ¿Cuánta ayuda se basa en programas?	28
Enfoques Programáticos (EP)	28
Tabla 2.3. Lineamientos de la gobernanza del desarrollo sostenible en el Proyecto FOMIN..	32
Tabla 3.1. Objetivos del PNBV 2013-2017 recogidos por la Agenda Nacional de Cooperación	37
Tabla 3.2. Política de Cooperación Internacional. Período 2013-2017	38
Tabla 3.3. Niveles de instrumentalización de la política.....	40
Tabla 3.4. Política 10.5: Fortalecer la economía popular y solidaria (EPS), y las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) en la estructura productiva	43
Tabla 3.5. Instrumentos sustantivos privilegiados	44
Tabla 3.6. Estilos de implementación de políticas	45

Lista de abreviaturas y siglas

AGECE	Agencia Ecuatoriana de Cooperación Externa
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América ANC Agenda Nacional de Cooperación
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BID LAB	Laboratorio de Innovación del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo BM Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe CI Cooperación Internacional
CID	Cooperación Internacional Descentralizada
CONQUITO	Agencia de Promoción Económica CONQUITO CSS Cooperación Sur-Sur
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito EBO Estrategia Banco País
ENCPCI	Estrategia Nacional para el Cambio de Prioridades de la Cooperación Internacional
FMI	Fondo Monetario Internacional FOMIN Fondo Multilateral de Inversiones
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GADM	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal GPR Gestión por Resultados
ODM	Objetivos del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
SECI	Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional

SENPLADES Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

SETECI Secretaría Técnica de Cooperación Internacional UNASUR Unión de Naciones
Sudamericanas

Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesina

Yo, Felipe Giovanni Landeta Ípiales, autor de la tesis titulada “Análisis de la gobernanza para el desarrollo sostenible y su influencia sobre la política de cooperación no reembolsable en Ecuador (2011-2017)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Especialización en Gestión de Proyectos de Desarrollo concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea un beneficio económico.

Quito, noviembre de 2024.



Firma

Felipe Giovanni Landeta Ípiales

Resumen

La falta de coordinación y utilización de sistemas nacionales ha sido uno de los grandes problemas que ha enfrentado la cooperación no reembolsable en el Ecuador. Apenas el 15 por ciento de los fondos de ayuda al desarrollo utilizaron mecanismos de coordinación nacionales.

Este problema de coordinación resulta indispensable tratarlo debido a que el país ha sido catalogado como un país de ingresos medios, motivo por el cual se ve afectado en la obtención de nuevos fondos de parte de los principales donantes de la cooperación internacional.

Los elementos utilizados en para este análisis son los indicadores del Reporte de la Efectividad de la Ayuda de la OCDE del año 2011, así como el portafolio y lineamientos de la SETECI descritos en la Agenda Nacional de Cooperación de 2013.

Para la realización del análisis, me basé en las políticas públicas sobre cooperación internacional no reembolsable utilizadas en Ecuador. De la misma manera, fue necesario analizar la agenda de la gobernanza para el desarrollo a nivel internacional debido a que el proyecto que sirve como caso de estudio proviene de una agenda enfocada en el mejoramiento de las cadenas productivas, así como asistencia técnica al sector privado.

Entre los principales resultados, se identificó que existió un notable incremento en la coordinación de proyectos desde la creación de la SETECI en 2011. En particular, el Grupo BID, promotor del Proyecto FOMIN registró que un 41% de sus acciones en el país corresponden a esquemas de trabajo en forma de cooperación técnica. Estas cifras son alentadoras, aunque por debajo del 66% de proyectos armonizados que exige la Declaración de París, instrumento rector de la cooperación internacional.

Al mismo tiempo, el análisis de la alienación de la política de cooperación con la política de cambio de la matriz productiva fue positivo para la articulación de objetivos y estrategias a distintos niveles, generando así todo un esquema de diseño de política. Finalmente, a través del Proyecto FOMIN se evidencia que ha existido esfuerzos para alinear la cooperación no reembolsable a los objetivos nacionales, sin embargo, la articulación de mecanismos entre actores de la cooperación sigue siendo deficitaria.

Agradecimientos

A mi familia que siempre han estado presentes guiando cada paso de mi vida. A mi padre, Giovanni, por su sabiduría en la búsqueda de una sociedad más justa y meritocrática. A mi madre, Sandra, por sus consejos y cariño y finalmente, a mi hermana Arianne, por su continuo apoyo a mis estudios.

A todos Ustedes: ¡Gracias! Su apoyo permitió que este proyecto personal y profesional se vuelva realidad.

Introducción

Desde la crisis financiera de 2008, la cooperación internacional al desarrollo ha experimentado diversos cambios debido a las crisis presupuestarias de los países donantes, por tal razón, mecanismos tradicionales como la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) han visto reducidas sus contribuciones. En paralelo, la inclusión de nuevos actores de la sociedad civil y empresas privadas, así como la incorporación de esquemas de cooperación triangular entre donantes tradicionales y nuevos donantes, o también, el reconocimiento de la cooperación sur-sur (CSS) terminaron renovando los mecanismos de cooperación internacional, y finalmente impactando en el diseño de los proyectos de desarrollo.

De manera simultánea, en Ecuador se estaba experimentando un cambio al régimen de desarrollo impulsado durante el mandato de Rafael Correa (2007-2017). La Constitución del Ecuador de 2008 expresamente manifiesta la necesidad de un plan de desarrollo que articule las políticas y proyectos para alcanzar los desafíos al desarrollo, todo bajo la directriz de los objetivos de política del Estado. En tal sentido, el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) de 2009-2013 incorpora dentro de sus objetivos un apartado específico sobre la cooperación internacional, promoviendo una cooperación articulada a los objetivos del PNBV.

Posteriormente, la adhesión del Ecuador a la Declaración de París, así como la creación de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) y su Agenda Nacional de Cooperación de 2013, marcaron hitos en la concreción de una política pública para la cooperación internacional (SETECI 2013, 9-10).

Ante este escenario de realineamiento de la cooperación internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo estableció su Estrategia País (EBO) para el período 2011- 2017, estrategia que fue alienada al Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2009-2013. Como parte del Grupo BID, se encuentra el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), que actúa como proveedor de asistencia técnica para el sector privado en América Latina y el Caribe, concentrándose en los proyectos que necesitan aumentar el financiamiento, los mercados, las capacidades y los servicios básicos.

Bajo estos antecedentes, en 2014 inició el Proyecto EC-M1066 Mejora del acceso al mercado de micro y pequeñas empresas; este proyecto fue diseñado entre FOMIN y la Agencia de Promoción Económica del Municipio de Quito (CONQUITO) como ejecutor del proyecto. Este proyecto, que en adelante se denominará Proyecto FOMIN incluyó una intervención para mejorar la correspondencia entre la oferta y la demanda entre MiPymes con mercados y empresas ancla. Este proyecto presentó ciertas particularidades: por un lado, las ideas de la

intervención basadas en la mejora de las cadenas de valor como parte de la Agenda Nacional de Cooperación. Por otro lado, el proyecto pese a compartir lineamientos con la Agenda Nacional de Cooperación Internacional, finalmente termina siendo una intervención independiente coordinada entre FOMIN y CONQUITO, que pudo haber servido de articulación con otros programas de mejoramiento de cadenas de valor, como parte del fortalecimiento de la política de cooperación no reembolsable en Ecuador.

Capítulo 1. Marco Teórico

Analizar la gobernanza del desarrollo sostenible y su influencia sobre la política de cooperación no reembolsable puede hacerse desde un enfoque como el liberalismo institucional como paraguas teórico, según lo han propuesto autores como (Krasner 1982) y (Keohane y Nye 1988). En primer lugar, se realizó una breve exploración sobre la teoría del liberalismo en las relaciones internacionales, la cual incidió directamente sobre el tema de estudio (Viotti y Kauppi 2012). El debate de esta teoría permite analizar desde una perspectiva más amplia, los aportes y desafíos a la hora de tratar la problemática de la cooperación internacional. Por tanto, para efectos de análisis de la Cooperación Internacional (C.I), el institucionalismo neoliberal, aporta al debate con categorías analíticas y conceptuales relevantes que permiten entender el caso de estudio. En este sentido, se revisan conceptos como la interdependencia compleja y los regímenes internacionales, que desde un nivel macro aportan al análisis. Asimismo, al ser los programas de desarrollo una problemática de carácter global es necesaria una respuesta de tipo cooperativa, donde la gobernanza para el desarrollo sostenible sirva como herramienta para generar procesos que faciliten el tratamiento de temáticas globales tomando en cuenta a todos los actores del sistema internacional, como son: los Estados, los organismos internacionales, las empresas y fundaciones, así como las distintas representaciones de la sociedad civil (Ayllón 2014, 61-62).

1.1. Liberalismo institucional y la cooperación internacional al desarrollo

Existe una conexión entre los programas de desarrollo y la agenda internacional para la cooperación internacional, por tanto, la teoría del liberalismo institucional permite analizar las categorías conceptuales bajo las cuales se sostienen los proyectos de desarrollo, y específicamente la gobernanza para el desarrollo sostenible.

1.1.1. El liberalismo

A diferencia de las posiciones del realismo, concentrada mayormente en el poder y el balance de poder, los liberales se concentran en explicar las condiciones bajo las cuales se da la cooperación y cooperación en las relaciones internacionales (Viotti y Kauppi 2012). Así mismo, Robert Jervis considera a la posición realista como estado-céntrica enfocada en temas relativos a las amenazas a la seguridad nacional, el poder, y la maximización de intereses de los Estados en la arena internacional; en contraste, los liberales han estado más enfocados en las libertades individuales, temas de economía política internacional y las instituciones internacionales, como sucede con la corriente del liberalismo institucional (Jervis 1999).

De la misma manera, Viotti y Kauppi (2012) definen al liberalismo bajo cinco suposiciones:

I). Los Estados, así como los actores no estatales, los actores transnacionales son entidades importantes en la política mundial. En este sentido, el liberalismo promueve una imagen más pluralista con la participación de diversos actores en la política mundial; II). El liberalismo ve a la interdependencia económica, y otros tipos de interdependencia entre actores estatales y no estatales como de tendencia pacifista en el comportamiento de los Estados. Ante un mundo cada vez más interdependiente en distintas formas como: económica, social, cultural y políticamente, la participación de los estados, los organismos internacionales, las empresas multinacionales y los individuos juegan un papel importante al operar a través de redes o coaliciones. III). Para el liberalismo, la agenda de política internacional es extensa. Muchas temáticas relacionadas con la economía, aspectos sociales o ambientales son importantes para el liberalismo y son llevados al plano de problemas de seguridad, el cual ha estado marcado por una visión desde el realismo hacia lo militar. IV). Pasar de un enfoque de arriba hacia abajo hacia uno de adentro hacia afuera. Esto significa, dejar la visión realista de jerarquías, y usar un enfoque que examine los factores que en la relación estado-sociedad afectan las relaciones internacionales. V). Para el liberalismo, el trabajo analítico clave está en descubrir en qué condiciones la colaboración internacional puede ser alcanzada. El rol de las organizaciones internacionales es de vital importancia, por tanto, dentro del liberalismo, el institucionalismo analiza el impacto que las organizaciones internacionales puedan tener en los cálculos de interés de los Estados (Viotti y Kauppi 2012, 129-130).

