

**Universidad de Costa Rica
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Ciencias Políticas**



**Estudio de la coordinación interinstitucional en torno a la gestión de la
cooperación internacional: Oportunidades y Desafíos para la Política
Exterior Costarricense.**

Trabajo Final de Graduación

Para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas

Presentan:

Pablo Esteban Quirós Orozco
Ylonka de los Ángeles Rivera Lobo

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio Brenes
San Pedro de Montes de Oca, Costa Rica
Junio, 2021



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS

ACTA DE PRESENTACIÓN DE REQUISITO FINAL DE GRADUACIÓN No. 60-2021

Sesión del Tribunal Examinador celebrada el día **Viernes 18 de junio del 2021**, a las **5:10 p.m.** con el objeto de recibir el informe oral de la presentación pública de:

<i>SUSTENTANTE</i>	<i>CARNE</i>	<i>AÑO DE EGRESO</i>
Ylonka Rivera Lobo	B35787	2-2017
Pablo Quirós Orozco	B35556	2-2017

Quienes se acogen al Reglamento de Trabajos Finales de Graduación, bajo la modalidad de **Tesis**, para optar al grado de **Licenciatura en: CIENCIAS POLÍTICAS**.

El tribunal examinador integrado por:

Dr. Adrián Pignataro López	Presidente del Tribunal Examinador
Lic. Javier Johaning Solís	Profesor Invitado
M.Sc. Carla Morales Rojas	Directora T.F.G.
M.Sc. Argentina Artavia Medrano	Miembro del Comité Asesor
M.Sc. Carlos Cascante Segura	Miembro del Comité Asesor

ARTICULO I

El Presidente informa que el expediente de las personas postulantes contiene todos los documentos de rigor. Declara que cumple con todos los demás requisitos del plan de estudios correspondiente y, por lo tanto, se solicita que procedan a hacer la exposición.

ARTICULO II

Las personas postulantes hacen la exposición oral de su trabajo final de graduación titulado:

“Estudio de la Coordinación Interinstitucional en torno a la gestión de la Cooperación Internacional: Oportunidades y Desafíos para la Política Exterior Costarricense”.



ARTICULO III

Terminada la disertación, el Tribunal Examinador hace las preguntas y comentarios correspondientes durante el tiempo reglamentario y, una vez concluido el interrogatorio, el Tribunal se retira a deliberar.

ARTICULO IV

De acuerdo al Artículo 39 del Reglamento de Trabajos Finales de Graduación. El Tribunal considera el Trabajo Final de Graduación:

APROBADO (X) APROBADO CON DISTINCIÓN () NO APROBADO ()

Observaciones Atender las observaciones hechas por el tribunal examinador durante la defensa para la versión final. Igualmente se recomienda la revisión filológica del documento.

ARTICULO V

El Presidente del Tribunal le comunica a las personas postulantes el resultado de la deliberación y las declara acreedoras al grado de Licenciatura en: **CIENCIAS POLÍTICAS**.

Se les indica la obligación de presentarse al Acto Público de Juramentación, al que serán oportunamente convocada y convocado.

Se da lectura al acta que firman los Miembros del Tribunal Examinador y las personas Postulantes. A las 6:58 horas se levanta la sesión.

Tribunal Examinador:

Firma:

Dr. Adrián Pignataro López	
Lic. Javier Johaning Solís	
M.Sc. Carla Morales Rojas	
M.Sc. Argentina Artavia Medrano	
M.Sc. Carlos Cascante Segura	



Postulantes:

Ylonka Rivera Lobo	
Pablo Quirós Orozco	

Agradecimientos

Concluir con esta etapa me llena de alegría, gratitud y motivación. Celebro que un tema que me apasiona pueda hoy ser parte de mis trabajos, me siento agradecida de todos los momentos que atravesé hasta llegar acá y motivada de continuar creciendo. Hoy me siento más fuerte, segura y capaz.

Agradezco a mi mamá, mi “rosita”, por darme la oportunidad de ser alguien y siempre estar ahí cada día para que mi hermana Alana y yo saliéramos adelante. Cada una de tus decisiones de vida fueron la razón por la cual pudimos con todo solas y nos convertimos en guerreras. Hoy Nana es abogada, con carrera judicial y yo soy felizmente politóloga, el susto y las dificultades hace mucho que las dejamos atrás. Gracias por darnos el regalo de la educación, la oportunidad de saber y crecer, nunca desmotivarnos y siempre enseñarnos que la educación rompe barreras. Me siento muy orgullosa de nuestra vida.

Gracias por darme a Alana y la vida tan linda que hemos llevado. Se que ella es mi gran apoyo para el resto de mi vida, yo daré todo lo que esté a mi alcance por cuidarla y verla feliz. Gracias Nana por existir en mi vida, ser mi hermana mayor y también otro de mis mayores orgullos.

Para todas las personas que me conocen saben que en mi vida hay una persona muy importante, Rudy. Él es uno de los regalos más importantes que la vida me ha dado. En el encontré un tesoro, un amor y un compañero de vida. Desde antes de entrar a la U nos conocimos, hemos llorado juntos, hemos perdido juntos, pero también hemos triunfado, hemos crecido y nunca me canso de querer más a su lado y salir adelante. Gracias por acompañarme en mi vida y por estar ahí siempre para mi familia. Esto también es de los dos.

Agradezco a Dios por todas las oportunidades que me ha dado, las pruebas que me ha colocado, las enseñanzas de las que sigo aprendiendo y las personas que ha colocado en mi camino, mis amigas, mi familia, en especial a Tito y Tita. Con ellos dos, no nos alcanzó la vida para estar juntos, pero son mi recuerdo más hermoso y mi amor eterno. Siempre serán parte esencial de mi ser. Gracias por regalarme a mis tíos Caro, Andrés y Cris que nunca nos dejaron atrás ni a Nana ni a mí.

Por su puesto que este proceso no hubiese sido posible, sin un colega que me ayudara a orientar mis ideas y entender lo que ni yo entendía al principio. Pablo, sos un gran profesional y sé que te espera una vida llena de aventuras y experiencias, gracias por ser mi compañero de Universidad y amigo.

A los profesores que se sumaron a nuestra idea, la Profesora Carla, la Profesora Argentina y el Profesor Carlos (gracias Profe por darme la idea que inició todo esto), gracias por creer en nuestra propuesta y guiarnos para concluir este trabajo. Me siento muy satisfecha de que personas realmente interesadas en el tema fueran quienes nos asesoraran.

Agradezco a la Universidad de Costa Rica, que representa para mí una puerta al mundo, abrió mi mente, expandió mis ideas y me enseñó todo lo que una puede llegar a ser con solo proponérselo. Gracias a la U por darme una de las mejores etapas de mi vida, hoy entiendo tu verdadero valor y significado.

A todas las personas que fueron parte de nuestro estudio y nos compartieron su universo de conocimiento, muchas gracias. Mi admiración profunda a quienes se dedican a trabajar en cooperación internacional, al ACI y la DCI, gracias por abrirme sus puertas y permitirme dar mis primeros pasos. Espero continuar aprendiendo y colaborando.

Gracias a la CI por aparecer en mi vida, te seguiré de cerca.

Dedicatoria

Para mi bebé. Gracias por enseñarme tanto de la vida, del amor y llenarme de valentía para continuar. A la distancia lo celebramos en mis sueños.

-Ylonka De los Ángeles Rivera Lobo-

Agradecimientos

A la Universidad de Costa Rica, por permitirme llegar a esta etapa de mi vida académica y por apostar a la educación como una herramienta de movilidad social para la transformación de la sociedad de nuestro país.

Al personal del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y el sistema de enlaces de cooperación internacional de diversos Ministerios del Gobierno Central, por brindarnos toda la información necesaria para esta investigación.

A Carla Morales, Argentina Artavia y Carlos Cascante, comité asesor de esta investigación, por sus valiosas recomendaciones durante todo este proceso.

Al Dr. Rotsay Rosales Valladares y la Dra. Ilka Treminio Sánchez, a quienes respeto y admiro, por su guía e invaluable apoyo en distintas etapas de mi vida universitaria.

A mi compañera, colega, amiga, Ylonka Rivera Lobo, por sus acciones y palabras de apoyo durante toda mi época universitaria y fuera de ella. Por ser coparticipe de una aventura académica que inició en algún lugar de Barrio Escalante.

A mi círculo cercano de amigos, por escucharme, ser una válvula de escape y ayudarme constantemente en pequeños y grandes detalles.

A todas las personas de mi vida personal y académica que alguna u otra forma, me permitieron llegar a este momento.

A la vida.

Dedicatoria

A mi hermano Ricardo, por acompañarme, escucharme y demostrarme el estándar de la excelencia cada día.

A mis padres, por su apoyo incondicional durante todas las etapas de mi vida, en los momentos de luz y de sombra.

A la memoria de todas las personas que desde el más allá me cuidan.

“[...] como no estás experimentado en las cosas del mundo, todas las cosas que tienen algo de dificultad te parecen imposibles. Confía en el tiempo, que suele dar dulces salidas a muchas amargas dificultades”

-Miguel de Cervantes Saavedra-

-Pablo Esteban Quirós Orozco-

Tabla de contenidos

Lista de siglas.....	15
Capítulo I: Sección introductoria	17
1.1 Introducción	17
1.2 Justificación	18
1.3 Contextualización	20
1.3.1 Ministerio de Planificación y Política Económica	20
1.3.2 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	22
1.3.3 Institucionalización de la Cooperación Internacional en Costa Rica	24
1.3.4 Funciones del Ministerio de Planificación y Política Económica	25
1.3.5 Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.....	27
1.3.6 Clasificación de modalidades de cooperación	29
1.3.7 Retos actuales de la cooperación internacional en Costa Rica	31
1.4 Estado de la cuestión	37
1.4.1 Contexto Internacional	37
1.4.2 Contexto Nacional.....	41
1.5 Problema de investigación.....	47
1.6 Preguntas de investigación.....	52
1.7 Objetivos.....	52
1.7.1 Objetivo general	53
1.7.2 Objetivos específicos	53
1.8 Estrategia metodológica	53
1.8.1 Delimitación espacio temporal	55
1.8.2 Categorías de análisis.....	55
1.8.3 Técnicas de recolección de información	58
1.8.4 Análisis de las entrevistas.....	60
1.8.5 Técnicas de análisis de la información.....	61
1.8.6 Validación de la información	63
1.9 Marco teórico	63
1.9.1 Cooperación internacional	64
1.9.2 Interdependencia compleja	65

1.9.3	Coordinación interinstitucional	68
A.	Consideraciones iniciales	68
B.	Determinantes de la cooperación.....	71
1.9.4	Niveles de coordinación	81
Capítulo II: Proceso de institucionalización del modelo actual de coordinación interinstitucional sobre la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica: Historia y normativa vigente.....		83
2.1	Proceso histórico de modelo actual de la gestión de la cooperación internacional.....	84
2.1.1	Dirección de Cooperación Internacional	84
2.1.2	Área de Cooperación Internacional	92
2.2	Normativa jurídica sobre la gestión de la cooperación internacional no reembolsable.....	94
2.2.1	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	95
2.2.2	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.....	98
2.2.3	Relaciones de Coordinación Interinstitucional derivadas del Decreto Ejecutivo N° 35056 PLAN-RE.....	100
2.2.4	Coordinación interinstitucional relativa a la Cooperación Financiera no Reembolsable y Técnica.....	104
2.2.5	Coordinación interinstitucional sobre la Cooperación Técnica entre países en desarrollo y la triangulación.	109
2.3	Normativa relacionada con la Cooperación Financiera Reembolsable	111
2.3.1	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	112
2.3.2	Ministerio de Hacienda	113
2.3.3	Autoridad Presupuestaria	114
2.3.4	Banco Central de Costa Rica.....	115
2.3.5	Asamblea Legislativa.....	116
2.4	Consideraciones finales del capítulo.	118
Capítulo III: La búsqueda de la coordinación para la cooperación internacional en Costa Rica durante el periodo 2010-2018: realidades y retos.....		122
3.1	Organización interna de las instituciones que gestionan la cooperación internacional.....	123
3.2	Planificación y rendición de cuentas	130
3.3	Gestión de proyectos: oferta y demanda.....	134
3.4	Recursos	138

3.4.1	Recurso humano	138
3.4.2	Recursos económicos.....	143
3.4.3	Recursos tecnológicos.....	145
3.4.4	Recursos documentales	146
3.5	Mecanismos de coordinación	152
3.6	El caso del Sistema de Enlaces Institucionales de Cooperación Internacional 156	
3.7	Análisis de actores	165
3.8	Consideraciones finales del capítulo.	172
Capítulo IV: Hacia una reconfiguración de la coordinación interinstitucional en torno a la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica.		181
4.1	Experiencias internacionales.....	186
4.2	Posiciones sobre la posible creación de una agencia de cooperación internacional.....	190
4.3	Propuestas para la reformulación de la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica.....	197
4.3.1	Un modelo concentrado de la gestión de la cooperación internacional.	198
4.3.2	Proceso de creación de una agencia de cooperación internacional	200
4.3.3	Un escenario alternativo para la reformulación de la gestión de la cooperación internacional	211
4.3.4	Otros procesos relativos a la reformulación de la cooperación internacional.....	218
4.4	Consideraciones finales del capítulo.	225
Capítulo V: Conclusiones de la investigación		228
5.1	Normativa jurídica vigente	228
5.2	Realidad institucional actual	230
5.3	Propuestas de reformulación al modelo de gestión actual	233
5.4	Nuevas líneas de investigación	234
6.	Referencias bibliográficas	238
7.	Anexos.....	258
7.1	Lista de personas entrevistadas.....	258
7.2	Guía de entrevista semiestructurada para enlaces de cooperación internacional.....	259
7.3	Guía de entrevista semiestructurada para funcionarios de la ACI / DCI	262

7.4 Guía de entrevista a profundidad para autoridades MIDEPLAN y Cancillería
264

Tabla de cuadros

Cuadro 1: Clasificación de las modalidades de cooperación internacional en Costa Rica	29
Cuadro 2: Categorías de análisis para el estudio de la coordinación interinstitucional de la cooperación internacional en Costa Rica	55
Cuadro 3: Matriz de análisis mediante método MACTOR	62
Cuadro 4: Mecanismos internacionales de presentación, seguimiento y evaluación de proyectos de cooperación internacional	108
Cuadro 5: Evolución administrativa de las oficinas de cooperación internacional, Sistema de Enlaces del Gobierno Central 2010-2018.....	128
Cuadro 6: Catálogos de oferta técnica de Cooperación Internacional de Costa Rica	147
Cuadro 7: Matriz análisis de actores involucrados mediante método MACTOR	165

Tabla de gráficos

Gráfico 1: Cooperación Internacional no reembolsable. Periodo 1990-2018	32
Gráfico 2: PIB per cápita a precios actuales, Costa Rica 1990-2018	34
Gráfico 3: Participación de Costa Rica en Cooperación Internacional según modalidad	35
Gráfico 4: Participación de Estados Unidos como cooperante bilateral de Costa Rica	36

Tabla de figuras

Figura 1: Determinantes de la cooperación internacional.....	72
Figura 2: Línea del tiempo: Proceso de formulación institucional relativa a la cooperación internacional en Costa Rica	94
Figura 3: Proceso de gestión para iniciativas de cooperación técnica y cooperación financiera no reembolsable	105
Figura 4: Proceso de gestión cooperación financiera no reembolsable ligada a créditos externos u organismos financieros internacionales	107
Figura 5: Proceso de gestión Cooperación triangular y técnica para países en desarrollo	111
Figura 6: Proceso de gestión Cooperación Financiera Reembolsable en Costa Rica	117

Figura 7: Esquema general de la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica	119
Figura 8: Subsistema de cooperación internacional en Costa Rica	121
Figura 9: Composición de la Dirección de Cooperación Internacional, 2010-2018. ...	126
Figura 10: Composición del Área de Cooperación Internacional, MIDEPLAN.	127
Figura 11: Proceso de gestión de demanda de proyectos de cooperación internacional, 2010-2018	135
Figura 12: Proceso de gestión de la oferta de cooperación internacional en Costa Rica, 2010-2018	136
Figura 13: Organización actual del modelo de gestión de la cooperación internacional en Costa Rica	199
Figura 14: Escenario 1 para la reformulación de la gestión de cooperación internacional en Costa Rica.....	216
Figura 15: Escenario 2 para la reformulación de la gestión de cooperación internacional en Costa Rica.....	217

Resumen

En Costa Rica, la cooperación internacional ha sido una herramienta útil para atender demandas del desarrollo nacional, y también, se ha convertido en una herramienta de posicionamiento internacional gracias a la identificación de fortalezas internas que han sido compartidas con diferentes naciones alrededor del mundo.

Esta dualidad se debe a que, el país ha avanzado en el crecimiento de indicadores económicos y sociales como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) o el PIB per cápita. No obstante, en la actualidad persisten brechas estructurales que dificultan el pleno desarrollo socioeconómico de la sociedad costarricense, los cuales imposibilitan el acceso equitativo hacia la movilidad social.

Desde la época de los años 90, Costa Rica ha enfrentado un descenso en los flujos de cooperación técnica y financiera no reembolsable, lo cual pone en perspectiva la capacidad del Estado costarricense para hacer frente a dos escenarios: el primero, atender los proyectos nacionales que antes se financiaban mediante recursos provenientes de cooperación internacional; y en segundo lugar perfilar la posición país como un socio cooperante en el escenario internacional.

Por ende, resulta importante entender la forma en que Costa Rica continúa gestionando la cooperación internacional, en esta condición dual de demandante y oferente. Los consensos internacionales, como la Declaración de París, hacen énfasis en la necesidad de reconocer los cambios en los flujos de cooperación internacional con el fin de demandar mayor eficacia en los mismos, así como en el intercambio de buenas prácticas entre países con mismas condiciones de desarrollo.

Esta investigación analiza el proceso de coordinación interinstitucional vigente durante el periodo 2010-2018 entre las instituciones rectoras, así como los enlaces de cooperación internacional adscritos a los Ministerios de la República, con el fin de entender las dinámicas de coordinación interinstitucional existentes y proponer posibles acciones de mejora que permitan una mejor articulación entre los actores involucrados.

De esta manera, se pretende profundizar en la forma en que se mantiene la búsqueda y eficacia en el uso de los recursos decrecientes que recibe el país, y cómo se articulan los esfuerzos internos para consolidar la Política Exterior, a partir de una oferta de proyectos de cooperación internacional.

En cuanto a las relaciones de coordinación existentes durante el periodo de estudio, la realidad demuestra que existen dificultades en la aplicación de normativa desfasada, el establecimiento y aplicación de objetivos que no corresponden a una articulación adecuada entre los actores, uso discrecional de mecanismos de coordinación y poca cohesión con el sistema de enlaces de cooperación internacional, entre otros.

Este trabajo concluye con la generación de dos escenarios propositivos que apuntan a una reforma institucional que permitan dar respuesta a las dificultades y potenciar las fortalezas identificadas en este modelo de gestión interinstitucional asegurando una mejor articulación de la totalidad de actores involucrados en el subsistema de cooperación internacional en Costa Rica.

Palabras clave: cooperación internacional, coordinación interinstitucional, gestión institucional, marco institucional, objetivos compartidos, mecanismos de coordinación, recursos compartidos.

Lista de siglas

ACCI: Agencia Costarricense de Cooperación Internacional.

ACI: Área de Cooperación Internacional del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

BCCR: Banco Central de Costa Rica.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

BCIE: Banco Centroamericano de Integración Económica.

BM: Banco Mundial.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CAD: Comité de Apoyo para el Desarrollo.

CI: Cooperación Internacional.

CT: Cooperación Triangular.

CSS: Cooperación Sur-Sur.

CTCI: Consejo Técnico de la Cooperación Internacional.

CTPD: Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo.

DCI: Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

FNAM - GEF: Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

GIZ: Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional.

MH: Ministerio de Hacienda.

MIDEPLAN: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

MH: Ministerio de Hacienda.

MRREEC: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

LCI: Ley de Cooperación Internacional.

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.

OFIPLAN: Oficina de Planificación Nacional.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

PND: Plan Nacional de Desarrollo.

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PRM: Países de Renta Media.

PIFCSS: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

POLCI: Política de Cooperación Internacional 2014-2022.

SECI: Sistema de Enlaces de la Cooperación Internacional.

SIGECI: Sistema de Gestión de Proyectos de cooperación Internacional.

SNP: Sistema Nacional de Planificación.

UE: Unión Europea.

Capítulo I: Sección introductoria

1.1 Introducción

El establecimiento de relaciones de cooperación entre los diversos actores del Sistema Internacional ha permitido a lo largo de las últimas décadas, el desarrollo de programas de cooperación, que posibilitaron atender las realidades propias de cada país, propiciando un progreso económico y social.

No obstante, en las últimas dos décadas Costa Rica ha vivido un descenso en los flujos de cooperación internacional no reembolsables, principalmente generado por el crecimiento del PIB per cápita (alcanzando el umbral de más de doce mil dólares estadounidenses), categorizando a Costa Rica como una nación de renta media alta, a partir del criterio de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial.

Lo anterior, impone retos para responder ante el descenso en los flujos de cooperación internacional y, por ende, en la atención de diversos programas financiados con recursos no reembolsables. Ante esta realidad y considerando los esquemas de trabajo de cooperación internacional en los que opera el país, se genera una oportunidad por parte de la administración pública de analizar con mayor cautela, la forma en que la institucionalidad nacional gestiona la cooperación internacional a través de relaciones de coordinación interinstitucional.

A pesar de los esfuerzos realizados, el contexto actual exige que la institucionalidad costarricense pueda gestionar de manera más activa y proactiva los temas relacionados con la cooperación internacional, con el fin de entablar eficientes mecanismos de coordinación con todo el entramado estatal, así como evitar la duplicación de funciones y sus repercusiones para el erario.

En ese sentido, esta investigación mira con detalle la coordinación interinstitucional relativa a la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica, a partir de un análisis de las relaciones de coordinación entre las instituciones rectoras en la materia, entendiéndose el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRREEC) y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), así como las instituciones

ligadas dentro de la administración central. Lo anterior, profundiza en la forma que se gestan tanto en la normativa y en la práctica, la coordinación entre diversas agencias de gobierno.

En una posterior sección, se presenta una propuesta de valor que habilite un diálogo con propósito de mejorar la gestión de la cooperación que oferta y recibe el país, y, además, propicie el posicionamiento de Costa Rica como aliado estratégico en la cooperación internacional.

Este documento expone una investigación de corte académico ligada a la problemática anteriormente mencionada. El mismo, se encuentra dividido en capítulos principales, las cuales dan cuenta en una primera sección dedicada a la propuesta de investigación utilizada y una segunda parte, dedicada a la sección de resultados de la investigación.

1.2 Justificación

El estudio de las relaciones interinstitucionales permite identificar los procesos y dinámicas bajo las cuales dos o más instituciones llevan a cabo la tarea de gestionar un objetivo común. En ese sentido la coordinación interinstitucional se manifiesta entre “[...] los diversos sujetos administrativos, con la finalidad de no crear roces entre ellos, manteniendo la unicidad (sic) de posiciones cuando los sujetos coparticipan en la obtención del fin y en especial cuando se requiera de esa participación conjunta” (Gómez, 2007, p. 17).

Para este trabajo de investigación, se abordó el estudio de la coordinación interinstitucional en torno a la gestión de la cooperación internacional en la Administración Central de Costa Rica, lo que permite entender que las instituciones a cargo, deben mantener una relación de coordinación la cual “presupone una relación de igualdad entre las Administraciones u órganos que la entablan para conseguir aquellos mismos objetivos.” (Ivanega, 2005, p. 176).

En ese sentido, estudiar los factores internos que determinan la relación de coordinación interinstitucional, la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica

y su vinculación con la formulación de la política exterior en el país, permite analizar de manera integral el contexto nacional, la normativa vigente y objetivos del país en la materia.

De igual manera, la cooperación como objetivo de la política exterior “se refiere a aquella acción del Estado tendiente a promover lazos de cooperación con otros Estados, con el propósito de unificar esfuerzos para la captación de recursos externos que complementen sus iniciativas en pro del desarrollo económico y social” (Ramírez & Sánchez, 1995, p. 23).

Por lo tanto, se toma en consideración los actores, dinámicas e intercambios que se generan a través de la gestión de la cooperación internacional, con el fin de identificar si estos son congruentes con el escenario internacional donde Costa Rica se desea posicionar dentro del sistema internacional, especialmente bajo su calificación como país de renta media alta y miembro oficial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La política exterior también es un proceso a través del cual se define el curso de acción más apropiado para enfrentar una situación suficientemente general, o recurrente como para adquirir una pauta de conducta, y no una decisión aislada con el objeto de lograr determinados valores, intereses u objetivos (Tomassini, 1991, p. 244).

Asimismo, de la revisión bibliográfica realizada sobre esta temática, es posible observar que la coordinación interinstitucional en torno a la gestión de la cooperación internacional no ha sido abordada de manera integral, mediante su vinculación como un elemento propio y clave de la política exterior costarricense. Por lo cual, esta investigación, constituye un estudio propositivo para el abordaje del estudio de temas internacionales, el rol de las instituciones del Estado en la formulación y gestión de la política exterior.

1.3 Contextualización

Con el fin de entender las dinámicas propias de la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica, esta sección inicia con una descripción histórica y operativa del contexto institucional específicamente de las instituciones rectoras, así como del sistema de enlaces de cooperación internacional.

En posteriores secciones, se aborda con mayor detalle toda la normativa nacional vigente en este tema, que define los procesos de coordinación entre las instituciones públicas a cargo de la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica: MRREEC y MIDEPLAN.

No obstante, es a partir de esta doble rectoría, de la cual se desprenden las diferentes dinámicas y variables que aborda esta investigación, que se analiza la coordinación interinstitucional desde la normativa vigente, el sistema de actores y los recursos involucrados, entre otros.

1.3.1 Ministerio de Planificación y Política Económica

Se origina con la creación de la Oficina de Planificación Nacional en 1963 mediante la ley número 3087 denominada “Ley de Planificación”, la cual la consideraba una dependencia de la Presidencia de la República.

Sus principales funciones consistían en “coordinar la acción planificadora del Estado, la preparación e impulso de políticas públicas y la definición de acciones en procura de una mayor eficiencia en los servicios prestados por la Administración Pública, con el objetivo de orientar el desarrollo nacional” (MIDEPLAN, 2013, p. 2).

Conforme el rol de esta oficina se fue robusteciendo por su papel estratégico en el desarrollo de las políticas públicas y la coordinación interinstitucional, se amplió su ámbito de acción mediante la Ley de Planificación Nacional N.º 5525 y el Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN que constituye el Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación (SNP), ambos vigentes hasta la actualidad.

De este último decreto (No. 37735-PLAN) se desprenden las funciones de este Ministerio. Puntualmente en su artículo 19, como parte del SNP a MIDEPLAN le corresponde:

- a. Ejercer la rectoría técnica del SNP, así como la técnica y política de sus Subsistemas.
- b. Coordinar los procesos de planificación del desarrollo del país, con visión de largo, mediano y corto plazo.
- c. Realizar estudios sobre la realidad nacional para fundamentar la toma de decisiones en los procesos de planificación.
- d. Promover la efectividad en la gestión pública, con componentes de desconcentración y descentralización.
- e. Coordinar y velar por el buen funcionamiento del SNP y por el cumplimiento de las metas asignadas a sus órganos y subsistemas.
- f. Incorporar la visión de mediano y largo plazo en los procesos de planificación nacional, sectorial, regional e institucional.
- g. Formular el Plan Estratégico Nacional, el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Regionales de Desarrollo e implementar mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas y las metas establecidas.
- h. Participar en los procesos de ordenamiento y planificación territorial.
- i. Analizar las evaluaciones de impacto de políticas, planes, programas y proyectos, realizadas por las instituciones en diversos niveles de planificación.
- j. Dirigir y coordinar el efectivo funcionamiento en forma integral de los Subsistemas del SNP.

- k. Promover mecanismos que garanticen una efectiva transparencia y rendición de cuentas en la función pública, con participación ciudadana en la planificación pública y en el cumplimiento de metas.
- l. Crear procesos integrados de planificación y desarrollo regional, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida con equidad territorial, respetando las identidades culturales.
- m. Implementar la capacitación y la formación permanente de las y los funcionarios en áreas de planificación del desarrollo con el fin de generar una adecuada operación y funcionamiento de los órganos y operadores del SNP.
- n. Designar a la o el Secretario Técnico del SNP.
- o. Promover que las UPI dispongan de los recursos necesarios para atender sus funciones.
- p. Cualesquiera otras que contribuyan al logro de sus cometidos.

El rol estratégico para la planificación, la evaluación y la articulación que ostenta esta institución, se manifiesta en diferentes áreas del desarrollo nacional, de las cuales la cooperación internacional resulta un elemento clave para canalizar las iniciativas que favorezcan el progreso nacional según las necesidades país.

1.3.2 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

Esta institución fue creada en el año de 1844 y su principal función se plasma en la Constitución Política de Costa Rica, artículo 140:

Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: (...)

10) Celebrar convenios, tratados públicos y concordatos, promulgarlos y ejecutarlos una vez aprobados por la Asamblea Legislativa o por una Asamblea Constituyente, cuando dicha aprobación la exija esta Constitución (...)

12) Dirigir las relaciones internacionales de la República;

13) Recibir a los jefes de Estado, así como a los representantes diplomáticos y admitir a los Cónsules de otras naciones.

En ese sentido, para 1962 se promulga la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores N.º 3008, actualmente vigente, el cual se constituye como el instrumento jurídico más relevante en cuanto a la conformación de esta institución. En su artículo 1 establece:

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en virtud de las disposiciones constitucionales y legales respectivas, tiene por función colaborar con el Presidente de la República, bajo la dirección del Ministro nombrado al efecto, en la formulación sistematizada de la política exterior del país, en la orientación de sus relaciones internacionales y en la salvaguardia de la soberanía nacional. Es el medio por el cual el Estado realiza todas sus gestiones ante Gobiernos e Instituciones extranjeras.

Así las cosas, esta misma ley fusionó la cartera de Relaciones Exteriores con la de Culto, que solía manejar por aparte la relación con la Iglesia Católica, creando la institución que existe hasta hoy en día.

Los principales deberes y obligaciones del Ministerio en materia de Culto son los siguientes: representar al Estado en sus relaciones con la Iglesia Católica y las demás confesiones, promover la armonía entre las autoridades civiles y

eclesiásticas, proteger la libertad de cultos, reglamentar el status jurídico de las entidades religiosas, participar en los actos religiosos a que sea invitado por la Iglesia Católica e incluir en su presupuesto las partidas destinadas a la Iglesia Católica, en acatamiento a lo dispuesto en la Constitución Política, cuyo artículo 75 señala que la religión católica es la del Estado y éste contribuye a su mantenimiento, aunque hay libertad de cultos. (Sáenz, s.f, p. 4).

De modo general, el papel del MRREEC, se fundamenta en la dirección de la política exterior costarricense trabajando de la mano con la Presidencia de la República. Esto conlleva el ejercicio de las funciones que a nivel internacional posicionen a Costa Rica y aseguren la defensa de los intereses del país. Por ello representan un aliado importante en la gestión de la cooperación internacional, al ser la voz que conduce al país en los asuntos internacionales.

1.3.3 Institucionalización de la Cooperación Internacional en Costa Rica

Desde la creación de OFIPLAN y, posteriormente con la creación de MIDEPLAN, se generan competencias más específicas sobre la rectoría en la gestión de la cooperación internacional. En cuanto a la relación de Cancillería en esta temática, la vinculación se ha realizado mediante la Dirección de Política Exterior hasta la creación de la Dirección de Cooperación Internacional (DCI) en 1999.

Hoy en día, ambas instituciones cuentan con dos unidades especializadas que gestionan la cooperación internacional de manera conjunta; en MIDEPLAN se encuentra el Área de Cooperación Internacional (ACI) y en el MRREEC se encuentra la Dirección de Cooperación internacional (DCI). Ambas instancias son las que interactúan constantemente con el objetivo gestionar la cooperación internacional en el país.

La gestión de la cooperación internacional recae primordialmente en el MIDEPLAN, quien mediante la Ley de Planificación Nacional N.º 5525, es el encargado de administrar los recursos que recibe y brinda el país a través de la cooperación

internacional, responsabilidad específicamente establecida en el artículo 11 de la mencionada ley:

Artículo 11.- Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica, teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Las solicitudes de asistencia técnica serán transmitidas por el Ministerio al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual se encargará de establecer su congruencia con la política exterior del país, y las presentará oportunamente a los gobiernos y organismos internacionales correspondientes.

Años más tarde, es publicado el Decreto Ejecutivo No. 35056 PLAN-RE del 18 de febrero de 2009, el cual constituye un reglamento cuyo objeto fue desarrollar las implicaciones y responsabilidades derivadas del artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional, en cuanto al rol de las instituciones involucradas.

Es así como dentro de este reglamento se crean competencias compartidas entre ambas instituciones, pero a la vez se asignan responsabilidades específicas para la gestión de la cooperación internacional.

1.3.4 Funciones del Ministerio de Planificación y Política Económica

Tal y como fue mencionado en el decreto previamente mencionado (No. 35056) a este Ministerio le corresponde “[...] la rectoría interna en materia de Cooperación Internacional, teniendo la competencia exclusiva en la gestión y la negociación técnica de esta con las entidades, organismos e instituciones nacionales, de manera que sea coherente con el Plan Nacional de Desarrollo” (Decreto 35056-PLAN-RE, 2009).

Asimismo, le corresponde específicamente según el artículo 3 de ese reglamento:

- a. Elaborar periódicamente la Agenda Sectorial de Cooperación Internacional, con base en la información que proveerá el Sistema de Enlaces de la Cooperación Internacional sobre sus necesidades, y mediante la elaboración de otros estudios que permitan la toma de decisiones efectivas en la materia.
- b. Participar activamente en el proceso de negociación a nivel nacional e internacional, en estrecha coordinación con el MRREE, institución encargada de la negociación en el ámbito internacional.
- c. Coordinar el proceso de gestión de la Cooperación Internacional No Reembolsable concertando los medios y esfuerzos necesarios para la consecución de los recursos, según las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Para realizar esta labor contará con la colaboración del MRREE y del Sistema de Enlaces de la Cooperación Internacional.
- d. Asesorar a las entidades públicas en la formulación de las propuestas de Cooperación Internacional y en todo el proceso de gestión.
- e. Aprobar los proyectos y programas elaborados por los integrantes del Sistema de Enlaces de la Cooperación Internacional, así como otras instituciones públicas y privadas, según lo establece la Ley.
- f. Evaluar los proyectos y programas, tomando como punto de referencia el Plan Nacional de Desarrollo y la contribución del proyecto o programa a su cumplimiento.

A partir de la normativa vigente, la aprobación definitiva de los proyectos de cooperación internacional que deseen emprender instituciones públicas del país (al menos de la Administración Central) deberá contar con la aprobación de MIDEPLAN

para asegurar la vinculación de estos con las prioridades país establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Asimismo, tiene la capacidad de diseñar planes de cooperación, de manera que se maximice el potencial del desarrollo nacional.

1.3.5 Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

En cuanto a este Ministerio, la norma indica que esta institución tendrá como recargo la rectoría externa relativa a la cooperación internacional en el país, específicamente en los procesos de gestión y negociación técnica con entidades y organismos internacionales, velando con su concordancia con el PND, así como la política exterior del país. (Decreto 35056-PLAN-RE, 2009).

Del artículo 4 de ese decreto, se derivan las siguientes funciones:

- a. Identificar las Fuentes de Cooperación Internacional para el país, mediante las misiones diplomáticas de Costa Rica acreditadas ante gobiernos extranjeros u organismos internacionales, u otros medios idóneos.
- b. Comunicar la información sobre ofertas de Cooperación Internacional, así como otras acciones relacionadas a MIDEPLAN.
- c. Negociar la Cooperación Internacional con gobiernos y organismos internacionales, de lo cual informará y participará a MIDEPLAN.
- d. Canalizar las solicitudes de Cooperación Internacional de instituciones costarricenses, debidamente aprobadas por MIDEPLAN, hacia gobiernos y organismos internacionales.
- e. Presidir las Reuniones Binacionales y Comisiones Mixtas que deban realizarse, con participación de cooperantes internacionales.

Con la promulgación del Reglamento al artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional, ambos ministerios crean El Consejo Técnico de la Cooperación Internacional, cuyos objetivos, expresados en el artículo 5 son:

- a. Lograr una acción coordinada entre MIDEPLAN y el MRREE con respecto a las acciones de sus competencias, relacionadas con la Cooperación Internacional, para alcanzar su óptimo aprovechamiento.
- b. Asegurar que la Cooperación Internacional que reciba u otorgue el país, tenga coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo y la política exterior del país.
- c. Conformar los comités técnicos o grupos de trabajo que sean necesarios para las distintas modalidades de la Cooperación Internacional, que recibe u otorga el país o que podría recibir u otorgar.