1.1.2. Los regímenes internacionales

Los regímenes internacionales surgen como parte del estudio de la Teoría de la Cooperación Internacional. El propósito de la teoría está en entender la cooperación entre actores, llevado a cabo a través de instituciones internacionales en un sistema internacional anárquico sin autoridad centralizada. Bajo estos preceptos, Stephen Krasner definió a los regímenes internacionales como: “los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales, convergen las expectativas de los actores sobre una problemática específica” (1982,185).

Por lo tanto, los regímenes internacionales surgen como una respuesta a los desafíos de la gobernanza mundial contemporánea, y pueden ser entendidos a través de las instituciones internacionales. Es así como Robert Keohane describe a los regímenes internacionales como: “las normas que rigen los elementos de la política mundial y las organizaciones que ayudan a poner en práctica dichas normas” (Keohane y Nye 1988, 82-85). De esta manera, a través del institucionalismo se puede dilucidar las formas en que los Estados, y los actores no estatales

trabajan bajo un marco en común, como es el caso de las normas y organizaciones internacionales.

Los regímenes internacionales su importancia está en ser “mecanismos que faciliten acuerdos y promuevan una cooperación institucionalizada en distintas áreas de la política internacional, razón por la cual, hoy en día existen diversos tipos de regímenes internacionales en áreas como: económico, derechos humanos, medio ambiente” (Costa 2015, 29). De esta forma, como se ha mencionado anteriormente, para la corriente del liberalismo, aspectos como la cooperación internacional entre Estados es vital en un sistema internacional anárquico; además, el posicionamiento de diversas temáticas como el cambio climático, la financiación para el desarrollo han sido recogidos a nivel formal por organizaciones internacionales como Naciones Unidas o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y consecuentemente recogidos en diversos instrumentos internacionales como el Protocolo de Kioto (1997), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) o la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz (2011).

Una de las características más importantes del liberalismo es la cooperación entre actores del sistema internacional. Autores como Lancaster ven a la cooperación internacional como “un instrumento de la tendencia de los Estados a cooperar en la solución de los problemas de la interdependencia y la globalización” (Lancaster s.f. citado en Costa 2015, 30). Una de las ramas más desarrolladas es la cooperación internacional al desarrollo, la cual es definida como “el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte” (Gómez y Sanahuja s.f. citado en Boni Aristizábal 2010, 8).

1.1.3. Directrices de la cooperación internacional al desarrollo

Esta rama de la cooperación internacional ha sido muy importante para países en vías al desarrollo como el Ecuador, no obstante, la cooperación al desarrollo representa un desafío para el país debido a que ha sido catalogado como una nación de ingresos medios según el BM (Banco Mundial 2019). Esta razón tiene efectos directos sobre los programas de cooperación internacional al desarrollo, debido a que disminuye la financiación de programas desde el exterior. En el caso ecuatoriano, la política de cooperación internacional se sustenta bajo instrumentos internacionales como la Declaración de París (2005), cuyos preceptos están recogidos en la Agenda Nacional de Cooperación, elaborada por la Secretaría Nacional de Cooperación (SETECI 2013).

Los principios de la Declaración de París recogidos por la Agenda Nacional de Cooperación constituyen una de las anclas de la agenda internacional para la cooperación internacional al desarrollo. Esta declaración surgió con el fin de minimizar las deficiencias del sistema de cooperación internacional a través de la eficacia, coordinación y transparencia (Ruiz Sanjuán y Aram 2012).

Para efectos de análisis, se presenta los cinco principios de la Declaración de París:

Primero, apropiación: Los países socios (receptores) ejercen autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo. Segundo, alineación: Los países donantes (países desarrollados) basan su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. Tercero, armonización: Acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces. Cuarto, gestión orientada a resultados: Administrar los recursos y mejora de las tomas de decisiones orientadas a resultados. Finalmente: Mutua responsabilidad: Socios y donantes son responsables de los resultados del desarrollo (Declaración de París citado en Costa 2015).

1.2. Gobernanza para la cooperación y las políticas públicas. La gobernanza interactiva

La gobernanza tiene sus bases en la interdependencia social, por lo tanto, la gobernanza social moderna debe buscar acuerdos entre actores públicos como privados para solventar los problemas sociales. Anteriormente, existía una unidireccionalidad en las interacciones entre gobernantes y gobernados, situación que ha cambiado actualmente. Para Jan Kooiman un sistema de gobernanza interactiva es definido como:

El conjunto de interacciones tomadas para resolver problemas sociales y crear oportunidades sociales; incluida la formulación y aplicación de principios que guían las interacciones y cuidan las instituciones que permiten controlarlos (Kooiman 2008, 20).

Esta aproximación de la gobernanza interactiva está basada en dos suposiciones: la primera, que las sociedades están gobernadas por una mezcla de esfuerzos tanto públicos, privados como de la sociedad civil, por lo que, este enfoque sugiere que los actores terminan restringidos a estructuras de la gobernanza. Y como segunda suposición, que existen notables diferencias entre gobernanza, formulación de políticas, y administración. Según Kooiman, la gobernanza hace referencia a tendencias a largo plazo, basándose en la evaluación de instituciones y la discusión de los valores que se deberían alcanzar. En contraste, la política y administración pública son iniciativas intervencionistas enmarcadas bajo un sistema de gobierno. Lo importante, es que las autoridades políticas poseen diversas formas de generar esta gobernanza interactiva al crear normativa que puede terminar generando los cambios políticamente preferidos

por la sociedad (Kooiman 2016, 8).

Para ser específicos, el campo de la cooperación internacional cuenta con su propia gobernanza. Bajo esta línea, Bruno Ayllón establece que la gobernanza es posible y legítima, si se cuenta con una amplia participación de actores en los procesos. El autor considera que este tipo de gobernanza difiere de las formas tradicionales de gobernanza donde los sujetos apenas participan, por lo tanto, este tipo de gobernanza abre espacios para la participación de actores como: organizaciones de la sociedad civil, comunidades científicas, medios de comunicación y empresas transnacionales (Ayllón 2014).

Ayllón, al mismo tiempo considera que la visión de la gobernanza mundial ha sido predominantemente de tipo prescriptiva-descriptiva. Esto significa que se ha buscado una buena gobernanza en base a las prescripciones que desde organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), o el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) para que los países cumplan con los principios de eficacia parte de la Declaración de París. Para el autor, es importante que dada la interdependencia que existe hoy en día en diversos ámbitos, es urgente:

más y mejores normas estándares y procedimientos mancomunados en clave de gobernanza para asegurar la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo y una mejor distribución de los costos y beneficios de una globalización a todas luces asimétrica, y, en consecuencia, injusta. En otros términos, se necesita instituciones para la gobernanza global del desarrollo en todas las dimensiones del quehacer humano y mecanismos, como la cooperación internacional, para propiciarla (Ayllón 2014, 63).

De la misma manera, otro factor importante del estudio de caso es con respecto a la política de cooperación. Tradicionalmente, a la CID se la suele ubicar como un instrumento de la política exterior de los países que buscan la promoción de los intereses del país donante, así como la ayuda al desarrollo del país receptor. Para esto, la ayuda se concreta de diferentes maneras sea a través de: apoyo técnico, financiación concesional, preferencias comerciales y el diálogo político. Sin embargo, hay criterios quienes sostienen que: “para generar un verdadero impacto y autonomía de los países receptores, es importante que la cooperación internacional sea coherente con otras políticas de los países desarrollados como: la fiscalidad internacional, medio ambiente, acceso a la innovación científica y tecnológica” (Ayllón 2014, 64-65).

Si bien no existe una política pública global en torno a la cooperación, lo que sí ha existido es diversos llamados para unificar esfuerzos en la generación de una agenda para el desarrollo.

Según Olivie y Sorroza, la cooperación internacional se ha caracterizado por tener una visión táctica y de corto plazo. Esto significa que, hay una diversidad de proyectos de cooperación que se encuentran descoordinados y dispersos, generando así, la necesidad de reformar esta visión de la Ayuda al Desarrollo por una más inclusiva que permita conjugar los flujos provenientes de AOD con actividades comerciales y financieras entre los países donantes y receptores. En los últimos años, han existido distintos esfuerzos desde la comunidad internacional para mejorar esa coordinación entre actores de cooperación internacional, como sucedió en 2011 con la Agenda de Busan al incorporar criterios de eficiencia. No obstante, como sugieren estas autoras, para alcanzar una mayor armonización de las políticas de cooperación es necesario se aplique una mayor coherencia de las políticas que trazan los países donantes hacia los objetivos de desarrollo establecidos por los países receptores (Olivie y Sorroza 2006, 18).

1.2.1. Gobernanza y desarrollo

Estos dos términos han estado históricamente relacionados con el cumplimiento de metas sociales y ambientales fijadas a través de las distintas conferencias de Naciones Unidas. En efecto, el concepto de desarrollo sostenible está relacionado con tres dimensiones: objetivos económicos, sociales y ambientales mundiales. Hoy en día, los esquemas de cooperación se han ampliado, pasando de la cooperación tradicional (países norte-sur) hacia nuevos esquemas de cooperación sur-sur (CSS) y asociaciones en las que participa la sociedad civil, empresa privada y fundaciones. Hay autores que consideran existe un mayor monitoreo de problemas sociales y ambientales desde organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil que ha generado un marco normativo compartido, no obstante, la creación de estos espacios de interacción con la sociedad civil, no han ido a la par de una mayor participación de los países en vías de desarrollo en la toma de decisiones (Alonso 2015).

Justamente en un contexto de globalización donde la interdependencia económica entre naciones es cada vez más fuerte, el rol del Estado pierde fuerza en el ejercicio de su soberanía. Por tal motivo, existen posicionamientos académicos que sugieren que la cooperación debe centrarse en “extender esa soberanía, con el fin de ampliar el espacio de políticas” (Ocampo 2015, 36). En virtud de aquello, José Antonio Ocampo esboza tres objetivos básicos de la cooperación: primero el manejo de la interdependencia entre naciones, segundo la promoción de normas y criterios sociales comunes y la prestación asociada de un nivel mínimo de servicios sociales para todos los ciudadanos del mundo. Y tercero, la reducción de las desigualdades internacionales, en especial los diferentes niveles de desarrollo económico entre los países.

Estos tres conceptos sirven como guías para entender el concepto de la cooperación internacional, todas ellas, son distintas en términos conceptuales. Por ejemplo, el primer objetivo tiene una correlación con aspectos económicos, es decir, en la búsqueda de la eficiencia para que no haya carencia ni abundancia en la provisión de bienes y servicios públicos, que se caracterizan por ser de no exclusión y no rivalidad.