Asimismo, el artículo 6 de este reglamento indica que este Consejo estará integrado por:

- a. El Ministro de Planificación Nacional y Política Económica o su representante, quien lo coordina.
- b. El Ministro de Relaciones Exteriores y Culto o su representante.
- c. El Director de Cooperación Internacional del MRREE.
- d. El Coordinador de Área de Cooperación Internacional de MIDEPLAN.
- e. Ocasionalmente, y cuando sean convocados, podrán participar funcionarios técnicos de ambos Ministerios, dependiendo de los temas a tratar.

Lo anteriormente expuesto, constituye en un resumen oportuno de los mandatos legales para la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica pertinente para este momento de contextualización, posteriormente se profundizará en la normativa y su implementación.

1.3.6 Clasificación de modalidades de cooperación

Igualmente, de manera conceptual es importante definir los tipos o modalidades de cooperación que se gestionan en Costa Rica y se mencionan a lo largo del trabajo.

Cuadro 1: Clasificación de las modalidades de cooperación internacional en Costa Rica

Modalidad de Cooperación	Definición
<i>Cooperación Financiera No Reembolsable</i>	Es la cooperación ofrecida por Fuentes Bilaterales y Multilaterales a un país, mediante la asignación de recursos financieros que no se reintegran, con el objeto de apoyar y acompañar proyectos de desarrollo.
<i>Cooperación Financiera Reembolsable¹</i>	Es la cooperación ofrecida por Fuentes Bilaterales y Multilaterales a un país en forma de préstamos o créditos blandos, bajo condiciones de interés y tiempos favorables.

¹ A modo preliminar, aludiendo a los alcances de la investigación, la cooperación financiera reembolsable no será objeto de análisis debido a que su esquema de gestión y actores participantes varía y amerita, inclusive, una investigación propia. No obstante, en posteriores secciones se expone su modelo de gestión, al ser una de las principales modalidades de cooperación vigentes en Costa Rica.

<p><i>Cooperación Técnica Internacional</i></p>	<p>Adaptación y adopción de conocimientos, capacidades, habilidades, experiencias, recursos y nuevas o mejores técnicas y tecnologías que el país no posee o no puede movilizar; aportados por las agencias y organismos de Cooperación en forma No Reembolsable para emprender actividades de desarrollo.</p>
<p><i>Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD):</i></p>	<p>Modalidad de Cooperación Internacional que consiste en el intercambio de experiencias técnicas, conocimientos, tecnologías y habilidades entre los países en desarrollo, como apoyo y complemento a sus objetivos de desarrollo nacional, regional, sectorial e institucional. Es también conocida como Cooperación Horizontal, Cooperación Solidaria o Cooperación Sur-Sur.</p>
<p><i>Triangulación:</i></p>	<p>Mecanismo de financiamiento para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), que consiste en la asociación de una fuente tradicional (sea Bilateral o Multilateral) y de un país en vías de desarrollo otorgante de cooperación horizontal, para concurrir conjuntamente en acciones de cooperación técnica a favor de un tercer país en desarrollo.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 35056 PLAN-RE, 2009.

1.3.7 Retos actuales de la cooperación internacional en Costa Rica

La cooperación internacional constituye una importante herramienta dentro del entramado institucional costarricense, para atender diversos programas gubernamentales que generen el incremento de índices de desarrollo social y económico.

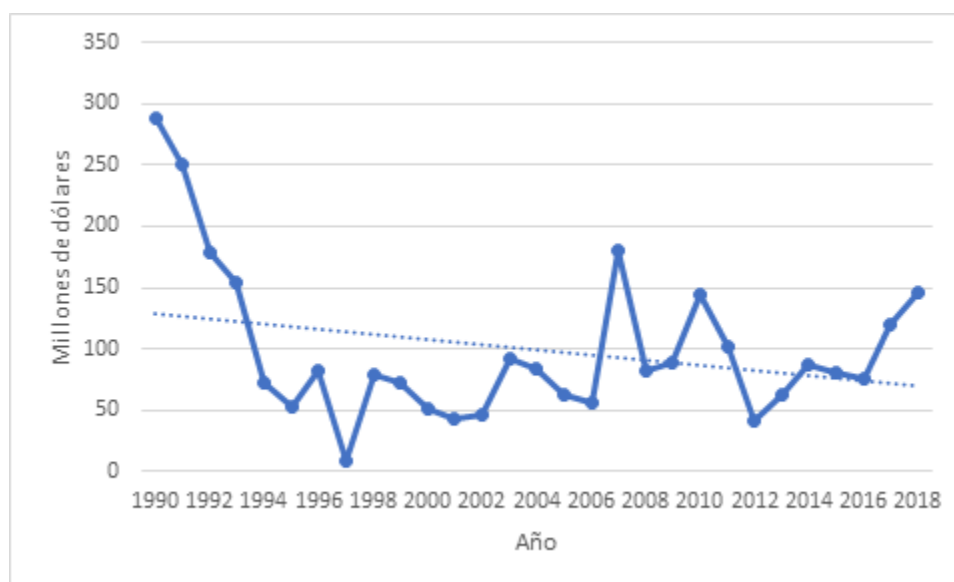
En ese sentido, Costa Rica ha institucionalizado un modelo de trabajo compuesto de: normativa legal para la planificación nacional, el establecimiento de reglamentos y relaciones de coordinación entre diversas instituciones. Esto le ha permitido al país continuar recibiendo cooperación internacional y, más recientemente, incursionando como oferente de cooperación técnica.

Dichas acciones han logrado dibujar un entramado institucional que ha permitido la articulación de los esfuerzos estatales para la gestión de la cooperación internacional. No obstante, la diversidad de factores que inciden dentro del Sistema Internacional, así como la repercusión de ello en los flujos de cooperación, hacen necesario un análisis de las fortalezas y oportunidades de mejora para responder a los nuevos retos y dinámicas propias de los socios internacionales.

Aunado a lo anterior, han existido esfuerzos de articulación entre diversos actores relativos a la gestión de la cooperación internacional, vinculada desde la rectoría interna hacia la vinculación con las “[...] metas establecidas dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y más recientemente, a la Política de Cooperación Internacional (POLCI) en el año 2014” (MIDEPLAN, 2019, p. 8).

La gestión de la cooperación internacional en Costa Rica durante las últimas décadas, se ha concentrado en la gestión de recursos provenientes de fuentes diversas fuentes y modalidades de cooperación. Los datos del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica demuestran que durante el período 1990-2018 (ver gráfico 1) la financiación de proyectos para el desarrollo a partir de recursos no reembolsables, han mantenido una tendencia decreciente durante las últimas tres décadas.

Gráfico 1: Cooperación Internacional no reembolsable. Periodo 1990-2018



Fuente: Elaboración propia con base a MIDEPLAN (2018).

Además, dentro del último año de la administración del presidente Luis Guillermo Solís Rivera (2014-2018), los fondos totales recibidos producto de cooperación internacional alcanzaron la cifra de 853.3 millones de dólares durante el periodo 2018. De la totalidad de ingresos reportados, un 82.9% respondió a cooperación de entes financieros como parte de créditos externos, y el restante 17.1% de recursos correspondientes a cooperación no reembolsable.

Lo anterior, refleja a criterio del Ministerio de Planificación Nacional “un cambio radical de la bilateralidad hacia la multilateralidad, que poco a poco a lo largo de la última década se refleja en los flujos de financiamiento y cooperación” (MIDEPLAN, 2019, p. 10).

Ante el descenso de recursos no reembolsables disponibles por parte de fuentes bilaterales y multilaterales, Costa Rica se enfrenta a un nuevo fenómeno identificado por MIDEPLAN desde hace varios años:

Por un lado, que Costa Rica se ha ido consolidando a nivel internacional como un país con capacidad de endeudamiento, cuyo perfil se aleja de ser un país

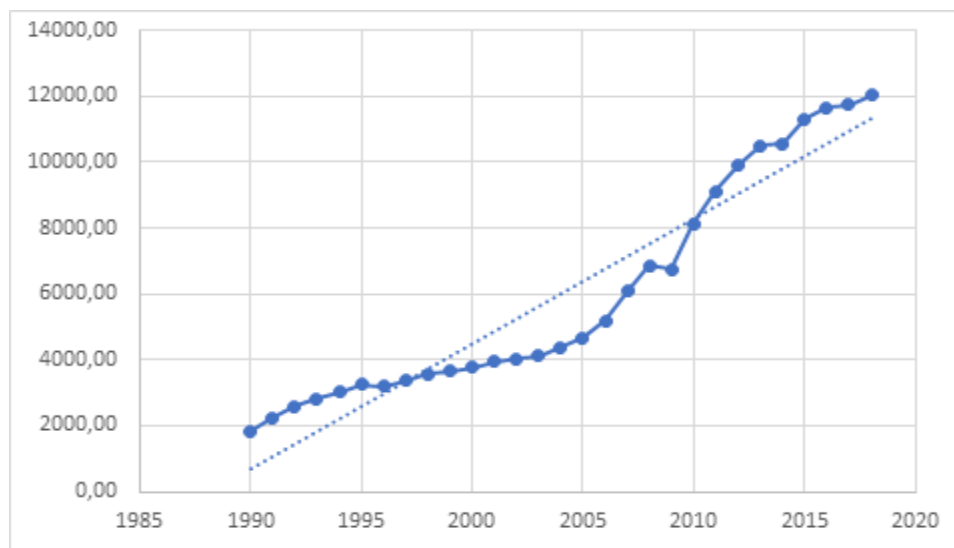
receptor tradicional de la cooperación no reembolsable. Y por otra parte, es una muestra para los organismos internacionales de que el país puede superar sus necesidades con su propio esfuerzo y capacidad crediticia (MIDEPLAN, 2007, p. 50).

Lo anterior, se fundamenta en la clasificación de las economías emergentes por parte de organismos internacionales como “País de Renta Media Alta”, el cual aplica para las economías cuyo índice de producción per cápita oscila entre los \$3,996 y los \$12,375 (CEPAL, 2012, p. 19).

Esta métrica, la cual es utilizada por una importante cantidad de instituciones alrededor del mundo, especialmente el Banco Mundial, se ha constituido como uno de los factores que ha desembocado en importantes decrecimientos en la cantidad de recursos provenientes de la cooperación internacional no reembolsable en toda la región latinoamericana en la última década.

Específicamente, el caso costarricense demuestra que la economía ha mantenido un constante crecimiento de su producción nacional en las últimas tres décadas, alcanzando el umbral cercano a los \$12.000 dólares estadounidenses. Esta categorización ha permitido que en menos de 25 años el país haya alcanzado la categoría de país de renta media alta y, por ende, una importante disminución en la cantidad de recursos que recibe provenientes de cooperación internacional (Ver gráfico 2).

Gráfico 2: PIB per cápita a precios actuales, Costa Rica 1990-2018



Fuente: Base de datos del Banco Mundial (2019)

Para MIDEPLAN (2007) otro de los factores que terminan de explicar la tendencia decreciente de la cooperación internacional tradicional, se relacionan con coyunturas de orden geopolítico por parte de los países donantes, la disminución a nivel global de recursos de ayuda para el desarrollo, el desarrollo de condiciones favorables en países de renta media alta, en especial a todos los países latinoamericanos, así como la concentración de recursos en países con menores índices de desarrollo, entre otros aspectos (p. 45).

Así las cosas, se refleja un reto para la administración central en la gestión y atracción de nuevas formas de cooperación internacional que permitan atender las crecientes desigualdades sociales y económicas que persisten en la actualidad. Estas brechas, han sido atendidas históricamente mediante recursos financieros y técnicos por parte de gobiernos o entidades financieras internacionales con fondos no reembolsables.

Se presenta un enfoque dual en la administración pública, por un lado, la capacidad de la institucionalidad de atraer cooperación internacional no reembolsable y posicionarse a la vez como cooperante internacional. Esto último, aportando el talento

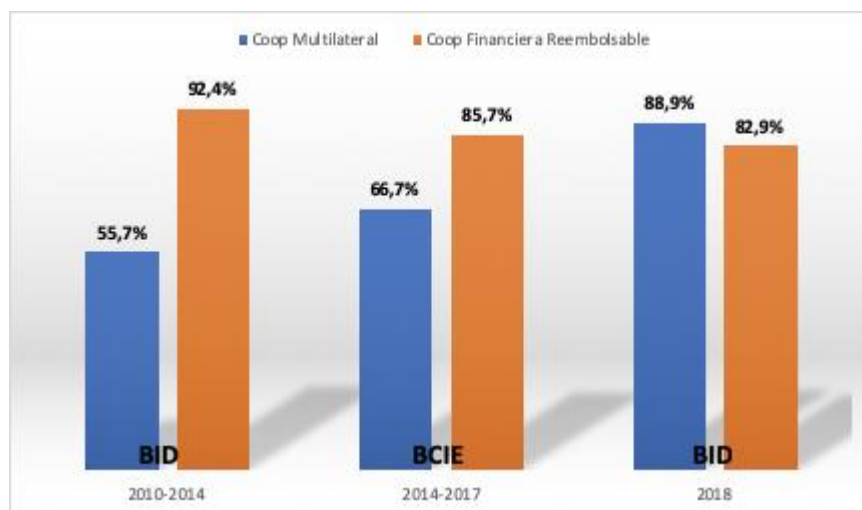
técnico que ha desarrollado el país gracias a los índices de desarrollo económico y social que ha alcanzado.

Estas dinámicas y respuestas estatales se enmarcan en un escenario internacional donde se vislumbra a la cooperación reembolsable como la forma más recurrida en que se puede obtener acceso a fondos para el desarrollo, principalmente para países de renta media alta.

Los informes anuales de cooperación internacional en Costa Rica, elaborados por MIDEPLAN, respaldan lo antes mencionado. Desde el año 2010 se refleja mayor participación del país en la modalidad de cooperación financiera reembolsable, proveniente de socios multilaterales principalmente entidades financieras (MIDEPLAN, s.f; MIDEPLAN, 2018; MIDEPLAN, 2019).

Lo anterior, ha permitido dejar a tras la cooperación bilateral y no reembolsable, lo cual se puede observar en el siguiente gráfico.

Gráfico 3: Participación de Costa Rica en Cooperación Internacional según modalidad



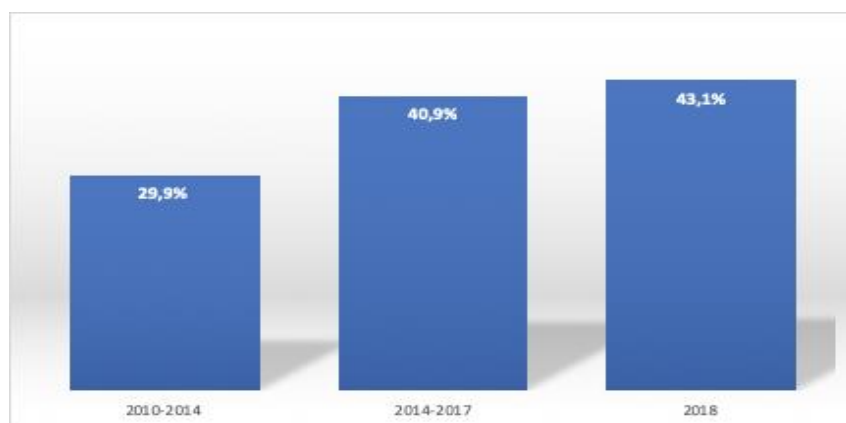
Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de cooperación internacional de MIDEPLAN 2010-2014 (s.f), 2014-2017 (2018) y del año 2018 (2019).

Derivado del gráfico anterior, se puede analizar que Costa Rica recibió más de la cooperación multilateral por parte del BID (2010-2014 y 2018) y el BCIE (2014-2017), las cuales se categorizan como entidades de carácter financiero.

Por ende, es comprensible que, de la totalidad de los flujos de cooperación recibida, la mayoría haya sido bajo la modalidad de cooperación financiera reembolsable, los cuales se convertirán en créditos financieros que se deberán pagar en un futuro cercano.

Por otro lado, el principal socio bilateral que continúa brindando cooperación técnica y no reembolsable a Costa Rica es Estados Unidos, el cual se representa en el siguiente gráfico:

Gráfico 4: Participación de Estados Unidos como cooperante bilateral de Costa Rica



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de cooperación internacional de MIDEPLAN 2010-2014 (s.f), 2014-2017 (2018) y del año 2018 (2019).

Desde el año 2010 el país norteamericano es el socio más importante de Costa Rica para esas modalidades, seguido por Alemania, la República Popular China y Japón (MIDEPLAN, s.f; MIDEPLAN, 2018; MIDEPLAN, 2019). Además, es posible analizar que existe poca variación en la participación de actores y socios internacionales, concentrando en muy pocas fuentes los ingresos de cooperación bilateral, durante el periodo de estudio,

Ante el panorama descrito en los flujos y modalidades de cooperación existentes en nuestro país, queda la interrogante si el modelo actual de gestión puede hacer frente a los desafíos nacionales e internacionales vigentes, con el fin de establecer dinámicas

de trabajo institucional que puedan posicionar a nuestro país y generar eficiencia en los procesos de recepción de proyectos de cooperación no reembolsables.

1.4 Estado de la cuestión

Con el fin de analizar mejor los estudios ligados a la cooperación internacional y su vinculación con la coordinación interinstitucional, se propone en este apartado una división a partir del contexto nacional e internacional, que permita analizar con mayor detalle cada uno de los temas tratados.

1.4.1 Contexto Internacional

La cooperación internacional representa dentro de esta investigación, un elemento central a la hora de analizar las relaciones de coordinación entre las instituciones a cargo de su gestión, que pretenden recibir y otorgar proyectos de cooperación internacional para el desarrollo.

En esa línea, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su informe de 2012 denominado “Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales” realiza un análisis descriptivo de la realidad latinoamericana, específicamente en el caso de la cooperación internacional al desarrollo en países de renta media. Su objetivo es entender las nuevas dinámicas de desarrollo social de los países dentro de esta categoría, haciendo énfasis en las brechas estructurales que siguen perpetuando dinámicas de pobreza y desigualdad social.

Dentro del documento, se desarrolla una descripción del contexto actual de la región latinoamericana, enfocándose en los criterios que diversas instituciones multilaterales han utilizado en la medición del PIB per cápita en la región. Esto ha desembocado en una categorización de la región latinoamericana como una zona de renta media, que explica el descenso en la cooperación internacional para el desarrollo en las últimas décadas.

Lo anterior, genera una dicotomía importante entre economías que han crecido nominalmente en las últimas décadas, pero que no han alcanzado un nivel óptimo de desarrollo económico y social.

Según los datos de la entidad, aún persisten altos índices de pobreza en la actualidad en zonas consideradas como de “renta media” (CEPAL, 2012). La definición entonces, a partir del nivel de ingresos como único indicador, se vislumbra como “enfoques limitados y en ciertos aspectos reduccionistas” (CEPAL, 2012, p. 18).

Por tanto, el informe de la CEPAL analiza el desarrollo en la región a partir de un concepto más amplio, que permita entender el bienestar social más allá del aspecto numérico. Este estudio considera la necesidad de que se aborden procesos de crecimiento económico y social inclusivos, que contribuyan a la eliminación de brechas, la desigualdad social y productiva que ha aún persisten en la región latinoamericana.

A criterio de la entidad, una nueva definición de crecimiento económico permite dar “[...] un primer paso clave para lograr que el sistema de cooperación internacional apoye a todos los países en su camino hacia el desarrollo” (CEPAL, 2012, p. 31).

En otras investigaciones, el estudio denominado: “Cooperación con países de renta media: justificación y ámbitos de trabajo” de Alonso et al (2006) realiza una investigación a partir de un análisis documental relativo a la capacidad de los países de renta media de recibir cooperación internacional tradicional.

Dicho estudio, se enfoca en dos elementos, a saber: la caracterización de los países de renta media y el análisis de los elementos de respaldo que la comunidad internacional debe adoptar para la gestión de cooperación internacional dirigida a países en donde persisten brechas sociales importantes que impiden el pleno desarrollo socioeconómico.

El informe inicia su presentación bajo las definiciones que ofrecen distintos organismos internacionales para la categorización de los países denominados como de renta media. En primera instancia, el Banco mundial aborda esta categoría bajo el estrato compuesto por los países cuya PIB per cápita (definición cuantitativa) se ubique

a los países entre el intervalo de 700 a 9.000 dólares estadounidenses, ubicando en este rango a más de 93 países de un total de 208.

No obstante, ante esta definición cuantitativa del Banco Mundial, el informe establece que esta clasificación “no ofrece razones claras que justifiquen los umbrales utilizados para delimitar cada uno de los colectivos, ni su variación en el tiempo” (J. Alonso et al., 2006, p. 13).

A pesar de la clasificación del Banco Mundial y otras entidades, el autor menciona que el papel de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, han generado una orientación por parte de organismos regionales (como el caso de la OCDE) hacia una “relación menos vertical, más horizontal y compartida entre donante y receptor, alejando la política de ayuda del más inmediato sometimiento de intereses y conveniencias de la política bilateral de los donantes” (J. Alonso et al., 2006, p. 77).

Lo anterior, se complementa con el estudio de Alonso (2007) titulado ¿Debe darse ayuda a los países de renta media?, el cual se enfoca en la tendencia por parte de los donantes de intervenir con mayor frecuencia hacia países con altos índices de pobreza. Con esta acción relegan a los países de renta media tanto en recursos como el número de donantes con capacidad de respaldar iniciativas ligadas a proyectos de desarrollo.

Aun existiendo un importante peso relativo de los países de renta media en la economía mundial (como el caso de México o Brasil), estas economías mantienen una elevada volatilidad económica ante shocks externos o crisis internas. El autor señala que aunque los países han tenido un importante progreso en el tiempo “pocos son los que en las últimas décadas han logrado ascender de forma estable al grupo de países de renta media” (J. A. Alonso, 2007, p. 2).

El autor, continúa añadiendo que existen diversas razones para respaldar las políticas de desarrollo en los países de renta media, principalmente por su alta volatilidad ante factores externos que desdibujan los logros alcanzados en la actualidad. Se menciona que es necesario articular un sistema de cooperación internacional para

el desarrollo que incentive el progreso estable y creciente de la región, independientemente de su clasificación a partir de mediciones de ingresos per cápita.

En el artículo académico denominado “Los países latinoamericanos de renta media alta y su influencia en la configuración del régimen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo” de Carlos Cerda & Lemus (2015) se realiza un análisis documental dirigido hacia los países de la región en la reconfiguración del régimen de cooperación internacional.

Los autores reflejan que existe un consenso de que el régimen de la cooperación internacional sufre en la actualidad cambios de tipo trascendental, en donde los países oferentes y los donantes se delimitan dentro de la línea más borrosa. Además, los países de renta media juegan un papel importante y buscan una suerte de dualidad como donantes y receptores, reconfigurando las reglas en la que se establece los términos de la cooperación.

No obstante, destacan que el avance de algunos países de la región latinoamericana en sus niveles de ingreso ha generado que estos sean considerados (bajo la calificación cuantitativa de organismos internacionales) como países de renta media, sin que eso conlleva a que sus problemas de desarrollo se hayan resuelto o elevado hacia mejores índices de desempeño.

Como es posible observar, tanto en los documentos de CEPAL (2012) como de Alonso (2007), Alonso et al (2006) y Cerda & Lemus (2015) el análisis de los países de renta media alta ha estado enfocado en los factores que han incidido de manera sensible en la categorización de estos países por parte de organismos internacionales y sus efectos en los flujos de cooperación internacional.

Mediante el uso de técnicas como el análisis documental y el análisis de fuentes primarias, los autores han elaborado una serie de estudios que han permitido conocer el avance de las economías latinoamericanas en cuanto a los índices de desarrollo. Ello lo han contrastado con las acciones de diversos organismos internacionales y la cantidad de fondos disponibles para los denominados países de renta media alta.

En cuanto a los estudios internacionales incluidos en esta primera sección, mencionan el papel de la cooperación internacional para la consecución de objetivos compartidos.

Es así como las economías en crecimiento se enfrentan a una dualidad: convertirse en cooperantes y/o seguir estableciendo esquemas de recepción de ayuda al desarrollo, que permitan atender las brechas persistentes en sus contextos nacionales.

1.4.2 Contexto Nacional

El desarrollo de los estudios ligados a la cooperación internacional en Costa Rica, se han enfocado principalmente a la investigación de los factores que han incidido en los flujos de cooperación internacional en las últimas décadas, en la problemática persistente de la clasificación del país como nación de renta media alta y las estrategias implementadas por la administración central para responder a estos cambios.

Desde investigaciones realizadas en la Maestría en Diplomacia del Instituto del Servicio Exterior Manuel María Peralta del MRREEC, enfocadas en cuanto al tema de cooperación internacional, se puntualiza en su e importancia en la política exterior de un país para afrontar las nuevas dinámicas del Sistema Internacional.

En la investigación elaborada por Miguel Ángel Obregón en 1998 titulada “Costa Rica, un país cooperante”, enfocada sobre la tendencia de la cooperación internacional en materia ambiental, el autor apunta que el contexto en el cual se desarrollan las estrategias de cooperación internacional en los diferentes países de América Latina no ha contribuido a la globalización del bienestar económico y social. Ante ello, se ha dado el crecimiento de la cooperación técnica entre países en desarrollo como respuesta al descenso de los flujos de cooperación Norte- Sur.

Sin embargo, esto es considerado insuficiente, por lo que el trabajo apunta a que las Cancillerías de los países tienen que definir una estrategia de política exterior robusta (afinada con sus políticas de índole interna) que responda a la realidad de las relaciones internacionales contemporáneas en el tema de la cooperación.

En conclusión, varias décadas de cooperación internacional para el desarrollo no han conseguido el objetivo de partida: la globalización del bienestar económico y social. Las tendencias más actuales apuntan, al contrario, hacia la marginalización de los más pobres (desvinculación del sur/sur, pero no por voluntad propia) y hacia la regionalización del resto alrededor de tres polos (Estados Unidos, Japón y la Unión Europea). Así, la cooperación para el desarrollo se presenta como una interacción más, que actúa en aras de la tripolarización del sistema (Obregón, 1998, p. 20).

El autor concluye en que la estrategia política para poder canalizar estos esfuerzos y proyectarlos al exterior, es una herramienta fundamental para consolidar al país como un ejecutor exitoso de proyectos y aliado en el desarrollo de iniciativas regionales que promuevan el desarrollo socioeconómico.

Por otra parte, en la memoria de seminario de graduación de la Escuela de Ciencias Políticas denominada: "Gestión de la cooperación internacional para el desarrollo enfocada en la conservación del medio ambiente" de Acosta et al (2011) se exponen los alcances de una investigación a partir del estudio de las principales fuentes de cooperación que destinan recursos a Costa Rica en medio ambiente. Su análisis se concentra en los recursos provenientes de las agencias de cooperación internacional de Alemania, Japón y España, así como dos organismos internacionales: el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y la Unión Europea.

Esta investigación, se estructura a partir de uso de dos técnicas de investigación claramente delimitadas: en primera instancia, se realiza una investigación de tipo bibliográfica de fuentes secundarias y como segunda técnica de investigación, se realizaron entrevistas (tanto estructuradas como semi estructuradas) con expertos en la materia de cooperación internacional.

Dentro de los resultados, se encuentran los esfuerzos institucionales para hacer frente a la baja en fondos de cooperación a partir de nuevos métodos ligados

principalmente al impulso de una agenda medioambiental durante el periodo 2006-2010. Esto origina una nueva visión de los actores nacionales encargados de la cooperación internacional, en visualizar nuevas estrategias que permitan la captación de recursos frescos tanto bilaterales y multilaterales.

Asimismo, Acosta et al (2011) reconocen la existencia de una agenda doméstica dentro del periodo 2006-2010, ligado principalmente en el Plan Nacional de Desarrollo, atacando de primera instancia los efectos del cambio climático.

Sus conclusiones más relevantes señalan la necesidad de una revisión en la duplicación de funciones dentro de la administración pública, especialmente en la rectoría de diversas áreas del gobierno central, entre ellas las destinadas a la gestión de la cooperación internacional. Lo anterior, sin dejar de lado la existencia de una importante cantidad de proyectos de cooperación internacional los cuales son rechazados o enviados a revisión, debido a posibles errores u omisiones en cuanto a las solicitudes de cooperación por parte de organismos gubernamentales.

Además, concluyen en que el establecimiento de las agendas domésticas necesariamente requiere un trabajo de coordinación entre las distintas agencias de gobierno, con el fin de establecer objetivos que abarquen una agenda nacional que sea compartida y analizada por todos los involucrados.

Por otra parte, en la investigación realizada por Alcira Cascante y Laura Cárdenas (1998) denominada “Los proyectos de cooperación internacional en Unidades de Información: una experiencia nacional” rescata la aproximación general y completa del modelo de gestión de la cooperación en Costa Rica; iniciando con el marco jurídico, así como la parte conceptual previamente abordada en la contextualización de este trabajo.

Cárdenas y Cascante (1998) resaltan cuatro motivos que han generado un descenso en los flujos de cooperación internacional hacia Costa Rica. Primeramente, la reducción de aportes de los países desarrollados, siguiendo con que la globalización mundial está liderada por países desarrollados, por lo que los países subdesarrollados se ven sujetos a las condiciones que impongan los países cooperantes.

Añaden, que los indicadores del país en desarrollo humano son elevados, por lo que países y organismos cooperantes alegan que Costa Rica ya no requiere cooperación, y finalmente, se están abriendo nuevos espacios para que los países cooperen en igualdad de condiciones, visualizándose como socios que aporten en partes iguales.

Igualmente, Cárdenas y Cascante (1998) señalan dos retos para la gestión de la cooperación en el país que pueden influir en la disminución de los flujos de cooperación. El primero apunta que los proyectos de cooperación aprobados no cumplieron con la totalidad de los objetivos propuestos, dando imagen de mala ejecución. El segundo, que ninguna institución nacional cuenta con presupuesto para aportar como socio en iniciativas con otros países u organismos.

Las autoras apuntan que, para disminuir los efectos negativos de esta situación, el país debe apostar por estrategias similares a las de países de la región como Colombia, Chile, México o Argentina, mediante “[...] mecanismos que optimicen los recursos y se logre obtener de ellos el máximo provecho. Todos los esfuerzos que se hagan deberán ir encaminados a lograr metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo” (Cárdenas & Cascante, 1998, p. 32).

Concluyen su trabajo apuntando la necesidad de replantearse las acciones que se ha realizado en la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica, evaluar los resultados obtenidos y vislumbrar cómo manejar internamente estos procesos para sacar el mayor provecho de los recursos recibidos.

En cuanto al estudio de la gestión municipal de la cooperación internacional, la tesis denominada “La para diplomacia llevada a cabo por la Municipalidad de San José, relativa a proyectos de cooperación internacional en el periodo 2000 a mayo del 2007”, se expone el rol de la Municipalidad de San José en los distintos convenios de cooperación que ha suscrito y sobre los cuales se desarrollan diversos proyectos con fondos de fuentes provenientes de cooperación internacional.

Sobre este particular, el estudio resalta el hecho de una adecuada respuesta institucional a las acciones relativas a los convenios de cooperación suscritos, para lo

cual “es necesario dar seguimiento a este tipo de acciones para lograr integrar a más sectores, instituciones cooperantes y personas dispuestas a que los objetivos que se plantean sean realizables” (Fallas, 2007, p. 14).

Se analiza la para diplomacia realizada por la Municipalidad de San José para la gestión de diversos proyectos de cooperación internacional durante el periodo 2000-2007. En esa línea, el estudio abarca evolución histórica de la cooperación dentro del municipio, el mapeo de actores municipales encargados, los tipos de cooperación recibidos, así como un análisis de las leyes y acuerdos municipales vigentes en la materia.

Uno de los aportes más importantes de este estudio radica en el concepto de para diplomacia, el cual es entendido como la capacidad de las instancias gubernamentales de poder establecer mecanismos de diálogo con otras regiones del mundo, sin ser prerrogativa exclusiva de los gobiernos centrales. Dicho concepto emerge “[...] como una respuesta a la incapacidad del Estado de resolver los problemas locales” (Fallas, 2007, p. 25).

Este fenómeno, ha permitido el establecimiento de una serie de dependencias ligadas a la cooperación internacional no contemplados dentro del marco de la normativa vigente en Costa Rica. En ese caso en particular, la para diplomacia propone un reto hacia los órganos rectores de la materia en el país, acerca de la capacidad de la normativa vigente y de la Administración para hacer frente a estos nuevos escenarios.

A pesar de que esta investigación, no analiza de manera exhaustiva el concepto de para diplomacia dentro del entramado institucional, la investigación de Fallas (2007) propone un análisis de la gestión paralela de la cooperación internacional y pone en perspectiva el subsistema de cooperación internacional.

Considerando las investigaciones antes señaladas, deriva la necesidad de analizar con mayor detalle la articulación entre las instituciones nacionales rectoras que por mandato legal, tienen la responsabilidad de generar una respuesta estatal para los temas ligados a la cooperación internacional. Por tanto, se presenta a continuación un estudio ligado a la coordinación interinstitucional de dos agencias de tipo estatal, que

relatan las implicaciones necesarias para la coordinación gubernamental para la búsqueda de objetivos comunes.

Rivera (2016) en su tesis de grado denominada “Gestión institucional de los Subsistemas Locales de Protección de la Niñez y la Adolescencia (SLPNA): Caso de Subsistema Local de Protección de Pavas, 2009-2015” realiza un análisis de caso enfocado en la gestión de los diferentes actores institucionales y encargados de la protección de población vulnerable, específicamente en el sistema de protección a personas menores de edad.

Esta investigación, centra su análisis dentro del concepto de coordinación interinstitucional en la gestión de las instituciones públicas para la efectiva protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de una región determinada. Lo anterior, mediante un análisis que abarca el marco legal y administrativo, los actores involucrados y la gestión de las relaciones entre las diversas instituciones públicas involucradas en los objetivos planteados, con el fin generar una propuesta de valor al Subsistema Local de Protección.

La estrategia metodológica de esta investigación se basa en un estudio de tipo cualitativo que tiene como unidad de análisis los funcionarios de cada una de las instituciones relacionadas con la gestión y ejecución de las actividades en el tema de niñez y adolescencia dentro del sistema en el distrito de Pavas en la provincia de San José.

En el marco teórico- conceptual de la propuesta, la investigadora hace un repaso conceptual enfocado en la política pública bajo el enfoque de derechos humanos, coordinación intersectorial e integración, coordinación interorganizacional, gestión de redes dentro del aparato público y análisis de actores. Se establece una importante relación entre los conceptos de coordinación interorganizacional, gestión de redes en el sector público y la figura de los actores dentro del entramado institucional.

Por último, es importante mencionar las técnicas de información utilizadas, las cuales se basan en la entrevista (tanto semiestructurada como la entrevista a profundidad), observación documental y la observación no participante, enfocada en

primera instancia a los funcionarios de las distintas dependencias del Sistema Local de Protección en el distrito de Pavas.

Resumiendo, en los estudios nacionales, diversos autores han analizado la agenda doméstica de cooperación internacional, los actores involucrados y la normativa vigente. A partir de esto han evidenciado los problemas de gestión existentes entre las instancias encargadas, la dualidad de funciones, el paralelismo existente entre la administración central y nuevos escenarios, no contemplados por la norma, en las diferentes oficinas o unidades de cooperación en todo el entramado público.

A la luz de esta revisión de insumos académicos identificados, existen pocas investigaciones de esta índole enfocadas en las relaciones de coordinación interinstitucional entre el MIDEPLAN, MRREEC y las oficinas de Cooperación Internacional de la Administración Central en la gestión de la cooperación internacional, las cuales tienen un mandato de relación de coordinación entre instituciones derivado de la normativa nacional.

1.5 Problema de investigación

Como bien se ha expuesto anteriormente, el manejo de la cooperación internacional en el país sigue una normativa que condiciona a las instituciones a realizar un trabajo de coordinación interinstitucional constante para lograr los objetivos institucionales y responder a los desafíos internacionales.

Es así como el problema de investigación se posiciona en cómo la relación de coordinación interinstitucional vigente entre MIDEPLAN, Cancillería y estos a su vez, con los enlaces de cooperación internacional de las diferentes instituciones de la Administración Central, repercuten en el posicionamiento de una estrategia clara y definida de la cooperación internacional a nivel país.

Lo anterior considerando que la misma debe responder a los nuevos desafíos internacionales, ser coherente con el PND y con la política exterior del país. Todo ello

sin dejar de lado las capacidades reales de las instituciones y los esfuerzos que estas realizan.

A pesar de la existencia de una división de funciones entre ambas instituciones, siempre ha existido un debate sobre la necesidad y la eficiencia en la gestión de la cooperación desde una doble rectoría a cargo de dos Ministerios con objetivos organizacionales distintos.

En 1999, el esquema funcional descrito se complicó con la creación de la Dirección de Cooperación en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Este hecho generó una clara fricción en torno a qué entidad correspondía la coordinación de este componente de la política exterior. Incluso, se produjo una oposición de los servicios técnicos del Ministerio de Planificación, que argumentaba la duplicación de funciones que se produciría con la creación de dicha dependencia (Cascante et al., 2013, p. 61).

A esto se suma la existencia del sistema de enlaces de cooperación internacional, constituido por las diferentes unidades/oficinas de cooperación de las instituciones de la Administración Central, que según la normativa deben coordinar sus proyectos con MIDEPLAN, oficializarse a través de los canales establecidos (rectoría interna) y negociarlos en el exterior (rectoría externa).