En cuanto al segundo y tercer objetivo, Ocampo menciona que estos no están relacionados a la eficiencia de la economía, sino más bien a la equidad entre naciones. Por tanto, como se muestra en la Tabla 1, el Estado juega un papel importante en la provisión de los objetivos 2 y 3 bien sea en la provisión de bienes y servicios para sus habitantes, y también en el cumplimiento de metas como la reducción de la desigualdad a nivel internacional, utilizando incluso formas de cooperación privada.

En este sentido, el Objetivo 3, enfocado en la reducción de desigualdades a escala internacional resulta útil para este análisis debido a que es indispensable a nivel local que los países adopten políticas que permitan reducir estas desigualdades. Para esto, transferencias de recursos en forma de AOD, de fondos de cohesión y créditos para las naciones en vías de desarrollo, son mecanismos que ayudan a mitigar las diversas desigualdades que, producto de la globalización existen entre naciones (Ocampo 2015, 35-36). Esta tipología permite entender los objetivos que persigue la cooperación internacional, los cuales, históricamente han estado relacionados con la gestión de la interdependencia. A continuación, la tabla 1 resume los objetivos de cooperación expuestos anteriormente:

Tabla 1.1. Objetivos de la Cooperación Internacional

	Bienes Públicos Mundiales (BPM)	Bienes Sociales Universales	Cooperación al desarrollo
Objetivo	Gestión de la interdependencia	Promoción de normas y criterios sociales comunes	Reducción de las desigualdades internacionales
Meta básica	Eficiencia	Igualdad de los ciudadanos	Igualdad de los países

Pedido de cooperación	Acciones colectivas para gestionar la interdependencia	Adopción y supervisión de normas y estándares comunes	Normas asimétricas, transferencia de recursos financieros, ampliación del espacio de política
Relación con la soberanía nacional	Soberanía responsable	Soberanía tradicional, integrada en los valores tradicionales	Soberanía tradicional, dentro de los límites de la interdependencia

Elaborado por el autor a partir de Ocampo (2015).

Por tanto, ante un contexto internacional de mayor interdependencia gracias a la globalización, se vuelve necesaria una cooperación que mejore la forma que los Estados ejercen la soberanía. Por tanto, el ejercicio de la soberanía justifica la importancia del desarrollo de una política de cooperación internacional enfocada en tratar las asimetrías que hoy en día caracterizan al sistema internacional, las cuales son:

Las tecnológicas y productivas, que se relacionan con el hecho de que el progreso tecnológico se ve altamente concentrado en unos pocos países desarrollados, y su difusión es imperfecta y más costosa debido al pago de derechos de propiedad intelectual.

Las financieras y macroeconómicas, que se vinculan al hecho de que el sistema monetario mundial se basa sobre las monedas nacionales o regionales de los países desarrollados y que existe un grado significativo de segmentación del mercado financiero que limita el espacio de maniobra de los países en desarrollo para adoptar políticas macroeconómicas contracíclicas.

Las asimetrías en el grado de movilidad de los factores de producción, en particular la limitada movilidad de la mano de obra no especializada respecto de la especializada y, sobre todo, del capital (Ocampo 2015, 35-36).

1.2.2. Las brechas de la gobernanza: política pública global

Existen diversas interpretaciones sobre el estadio actual de la gobernanza, que para autores como Weiss da la impresión de cobertura, pero con muy poco efecto. La gobernanza es una “combinación de ideas, valores, reglas y prácticas a nivel formal e informal que proveen un mejor orden, a diferencia si estas dependieran de estructuras formales”. Además, la gobernanza mundial debe concentrarse en “esfuerzos colectivos que permitan identificar, entender y direccionar problemáticas mundiales que van más allá de las capacidades individuales de los Estados para resolverlos”. Por lo tanto, nos quedaremos con lo expuesto por Weiss que, la gobernanza mundial resulta: Primero, esfuerzos colectivos para identificar,

entender y direccionar problemas mundiales que van más allá de las capacidades individuales de los Estados y segundo, es un intento dentro del sistema internacional para proveer servicios de tipo gubernamental y bienes públicos en la ausencia de un gobierno mundial (Weiss 2013, 9-10).

El autor y ha señalado, sostiene que la gobernanza mundial es mejor verla a través de cinco lentes o brechas: conocimiento, normas o leyes, políticas, instituciones y conformidad. Para efectos de esta investigación, se tomará en consideración a la gobernanza desde una visión de las políticas públicas. Esta propuesta, a diferencia de otros textos propone que a las políticas públicas se las vea bien como adaptaciones o innovaciones de política. Esto significa:

Si van a ser adaptaciones en la política pública, en orden para cumplir con los nuevos e inesperados retos y requerimientos dentro de un marco existente.

Si van a ser innovaciones en política pública, que son necesarias porque los desafíos no pueden ser acomodados dentro de un marco existente, pero requieren de un enfoque de política totalmente nuevo (Weiss 2013,15).

1.2.3. Más allá de la ayuda. El sistema de cooperación para el desarrollo

Dos factores han marcado a la AOD en los últimos tiempos, por un lado, el consecuente deterioro de la AOD a nivel internacional a nivel de flujos financieros en comparación con las remesas o la Inversión Extranjera Directa (IED) ha sido visible en los últimos tiempos sobre todo en los países de renta media (PRM). Y, por otro lado, “el aspecto más importante de la ayuda no es tanto el volumen de recursos que moviliza, cuanto su papel como incentivo para promover cambios o como medio para apalancar recursos adicionales en los mercados” (Kharas et. al citado en Alonso 2015, 169), son dos factores que marcan la importancia de la ayuda en la elaboración de una futura agenda de desarrollo.

Según Alonso, se han presentado diferentes “mecanismos innovadores de financiación”, entre los cuales están nuevos mecanismos de ayuda para fortalecer el apalancamiento de recursos a través de garantías y de otro tipo de instrumentos financieros a través de asociaciones público-privadas y de instituciones financieras de desarrollo, como es el caso de FOMIN. Para el autor, existe una fuerte relación entre la provisión de bienes públicos globales con el desarrollo, con efectos mayores que los programas de ayuda, sin embargo, resulta difícil calzar las agendas de la AOD con la de los bienes públicos internacionales. Por tanto, ante un panorama internacional de desarrollo heterogéneo, lo importante es generar agendas simplificadas con perspectiva integral- involucrando a países en vías de desarrollo y

desarrollados a través de una política global de desarrollo (Alonso 2014, 180-181).

1.3. Proyecto FOMIN. Intervenciones en las cadenas de valor como estrategia de desarrollo del sector privado

El trabajo de Pietrobelli y Staritz (2013), da cuenta de las recientes intervenciones de organismos internacionales, como de agencias nacionales en el desarrollo del sector privado, tomando en cuenta su integración a las cadenas de valor globales.

Un mejor entendimiento de las motivaciones, así como de la gobernanza de las cadenas de valor, permitirá que futuras intervenciones en esta temática sean más efectivas. Para los autores, las intervenciones realizadas por donantes demuestran haber tomado enfoques muy amplios, lo que implica una posible pérdida del enfoque de la intervención. Este documento analiza algunas intervenciones realizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo sobre la temática en cuestión, resaltando el enfoque de estas intervenciones en buscar mejorar las condiciones de acceso a mercados y generar oportunidades para empresas pequeñas y medianas. Este tipo de intervenciones, denominadas intervenciones tradicionales son muy utilizadas en países en vías de desarrollo debido a que éstas no se encuentran plenamente integradas en las cadenas globales de valor. Para esto, Pietrobelli y Staritz sugieren tres tipos de intervenciones dependiendo del contexto y la finalidad de la propuesta:

Para fortalecer el eslabón más débil, y direccionar un posible cuello de botella en la cadena (por ejemplo, mejorar las capacidades de los proveedores de insumos locales)

Para fortalecer los vínculos entre las empresas y hacer a la cadena más productiva (ejemplo: mejorar los flujos de conocimiento y recursos entre empresas locales con intermediarios o empresas líderes).

Para crear nuevos o alternativos eslabones en la cadena, y conseguir vincular las empresas locales con las cadenas de valor global, o con nuevas empresas líderes y mercados finales (Pietrobelli y Staritz 2013).

Como parte de los ejemplos de intervenciones en mejoramiento de cadenas productivas, Pietrobelli y Staritz presentan una sistematización que ayude a formuladores de política, como a lectores entender los tipos de proyectos de desarrollo en materia de cadenas de valor que el BID ha realizado. Esta sistematización permite entender la lógica y objetivos del proyecto FOMIN, objeto de esta investigación:

Tabla 1.2. Ejemplos típicos de proyectos del BID sobre Cadenas de Valor

	PYMES en Agricultura	Empresas de manufactura grandes	RSE y énfasis en el medio ambiente
Beneficiarios	PYMES y pequeños productores, sectores de la agricultura y relacionados, cadenas locales a globales.	Empresas medianas y grandes, sector manufacturero, enfoque en cadenas globales.	PYMES, cadenas locales a globales de compradores más grandes.
Patrones de compromiso	Principalmente proyectos de encadenamientos de valor (una empresa líder del proyecto)	Proyectos de vinculación de la cadena de valor (también adecuados para empresas líderes del proyecto).	Proyectos de vinculación de la cadena de valor (también adecuados para empresas líderes del proyecto).
Campos de acción	Principalmente encadenamientos de servicios, negocios	Servicios, vínculos comerciales.	Entorno empresarial, mejora de los estándares.
Actualización de los objetivos relacionados	Integración en la cadena de valor, mejoras en productividad y calidad, actualización de procesos y productos.	Diversificar mercados, eficiencia de procesos.	Diversificar mercados.
Objetivos de la cadena de valor	Vínculos débiles, nuevos y fortalecidos	Fortalecer vínculos empresas	Vínculos débiles, nuevos y fortalecidos

Consideraciones amplias	En diferentes grados, se centran en los vínculos horizontales, las asociaciones empresariales y las instituciones públicas y privadas	Vínculos horizontales, sistema innovación	
Consideraciones de desarrollo	Principalmente reducción de la pobreza	Ecoeficiencia	Responsabilidad Social Empresarial (RSE)
Ejemplos	Orquídeas en Guatemala; leche en Ecuador; sésamo en Bolivia; frutas en Brasil; agricultura y turismo en República Dominicana.	Transferencia de tecnología y ecoeficiencia en Brasil.	Cadenas de valor sostenibles / RSE en Argentina.

Fuente: Desafíos para las Intervenciones en las Cadenas de Valor en América Latina. (2013).

1.4. Estrategia Metodológica

Este trabajo es un estudio de caso de tipo explicativo que busca explicar la causa de un fenómeno social, en este caso, la política pública de cooperación no reembolsable apoyándose de un proyecto de desarrollo enfocado en el mejoramiento de las cadenas de valor para los habitantes de un sector desatendido del DMQ. Esta investigación, también busca evidenciar la articulación de intereses, metas y objetivos de política entre actores públicos, del BID-FOMIN, la Agenda de Cooperación Internacional de la SETECI.

Como técnicas de investigación se apoyó en la revisión documental del proyecto para identificar el cumplimiento de los principios del Marco de Acceso del FOMIN, en particular atención a la función número 5 respecto a:

Estimular el desarrollo del sector privado para crear oportunidades de negocios sostenibles entre pequeños productores y PYMES. Así mismo se revisará el cumplimiento del proyecto con respecto a los objetivos de cooperación internacional trazados desde la política nacional, en específico la política 10.5 de la Estrategia Nacional para el Cambio de Prioridades de la Cooperación Internacional que se refiere a: Fortalecer la economía popular y solidaria, y las

micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) en la estructura productiva (SETECI 2013).

Al mismo tiempo, se realizó una revisión hemerográfica con respecto a la presentación, y consecución de objetivos del proyecto entre los años 2014-2017 en los principales periódicos de la ciudad de Quito. Como parte de la estrategia metodológica se ha elaborado una matriz de variables que permita sistematizar la investigación en base a dos objetivos principales: Primero: Analizar la gobernanza de la cooperación no reembolsable dentro del proyecto FOMIN y segundo, evaluar la política de cooperación internacional del Ecuador a través del proyecto FOMIN. Para esto, se ha recolectado información de la base de datos de FOMIN y BID LAB, así como de la página web de CONQUITO con la finalidad de entender los objetivos detrás de esta intervención. A pesar de la obligación por ley, que estos organismos tienen de entregar información de proyectos ya ejecutados, el Proyecto FOMIN cuenta con un repositorio limitado, del cual no hay información disponible de evaluaciones finales sobre esta intervención.

Capítulo 2. Análisis de la gobernanza del desarrollo sostenible en el Proyecto FOMIN

La gobernanza puede ser vista como una combinación de ideas, valores, prácticas y organizaciones formales e informales que proveen un mejor orden, que si dependiera puramente de regulaciones y estructuras con la característica que a nivel local, la gobernanza puede ser identificada a través de redes informales y formales de coordinación, sumado a la capacidad coercitiva de las autoridades estatales; y en contraste, a nivel internacional, existe muy poca capacidad para asegurar el cumplimiento de acciones colectivas, a pesar del orden estabilidad que sostiene el sistema mundial (Weiss 2013, 9-10).

Una de las principales problemáticas de la gobernanza para el desarrollo es asegurar que exista coherencia entre las agendas nacionales con las metas globales del desarrollo sustentable; en la ausencia de una autoridad supranacional es indispensable la coordinación de las acciones nacionales mediante la cooperación internacional. Como primera parte, se analizó el alcance de la gobernanza del desarrollo sostenible a través del texto de Ocampo (2015), para de esa manera, entender el estado de la cooperación internacional en Ecuador. Y, en segundo lugar, el estudio de Weiss (2013) sobre las brechas de la gobernanza, permite explorar a la gobernanza para la cooperación internacional, y comprobar si han existido innovaciones o adaptaciones desde la política para hacer frente a esta temática.

2.1. Primera parte: Gobernanza del desarrollo sostenible. La cooperación en el sistema internacional

Para efectos de esta investigación, se concentró en el tercer objetivo de la cooperación internacional desarrollado por Ocampo visto en el apartado anterior del marco teórico referente a: reducir las desigualdades a nivel internacional, el cual permite entender la importancia de los fondos de AOD y fondos privados en la mitigación de las desigualdades entre naciones. En este sentido, el autor definió seis criterios para el diseño de un mejor sistema de gobernanza, de los cuales, se ha escogido el primero sobre “subsidiariedad” con el fin de comprender el estado de la cooperación en Ecuador a través del Reporte de la OCDE 2011 sobre la cooperación en Ecuador.

2.1.1. Subsidiariedad

En primer lugar, el concepto de subsidiariedad implica:

no sólo respetar el espacio de políticas de las naciones, sino también en utilizar las capacidades del Estado nacional para implementar los acuerdos internacionales, en lugar de crear organizaciones que reemplacen la toma de decisiones y la formulación de políticas del

país (Ocampo 2015, 42).

Este criterio da una aproximación teórica para entender los criterios de evaluación de cooperación realizados por la OCDE, específicamente al criterio de *Alineamiento*, creado desde el Comité para la Ayuda al Desarrollo (CAD). Este organismo ha sido clave a la hora de delinear la agenda de la cooperación internacional a nivel internacional por tener entre sus miembros a la mayor parte de países donantes. La Declaración de París, documento clave de la cooperación al remarca que: “los donantes se comprometan a proporcionar la cooperación técnica de manera coordinada con las estrategias y programas del país socio”; así también destaca que: “al menos el 50% de los flujos de cooperación técnica se ejecuten a través de programas coordinados que sean coherentes con las estrategias nacionales de desarrollo” (OECD 2011, 9). Por tanto, este informe da cuenta la importancia de la cooperación técnica enfocada en el fortalecimiento de las capacidades- materia al cual está referido el caso de estudio del Proyecto FOMIN.

Este informe permite sintetizar el estado de la cooperación técnica en el Ecuador. Por una parte, el indicador 4 de este reporte busca demostrar si la cooperación técnica de los donantes se la realiza de acorde al modelo de fortalecimiento de capacidades del país. En el caso ecuatoriano, al año 2010 el 54% del total de fondos de cooperación técnica son coordinados, resaltando socios como Alemania, Bélgica y el Banco Mundial, los cuáles casi en la totalidad de sus programas de cooperación fueron coordinados. En el caso particular del BID- entidad a la que pertenece FOMIN- esta relación fue menor, con 55% de programas coordinados (OECD 2011, 9).

Tabla 2.1. ¿En qué medida está la asistencia técnica coordinada con los programas nacionales?

	Cooperación técnica coordinada (millones de USD) a	Total cooperación técnica (millones de USD) b	Año 2010 (%) c = a / b
Alemania	8	8	99%

BID	2	4	55%
Banco Mundial	0	0	100%
Bélgica	2	3	74%
España	3	3	100%
Estados Unidos	13	28	48%
Fondo Mundial	0	0	--
Francia	0	0	0%
Instituciones de la UE	1	1	99%
Italia	0	0	3%
Japón	0	4	0%
Naciones Unidas	8	18	47%
OEA	0	1	13%
Total	38	70	54%

Fuente: Reporte Efectividad de la Ayuda OCDE (s.f.).

Otro elemento importante de este informe tiene que ver con el uso de disposiciones comunes. Esto quiere decir que, si entre países donantes y países socios existe una armonización de criterios, se mejora la eficiencia de la cooperación. Según la Declaración de París, uno de los niveles de armonización de criterios es a través del: Uso de disposiciones comunes dentro de los enfoques programáticos (EP). Lo importante de este enfoque es definir responsabilidades: por una parte, los países socios deben responsabilizarse en establecer los programas, proyectos, y las políticas adecuadas para el país, como es la política de cooperación del Ecuador durante el período 2011-2015. Y, por otro lado, los donantes deben valerse de los sistemas locales para el diseño y ejecución de los programas, como sucede con la Agenda

Nacional de Cooperación articulada al Plan Nacional del Buen Vivir. Lo deseable con todo esto, es que exista responsabilidad compartida (países socios con países receptores) con la finalidad de armonizar y procedimientos y así mejorar la eficiencia de la ayuda internacional al desarrollo.

Siguiendo lo ya expuesto, según este informe de la OCDE en Ecuador, sólo el 15% de los fondos para cooperación internacional han utilizado mecanismos de coordinación, cifra inferior a la meta de 66% que se había establecido. Bajo este enfoque, en la Tabla se evidencia que la cooperación técnica del BID en Ecuador, al menos en el período de evaluación del informe (2005-2010) no registra un enfoque programático. Si bien el Proyecto FOMIN corresponde al año 2011, los lineamientos de trabajo del BID en Ecuador están enmarcados bajo el PNBV 2009 y la Estrategia País de este organismo. Finalmente, estos indicadores son un punto de partida para entender el contexto de la cooperación internacional tanto a nivel internacional como local bajo el cual se desarrolla el proyecto FOMIN.

A continuación, la Tabla 4 expone en cifras cuánta ayuda ha sido concebida bajo criterios de Enfoque Programático, de acorde al Informe OCDE.

Tabla 2.2. ¿Cuánta ayuda se basa en programas?

	Enfoques Programáticos (EP)			Total desembolsado (millones de USD)	2005 (referencia)	2007 (referencia)	2010 (%) e=c/d
	Apoyo presupuestario (millones de USD)	Otros enfoques EP (millones de USD)	Total (millones de USD) c=a+b				
Alemania	0	0	0	14	-	-	0%
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	0	0	0	4	-	-	0%
Banco	0	0	0	5	-	-	0%

Mundial							
Bélgica	2	1	3	12	-	-	25%
España	0	0	0	24	-	-	0%
Estados Unidos	0	0	0	40	-	-	0%
Fondo Mundial	0	4	4	4	-	-	100%
Francia	0	0	0	0	-	-	0%
Instituciones de la UE	11	0	11	24	-	-	46%
Italia	9	0	9	9	-	-	96%
Japón	0	0	0	18	-	-	0%
Naciones Unidas	0	1	1	28	-	-	5%
OEA	0	0	0	1	-	-	0%
Total	22	7	28	183	-	-	15%

Fuente: Reporte de Efectividad de la Ayuda OCDE (s.f.).

Finalmente, este capítulo revela varios desafíos que la cooperación internacional al desarrollo enfrenta. Es destacable que a nivel internacional exista el compromiso por reducir las desigualdades internacionales entre naciones, producto de la interdependencia económica y la misma globalización. No obstante, como reflejan las cifras anteriores, el estado de la cooperación técnica no reembolsable demuestra todavía el desafío de articular criterios entre los países donantes con el país receptor. Es imperante que se persista en la sincronización de criterios, aplicando la normativa del CAD a través de la armonización y subsidiariedad debido a que sólo uno de cada ocho proyectos de cooperación utiliza mecanismos de coordinación nacionales.

Por otra parte, al analizar la gobernanza de la cooperación a través de los criterios de Weiss

sobre las brechas de la gobernanza, es evidente que la gobernanza de la cooperación al desarrollo está regida por resoluciones y declaraciones, más no por tratados que generan obligatorio cumplimiento a los Estados. De esta forma, al revisar el Proyecto FOMIN, sus postulados son similares a los de la agenda mundial para el desarrollo, así como los propios de la SETECI, en aspectos tales como: el fortalecimiento de las cadenas de valor, o la mejora de capacidades técnicas para emprendimientos. Es indispensable para que proyectos de este tipo, promovidos desde multilaterales como el FOMIN, los cuales persiguen el mejoramiento de las cadenas de valor sean tomados en cuenta por los organismos de gobierno encargados de la cooperación internacional, para evitar una desarticulación de esfuerzos en la consecución de los objetivos de desarrollo nacionales.