Aludiendo a la doble rectoría de la cooperación en Costa Rica, en el informe titulado “Costa Rica y su política Exterior” de Cascante et al, 2013 y publicado en el 2013, se identificaba la dificultad en la gestión de la cooperación internacional y en la formulación de la política exterior producto de la relación de coordinación entre los entes mencionados previamente “es evidente la persistencia de políticas no coordinadas entre las distintas ramas del Gobierno” (Cascante et al., 2013, pp. 64-65).

En este estudio también se hace alusión a la problemática que representa la existencia de dos instituciones que deben estar constantemente en contacto para

gestionar la cooperación internacional y lo difícil que resulta en la práctica llevar a cabo esta dinámica.

Con lo anterior lo que pretendo explicar es que esta figura resulta inoperante: las dos instituciones siendo rectoras de la gestión de la Cooperación Internacional en Costa Rica, con ámbitos de competencia bien definidos, requieren coordinarse a diario y para cada tema se llevan archivos y registros especializados temáticamente y por fuente (Rodríguez 2013 en (Cascante et al., 2013, p. 64).

Posteriormente, Cascante et al. (2015) en el informe denominado “Costa Rica y su Política Exterior 2015: ¿Hacia una Política Exterior de Estado?”, reseñan de manera puntual los principales retos que afronta la cooperación internacional en el país tomando en consideración el contexto internacional y el nacional.

En este punto el estudio señala que, aunque existe una división de tareas y competencias para ambas instancias rectoras, en la práctica de evidencian elementos que caracterizan una gestión dispersa de la cooperación internacional (Cascante et al, 2013).

Asimismo, continúan abordando la importancia de una gestión articulada:

Desde esta perspectiva, se necesita continuar con el proceso de institucionalización de los procesos ya establecidos en el marco normativo para garantizar que los proyectos de cooperación que logren ser financiados, se encuentren alineados a los planes sectoriales y los objetivos de desarrollo del país. Aunado a esto, se considera necesario avanzar en la discusión sobre un ente que resuelva la doble rectoría que regula la cooperación en el país, y pase

a centralizar las etapas y los procesos relacionados con su gestión (Cascante et al., 2015, p. 116).

Por otro lado, la DCI facilitó el informe final de la consultoría “Mejorar la eficacia de la cooperación técnica y financiera en Costa Rica para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible” elaborada por Blanca Lázaro y Jaume Blasco en 2017 cuyo objetivo era diagnosticar las fortalezas y debilidades del proceso de gestión de la cooperación internacional.

Ese documento señala y estudia la rectoría de la política de la cooperación internacional en el país, integra un análisis detallado sobre las competencias, las responsabilidades, la norma y la práctica de ambas unidades estableciendo lo siguiente:

[...] La regulación establece un complicado sistema de rectorías, algunas específicas de la cooperación internacional, otras que sólo intersecan parcialmente con ella. Ese sistema distribuye competencias diversas entre MIDEPLAN, el MRREEC y el MH, sin lograr una cobertura adecuada de todas las funciones de dirección y gestión de las diferentes modalidades de cooperación, y, lo que es más importante, sin establecer un sistema claro de dirección política efectiva e integrada sobre todas las modalidades de cooperación internacional (Lázaro & Blasco, 2017, p. 26).

Desde la dinámica internacional, aún no se vislumbra claramente la estrategia que sigue Costa Rica al ser país que afronta brechas y desigualdades para hacer frente en la búsqueda de nuevos cooperantes para así fortalecer su participación como socio internacional, dado que aún existen debates sobre la gestión interna de la cooperación internacional.

A falta de una clara jerarquía entre los temas, los objetivos variarán de tema a tema, y puede ser que ni tan siquiera estén vinculados entre sí. Cada burocracia

se centrará en sus preocupaciones, y aunque los diversos ámbitos de la administración afectados lleguen a compromisos, se darán cuenta de que es difícil mantener una línea de actuación constante. Además, los actores transnacionales irán introduciendo objetivos diferentes para cada una de las áreas temáticas (Barbé, 2007, p. 121).

Para Costa Rica, debe ser primordial definir su ruta en materia de cooperación internacional para el desarrollo a nivel interno y externo, principalmente por los desafíos que ya el propio sistema internacional le demanda, por ejemplo, ser calificado un país de renta media alta, miembro de la OCDE y la atracción de nuevos cooperantes.

Así, la cooperación para el desarrollo ha comenzado a vincularse con lo internacional, lo jurídico, lo político y la política, principalmente en su proceso de formación e implementación. En el que se reconoce el papel protagónico que tienen los países y sus políticas en la solución de los problemas del desarrollo, y su obligación de alinear las acciones de la cooperación con las acciones de política pública (Guzmán, 2014, p. 197).

En resumen, queda claro que Costa Rica ha enfrentado contradicciones en la forma en que organiza su política interna cuando se trata de cooperación internacional, derivado principalmente por las relaciones de coordinación existentes entre los entes rectores de la materia que aún pueden mejorar para generar mayor impacto en la política exterior y el desarrollo nacional.

Una política de coordinación inadecuada-en esos casos – cuando existen problemas compartidos por varias instancias gubernamentales-comporta costes significativos. Los diferentes temas generan diferentes coaliciones, tanto en los mismos gobiernos como a través de estos, y comportan grados diferentes de conflicto (Keohane & Nye, 2012, p. 20).

Debido a lo anterior, esta investigación puntualiza en las relaciones existentes de coordinación interinstitucional para proponer las posibles acciones que puedan terminar en una nueva estrategia país que fortalezca una gestión de la cooperación internacional más dinámica y consensuada.

1.6 Preguntas de investigación

Es así, que producto de lo antes señalado se generaron las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cómo ha sido la coordinación interinstitucional en torno a la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica durante el periodo 2010-2018 como elemento que permita la reformulación la visión país sobre la cooperación internacional en siglo XXI?

Y de ella se derivan:

- ¿Cuál es el marco legal de la coordinación interinstitucional ligada a la cooperación internacional en Costa Rica?
- ¿Cuáles son las dinámicas de coordinación interinstitucional existente entre los actores involucrados en la cooperación internacional en Costa Rica?
- ¿Qué elementos posibilitan y dificultan una adecuada coordinación interinstitucional entre los entes rectores de la cooperación internacional en Costa Rica?
- ¿Cuáles serían las posibles rutas de acción que Costa Rica pueda ejecutar para la eficaz coordinación interinstitucional de la cooperación internacional, que permita un mejor posicionamiento país en el marco internacional?

1.7 Objetivos

1.7.1 Objetivo general

Realizar un análisis acerca de la coordinación interinstitucional entre el MIDEPLAN, MREEC y las unidades de cooperación de la administración central relativa a la cooperación internacional en Costa Rica, durante el periodo 2010-2018 como un elemento que permita la reformulación de la visión país sobre la cooperación internacional en siglo XXI.

1.7.2 Objetivos específicos

- Describir el marco legal de la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica.
- Identificar las dinámicas de coordinación interinstitucional existentes entre los actores involucrados en la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica.
- Determinar los elementos que posibilitan y dificultan una adecuada coordinación interinstitucional entre los entes rectores de la cooperación internacional.
- Proponer las posibles rutas de acción que Costa Rica puede ejecutar para la eficaz coordinación interinstitucional de la cooperación internacional, que permita un mejor posicionamiento país en el marco internacional.

1.8 Estrategia metodológica

Tomando en consideración la descripción del problema y los objetivos planteados previamente para comprender la coordinación interinstitucional de la cooperación internacional en Costa Rica entre MIDEPLAN, MRREEC y las oficinas de Cooperación del Gobierno Central, el **enfoque metodológico** seleccionado es de tipo **cualitativo**.

En ese sentido “la investigación cualitativa proporciona profundidad a los datos, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y

experiencias únicas. Asimismo, aporta un punto de vista “fresco, natural y holístico” de los fenómenos, así como flexibilidad” (Hernández et al., 2014, p. 16).

Para lograr llevar a cabo la ejecución del trabajo, el diseño de la investigación se guio por un **estudio de caso**, el cual “se caracteriza porque trata de explicar aspectos particulares recurriendo a generalizaciones y teorías existentes en la literatura. El acontecimiento o fenómeno concreto se explica aplicando generalizaciones y teorías existentes a las condiciones específicas del caso” (Bartolini, 1988, p. 72).

A su vez, Dobles (2018) que el estudio de caso permite anclar observaciones y conceptos acerca de la acción y las estructuras sociales en contextos naturales estudiados directamente. Además, brinda información de un número de fuentes sobre un período de tiempo determinado, lo cual permite un estudio más holístico de redes sociales complejas y de las acciones y sus significados sociales.

El objeto de estudio de esta investigación es la relación de coordinación interinstitucional realizan las instituciones rectoras del país sobre la cooperación internacional (MIDEPLAN y MRREEC) y estas a su vez con el sistema de enlaces de cooperación internacional, siendo así las **unidades de análisis** MIDEPLAN, Cancillería y el sistema de enlaces de cooperación internacional.

Se consideraron parte del estudio actores contemplados el Decreto Ejecutivo N.º 35056 PLAN-RE:

- Personas funcionarias del ACI y la DCI responsables de gestionar y ejecutar actividades en la gestión de la cooperación internacional.
- Personas integrantes del Sistema de Enlaces de Cooperación Internacional de la Administración Central, específicamente de los ministerios con cartera, entiéndase aquellas personas a cargo de la cooperación internacional desde esas instituciones.

1.8.1 Delimitación espacio temporal

Abarca un período de tiempo desde el 2010, poco tiempo después que inicia a regir el reglamento emitido en el Decreto Ejecutivo N.º 35056 PLAN-RE que orienta la actuación de las instituciones hasta hoy en día y finaliza en el 2018 con el cambio de la Administración Solís Rivera 2014-2018.

Este constituye el período presidencial en el que resalta la emisión por primera vez de una política pública orientada al tema cooperación internacional, específicamente la Política de Cooperación Internacional 2014-2022.

Se consideró un período de interés ya que incluye el inicio de esta relación de coordinación creada por la norma jurídica, la evolución de esta con el paso de los años hasta llegar a un momento donde producto del trabajo se emiten instrumentos para orientar las acciones en la materia a través de políticas públicas.

El estudio se centró en la provincia de San José y las modalidades de cooperación sobre las cuales se basó el estudio son las referentes a Cooperación Técnica y Financiera No reembolsable; Cooperación Técnica entre países en Desarrollo y Cooperación Triangular que delimita la norma en estudio.

1.8.2 Categorías de análisis

Contemplando el marco teórico y los objetivos planteados, a continuación, se detallan las categorías de análisis utilizadas para abordar la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica:

Cuadro 2: Categorías de análisis para el estudio de la coordinación interinstitucional de la cooperación internacional en Costa Rica

	Definición Conceptual	Definición Operativa	Definición Instrumental
--	------------------------------	-----------------------------	--------------------------------

Marco Institucional	Jordana (2000) menciona que el establecimiento de “[...] las reglas formales articulan mecanismos de coordinación, establecen responsabilidades y definen incentivos y controles entre niveles de gobierno” (p. 58).	Enfocada en el análisis de leyes, decretos, reglamentos, planes operativos que crean y fundamentan la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica.	Se busca determinar el mando legal o normativo que sustenta la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica y las funciones asignadas a los actores involucrados.
Objetivos operacionales	Entendido como el fin o meta que una organización quiere alcanzar y para la cual se dirige una serie de acciones, las cuales, al ser similares o idénticos en dos o más organizaciones, existirá un incentivo para la coordinación interinstitucional (Reid, 1964 y Schermerhorn, 1975).	Enfocado a objetivos formales establecidos en la normativa y planes operativos de las organizaciones de estudio, del MIDEPLAN y MRREEC, conforme a su división de labores.	Se pretende determinar los objetivos que fundamentan las labores asociadas a la gestión de la cooperación internacional, así como la interpretación de las instituciones de las labores necesarias que se deben llevar a cabo para poder cumplirlos.
Recursos Compartidos	Entendido a partir de Reid (1964) el cual menciona que los recursos son “cualquier elemento que una agencia	Entendido como la totalidad de recursos materiales e inmateriales que poseen las instituciones ligadas a la cooperación	Se pretende analizar el papel de los recursos en el establecimiento de una efectiva gestión y coordinación por parte de las

	necesita para lograr sus objetivos” (p.420).	internacional para cumplir con sus objetivos planteados.	instituciones rectoras de la cooperación internacional en el país.
Mecanismos de coordinación	Reid (1964) propone 3 condiciones básicas para el establecimiento de relaciones de intercambio, dentro de las cuales sugiere “[...] deben estar algunos medios de control” (p. 425) que regulen y aseguren el establecimiento de relaciones eficientes entre una o más organizaciones.	Establecer medios de control formales para el seguimiento y direccionamiento (reuniones, encuentros, comisiones, entre otros). Se consideran además aquellos intercambios informales dirigidos a coordinar el trabajo (coordinación informal).	Conocer en la práctica los mecanismos de control necesarios para el cumplimiento de las metas y objetivos planteados por parte de las organizaciones relacionadas con la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica.
Percepción Institucional	Expectativa de valor por parte de las instituciones y las personas que lo componen acerca de la cooperación internacional y al intercambio organizacional (Reid, 1964).	Percepción valorativa por parte de los funcionarios y jerarcas de las dependencias del MRREEC y MIDEPLAN, sobre las relaciones de coordinación e intercambio existentes entre ambas instituciones.	En esta categoría se busca entender las valoraciones por parte de las personas que se encuentran involucradas en la gestión de la cooperación internacional.

Legitimación Externa	Schermerhorn (1975) menciona que “las organizaciones pueden verse influenciadas en su capacidad de establecer relaciones cooperativas organizacionales por el grado en que estas relaciones sean alentadas o legitimadas por el ambiente externo” (p. 851).	Son las valoraciones que las distintas oficinas de cooperación internacional sobre los resultados de la doble rectoría de la cooperación internacional en Costa Rica y su utilidad práctica para alcanzar sus propios objetivos establecidos.	Percepción de las oficinas de cooperación internacional acerca de los resultados de la estructura de gestión de la cooperación internacional vigente en Costa Rica y si la misma permite o no, los resultados esperados por parte de las instituciones en la Administración Central.
-----------------------------	---	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en distintos autores.

1.8.3 Técnicas de recolección de información

Al abordar un estudio con enfoque cualitativo y propiamente a través de un estudio de caso, la información recolectada depende en su totalidad de la información que las unidades de análisis determinadas y la documentación existente brindaron para dar con el cumplimiento de los objetivos planteados.

“Al tratarse de seres humanos, los datos que interesan son conceptos, percepciones, imágenes mentales, creencias, emociones, interacciones, pensamientos, experiencias y vivencias manifestadas en el lenguaje de los participantes, ya sea de manera individual, grupal o colectiva. Se recolectan con la finalidad de analizarlos y comprenderlos, y así responder a las preguntas de investigación y generar conocimiento” (Hernández et al., 2014, pp. 396-397).

Las técnicas definidas para recolectar información fueron la entrevista semiestructurada, entrevista a profundidad y la revisión documental.

- Entrevista semiestructurada: Según Hernández et al (2014) está basada en una guía general de preguntas, pero el entrevistador o entrevistadora tiene la posibilidad de inducir preguntas adicionales relacionadas con el tema para puntualizar sobre un aspecto en específico u obtener más información.

Con esta técnica se obtuvo información de exjefes, personas funcionarias de la DCI y el ACI, así como de enlaces institucionales de cooperación internacional que interactúan en la dinámica de la gestión interinstitucional. Esto permitió identificar los papeles de cada actor, las prácticas, los procesos, las percepciones y posiciones frente a lo demandado en la norma.

- Entrevistas a profundidad: Según Taylor y Bogdan (1987) siguen el modelo de una conversación entre iguales y no de un intercambio formal de preguntas y respuestas. Formula inicialmente preguntas no directivas y en formato no estructurado, aprende lo que es importante para los informantes antes de enfocar los intereses de la investigación.

Esta técnica fue utilizada para conocer la experiencia y percepciones de las personas que han ocupado el cargo de directores o directoras de la DCI y el ACI, por cuanto son quienes han asumido el reto de dirigir la doble rectoría, impulsar la cooperación internacional a nivel interno y externo de sus instituciones, así como poseer trayectoria en cuanto al proceso y evolución de la gestión interinstitucional de la cooperación internacional en Costa Rica. ²

- Revisión documental: Para Deslauriers (2004) la revisión de la documentación existente reviste de más significado, es menos aleatoria, mucho más guiada y por tanto más fácil y eficaz.

² Ver Anexo 1 Lista de personas entrevistadas y Anexo 2 Guía de preguntas utilizadas.

Conocer sobre los trabajos previos en la materia, las documentaciones oficiales de las instituciones, la normativa y las fuentes teóricas fueron un insumo primordial el desarrollo del trabajo. Permitió identificar los puntos clave para la investigación según los objetivos planteados, estableciendo así la base teórica e insumos para el desarrollo del análisis

1.8.4 Análisis de las entrevistas.

Para desarrollar esta tarea, el trabajo se guio con lo expuesto por Dabenigno (2017) quien propone dos actividades:

- **Codificación de entrevistas:** Esta actividad consiste en la transcripción de las entrevistas a partir del registro en audio del intercambio de preguntas entre el entrevistado y el entrevistador. Específicamente, “es registrar y poner por escrito y a disposición de otros y de uno mismo cada uno de los intercambios – preguntas, respuestas, información contextual general- que surjan desde el inicio al final de la entrevista” (Dabenigno, 2017, p. 24).
- **“Memos” o Memorias de entrevistas:** Esto es un documento que busca analizar y reflexionar sobre el resultado de las entrevistas, el funcionamiento de cada una de las preguntas, las dificultades encontradas, los posibles espacios de mejora en cada una de ellas. Lo que se busca es “[...] contribuir a mejorar futuras entrevistas, pero también para evaluar si hubo temas de difícil o nulo abordaje que ameriten un reencuentro con el mismo informante o que sugieran la revisión de la guía de pautas” (Dabenigno, 2017, p. 29).

Cabe destacar que para el análisis y la codificación de la información se utilizó el programa ofimático Atlas. Ti, con el fin de hacer frente de manera eficiente y eficaz a la importante cantidad de información analizada.

1.8.5 Técnicas de análisis de la información

El análisis de la información recolectada se realizó con el propósito de contrastar la teoría, la normativa, las evidencias documentales registradas con la experiencia que comparten los y las entrevistadas desde sus diferentes ámbitos de acción en el proceso de la gestión interinstitucional de la cooperación internacional. Todo lo anterior, a través de las categorías de análisis definidas y guiado por:

- **Análisis de contenido:** Según López (2002) esta técnica constituye un instrumento de respuesta a esa curiosidad del hombre por descubrir la estructura interna de la información, ya sea en su composición o bien, en su organización o estructura. Se centra en la búsqueda de vocablos u otros símbolos que configuran el contenido de las comunicaciones y se ubica dentro de la lógica de comunicaciones entre los humanos.
- **Análisis de actores:** Este proceso partió de las entrevistas realizadas mediante el cual se identificaron los actores de la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica. En ese sentido, siguiendo a Cano (2004) se realizó el análisis mediante una Matriz de Alianzas y Conflictos: tácticas, objetivos y recomendaciones (MACTOR), la cual permite un análisis de actores que vislumbra las relaciones de fuerza entre estos y permite estudiar sus convergencias y divergencias con respecto a objetivos asociados o determinados temas.

Según lo expuesto por Cano (2004), las fases de este proceso son:

- A. Identificar los actores que controlan o influyen sobre las variables claves del análisis estructural. Con la información recogida de los actores se establece una identidad de cada actor (finalidades, objetivos, motivaciones, obligaciones y comportamiento estratégico).

- B. Identificar los objetivos estratégicos: El choque entre los actores permite revelar cierto número de retos sobre los cuales los actores tienen objetivos convergentes o divergentes dentro del territorio.
- C. Evaluar las influencias directas entre los actores. El peso o fuerza de los actores del sistema puede ser diferente. Algunos de los actores poseen una importante influencia sobre el resto y sobre el sistema, mientras que la de otros será más limitada.
- D. Conocer el posicionamiento de los actores respecto a los objetivos. Se busca conocer si el actor es favorable o desfavorable al objetivo.

Lo anterior, se materializaría en la siguiente matriz:

Cuadro 3: Matriz de análisis mediante método MACTOR

Actor	Objetivos	Tipo de actor	Actitud del actor con relación a los objetivos	Alianzas y conflictos de los actores	Evolución de las relaciones entre los actores
Listado de los actores a entrevistar	Identificar los objetivos estratégicos de los actores	<p>Clasificar a cada actor en:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Dominante: aquellos que tienen el poder de decidir el rumbo del proyecto. -Enlace: Son los que brindan apoyo al proyecto (técnica y financieramente) pero no influyen directamente en la decisión final. -Autónomo: Aquellos que presentan el proyecto (con todas las especificaciones necesarias) lo defienden y apoyan, pero 	Se representa su actitud con (+1) si está de acuerdo, (-1) en desacuerdo y (0) neutro.	Se debe relacionar los vínculos entre los actores aliados, opositores o neutrales	Analizar el futuro del proyecto teniendo en cuenta las relaciones de los actores

		no toman la decisión de ejecución. -Dominado: Aquellos que están a la espera de la decisión.			
--	--	--	--	--	--

Fuente: Cano, O. (2004). Metodología para la concertación con los actores en la gestión de proyectos para el desarrollo. Colombia: Escuela Superior de Administración Pública.

El objetivo de llevar a cabo este análisis de actores fue caracterizar a los actores principales del proceso de la coordinación interinstitucional, entender sus papeles actuales, roles y responsabilidades, así como entender sus intereses, preocupaciones, y problemas. A partir de ello, cómo todas sus acciones, influencia y posiciones repercuten en la gestión interinstitucional de la cooperación internacional.

1.8.6 Validación de la información

Con base en los datos obtenidos a través de las entrevistas, la revisión documental y los análisis de contenido y de actores, se realizó una confrontación teórico-empírica que permita generar criterio fundamentado sobre la coordinación o descoordinación existente entre las fuentes consultadas.

Todo esto a través de una triangulación de datos entre las técnicas de investigación utilizadas y la información obtenida de las fuentes. “Al hecho de utilizar diferentes fuentes y métodos de recolección se le denomina triangulación de datos” (Hernández et al., 2014, p. 418).

1.9 Marco teórico

A la luz del problema y los objetivos de esta investigación, se presenta en este apartado el entramado teórico que permite entender la cooperación dentro del marco internacional. Posteriormente, considerando este escenario internacional, se presentan las referencias pertinentes sobre la coordinación interinstitucional entre las agencias gubernamentales como eje central en la articulación de respuestas y acciones estatales.

Esto permite comprender la relevancia de la coordinación interinstitucional como aliado para responder a los desafíos internacionales en los cuales se circunscribe la cooperación internacional.

1.9.1 Cooperación internacional

El cambio en la dinámica de la cooperación internacional es una muestra de la transformación por la que ha atravesado el orden mundial en los últimos años y cómo esto ha influido en la configuración de las relaciones internacionales.

Viendo hacia el pasado, “históricamente los Estados se veían como los únicos actores de la cooperación y las relaciones entre donantes y beneficiarios eran de tipo jerárquico: no había ‘diálogo entre socios’, sino ‘aplicación de las directivas del donante por parte del beneficiario’”(Tassara, 2013, p. 51).

Luego de eventos trascendentales en la historia de la humanidad como la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945, la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, la creación de organismos económicos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en 1944, la descolonización en diversas zonas geográficas y la Guerra Fría (1947 -1991); la visión de un único mundo jerarquizado se fue debilitando para explicar la realidad internacional que estaba surgiendo, en la cual se estaba presentando una multiplicidad de nuevos actores que no eran solamente Estados.

Con la reducción de la tensión militar y la disolución de un mundo bipolar, la nueva dirección del orden mundial era reconstruir, pero para ello, era necesaria la coordinación nacional e internacional en la búsqueda de mejores condiciones en temas como la salud, la educación, las condiciones ambientales, infraestructura pública, las desigualdades sociales y económicas.

Se entiende dentro del concepto de Estado a “toda comunidad humana establecida sobre un territorio y con capacidad para desarrollar sus funciones políticas y económicas, mediante la generación y organización de relaciones simultáneas de

poder y de solidaridad que institucionaliza en su interior y proyecta hacia el exterior” (Calduch, 1991, p. 6).

Ante la realidad que expone el conglomerado de Estados dentro del Sistema Internacional, se presenta una cadena cada vez más larga de actores que interactúan constantemente ante realidades cada vez más complejas. Por lo cual, la cooperación internacional se presenta como una de las manifestaciones de interacción entre Estados y organizaciones, por lo cual este concepto se entiende:

[...] 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 y resulte sostenible. A través de la cooperación al desarrollo, se pretende contribuir a un contexto internacional más estable, pacífico y seguro para todos los habitantes del planeta (Gómez & Sanahuja, 1999, p. 17).

De esta manera, los diversos actores internacionales promueven sus alianzas, acuerdos e intereses alineándolos a principios y consensos internacionales en la búsqueda del bienestar común (como Objetivos de Desarrollo Sostenible y Objetivos de Desarrollo del Milenio en lanzados 2015) apoyados en la cooperación internacional como una herramienta importante de influencia internacional.

1.9.2 Interdependencia compleja

El escenario internacional antes expuesto en el cual se identifica la cooperación internacional como un aliado de los Estados para relacionarse entre sí y con nuevos actores, se comprende a través de la propuesta teórica de la interdependencia compleja. Los autores Robert Keohane y Joseph Nye en *Power and Interdependence. World Politics in Transition* la exponen como “situaciones caracterizadas por efectos

recíprocos entre los países o entre actores de diferentes países” (Keohane & Nye, 2012, p. 7).

A continuación, se realiza una descripción de sus características según Keohane y Nye (2012):

- 1) Canales múltiples: existen lazos informales de comunicación entre las élites gubernamentales y arreglos formales en el extranjero. Asimismo, se dan lazos informales entre las élites no gubernamentales y organizaciones transnacionales. Todo ello, a través de la comunicación cara a cara o a través de las telecomunicaciones. Estos canales pueden ser de tipo interestatal (tradicionales a través de la formalidad de los estados), transgubernamental (no solo los estados actúan coherentemente como unidades) y transnacional (no sólo los estados son las únicas unidades del sistema internacional).
- 2) Ausencia de jerarquía en los problemas: la seguridad militar no domina la agenda, la distinción entre lo nacional y lo internacional se vuelve borroso.
- 3) Rol minoritario de la fuerza militar: los gobiernos ya no utilizan la fuerza militar hacia otros gobiernos para lograr sus objetivos como los de tipo económico entre los miembros de una alianza. Sin embargo, pueden seguir siendo útil en alianzas políticas para relaciones militares.

Con base en lo anterior, esta investigación se ampara en la teoría de la interdependencia compleja justificada en las razones expuestas por Tokatlian y Pardo (1990), al explicar que esta teoría:

- a. Busca redefinir la concepción del Estado-Nación en las relaciones internacionales como única unidad de investigación.
- b. Otorga relevancia a la dimensión interna en la formulación de políticas exteriores. Lo interno y lo externo ya no se analizan por separado, se ligan profundamente para entender los comportamientos de los actores.
- c. Denota que lo político y lo económico se combinan en la política interna y externa. Influyen en el accionar de los gobiernos y actores no gubernamentales.

- d. Incluye la importancia de tomar en consideración los factores económicos en el análisis de la política internacional, no solamente el de seguridad. La visión deja de ser simplista y reducida a una más compleja y amplia.
- e. Deja de lado las crisis y momentos conflictivos como únicos puntos de referencia para el análisis de las relaciones internacionales. Se da importancia a otras situaciones cotidianas, permanentes o recurrentes que ayudan a entender y evaluar el proceso de toma de decisiones en la política interna y externa.

El enfoque del presente trabajo comprende la apertura de canales múltiples y la ausencia de jerarquía en los problemas como elementos básicos de las relaciones entre los países dentro del Sistema Internacional. Además, existen influencias que van más allá de la militar, dando paso a elementos propios del poder suave mediante herramientas como la cooperación internacional, la diplomacia, entre otros.

Por lo tanto, se habla de una multiplicidad de actores y agendas, derivados de la potestad de las instituciones estatales de manejar sus asuntos internacionales por sus propios medios. Esto conlleva inmediatamente la necesidad de contar con una estrategia articulada y definida a nivel nacional para el tratamiento de los temas de cooperación internacional. Lo anterior, considerando su importancia para ejercer influencia en este escenario internacional complejo.

Es decir, con una Política Exterior que oriente a las instituciones, entendida como una parte del proceso político “formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (Calduch, 1993, p. 3).

Para el caso costarricense, la interacción existente dentro del proceso de gestión de la cooperación internacional denota una interdependencia entre lo que sucede en el escenario internacional y su afectación a nivel nacional. Además, resalta el papel que deben asumir las instituciones del Gobierno Central para responder de forma coherente

con lo anterior, considerando la diversidad de actores involucrados y complejidad del entorno que rodea la cooperación internacional.

Es así como se realiza dentro de esta investigación un análisis de la coordinación interinstitucional en torno a la gestión de la cooperación internacional en el país. Esta labor se ejecuta considerando contextos altamente interdependientes a nivel nacional e internacional, para el cual se debe formular una política exterior coherente y sólida que responda a la realidad del país y del mundo.

Finalmente, al haber participación de instancias institucionales con objetivos propios en esta gestión específica, cobra relevancia la ejecución de coordinación interinstitucional para integrar resultados. Esta coordinación es requerida por la misma norma que rige la materia y su respectivo respaldo teórico se aborda a continuación.

1.9.3 Coordinación interinstitucional

Con el fin de entender las relaciones que pueden derivar de una relación de intercambio entre dos o más instituciones, se presentan los siguientes apuntes teóricos sobre la coordinación interinstitucional. En ese sentido, se presenta un apartado de consideraciones iniciales básicas, que permiten entender las implicaciones de la coordinación, para desembocar en lo que se ha denominado las determinantes que afectan a la coordinación interinstitucional.

A. Consideraciones iniciales

Las agencias gubernamentales juegan un papel vital para el establecimiento de los objetivos y metas planteadas por las entidades gubernamentales. “Una organización es un conjunto de personas que actúan juntas y dividen actividades de forma adecuada para alcanzar un propósito en común” (Chiavenato, 2009, p. 24). Lo anterior, se complementa con la idea que las organizaciones “permiten alcanzar cosas que un individuo solo no podría alcanzar” (Crowston, 1990, p. 1).

La búsqueda de objetivos comunes, los factores ambientales y los mandatos normativos que rodean una o más organizaciones, ha ocasionado que muchas de ellas establezcan una serie de tareas para lograr determinadas metas. Un ejemplo de esto es la articulación entre dos agencias de gobierno para la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica (MRREEC y MIDEPLAN).

Esta articulación ejecutada por departamentos especializados a lo interno de ambas instituciones, permite introducir a la coordinación interinstitucional como “[...] la presencia de relaciones deliberadas entre organizaciones autónomas para el logro conjunto de objetivos operativos individuales” (Schermerhorn, 1975, p. 847).

Dichas relaciones entre diferentes organizaciones de tipo gubernamental buscan generar en la práctica esfuerzos institucionales conjuntos (bajo una serie de procedimientos delimitados) para el cumplimiento de tareas que resulten en la mejora de una problemática social determinada.

Existe un amplio desarrollo en la literatura de coordinación de organizaciones para la búsqueda de un objetivo en común, pero hay una línea de investigación (Levine, White & Paul (1963), Reid (1964), Baker & O’Brien (1971), entre otros) que analiza la coordinación interinstitucional a partir de la experiencia en servicios de asistencia social, enfocado al otorgamiento de servicios de salud, prevención de la delincuencia y servicios sociales, entre otros.

Esta investigación analiza la coordinación interinstitucional a partir de la experiencia en gestión de la cooperación internacional. Esta última es considerada como un elemento de índole social ya que puede ser utilizada por países de menores ingresos para eliminar las asimetrías en determinados problemas sociales como la pobreza y la desigualdad.

Ello se realiza bajo una visión de cooperación que favorezca el equilibrio social multidimensional (Claramunt, 2019) la cual, por su dimensión e impacto, requiere de una coordinación interinstitucional para materializar sus aspiraciones.

Una vez aclarados los términos de la coordinación interinstitucional entre las distintas agencias gubernamentales asociadas, es necesario insertar dentro de este análisis el concepto auxiliar de “intercambio”, el cual permite analizar a dichas relaciones a partir de la reflexión que involucra términos de transacción alrededor de una serie de objetivos en común que permiten el desarrollo de actividades y solución de asuntos sociales.

En ese sentido, Levine & White entienden al intercambio como “cualquier actividad voluntaria entre dos organizaciones, las cuales tienen consecuencias, reales o anticipadas, para la realización de sus respectivas metas y objetivos” (Levine & White, 1961, citado en Reid, 1964, p. 588).

Sobre este aspecto particular, se destaca la visión del intercambio como una actividad que no necesariamente involucra un beneficio directo para todos los actores involucrados. Con lo cual, la cooperación entre instituciones se constituye por sí misma como un esfuerzo deseable dentro del aparato estatal para la atención de problemáticas claramente delimitadas, la cual conlleva una transferencia de recursos materiales o inmateriales y puede generar a un rédito unilateral o mutuo (Levine & White, 1961).

Por último, los autores mencionan el carácter voluntario y no coercitivo de la definición propuesta entre las agencias que buscan obtener resultados a partir de objetivos propios o en metas en común. Bajo esta premisa, los autores (Reid, 1964; Levine & White, 1961) señalan que es necesario tomar en consideración el establecimiento de un acuerdo entre una o más agencias para obtener réditos unilaterales o mutuos y que ambas puedan conocer de antemano los resultados (o la falta de ellos) que este intercambio podría generar dentro de su propia organización.

Como se puede observar, Levine & White (1961) ofrecen una definición que contempla al menos tres elementos claves dentro de la coordinación entre las distintas agencias de gobierno: la primera, el acuerdo recíproco de las agencias que están dispuestas a colaborar, la segunda enfocada al papel de los recursos materiales e inmateriales y la obtención de réditos en el presente inmediato y por último, el carácter voluntario y no coercitivo del proceso de intercambio entre las distintas instituciones.

Se establece una relación entre las organizaciones o instituciones gubernamentales, las cuales están llamadas a canalizar los esfuerzos individuales para lograr objetivos concretos. No obstante, ante los distintos arreglos institucionales para la concreción de objetivos establecidos, se inserta la coordinación entre distintas agencias gubernamentales como una forma de alcanzar y perpetuar la respuesta institucional de diversos asuntos públicos a lo largo del tiempo.

Este proceso, generará inevitablemente la consecución de intercambios entre sus pares, los cuales como lo mencionan los autores, conllevará a consecuencias para la realización de las metas propuestas.

B. Determinantes de la cooperación.

Luego de analizar la concepción de los términos relacionados con una organización, la cooperación interinstitucional que puede surgir de ambas y los términos de intercambio que se deben llevar a cabo para mantener una relación de acuerdos y resultados mutuos, se hace necesario establecer cuáles son los elementos mínimos básicos para comprender relaciones de intercambio entre dos entidades.

En la literatura comparada, no existe un consenso unánime sobre los elementos que determinan la coordinación entre diversas instituciones (y, por ende, que existan relaciones de intercambio). Por lo cual, este marco teórico se apoya primordialmente en la teoría de Reid (1974) y la de Schermerhorn (1975), los cuales contemplan los elementos más oportunos para el estudio de la coordinación entre dos o más instituciones.

Figura 1: Determinantes de la cooperación internacional



Fuente: Elaboración propia con base en Reid (1964) y Schermerhorn (1975)

i. Objetivos organizacionales.

En primer lugar, uno de los determinantes o factores que inciden dentro de la coordinación entre una o más agencias se vislumbran a partir de los objetivos compartidos u organizacionales que se pretende perseguir por medio de la cooperación e intercambio entre diversas instancias.

En cuanto a la definición de objetivos compartidos por las organizaciones, Reid (1964) menciona que estas deben “estar canalizado a lograr metas establecidas por las mismas agencias o las normas que las crean” (p. 431). Es por lo cual, que el establecimiento de objetivos que crean relaciones de coordinación podrá vincularse con las organizaciones a partir de los problemas, tareas o necesidades a cubrir por parte de las instituciones (Reid, 1964; Schermerhorn, 1975; Perrow, 1961), ya que el cumplimiento de las actividades diarias realizadas, estarán ligadas a las características de quienes formarán parte de una red de intercambios organizacionales.

Al existir metas comunes, debe al menos existir una clara división de tareas y responsabilidades claramente definidas, con el fin de disminuir las cargas de trabajo conjunto y lograr de manera más eficiente y ordenada las tareas encomendadas. Este proceso de formalización institucional debe entonces considerar las necesidades de las agencias implicadas dentro de un tema común, con el fin de establecer una estructura administrativa que permita y construya los intercambios necesarios de recursos para cada caso atendido (Reid, 1964).

Entender las metas de la organización como un elemento base para el funcionamiento de las organizaciones, permite no solo enfocarse de manera exclusiva en los objetivos oficiales “si no a aquellos que están integrados en las principales políticas operativas y las decisiones diarias del personal” (Schermerhorn, 1975, p. 854).