2.2. Segunda parte: Brechas de la gobernanza: innovaciones o adaptaciones de política

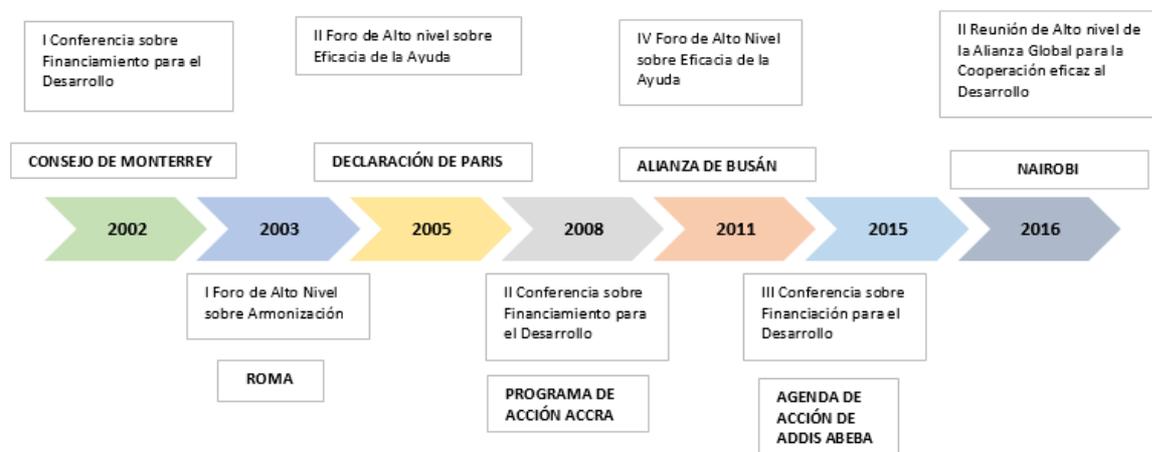
El caso de estudio permite poner a prueba las aproximaciones sobre la gobernanza de la cooperación internacional, y en específico, para los proyectos de desarrollo enfocados en el acercamiento con el sector privado. En cuanto a los resultados, El proyecto FOMIN cumple con lo expuesto por Weiss de ser un tipo de política proveniente de la gobernanza para el desarrollo de tipo suave (*softlaw*) debido a que está sustentado en declaraciones y resoluciones, más no en tratados o convenciones (*hardlaw*) (Weiss 2013).

Siguiendo con el análisis del objetivo, uno de los propósitos está en evidenciar si la cooperación internacional como política pública global corresponde a una innovación o adaptación de política, según Weiss:

es útil tener en cuenta la distinción entre adaptaciones en política para hacer frente a nuevos e inesperados retos dentro de un marco amplio y existente, de un lado, y de innovaciones en política que son requeridos porque los desafíos no se pueden acomodar dentro de un marco existente, pero requieren de enfoques de política totalmente frescos, en otra parte (Weiss 2013, 105-106).

En el siguiente gráfico, se hace un recuento de las principales declaraciones y agendas que han marcado la gobernanza para el desarrollo sostenible durante las últimas dos décadas.

Gráfico 2.1. Línea de tiempo de la agenda internacional para el desarrollo sostenible



Elaborado por el autor con datos de la Agenda Nacional de Cooperación (s.f.).

En este caso, el proyecto FOMIN es una adaptación en política, como menciona Weiss (2013), es decir, son adaptaciones para cumplir con retos inesperados dentro de un marco existente, que es el de la gobernanza para el desarrollo sostenible. En otras palabras, la inclusión del sector privado en los planes y metas de instituciones internacionales y de agencias de cooperación como socios para alcanzar los objetivos de desarrollo, es un trabajo que precede desde la creación de los Objetivos del Milenio en el 2000, amplificados y tecnificados a través de las distintas cumbres internacionales mencionadas anteriormente.

A nivel local, se evidencia estas agendas de la gobernanza para el desarrollo sostenible en las políticas de cooperación que se formulan desde las instancias correspondientes, para el caso local, correspondían a AGECI, luego a SETECI y el Ministerio de Relaciones Exteriores. En este caso de estudio, el Proyecto FOMIN está contemplado dentro del portafolio de cooperación técnica de FOMIN bajo la línea de desarrollo de capacidades y acceso a mercados; y por otra parte, dentro de los documentos del proyecto de estudio, se describe brevemente que el área de trabajo de FOMIN corresponde a la cooperación técnica. Según la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID (OVE), dentro de la cartera de proyectos del BID en Ecuador apenas el 1% de las operaciones durante 2012- 2017, fueron a cooperación técnica (Office of Evaluation and Oversight 2013, 9).

Está contemplado dentro del portafolio de cooperación técnica de FOMIN el desarrollo de capacidades y acceso a mercados, área de intervención, la cual consta como una de las líneas de trabajo de la Agenda Nacional de Cooperación (ANE) de la SETECI. En el caso específico del Proyecto de estudio, en la documentación disponible del proyecto no cuenta con una

especificación sobre a qué políticas de cooperación responde, o si existe algún tipo de alienación a ciertos criterios de la política de cooperación ecuatoriana. De esta manera, se evidencia una desconexión entre los proyectos vinculados a un organismo multilateral como FOMIN y los organismos de gobierno encargados de la cooperación, como fue el caso de SETECI.

Por un lado, el proyecto cumple con los lineamientos de la gobernanza para el desarrollo sostenible, sobre todo en lineamientos y objetivos generales de áreas como la financiación al desarrollo y el desarrollo de cadenas de valor regionales como temáticas parte de diversas conferencias y agendas parte de la gobernanza para el desarrollo sostenible, situación observada en la matización de los objetivos del proyecto FOMIN. Y, por otra parte, a pesar de los esfuerzos desde el Grupo BID por promover la cooperación técnica, finalmente, este tipo de proyectos tienen una falta de coordinación con los organismos y agentes públicos reflejados en la inexistente vinculación de los objetivos de esta intervención con los objetivos de política nacional, a pesar de compartir similares agendas de intervención en los proyectos.

Tabla 2.3. Lineamientos de la gobernanza del desarrollo sostenible en el Proyecto FOMIN

PROYECTO FOMIN		
Lineamientos de la gobernanza	Inclusión del sector privado Eficacia de la cooperación Vinculación de empresas pequeñas a las cadenas de valor	Conferencia de Monterrey Alianza de Busan Agenda de acción de Addis Ababa
Lineamientos del organismo multilateral	Promover la inclusión financiera Fomentar actividades productivas que mejoren las condiciones de vida de la población rural e impulsen la generación de valor agregado Competitividad e innovación,	Estrategia País Áreas de intervención: Acceso al financiamiento Desarrollo rural Áreas de diálogo

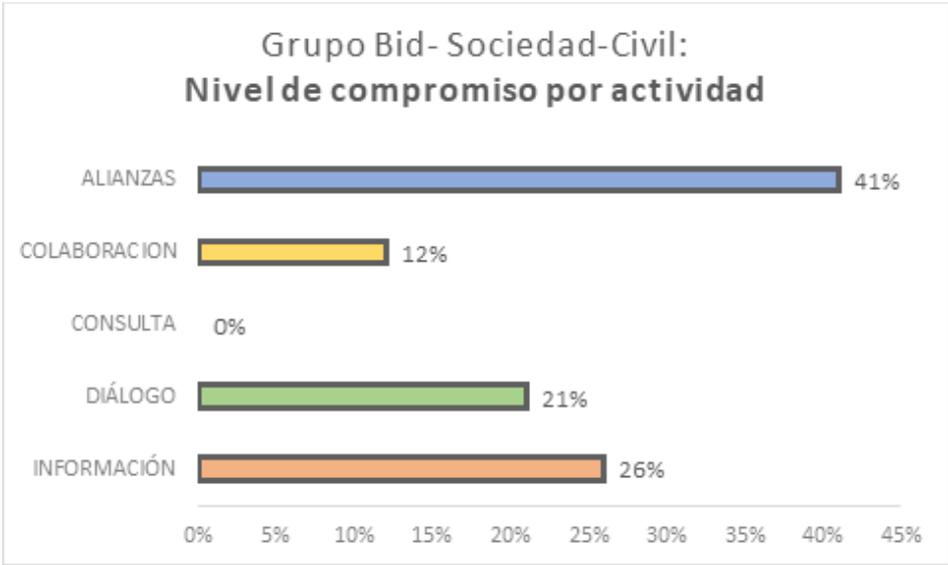
	principalmente en temas de fomento a la inversión en innovación del sector privado y al emprendimiento.	Marco de Acceso FOMIN. Agenda: Conectando pequeñas empresas a las cadenas de valor
Lineamientos del Programa	<p>Componente 1: Mejorar los sistemas de información sobre la oferta y demanda de mercado.</p> <p>Componente 2: Fortalecimiento de las capacidades, habilidades y mejora de la productividad de los pequeños productores y PYMES.</p> <p>Componente 3: Desarrollo de nuevas oportunidades comerciales con mayor valor agregada</p>	Agenda: Conectando pequeñas empresas a las cadenas de valor
Tipo de Cooperación	Cooperación técnica	Agenda Nacional de Cooperación SETECI
Actores involucrados	<p>FOMIN CONQUITO</p> <p>IEPS</p> <p>Empresas ancla Pequeños empresarios y campesinos del noroccidente de Quito</p>	

Elaborado por el autor a partir de Proyecto EC-M1066 (2014).

La cooperación técnica al asistir a los mercados no competitivos del noroccidente del DMQ a que puedan integrarse plenamente a las cadenas de valor, representa un caso de estudio del impacto de los proyectos de desarrollo, y en específico, de la cooperación no reembolsable con enfoques en el sector privado Según el Reporte Grupo BID y la Sociedad Civil 2014-2015, este organismos multilateral cuenta con cinco niveles de compromiso, de los cuales el Proyecto FOMIN responde al nivel de alianza, por tratarse de una cooperación técnica con la sociedad civil. Para el caso ecuatoriano, el Cuadro 1 evidencia que durante el período 2014-2015 el 41% de acciones del BID fueron en forma de alianzas, es decir, en forma de cooperación técnica, además, el Cuadro 2 muestra que de estas alianzas el 86% corresponden a proyectos y cooperaciones técnicas donde los organismos de la sociedad civil estuvieron involucrados en la ejecución (BID 2015, 20-21).

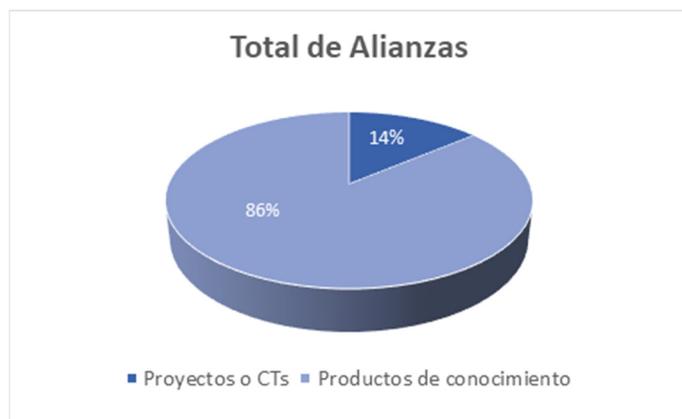
A continuación, los cuadros 1 y 2 exponen el trabajo del Grupo BID en base a los distintos mecanismos de trabajo que ha implementado con la sociedad civil.

Gráfico 2.2. Nivel de compromiso por actividad



Elaborado por el autor con base al reporte Grupo BID y la Sociedad Civil (2014-2015).

Gráfico 2.3. Total de Alianzas



Elaborado por el autor con base en Grupo BID y la Sociedad Civil (2014-2015).

Finalmente, este capítulo revela varios desafíos que la cooperación internacional al desarrollo enfrenta. Es destacable que a nivel internacional exista el compromiso por reducir las desigualdades internacionales entre naciones, producto de la interdependencia económica y la misma globalización. No obstante, como reflejan las cifras anteriores, el estado de la cooperación técnica no reembolsable demuestra todavía el desafío de articular criterios entre los países donante con el país receptor. Es imperante que se persista en la sincronización de criterios, aplicando la normativa del CAD a través de la armonización y subsidiariedad debido a que sólo uno de cada ocho proyectos de cooperación utiliza mecanismos de coordinación nacionales.

Por otra parte, al analizar la gobernanza de la cooperación a través de los criterios de Weiss sobre las brechas de la gobernanza, es evidente que la gobernanza de la cooperación al desarrollo está regida por resoluciones y declaraciones, más no por tratados que generan obligatorio cumplimiento a los Estados. De esta forma, al revisar el Proyecto FOMIN, sus postulados son similares a los de la agenda mundial para el desarrollo, así como los propios de la SETECI, en aspectos tales como: el fortalecimiento de las cadenas de valor, o la mejora de capacidades técnicas para emprendimientos. Es indispensable para que proyectos de este tipo, promovidos desde multilaterales como el FOMIN, los cuales persiguen el mejoramiento de las cadenas de valor sean tomados en cuenta por los organismos de gobierno encargados de la cooperación internacional, para evitar una desarticulación de esfuerzos en la consecución de los objetivos de desarrollo nacionales.

Capítulo 3. Evaluación de la política de cooperación enfocada en el cambio de la matriz productiva

Para realizar el diseño de las políticas públicas es necesario tomar en cuenta el proceso de formulación de las políticas (*policymaking*). El análisis multinivel de Michael Howlett (2009) da cuenta de las dificultades y complejidades involucradas a la hora de generar un exitoso diseño de política (Howlett 2009). Para este caso de estudio, se evaluó la política de cooperación enfocada en el cambio de la matriz productiva, tomando en cuenta los tres niveles de análisis: nivel macro, meso y micro propuestos por Howlett. Para el caso de estudio, se ha podido evidenciar que la política de cooperación internacional se alineó al cambio de la matriz productiva: a nivel macro el Objetivo 10 del PNBV mostraba los objetivos de política perseguidos desde el gobierno nacional; a nivel meso la SETECI generó un catálogo de asistencia técnica del cual, finalmente a nivel micro se encuentra el punto 5.3 relacionado con la asistencia para el desarrollo de las cadenas productivas, temática con relación directa con los objetivos del proyecto FOMIN (SETECI 2013, 112-113).

Volviendo a lo expuesto por Howlett, el autor afirmaba que “los objetivos y los medios de las políticas existen en diferentes niveles de abstracción y aplicación, y las políticas pueden verse compuestas por una serie de componentes o elementos, donde no todos son susceptibles de re (diseño) como otros” (Howlett 2009, 73).

Por tanto, un diseño de políticas exitoso requiere: I). que los propósitos, objetivos y metas de las políticas sean coherentes; II). Que las preferencias de implementación, las herramientas políticas y las calibraciones también sea consistente; y III). Los objetivos de la política y las preferencias de implementación; política objetivos y herramientas de política; objetivos de política y calibraciones de herramientas, también deben ser congruentes y convergentes (Howlett 2009, 73).

3.1. Nivel 1: Arreglos gubernamentales: determinación de objetivos políticos abstractos y preferencias de implementación

Las políticas a nivel macro varían de acuerdo con la naturaleza de los actores, las ideas e instituciones. Howlett menciona que a menudo estos objetivos de política a nivel macro y sus preferencias de implementación suelen agruparse en conjuntos de ideas, también conocidos como modos de gobernanza (Howlett 2009). Esto a largo plazo, ayuda a explicar las distintas preferencias de implementación de los gobiernos porque, a posterior, estas preferencias o estilos se derivan del mismo tipo de factores que influyen en los objetivos de política abstractos.

En el caso de la política de cooperación no reembolsable, cumple con un modo de gobernanza de modo corporativista, expuesto por Howlett (2009). Este modo de gobernanza está caracterizado por un estilo de implementación de tipo estatista con ratios para los planes y negociaciones a nivel macro, y con objetivos de gobernanza controlados y ajustados a través de los actores de las redes de actores sociales. Se puede evidenciar en documentos como la Estrategia Nacional para el Cambio de Prioridades de la Cooperación Internacional (ENCPCI), documento que tiene como meta aumentar al 60% los recursos de cooperación dirigido hacia la transformación de la matriz productiva (SETECI 2013).

Desde el nuevo orden constitucional de 2008 y el Decreto Ejecutivo 669, se establece la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) como “interlocutora directa de los organismos de cooperación internacional, con las facultades para negociar y suscribir, a nombre del Estado ecuatoriano, nuevos acuerdos de cooperación, y para mediar entre aquellos y las instancias del Estado” (AGECI 2010, 13-14) El propósito de esta nueva entidad estaba en armonizar los procesos y sistemas de la cooperación con la normativa del Estado, el PNBV, y de esta manera, mejorar la eficiencia y transparencia de las intervenciones de la cooperación internacional en el Ecuador (AGECI 2010, 13-14).

A partir del PNBV (2012-2017) se establecen nuevas prioridades de política como fue el Cambio de la Matriz Productiva, por lo cual, la cooperación internacional se alineó a estos objetivos de política nacional. A continuación, se presentan los objetivos del PNBV priorizados para asistencias en materia de cooperación internacional:

Tabla 3.1. Objetivos del PNBV 2013-2017 recogidos por la Agenda Nacional de Cooperación

Objetivos PNBV	Estrategia
Objetivo 4	Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía
Objetivo 7	Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental, territorial y global
Objetivo 8	Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible
Objetivo 10	Impulsar la transformación de la matriz productiva

Fuente: SETECI (2013).

A través de la tabla, se refleja esa alienación de la política de cooperación a objetivos de política a nivel macro, es decir del PNBV. Sin embargo, quienes trabajan en la formulación de políticas, lo hacen con objetivos muchas veces ya preestablecidos de los modos de gobernanza existentes a nivel internacional (Kooiman 2016), por lo que estas ideas terminan impactando en las metas y calibraciones de política específicas. Es decir, si bien el gobierno del Ecuador tenía su propia noción del cambio de la matriz productiva, finalmente esta propuesta termina matizándose en base a las propuestas existentes de la agenda del desarrollo sostenible, como es el caso del desarrollo de cadenas productivas o el fortalecimiento de las capacidades de las MiPymes.

En relación con aquello, la siguiente tabla muestra los lineamientos de la política de cooperación internacional con sus respectivas estrategias:

Tabla 3.2. Política de Cooperación Internacional. Período 2013-2017

Política de Cooperación Internacional	
Objetivo: Canalizar la cooperación hacia las prioridades nacionales e insertar las potencialidades del país en la región y en el sistema mundo para consolidar su gestión soberana.	
Estrategia	Lineamientos de la política pública
Potenciar la complementariedad de la Cooperación Internacional No Reembolsable, en consonancia con la transformación de la matriz productiva, a través de la Agenda Nacional de Cooperación	<p>Potenciar la gestión soberana de la Cooperación Internacional No Reembolsable, canalizándola como un mecanismo complementario a la acción del Estado, en consonancia con la transformación de la matriz productiva, con énfasis en temas de fortalecimiento del talento humano, asistencia técnica y transferencia tecnológica.</p> <p>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>

Fortalecer la cooperación Sur-Sur con los países pertenecientes a espacios regionales, especialmente de la UNASUR, ALBA y CELAC.	Fortalecer la cooperación Sur-Sur como instrumento de integración regional y binacional, con énfasis en la UNASUR, ALBA y CELAC.
Potenciar la oferta del talento humano ecuatoriano hacia otros países, con énfasis en los países hermanos de América Latina y el Caribe.	Potenciar la oferta de cooperación técnica y el talento humano ecuatoriano hacia otros países, con énfasis en los países de la región.
Promover la articulación territorial de la cooperación, a través del fortalecimiento institucional de los GAD, para el efectivo ejercicio de la competencia de la cooperación internacional	Promover una gestión articulada y coordinada de la cooperación internacional, entre las distintas funciones y niveles de gobierno del Estado y el fortalecimiento de las capacidades de los GAD, a través de planes y programas de capacitación, formación y asistencia técnica, para el efectivo ejercicio de la competencia de cooperación internacional.

Elaborado por el autor a partir de Agenda Nacional de Cooperación (2013).

3.2. Nivel 2: Lógica del régimen de políticas y cuestiones de capacidad: determinación de los objetivos y mecanismos de política

La búsqueda de la eficiencia ha sido uno de los temas más importantes en el ámbito de las políticas públicas. En naciones con una larga tradición de respeto al estado de derecho, el uso de mecanismos como la gobernanza de mercado ha sido una constante para conseguir la eficiencia, no obstante, en países de África como de América Latina, la generación de eficiencia ha sido a través de modelos corporativistas, en donde las agencias gubernamentales y actores no estatales se acoplan para planear grandes proyectos sociales (Howlett 2009).

Una vez delimitado el ámbito “modos de gobernanza” bajo los cuáles se suscita la política de cooperación no reembolsable, se establece el segundo nivel de objetivos y herramientas de la política pública. Cualquiera que sea el modo de gobernanza que los gobiernos persigan, Howlett considera que -los gobiernos- tienden a desarrollar lógicas de régimen de políticas públicas que combinan el uso de distintos tipos de herramientas de políticas. En otras palabras, si existe una intervención del Estado, es en casos donde: “i). Se perciba una falla de mercado, o ii). Para corregir una falla de gobernanza; por tales razones, escoger la mejor herramienta, para una situación particular, bien sea, por fallos de mercado o fallos de gobernanza puede resultar complejo” (Howlett 2009).

Con respecto a la política de cooperación no reembolsable, esta situación está representada como un problema de gobernanza de tipo: problema de acción colectiva. Por tanto, es indispensable que el gobierno asuma su responsabilidad como ente rector de las políticas, y pueda identificar las fallas a la gobernanza existentes en la cooperación no reembolsable. Como señala Howlett, también es responsabilidad de las autoridades de gobierno definir las herramientas de política necesarias para corregir estos fallos, como parte de los mecanismos de política correctiva que cuenta el Estado. En el mismo sentido, si bien el Estado ha adquirido compromisos a nivel internacional en cuanto a los objetivos de desarrollo sostenible, vale destacar que es el Estado nacional quien define el régimen de desarrollo sostenible que busca alcanzar.

En particular, el caso del proyecto FOMIN representa una nueva modalidad de cooperación, donde a través de empresas ancla se busca que pequeños y medianos empresarios de zonas rurales accedan a capacitación y desarrollo de habilidades que les permita mejorar sus condiciones de vida, todo esto a través de mecanismos de apoyo entre organismos multilaterales como FOMIN y empresas privadas, así como agencias públicas para el desarrollo como CONQUITO (FOMIN 2014). De esta forma, siguiendo los lineamientos de Howlett, se presenta una tabla que sistematice los niveles de instrumentalización de la política.