Por lo cual, ante el papel dicotómico entre los objetivos formales y los objetivos operacionales, es necesario comprender los roles formales y los que se establecen en las dinámicas diarias y propias de la labor realizada, al tener estos últimos un impacto en las decisiones, acciones y resultados de la organización.

Debido a la débil correlación que puede existir entre los objetivos generales y las metas operacionales que pueden realizar las distintas agencias gubernamentales, el análisis a criterio de Reid (1964), debe concentrarse en los objetivos operacionales, los cuales, a pesar de su dificultad en su definición, son cruciales para el intercambio interorganizacional. Por lo cual entre menos divergente sean las metas de tipo operacional, se podrá entonces mantener una base idónea, a criterio del autor, para la coordinación entre agencias.

Un papel importante de los objetivos en la configuración de nuevas relaciones de coordinación (sean voluntarias o emanadas de una normativa interna), es precisamente la capacidad de las agencias de poder conciliar sus propios objetivos generales y operacionales para llevar a cabo los términos del intercambio.

Schermerhorn (1975) menciona que, dentro de la dinámica de coordinación entre instituciones, es más probable la cooperación cuando se establezcan entre instituciones

objetivos formales que sean complementarios entre cada actor involucrado y mediante el establecimiento de metas operativas comunes.

Por otra parte, Reid (1964) menciona que el establecimiento de objetivos comunes no se convierte en sí mismo, en una razón suficiente que justifique la cooperación entre las organizaciones, por lo cual es necesario el canje constante de recursos entre las agencias, para el pleno desarrollo de los objetivos planteados. En ese sentido, para que exista un intercambio es fundamental que cada agencia pueda proveer a otra organización con recursos (información, clientes, personal, infraestructura, servicios, etc.) que esta necesita y valora como instrumentos que permitan alcanzar sus objetivos.

En cuanto a la relación de los recursos y los objetivos, estos parten de un equilibrio que debe mantener las aspiraciones de la organización y los medios a su disposición, ya que, si las metas son demasiado amplias, no podrá cumplirse cabalidad con las tareas esperadas por las organizaciones involucradas. Los actores se encuentran inmersos en una relación de búsqueda de resultados con sus instituciones aliadas con recursos limitados que deben aprovechar al máximo constantemente.

El establecimiento de relaciones de coordinación emanadas desde la legislación nacional debe contemplar la revisión constante y periódica de las objetivos y métricas conjuntas de los actores involucrados que permita generar una relación fluida entre los actores obligados a cooperar. En ese sentido, esta investigación aborda el análisis de los esfuerzos institucionales a partir de lo establecido en la formalidad (normativa) y desde los resultados operativos, con el fin de comprender la coordinación interinstitucional alrededor de la gestión de la cooperación internacional.

ii. Recursos compartidos.

Otro elemento que incide en el intercambio de distintas agencias gubernamentales se encuentra ligado principalmente a la capacidad de las

organizaciones de poder suministrar los recursos necesarios que se necesitan para el cumplimiento de los objetivos propios y comunes que desea llevar a cabo.

En ese sentido, es necesario destacar que el papel de los recursos será entendido como “cualquier elemento que una agencia necesita para lograr sus objetivos” (Reid, 1964, p. 420), la cual estará dada de manera más específica a la capacidad de una institución de “[...] tener los recursos en la forma de equipamiento, conocimiento especializados o el fondo con el cual adquirirlos, y debe además tener los servicios de personal que pueda dirigir esos recursos a los clientes” (Levine & White, 1961, p. 586).

Ante la existencia de recursos escasos o incapacidad de las organizaciones de poder obtenerlos, las organizaciones tienen dos opciones: limitar sus servicios o conseguirlos mediante alianzas con otras organizaciones que les permita cumplir a cabalidad sus servicios. factor que permite el trasiego de recursos e intercambios organizacionales entre los actores de un mismo sistema.

Por otra parte, en cuanto a la relación existente entre los objetivos y los recursos disponibles, Reid (1964) menciona que estos pueden forzar a las agencias a limitar al máximo los objetivos a su base más esencial (debido a la limitante de recursos) y en algunos casos a conllevar a lo que se denomina como “desplazamiento de los objetivos” al generar una disociación entre los objetivos principales y el cumplimiento de tareas burocráticas y administrativas, las cuales pueden conllevar a que dichas tareas se conviertan en sí mismas, en un fin para cualquier institución pública.

Aunado a lo anterior, es necesario contemplar en la construcción de los objetivos compartidos de ambas organizaciones la posibilidad de contar con objetivos focalizados, ya que un desarrollo muy amplio o por el contrario muy limitado, puede generar importantes vicios en la construcción de un intercambio entre instituciones y al uso desmedido de recursos ante posibles objetivos muy amplios.

iii. Mecanismos de coordinación

Una vez analizados el control de los objetivos y los recursos en la definición de las posibles relaciones de coordinación existentes entre diversas agencias o instituciones, se vislumbra a los efectivos mecanismos de coordinación entre las agencias como un elemento que permite el control mutuo, que genera mecanismos que perpetúan y mantienen a flote las relaciones entre organizaciones.

En esa línea, a criterio de Reid (1964) la ejecución de mecanismos para la eficiente coordinación entre agencias es necesaria para el control entre las distintas instituciones involucradas, los cuales pueden formularse mediante acuerdos entre las agencias involucradas, reuniones programadas entre miembros del personal de las diferencias agencias o comités interinstitucionales, entre otros.

El objetivo de eficientes mecanismos de coordinación lleva consigo la necesidad de establecer una línea de clara de acción, la cual debe ser acordada y acotada por los participantes de la organización. Esta evaluación constante, elimina por ejemplo la posibilidad de un “desplazamiento” de los objetivos dentro de la normativa, los cuales pueden conllevar a resultados no esperados, entre otros.

Otro aspecto relativo al efectivo control entre las diversas instituciones se basa en evitar la duplicación o el traslape de funciones en servicios dedicados a la atención de servicios de salud y servicios sociales (Reid, 1964; Levine White, 1961) en donde por la naturaleza de servicio público que brindan (al igual que sucede con cualquier agencia del aparato estatal) existen de manera significativa costos asociados por la duplicación de servicios en instituciones con objetivos o metas compartidas, siendo esta uno de los problemas más recurrentes dentro del sistema gubernamental.

Esta tarea, aunque no sencilla, conlleva al establecimiento de tareas, reglas, reuniones, procesos de coordinación interna, procedimientos en claro apego a los objetivos y recursos disponibles. Todo ello considerando los contextos y problemas específicos de cada institución involucrada. Para lo cual, inclusive a criterio de los autores es necesario que dentro de los costos asociados (los cuales salen de los recursos materiales y no materiales) deba consignarse los recursos necesarios para este fin.

El resultado del análisis realizado permitió conocer el listado de recursos necesarios y disponibles en las organizaciones analizadas, además, facilitó el entendimiento de cómo las instituciones gubernamentales analizadas ejecutan las relaciones de coordinación apegadas o no, a la necesidad de conseguir recursos para cumplir con las metas que le son requeridas por la normativa nacional.

iv. Motivaciones

El intercambio entre las organizaciones no constituye en sí mismo una acción suficiente para lograr la plena coordinación en asuntos de interés público. En esa línea, Schermerhorn (1975) menciona que “las condiciones motivacionales que influyen la cooperación interorganizacional derivan de los potenciales beneficios asociados a dichas actividades” (p. 848).

A pesar de estar vinculada a la capacidad de las organizaciones de obtener recursos para el cumplimiento de los objetivos (analizado con mayor detalle dentro del apartado específico de recursos), uno de los elementos a los cuales se busca dar énfasis es el valor positivo o no por parte de las organizaciones sobre las relaciones de coordinación existentes.

En esa línea, se destaca la necesidad que “las organizaciones buscarán o serán receptivas a la cooperación entre organizaciones cuando la “cooperación” per se tenga un valor positivo” (Schermerhorn, 1975, p. 848), logrando articular el factor de conveniencia dentro de las organizaciones que comparten y generan intercambios con el recurso humano que facilita dicho trasiego.

En este asunto en particular, Schermerhorn (1965) apoyado en Evan (1965) y Guetzkow (1966) menciona que “la expectativa de valor crea la sensación de que la cooperación es “algo bueno”, lo cual puede tender a llevar a las organizaciones hacia la actividad cooperativa entre organizaciones” (p. 848).

La expectativa de valor “inmaterial” en este caso se convierte en un elemento necesario para analizar como las propias organizaciones vislumbran la pertinencia de las relaciones de intercambio entre sí. De igual forma, permite entender como los

individuos que la componen aceptan y entienden que esa coordinación es necesaria para cumplir un fin específico.

Schermerhorn (1975) menciona que las operaciones serán receptivas a la cooperación interorganizacional cuando exista una poderosa fuerza extra organizacional que demande esta actividad. Esta fuerza externa, se genera mediante la presión propia de la administración pública, mediante la supervisión y demanda de acciones de las entidades rectoras, en este caso para la gestión de la cooperación internacional.

v. Costos asociados

Esta categoría propuesta por Schermerhorn (1975) busca entender los costos de transacción involucrados dentro del proceso de coordinación, los cuales están íntimamente ligados a las motivaciones que las organizaciones y los individuos pueden generar en un proceso de intercambio organizacional.

Según, Schermerhorn (1975) menciona que existen al menos tres observaciones que la literatura ofrece en este tema, entendidos como: la pérdida de autonomía de las instituciones involucradas, el valor de la identidad de la organización y el uso de los recursos necesarios para tal fin.

Sobre el primer punto, generar acuerdos que permitan el intercambio entre distintas organizaciones puede conllevar a una pérdida de la autonomía de cada institución para poder llevar a cabo sus propias decisiones. Ante esta realidad, al entrar en lo que se denomina el “juego del intercambio”, se entra en relación con una o más organizaciones (Schermerhorn, 1975).

Este proceso de intercambio entre organizaciones necesita por su naturaleza, un alto grado de “compromiso para la decisión conjunta de actividades futuras y, por lo tanto, limita las decisiones unilaterales o arbitrarias” (Thompson & McEwen, 1958, p. 28) entre las organizaciones que forman parte de un entramado institucional ya formalizado.

En segundo lugar, se menciona que la participación organizacional dentro de la cooperación interorganizacional puede conllevar a una ramificación poco favorable para la imagen o identidad de la organización. Especialmente, Schermerhorn (1975) menciona que “las actividades pueden afectar negativamente el prestigio organizacional, la identidad o la posición estratégica” (p.849) de una de las partes involucradas.

En tercer lugar, es necesario destacar que además este involucramiento puede conllevar al gasto directo de recursos organizativos, para generar condiciones óptimas para la coordinación entre instituciones, que en su mayoría son escasos.

Cuanto mayor sean los requisitos para establecer las relaciones de coordinación, se incrementarán por sí mismos, “[...] gastos para actividades de transporte y comunicación, y espacios de tiempo” (Schermerhorn, 1975), como un gasto inherente a los procesos de intercambio que buscan instaurar una estructura apta para el proceso de intercambio mutuo. Además, esto incide de manera directa en la percepción de los actores involucrados sobre la conveniencia o no de estos.

Esta categoría, ligada a las percepciones de los actores involucrados sobre los posibles costos de transacción dentro del proceso de intercambio, determina en sí misma la capacidad de las instituciones de establecer relaciones de intercambio con agentes externos.

Asimismo, permea en la forma en que los funcionarios o personas involucradas categorizan las actividades que realizan, por ejemplo, al no considerarlas que se fundamenten en una razón que amerite una integración de actividades o pérdidas de autonomía.

vi. Oportunidades para cooperar

Por último, Schermerhorn (1975) establece que el último de los factores que inciden en la coordinación interinstitucional se relaciona con “las oportunidades reales de cooperación existentes dentro de la organización y su entorno externo” (p. 851); específicamente la literatura menciona las oportunidades para cooperar derivadas a

partir de los marcos legales y normativos externos, así como los factores de oportunidad en el espacio físico existente.

Siguiendo al autor uno de los elementos claves que condicionan la capacidad de las organizaciones de generar condiciones óptimas para el intercambio, se derivan de las normas vigentes, lo cual genera un ambiente más probable en el repertorio de actitudes propias de la organización.

Schermerhorn (1975), Cunill-Grau (2014) y Evan (1965) hacen hincapié que en tanto las relaciones entre distintas agencias de gobierno se encuentren legitimadas y alentadas dentro del ambiente externo de las organizaciones, se establecerán con mayor facilidad relaciones de intercambio entre las organizaciones.

Este “agente de cohesión” entre las distintas agencias gubernamentales proliferan a partir de la intención de una estructura normativa (en este caso normativa legal, reglamentos y acuerdos ejecutivos) que apoya, incentiva y obliga a las instituciones a participar de forma cohesionada frente a una problemática social determinada.

Por otro lado, Schermerhorn (1975) menciona que tanto el ambiente interno como externo de la organización juega un papel importante en la capacidad de generar relaciones de coordinación interinstitucional entre una o más organizaciones.

A nivel externo, los factores físicos o ambientales como la proximidad geográfica de los posibles “socios” u organizaciones que pueden establecer relaciones de intercambio o la generosidad de las agencias que forman parte de una relación de coordinación, “emergen como correlatos importantes de la cooperación interorganizacional” (Schermerhorn, 1975, p. 852).

A nivel interno Schermerhorn (1975), establece que uno de los factores que incentivan la participación de actividades de cooperación en una organización estará dado por la capacidad de construir y apoyar en actividades que incentivan la cooperación. Igualmente, deberá existir disponibilidad de recursos para participar en actividades meramente cooperativas.

Para ambas oportunidades de cooperación (externas e internas), se analizó el mando legal o normativo que sustenta la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica, las funciones asignadas a cada uno de los departamentos especializados y la estructura organizacional derivada de la misma. Además, se conoció en la práctica los mecanismos intercambio para el cumplimiento de las metas y objetivos planteados por parte de las organizaciones relacionadas con la gestión de la cooperación internacional.

Lo anterior, permitió conocer no solo la dualidad que existe tanto en el MIDEPLAN y el MREEC, sino que se identificaron las relaciones existentes dentro del marco de las unidades de cooperación internacional dentro del Gobierno Central, las cuales se encuentran sujetas a las relaciones de coordinación con estos dos Ministerios.

1.9.4 Niveles de coordinación

Luego de haber analizado los determinantes de la cooperación internacional, se introduce a esta discusión los niveles de coordinación que permiten generar intercambio entre las organizaciones dedicadas a la solución de un problema en común.

Lo anterior, con el objetivo de identificar el nivel óptimo que permita construir una propuesta para mejorar la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica.

Al considerar la extensión del intercambio entre agencias en términos de cantidad y valor de recursos ofrecidos, Reid (1964) establece 3 tipos de niveles de coordinación entre instituciones, las cuales son: coordinación ad-hoc (entendido como el nivel más básico de coordinación entre agencias mediante lazos no formales), coordinación sistemática de casos (formalización intermedia) y la coordinación de programas (coordinación formal entre diversos programas establecidos). A continuación, se realiza una descripción de cada tipo de coordinación según la teoría de Reid (1964):

- a.** Coordinación ad-hoc: A este nivel el nivel de actividad de intercambio entre las agencias se encuentra enfocada en funcionarios de las instituciones que

realizan labores de coordinación entre una o más agencias para solventar necesidades específicas. No existen lazos formales de coordinación y su implementación está en manos del funcionario a cargo.

b. Coordinación sistemática de casos: Coordinación enfocada en casos en específicos, bajo el uso de recursos de diferentes agencias en relación con el caso atendido. Existen reglas y procedimientos desarrollados por las agencias con el fin de desarrollar responsabilidades comunes. Por otra parte, el nivel de integración es extensivo y el trasiego de información y servicios son rutinarios.

c. Coordinación de programas: La coordinación se enfoca no en casos particulares si no en programas institucionales establecidos, lo cual conlleva al establecimiento de asistencia mutua y programas conjuntos. Bajo esta modalidad, las agencias tienen la capacidad de modificación de programas conjuntos, el trasiego de recurso humano es frecuente y la división de responsabilidades por objetivo se convierte en una prioridad. Con esto se obtiene como resultado una coordinación extensiva y compleja.

En posteriores secciones, se determinará el tipo de coordinación que caracteriza la gestión de la cooperación internacional con base en la teoría descrita.

Capítulo II: Proceso de institucionalización del modelo actual de coordinación interinstitucional sobre la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica: Historia y normativa vigente.

Con el fin de entender la naturaleza de la coordinación interinstitucional que rodea la gestión de la cooperación internacional, se presenta a lo largo de este capítulo el proceso de institucionalización y el marco normativo vigente durante el periodo 2010-2018. Esto permitirá esclarecer el modelo de gestión costarricense aplicable en esta materia

En ese sentido, la normativa costarricense se perfila como un punto de partida que permita entender el proceso de creación de relaciones de coordinación entre los entes rectores de la cooperación internacional (MIDEPLAN y MRREEC), así como visualizar la trayectoria normativa sobre las cuales han evolucionado la administración sobre este tema.

Tal y como lo menciona el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) la normativa existente de cooperación internacional en la región dicho proceso permitió la aclaración de “[...] roles y responsabilidades de las diferentes partes y a que los sectores respondieran de manera más ágil ante solicitudes de la institución rectora de la cooperación, así como una presencia más regular en los espacios de regulación” (PIFCSS, 2020, p. 24).

No obstante, a pesar de contar con una normativa específica a nivel nacional, su establecimiento no se constituye como un factor determinante para el establecimiento de relaciones de coordinación interinstitucional entre diversas agencias de gobierno.

Es por lo anterior, que el objetivo de este acápite es describir la construcción histórica de esta relación de coordinación interinstitucional durante las últimas décadas, que permita en una segunda fase, entender el modelo de gestión de la cooperación internacional vigente en Costa Rica y las normas que le respaldan para entender las dinámicas plasmadas en el “deber ser”.

2.1 Proceso histórico de modelo actual de la gestión de la cooperación internacional.

Para entender la institucionalidad vigente sobre la cooperación internacional y la configuración de la relación entre el MRREEC y el MIDEPLAN, se desarrolló un recorrido histórico sobre el proceso de creación de la DCI y el ACI hasta las funciones que les competen hoy en día.

En esta primera sección, la investigación se basa en la información institucional proporcionada por el MIDEPLAN, propiamente desde el Área de Modernización del Estado³, que facilitó información relevante relacionada con el proceso de evolución histórica y jurídica de la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica.

2.1.1 Dirección de Cooperación Internacional

El proceso de constitución institucional dentro del MRREEC, inicia en el año 1995, momento en el cual inician las discusiones para la creación de una Dirección de Cooperación Internacional Técnica adscrita a este Ministerio. En ese entonces, MIDEPLAN estaba a cargo de los procesos de reestructuración relacionados con la organización administrativa de las instituciones, por lo que se requería de su aprobación y participación directa en estos procesos, a través de la Unidad de Eficiencia Administrativa del Área de Evaluación y Seguimiento.