Tabla 3.3. Niveles de instrumentalización de la política

	Nivel Macro Sistema de gobernanza	Nivel Meso Régimen de política	Nivel Micro Diseño técnico de las herramientas
Grado de abstracción	Elevado	Programático	Específico
Propósitos	Metas finales: Plan Nacional del Buen Vivir 2012-2017 Objetivo 4: Fortalecer las Capacidades y	Objetivos medios: Política pública de cooperación internacional al desarrollo. Política 10. 5:	Objetivos mediatos: Establecer mecanismos para la incorporación de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas y de servicios, en cadenas productivas vinculadas

	<p>potencialidades de la ciudadanía</p> <p>Objetivo 8: Consolidar el sistema económico, social y productivo de forma sostenible</p> <p>Objetivo 10: Impulsar la transformación de la matriz productiva</p>	<p>Fortalecer la economía popular y solidaria, y las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) en la estructura productiva</p>	<p>directa o indirectamente a los sectores prioritarios, de conformidad con las características productivas por sector, la intensidad de mano de obra, y la generación de ingresos.</p>
Herramientas	<p>Instrumentos: Constitución del Ecuador Declaración de París Alianza de Busan para la cooperación eficaz</p>	<p>Mecanismos: Instrumentos específicos para lograr los objetivos de un programa. PNBV Agenda Nacional de Cooperación Internacional</p>	<p>Calibración: ajustes específicos de los instrumentos para conseguir los objetivos de una Política</p> <p>Regulación o Instrumentos de información</p>

Elaborado por el autor a partir de Howlett (2009).

3.3. Nivel 3: Diseño de instrumentos técnicos: determinación de objetivos y calibraciones políticas

Una de las cuestiones que más llama la atención a la hora de seleccionar una herramienta de política, es:

la política de selección de los instrumentos de política pública por sobre criterios técnicos no debe interpretarse en el sentido de que las preocupaciones técnicas son irrelevantes, sino simplemente que están integradas en los modos de gobernanza y el contexto del régimen de política (Howlett 2009, 82).

Esto significa que a nivel micro, las actividades de diseño de políticas están restringidas a la lógica del régimen de políticas (nivel meso), y a los modos de gobernanza (nivel macro). Por lo tanto, a nivel micro, el diseño de las políticas está influenciado por los objetivos abstractos de la política, las preferencias de implementación, así como, las fallas de mercado o de gobernanza, que finalmente, inciden en la combinación de los medios específicos de un programa a los objetivos específicos de política (Howlett 2005 y Alarcón 2019).

Finalmente, este nivel micro de especificación de políticas está muy restringido a lo que se propuso a nivel macro y meso. Como sugiere Howlett, en esta fase priman las percepciones de lo que se puede alcanzar dado el nivel de recursos que se posee, como también las nociones dominantes de actores políticos que influyen altamente sobre las metas y objetivos de un programa específico. No obstante, según Howlett una vez dichas metas se hayan afianzado, estas se vuelven difíciles de alterar, generando un contexto final para las opciones de herramientas de política (Howlett 2005).

Si bien los objetivos de política mayormente no constan en legislaciones, estos deben estar formalmente establecidos, por razón de que son un requisito para la implementación de políticas efectivas. En otras palabras, los objetivos de política son las metas finales que los planificadores de políticas públicas establecen alcanzar. Para el caso de estudio, la política no reembolsable presenta objetivos de política. Según SETECI, “la primera meta de la cooperación internacional es incrementar un 60% los recursos en materia de cooperación internacional dirigida a las prioridades nacionales: ciencia, tecnología, talento humano hacia la transformación de la matriz productiva” (SETECI 2013). Adicionalmente, se han definido lineamientos específicos para cada una de las políticas propuestas en la ANC, de las cuáles la política 10.5 se ajusta a los objetivos del Proyecto FOMIN.

Tabla 3.4. Política 10.5: Fortalecer la economía popular y solidaria (EPS), y las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) en la estructura productiva

Lineamientos prioritarios para la Cooperación Internacional
Establecer mecanismos para la incorporación de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas y de servicios, en cadenas productivas vinculadas directa o indirectamente a los sectores prioritarios, de conformidad con las características productivas por sector, la intensidad de mano de obra y la generación de ingresos.
Promocionar y fomentar la asociatividad, el fortalecimiento organizativo, la capacidad de negociación, la creación de redes, cadenas productivas y circuitos de comercialización, para mejorar la competitividad y reducir la intermediación en los mercados.
Fortalecer e impulsar el crecimiento adecuado del sector financiero popular y solidario, articulado a las iniciativas de desarrollo territorial productivo y de servicios.
Ampliar la capacidad innovadora, fomentar el desarrollo científico y tecnológico, y la capacitación especializada, para mejorar la diversificación y los niveles de inclusión y competitividad.

Elaborado por el autor a partir de Agenda Nacional de Cooperación (2011).

Finalmente, este tercer nivel se enfoca en caracterizar la política de cooperación internacional no reembolsable, tomando en cuenta las posibles fallas en la implementación y en la calibración de instrumentos, que están relacionados con la Estrategia Nacional para el Cambio de Prioridades de la Cooperación Internacional, como programa específico. Como parte de los lineamientos de la cooperación internacional establecidos en la Constitución de 2008, el Plan Nacional del Buen Vivir recoge entre sus objetivos garantizar la soberanía y la inserción estratégica del Ecuador en el mundo, para lo cual se definió la Estrategia Nacional para el Cambio de Prioridades de la Cooperación Internacional como una apuesta que asegure:

guiar al Ecuador a un estado donde la transformación lograda sea irreversible. En ese sentido, la Cooperación Internacional, como un aporte que complementa los esfuerzos nacionales, debe sumarse a una nueva revolución, la Revolución del conocimiento, Talento Humano, Innovación, Ciencia y Tecnología como fundamentales para la transformación de la matriz productiva (SETECI 2013, 106).

Anteriormente, los esfuerzos en cooperación internacional se encontraban atomizados en distintas instituciones públicas como de la sociedad civil, sin ningún lineamiento o directriz desde el Estado que asegure la rectoría de la cooperación internacional. Esto da cuenta el

Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2007-2009 señala que, desde la adhesión a la Declaración de París, “se abrió importantes espacios de coordinación y armonización entre cooperantes y entidades del Estado; se identificó nuevos países y fuentes de cooperación; y se avanzó hacia una estrategia de Cooperación Sur-Sur ecuatoriana” (AGECI 2010, 14).

3.4. Modelo de elección de instrumentos de política de cooperación no reembolsable

Este análisis parte de la elección de instrumentos sustantivos, en este sentido, se ha catalogado al subsistema de la política de cooperación no reembolsable de alta complejidad por la interacción de las redes de actores sociales, a los cuáles afectan el diseño de programas y políticas. En forma específica, la cooperación no reembolsable en torno al cambio de la matriz productiva involucra la participación de diversos actores como: GADs municipales, provinciales, empresas privadas, asociaciones de empresarios, entre varios organismos tanto públicos privados y de la sociedad civil. Todo esto, bajo un modelo donde el Estado posee un bajo grado de habilidad, debido a la poca normativa en materia de cooperación. Así, la política de cooperación no reembolsable privilegia el uso de instrumentos de regulación o de información mediante los lineamientos y objetivos de política que tracen instituciones como SETECI o el Ministerio de Relaciones Exteriores. A continuación, se presentan los instrumentos sustantivos utilizados en la calibración de objetivos de política:

Tabla 3.5. Instrumentos sustantivos privilegiados

Grado de habilidad del Estado	Grado de complejidad de subsistemas de política	
	Alto	Bajo
Alto	Mercado o instrumentos de subsidio	Provisión directa de bienes y servicios
Bajo	Regulación o instrumentos de información Política de cooperación no reembolsable	Asociaciones comunitarias, comunidad y familia

Fuente: Howlett (2005).

3.5. Estilos de implementación de la política de cooperación no reembolsable

Según Howlett (2005) los estilos de implementación dependen de factores como las capacidades estatales y la naturaleza de los objetivos. Los gobiernos han experimentado con una variedad de instrumentos sustantivos como alianzas público privadas o esquemas de sociedad (*stakeholders*) como nuevas formas de “gobierno colaborativo”. Por tanto, viejos estilos de implementación como el “corporativismo regulado” han quedado atrás, con la adopción de estilos como el “voluntarismo institucional” (Howlett 2005).

Tabla 3.6. Estilos de implementación de políticas

Capacidad del Estado	Naturaleza de los objetivos (actores políticos y cambio)	
	Muy complejo	Complejo
Alto (+)	Voluntarismo institucional Política de cooperación no reembolsable	Cooperativismo regulador
	Muy complejo	Complejo
Bajo (-)	Apoyo financiero directo Política de cooperación no reembolsable	Abastecimiento público bajo control

Fuente: Howlett (2005).

El estilo de implementación para esta política de cooperación refleja un alto nivel de capacidades estatales donde la naturaleza de los objetivos es compleja, en este caso el de la cooperación en torno al cambio de la matriz productiva. Se presenta un esquema de voluntarismo institucional en el que priman los instrumentos de autoridad donde la SETECI regula a los actores (países socios, agencias internacionales de cooperación, organismos multilaterales en el país) a través de la política de cooperación.

Finalmente, las políticas son hechas por una variedad de actores interactuando entre ellos bajo instituciones políticas y económicas y reglas de gobierno, con diferentes intereses y recursos. Lo importante según Howlett es: “entender quiénes son estos actores, y cómo actúan es muy importante en el diseño de las políticas públicas, incluyendo la selección de instrumentos de política” (Howlett 2009, 84). En la actualidad existe una necesidad de diseños de política

innovadores y efectivos que respondan a los nuevos tipos de arreglos de la gobernanza, como sería para la gobernanza del desarrollo sostenible, que a través del caso de estudio refleja la necesidad de un diseño de política innovador, para que las propuestas de estas agendas internacionales sean efectivas al acoplarse a la política pública nacional.

Como mencionaba Kooiman (2016) el uso de las tecnologías de la información ha incrementado la sofisticación de redes entre ciudadanos avanzando hacia una gobernanza interactiva. De esta manera, se demuestra la importancia de un buen diseño de política pública. El caso de la cooperación no reembolsable en Ecuador y la generación de nuevos proyectos de desarrollo demuestra la necesidad de mejorar estos diseños, para de esa forma, lograr que proyectos como los de FOMIN sean vinculados efectivamente a mecanismos de coordinación como el PNBV, que según la OCDE (2010) sólo 15% de fondos de cooperación al desarrollo son utilizados con mecanismos de coordinación, a pesar de que la meta programada era cuatro veces mayor.

Conclusiones y Recomendaciones

Para el análisis de la gobernanza del desarrollo sostenible y su influencia sobre la política de cooperación no reembolsable en Ecuador durante el período 2011-2017, se hizo una revisión histórica de los avances en cuanto a normatividad e instrumentos de carácter internacional de la agenda para el desarrollo sostenible, así mismo, se ha utilizado un programa de desarrollo, en este caso el Programa FOMIN, diseñado en colaboración con distintas entidades de tipo público y privado, poniendo énfasis en la Estrategia Nacional para el Cambio de Prioridades de la Cooperación Internacional, delineada para la Agenda del Cambio de la Matriz Productiva de 2013.

Adicionalmente, el análisis de la gobernanza desde un enfoque de las políticas públicas, así como la aplicación de la metodología de los niveles de instrumentalización de la política, sumado a un marco teórico contextualizado permitieron establecer el por qué hay fallas en la implementación de la política de cooperación internacional no reembolsable enfocada en el cambio de la matriz productiva durante el período 2011-2017.

En efecto, a través del modelo de niveles de instrumentalización de políticas, se pudo conocer los instrumentos de política y su priorización para cumplir con los objetivos de política delineados en los procesos de formulación de las políticas. Además, con la revisión de los principales instrumentos a nivel internacional desde una perspectiva de políticas públicas globales, permitieron dar cuenta de si estas políticas se constituyen en innovaciones o adaptaciones de política.

Bajo este contexto, desde 2008 se evidenció su disrupción en las políticas públicas reflejada en el cambio de normativa como fue la Constitución de Montecristi, donde se llama a un alineamiento, tanto de las relaciones exteriores como de la cooperación internacional a los objetivos de política nacional. Anteriormente, existían intervenciones dispersas, sin mayores directrices o lineamientos, sobre todo sin la inclusión de otros actores de la sociedad civil como ONG's o empresas privadas, teniendo consecuencias importantes en la articulación y mejoramiento de los proyectos de cooperación, así como en las herramientas de política para esta área.

Los objetivos de la cooperación internacional de Ocampo demuestran el nuevo contexto que la agenda para el desarrollo sostenible enfrenta, es decir, buscando nuevos mecanismos de financiamiento para países de renta media considerando la notable reducción de fondos para la Ayuda Oficial al Desarrollo desde la crisis financiera de 2008. En efecto, el objetivo tres de

la C.I de Ocampo demuestra la importancia para esta agenda internacional de la reducción de desigualdades a través de nuevos esquemas de financiación que incluyan al sector privado en la consecución del desarrollo y la ampliación de espacios de políticas con el llamado a hacer de la cooperación internacional una política pública global.

En efecto, la cooperación internacional presenta dilemas como son: por un lado, su carácter incompleto de su agenda, y por otro lado, la debilidad en los mecanismos de rendición de cuentas, supervisión y cumplimiento de los compromisos internacionales. Estos dilemas fundamentados están fundamentados en la dicotomía del sistema internacional que se presenta como anárquico, pero al mismo tiempo, los Estados buscan ejercer su influencia a través de su soberanía. Vale mencionar que retos como la globalización y la *glocalización* de las líneas de producción a países con salarios bajos, sumado a los bajos niveles de desarrollo en gran parte de las naciones en vías de desarrollo, hacen imperante la concreción de una política pública global enfocada en el desarrollo sostenible donde se plantee la necesidad de nuevos esquemas y proyectos de cooperación, que permitan superar las deficiencias del actual sistema de cooperación que ha tenido un enfoque centrado en las directrices provenientes del Comité de Ayuda al Desarrollo. Si bien el análisis de Weiss demostró que estas iniciativas de generación de proyectos de desarrollo a través del sector privado- específicamente con programas enfocados en el fortalecimiento de las cadenas productivas- no son innovaciones, sino adaptaciones de política para cumplir con los requerimientos de la agenda internacional del desarrollo sostenible, esto no dista de la importancia de generar una política global de cooperación internacional o de incrementar los foros y mecanismos de Naciones Unidas que fortalezcan la participación de actores de la sociedad civil o de países pequeños con propuestas como la de crear un Consejo de Seguridad para el Desarrollo.

En lo que respecta al segundo objetivo del caso de estudio, la aplicación del análisis multinivel permitió observar la importancia del diseño de políticas. Al aplicar este modelo de análisis a la política de cooperación enfocada en el cambio de la matriz productiva, se evidenció la necesidad que tienen los hacedores de políticas en combinar políticas de tipo sustantivas como procedimentales dado que hoy en día existen diversos modos de gobernanza, como es el caso de la gobernanza interactiva evidenciada a través del Proyecto FOMIN, bajo el cual interactúan esfuerzos públicos a través de CONQUITO, de empresas ancla participantes en el programa, y de miembros de la sociedad civil, como son los campesinos del noroccidente de Quito. De esta forma el programa FOMIN, mostró que sí es posible experimentar con nuevos tipos de implementación de políticas, no tradicionales, como

fue el formato de cooperación técnica con el que trabaja el Fondo Multilateral de Inversiones en América Latina.

Sin embargo, el mismo caso evidenció la existencia de descoordinación tanto de FOMIN con los actores públicos en que a pesar de los esfuerzos de la política de cooperación nacional por ampliar su catálogo de asistencia técnica, el FOMIN como organismo no consta como proveedor, sólo a través del Grupo BID, además que los documentos del proyecto tampoco demuestran la distancia con que este organismo multilateral trabajaba de la institución a cargo de la cooperación, que era SETECI. Finalmente, es necesario incrementar los procesos de transparencia de información, tanto de los multilaterales como FOMIN, así como del Ministerio de Relaciones Exteriores. La recolección de información sobre este proyecto ha tenido algunos desajustes debido a la extinción de FOMIN, hoy llamado BIDLAB; y en plano nacional, la SETECI desapareció, dejando sus competencias y proyectos a cargo de la Subsecretaría de Cooperación Internacional.

Referencias

- AGECI. 2010. *Informe de Cooperación No Reembolsable en el Ecuador. 2007-2009*. Quito. https://issuu.com/seteci/docs/informe-de-coop-layout_2007_-1-pdf.
- Alarcón, María. 2019. “La institucionalidad de las políticas públicas: implementación de las políticas de primera infancia en Ecuador en el período 2008-2017. Análisis de instrumentos y mecanismos de coordinación intersectorial.” Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/6678>
- Alonso, José Antonio. 2015. “Más allá de la ayuda. Redefiniendo el sistema de cooperación para el desarrollo.” *Gobernanza Global y Desarrollo: Nuevos Desafíos y Prioridades de La Cooperación Internacional*, 23: 161–205.
- Ayllón, Bruno. 2014. “La Gobernanza de La Cooperación y El Rol de Las Organizaciones de La Sociedad Civil en la cooperación Sur – Sur.” *The Governance of Cooperation and the Role of the Civil Society*, 57–90.
- Boni Aristizábal, Alejandra. 2010. “El sistema de cooperación internacional al desarrollo, evolución histórica y retos actuales.” *La Cooperación Internacional para el Desarrollo*, 7–52.
- Costa, Daniela. 2015. “Aportes y desafíos de la cooperación internacional en Ecuador con respecto a los derechos humanos de las víctimas de trata de personas durante el período 2004-2013.” Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- FOMIN. 2014. “Project abstract: Improving the performance of micro and small enterprises and small producers in the northwest of the Metropolitan District of Quito Project.
- Howlett, Michael. 2005. “What is a policy instrument? Tools, mixes and implementation styles.” *Designing Government: From Instruments to Governance*, 31–50.
- Howlett, Michael. 2009. “Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi- Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design.” *Policy Sciences* 42 (1): 73–89. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>.
- Keohane, Robert y Joseph Nye. 1988. “La interdependencia en la Política Mundial.” *Poder e Interdependencia. La posición mundial en transición*, 15–38. <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/Poder-e-Interdependencia/01.pdf>.
- Kooiman, Jan. 2016. “Interactive Governance and Governability.” *Critical Reflections on Interactive Governance: Self-Organization and Participation in Public Governance* 7 (1): 29–50. <https://doi.org/10.4337/9781783479078>.
- Krasner, Stephen. 1982. “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables.” *International Organization*.
- Ocampo, José Antonio. 2015. “La gobernanza económica y social y el sistema de las Naciones Unidas.” *Gobernanza Global y Desarrollo: Nuevos Desafíos y Prioridades de La Cooperación Internacional*, 31–70.
- OECD. 2011. “Aid Effectiveness 2011: Progress in Implementing the Paris Declaration. Chapter Ecuador.” Vol. II. https://www.oecd.org/en/publications/aid-effectiveness-2011_9789264125780-en.html
- Office of Evaluation and Oversight. 2013. *Second Independent Evaluation Multilateral Investment Fund*. <https://publications.iadb.org/es/publications/english/document/Second-Independent->

Evaluation-Multilateral-Investment-Fund.pdf.

Pietrobelli, Carlo, and Cornelia Staritz. 2013. “Challenges for Global Value Chain Interventions in Latin America.”
<https://publications.iadb.org/publications/english/document/Challenges-for-Global-ValueChain-Interventions-in-Latin-America.pdf>.

Ruiz Sanjuán, Sara, and Cunego Aram. 2012. *Manual para la aplicación de los principios de eficacia de la ayuda en la cooperación descentralizada española*. Fundación Musol.

SETECI. 2013. *Agenda Nacional de Cooperación Internacional. Primera Parte: Política y Prioridades de La Cooperación Internacional*. Quito.
https://issuu.com/seteci/docs/agenda_nacional_del_cooperacio__n_i

Viotti, Paul y Mark Kauppi. 2012. “Liberalism: Interdependence and Global Governance.” *International Relations Theory*, Fifth Edition, 129–63.

Weiss, Thomas. 2013. “Global Governance.” *The Handbook of Global Climate and Environment Policy*, 4–26. <https://doi.org/10.1002/9781118326213.ch9>

Anexos

Anexo 1: Matriz de Variables

Objetivos Específicos	Dimensiones	Subdimensiones	Formas de Medición	Fuentes de Verificación	Técnicas e Instrumentos
1. Analizar la gobernanza de la Cooperación no reembolsable dentro del Proyecto de Negocios Inclusivos	5 Brechas de la gobernanza global: políticas públicas. La CID como política pública global multinivel- Promoción del desarrollo	- Innovaciones de política - Adaptaciones de política - Tipos de políticas de gobernanza global: - Convenciones y tratados (hard law) - Declaraciones y resoluciones (soft law)	- Principios, metas y programas de acción acordados bajo el Programa de Negocios Inclusivos para cumplir las metas y principios - Foro de Busan - Cumplimiento del Marco de Acceso de FOMIN	- Agenda Nacional de Cooperación. - Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva - Documentos del proyecto	- Observación y revisión documental - Revisión documental con respecto a los indicadores establecidos en el proyecto - Entrevista a profundidad
Evaluar la política de cooperación no reembolsable a través del Proyecto de Negocios Inclusivos	Evaluación conceptual de diseño	Criterios de evaluación: - Pertinencia - Coherencia - Complementariedad - Participación	Pertinencia: Adecuación de la intervención al diagnóstico realizado, su relación con el contexto, la definición de los objetivos que se persiguen, y el análisis global de la intervención. Coherencia: a. Coherencia interna de la política b. Coherencia con las políticas de otras	- Base de información de proyectos en página web de BID LAB.	