Según la documentación recolectada, mediante oficio DM-319-95 suscrito por el entonces Canciller Fernando Naranjo, existía en junio de ese mismo año la intención de iniciar un proceso de reorganización interna en el MRREEC, por lo cual se solicitaba al entonces Ministro de Planificación Nacional, Leonardo Garnier, la aprobación de MIDEPLAN para crear tres nuevas direcciones, entre ellas la Dirección General de Cooperación Técnica, la cual “Coordinará las labores de cooperación que Costa Rica brindará a los países vecinos en el futuro próximo” (F. Naranjo, comunicación personal, 8 de junio de 1995).

³ Antes conocida como Unidad de Eficiencia Administrativa del Área de Evaluación y Seguimiento.

Para este momento, la cooperación internacional se gestionaba a través del Área de Inversiones de MIDEPLAN, la cual contaba en su estructura organizativa con la Unidad de Cooperación Internacional; y desde el MRREEC era gestionado desde la Dirección de Política Exterior como un subcomponente del trabajo realizado.

En cuanto a normativa, el único contenido existente para la época se vinculaba con el artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional y que establece la participación del MIDEPLAN y MRREEC en la gestión de la cooperación internacional en el país.

Meses después, en octubre de 1995, el MRREEC formaliza la presentación de la propuesta oficial para la creación de la DCI mediante oficio DCI-233/95. Posteriormente, en un Memorando interno del 31 de octubre, suscrito por personal de la Unidad de Eficiencia Administrativa de MIDEPLAN, a cargo de evaluar esta propuesta, emiten dentro del cumplimiento de sus funciones, un criterio negativo para la creación de la DCI alegando que su existencia traería consigo duplicidad de funciones. Ese documento agrega que la creación carecía de explicaciones sobre la determinación de recursos técnicos y financieros:

La labor especificada para ambas instancias (M. Relaciones Exteriores y MIDEPLAN), así como la legislación vigente, permite desarrollar un proceso que se inicia en MIDEPLAN y continúa en el Ministerio de Relaciones Exteriores, lo cual se contrapone a los lineamientos de modernización institucional, que determina la organización por procesos únicos y coherentes. Por consiguiente, en la materia que se estudia, no solo debe definirse la ubicación orgánica sino además las modificaciones legales y preverse la trascendencia presupuestaria (M. Picado & V. Sancho, comunicación personal, 31 de octubre de 1995).

En ese documento se señala la necesidad de clarificar el rol de cada institución evitando la duplicidad de funciones, pues la DCI también realizaría procesos de coordinación, formulación y evaluación, los cuales corresponden a MIDEPLAN según

la Ley 5525. De lo contrario, se recomendaba proceder con las reformas legales necesarias para evitar el traslape de funciones mejorando el proceso en general.

Lo anterior, fue comunicado al Ministerio de Relaciones ese mismo año, mediante el oficio DM-1183-95, en el cual el jerarca institucional señalaba los puntos de atención sobre la creación de esta nueva Dirección, específicamente lo relacionado con la no invasión de competencias, los recursos técnicos y financieros, diseño de todo el proceso de cooperación internacional e implicaciones con el marco jurídico (Garnier, 1995).

Un año después de esa comunicación, se conforma mediante mandato del Presidente de la República, una *Comisión Especial Presidencial para analizar la situación del servicio diplomático y consular de la República y el funcionamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*, la cual emite un documento de conclusiones en el cual menciona el rol de la Cancillería como voz en el exterior y supervisar toda acción internacional por encima de cualquier institución de índole técnica a nivel nacional:

Toda la actividad internacional de Costa Rica debe ser coordinada por la Cancillería, sin perjuicio de las labores de índole técnica que puedan corresponder a otras instituciones en el campo internacional, bajo la autoridad y supervisión del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. En consecuencia, deben tomarse las medidas necesarias, al más alto nivel, para garantizar que toda la acción internacional de la República sea coordinada por la Cancillería y esté bajo su supervisión (Naranjo et al., 1996, p. 103).

Este documento del año 1996 deja claro el entendimiento de la rectoría del MRREEC en asuntos internacionales, pero a su vez el deber de supervisión y autoridad sobre instituciones nacionales que tuviesen relacionamiento con sus competencias.

Además, en el año 1999 la Asesoría Jurídica de MIDEPLAN emitió un criterio interno que especificaba la necesidad de un trabajo coordinado entre ambas instancias por el rol que cada una mantiene en la materia a partir de la Ley 5525:

Como conclusión de lo aquí expuesto, debe considerarse que en conformidad con las regulaciones normativas que sustentan nuestro régimen jurídico, las medidas de Cooperación Internacional están de manera general sometidas a la consideración, depuración y aprobación de dos filtros, que se orientan el primero hacia lo interno del país y segundo hacia lo externo, para determinar la oportunidad y conveniencia de la ayuda propuesta. Estos filtros deben actuar de manera coordinada, aunque su operatividad esté asignada básicamente a dos órganos públicos diversos (J. Moiso, comunicación personal, 4 de enero de 1999, p. 4).

Durante ese mismo año, el MRREEC presentó una segunda propuesta de reorganización institucional a la Unidad de Eficiencia Administrativa, la cual realizó una evaluación y emitió criterio interno mediante el oficio AME-025-99, dónde se señalaba que la presentación del documento estaba incompleta. De las observaciones realizadas sobre la DCI se resalta lo siguiente:

Las funciones de la Dirección de Cooperación Internacional duplican con las competencias que la Ley N°5525 Ley de Planificación Nacional en su artículo 11, le asigna a MIDEPLAN, por consiguiente, cuando la propuesta de reestructuración se presente oficialmente, debe resolver esa situación legal y de definición política (M. Picado & V. Sancho, comunicación personal, 4 de marzo de 1999).

Esta y otras observaciones se trasladan a la Cancillería en el mes de marzo por medio del oficio AME-033-99, constituyendo para el año 1999 la segunda ocasión en que se rechazaba la creación y se solicitaban cambios a la propuesta original. Por lo cual, se denota una dificultad de plantear por parte del MRREEC, la creación de la DCI con funciones exclusivas derivadas de la competencia otorgada por la Ley de Planificación Nacional.

Ante esto la Unidad de Eficiencia Administrativa genera en junio, mediante el oficio AME-079-1999 y basados en el criterio de la Asesoría Jurídica antes citado, la propuesta de que las funciones de la DCI deben plantearse a la luz del segundo filtro que existe en la gestión de la cooperación y así evitar invadir las atribuciones otorgadas por la ley a MIDEPLAN.

De esta manera, que cada uno tuviese funciones ajustadas a su marco jurídico y resolver el conflicto de competencias que se estaba generando. Para la DCI entendiendo sus funciones a partir del vínculo entre la política exterior y la cooperación internacional “[...] la cooperación debe mantener congruencia con la política exterior del país, en razón de lo cual se determina la procedencia y vínculo con el cooperante y su repercusión en las relaciones del país ante la comunidad internacional” (P. Brenes, comunicación personal, 22 de junio de 1999).

Este proceso llega a su etapa final a partir de agosto de 1999, cuando el MRREEC presenta la *Propuesta de Modernización Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto* a MIDEPLAN mediante el oficio A.M.004-99-E.W. En esta comunicación oficial, el Canciller Roberto Rojas indicaba: “Hemos hecho las correcciones recomendadas por MIDEPLAN y sometemos ahora la propuesta de modernización de manera formal, para su trámite de aprobación” (R. Rojas, comunicación personal, 5 de agosto de 1999).

La respuesta de MIDEPLAN sobre esta propuesta se encuentra en el oficio DM-155-99 de ese mismo agosto, mediante la cual el jerarca de planificación indicó:

En cuanto a la propuesta de una Dirección de Cooperación Internacional, queda sujeta a un adendum para posterior análisis y aprobación, en virtud de que los objetivos y funciones duplican con las potestades que en esta materia asigna la ley N°5525 a MIDEPLAN, y a que según se indica – párrafo segundo de la página 108- se está definiendo y negociando entre los viceministros de ambas instituciones, las competencias que cada Ministerio desempeñará en la gestión de la cooperación (D. Chaverri, comunicación personal, 18 de agosto de 1999).

La situación se resuelve en el mes de octubre de 1999 cuando la Cancillería presenta el adendum sobre las funciones de la DCI para su aprobación definitiva según lo requerido por MIDEPLAN.

Para este momento final, el oficio A.M-11-99-E (1999) aclaraba las funciones que desempeñaría la DCI y que tendría los siguientes objetivos:

- Proponer ante el Consejo Consultivo de Cooperación Internacional lineamientos para la formulación de políticas de cooperación internacional, que promuevan el mejor aprovechamiento de ese recurso, así como el incremento de la afluencia de la cooperación internacional al país.
- Servir de interlocutor oficial de Costa Rica frente a las fuentes internacionales de cooperación.
- Apoyar las gestiones para que Costa Rica pueda potenciar al máximo la captación de recursos internacionales y ofrecer, a la vez, cooperación técnica al desarrollo en aquellas áreas en que Costa Rica ha alcanzado un desarrollo cualitativo.

Aunado a lo anterior, mediante oficio DM-203-99, MIDEPLAN (1999) comunicó al MRREEC la aprobación para crear la DCI, amparado en las potestades legales que poseía MIDEPLAN para aprobar reorganizaciones o reestructuraciones institucionales, por medio de la oficina de Modernización del Estado.

Así las cosas, el 01 de noviembre de 1999 se publicó el Decreto Ejecutivo N°28177-MP-PLAN-RE que creaba el Consejo Consultivo de Cooperación Internacional, integrado por:

- Ministro de Relaciones Exteriores y Culto o representado por el Viceministro, quien lo preside.
- Ministro de Planificación Nacional y Política Económica o el Viceministro.
- Director de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
- Director Ejecutivo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Los objetivos de este Consejo se detallan en el artículo 2 de ese Decreto:

- a. Lograr una acción coordinada de los diversos sectores interesados en la Cooperación Internacional, para alcanzar su óptimo aprovechamiento.
- b. Procurar que la Cooperación Internacional que reciba u otorgue el país, tenga coherencia con su política exterior y con el Plan Nacional de Desarrollo.
- c. Velar por la ordenada canalización de la Cooperación Internacional en todos sus aspectos. (Decreto No. 28177-MP-PLAN-RE, 1999).

Cómo parte de la revisión documental realizada, en el año 2005 es publicado un informe denominado *Diagnóstico de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2000-2005*, en donde se destaca la creación prematura de la figura de este Consejo previo a la aprobación de la creación de la DCI:

Con respecto a la designación del Director de Cooperación Internacional de Cancillería como uno de los miembros del Consejo, llama la atención que la aprobación por parte de MIDEPLAN de crear esta Dirección fue hasta el 27 de octubre de 1999, pero el Decreto que crea el Consejo Consultivo fue firmado el 11 de octubre de 1999, es decir, con anterioridad a la aprobación para crear dicha Dirección (MIDEPLAN, 2007, p. 24).

Lo anterior, permite percibir la existencia de intereses y alianzas por parte de las autoridades políticas involucradas, con el fin de crear un mecanismo de coordinación interinstitucional institucionalizado, aún antes de tener la certeza técnica de la viabilidad de una Dirección adscrita a Cancillería.

Las funciones asignadas a la DCI se incorporaron en el Decreto Ejecutivo N° RE-38435-RE hasta en el año 2014, así sus funciones son:

- a. Participar activamente en la formulación de las políticas de cooperación internacional, para garantizar la congruencia de los proyectos y programas de cooperación, con los principios que rigen la política exterior de Costa Rica, trabajando de forma coordinada con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), institución que tiene a su cargo todo lo referente al Plan Nacional de Desarrollo.
- b. Promover el aprovechamiento de los recursos de cooperación internacional, su aumento, eficiencia y eficacia, así como la adopción de mecanismos seguros y transparentes para su administración.
- c. Coordinar la integración de los mecanismos y acciones a seguir ante las fuentes internacionales de cooperación, para facilitar procesos que utilicen el uso más eficiente y racional de los recursos externos.
- d. Ejercer como interlocutor oficial de Costa Rica frente a las fuentes internacionales de cooperación.
- e. Emitir las directrices de cooperación internacional que se dirigen a las misiones de Costa Rica en el exterior y darle seguimiento a su trabajo en todo lo relativo a la identificación de fuentes de cooperación, entre otras tareas.
- f. Realizar las acciones de negociación y oficialización respectivas ante los gobiernos y organismos internacionales, para lograr la aprobación de los proyectos, programas y acciones avalados por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- g. Coordinar la conformación de comisiones nacionales y formar parte de éstas para la negociación de recursos externos.

- h. Promover las Reuniones Binacionales y las Comisiones Mixtas en el tema de cooperación, con la participación de cooperantes internacionales e instituciones nacionales, para elaborar los programas de cooperación, periódicos y ordenados, con los países y organismos internacionales.
- i. Fortalecer la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), la Cooperación Regional y la Cooperación Triangular para fomentar la solidaridad y la integración en la región.

Estas funciones fueron incorporadas como una reforma, al artículo 79 del Decreto Ejecutivo N°19561 Reglamento Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.

2.1.2 Área de Cooperación Internacional

En el caso de la organización interna de MIDEPLAN, para el año 1999 la representación la gestión de la cooperación internacional se encontraba en el Área de Inversiones de dicho Ministerio, que participaba en el Consejo Consultivo de Cooperación Internacional y el Director Ejecutivo de MIDEPLAN era el representante ante dicho Consejo.

Es hasta el año 2006 cuando mediante el Decreto Ejecutivo N°33206-PLAN que se crea el Área de Cooperación Internacional en MIDEPLAN para que las funciones del ACI sean:

- a. Apoyar al Despacho para que la asignación de los distintos tipos de recursos externos que se canalizan hacia el Sector Público, o por medio de él, sean utilizados en forma eficiente y respetando las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Ningún Ministerio ni organismo autónomo o semiautónomo podrá iniciar trámites para obtener cooperación internacional, sin la autorización previa de MIDEPLAN, de manera que se garantice desde el inicio, que la cooperación se dirija hacia esas prioridades. La aprobación definitiva de los proyectos deberá contar también con la aprobación de MIDEPLAN.
- b. Diseñar planes de cooperación externa, de manera que se maximice el potencial del desarrollo nacional.

c. Para la ejecución de sus funciones esta Área tendrá las siguientes unidades:

- Unidad de Cooperación Bilateral
- Unidad de Cooperación Multilateral

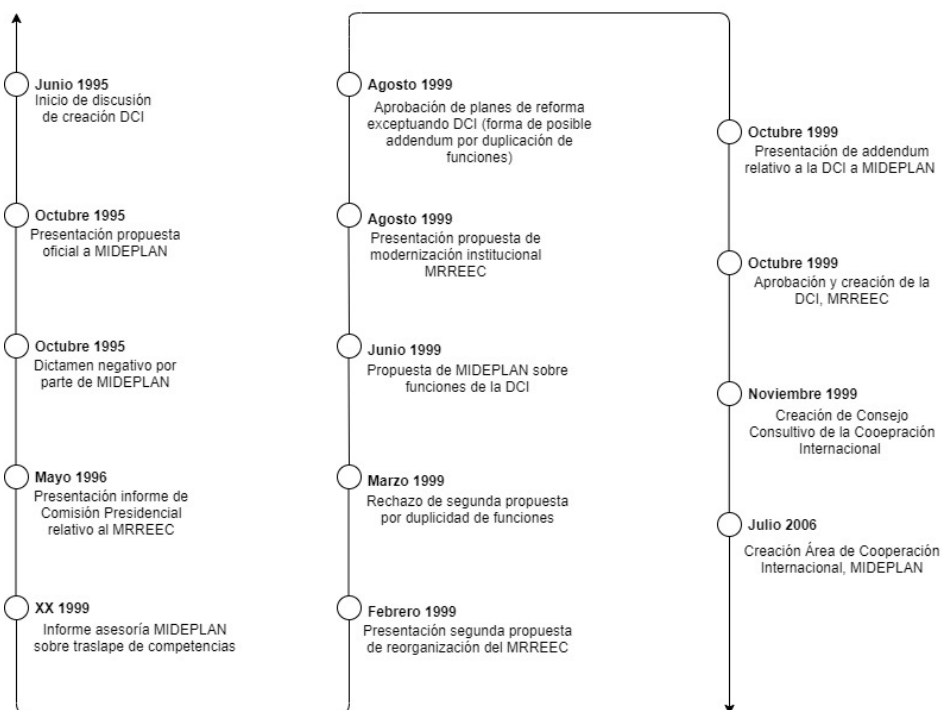
Esta creación fue parte de la reforma al artículo 14 del Decreto Ejecutivo N°23323-PLAN Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Sin embargo, la cabeza de esta nueva Área tuvo poco tiempo de participar en las sesiones del Consejo Consultivo de Cooperación Internacional, pues en el año 2009 se derogó el Decreto N°28177 y se publicó el Decreto Ejecutivo N°35056 PLAN-RE.

Este último decreto constituye el Reglamento al artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional, donde se delimitan las funciones de cada institución, se establece el modelo de gestión de la cooperación internacional que rige hasta hoy en día y se explica en la tercera sección de este capítulo.

Para ilustrar este proceso histórico de institucionalización se presenta la siguiente línea del tiempo:

Figura 2: Línea del tiempo: Proceso de formulación institucional relativa a la cooperación internacional en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes consultadas.

2.2 Normativa jurídica sobre la gestión de la cooperación internacional no reembolsable.

Una vez analizada la evolución histórica relativa a la conformación de las oficinas encargadas de la gestión de la cooperación internacional dentro del MRREEC y MIDEPLAN, se presenta una descripción de la normativa jurídica que cimienta en la actualidad la gestión de la coordinación interinstitucional en ambas instituciones.

La promulgación de normativa nacional que regula la cooperación internacional tiene su inicio a partir de la Ley General de Administración Pública (LGAP) número 6227, que en su artículo 23, establece las carteras ministeriales del Poder Ejecutivo. Esta ley en su inciso b) y n) las carteras de Relaciones Exteriores y Culto y de Planificación Nacional y Política Económica respectivamente.

Esta normativa, aunque no directamente relacionada con la gestión de la cooperación internacional, permite la creación de las carteras ministeriales, que serán actores relevantes dentro de la forma en cómo se gestiona la cooperación internacional.

2.2.1 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

Dentro del análisis de normativa específica relativa a la cooperación internacional, se promulga en el año 1974 la Ley de Planificación Nacional No. 5525, la cual rige el accionar del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Dentro de esta normativa, el artículo 11 menciona el papel de dicha institución dentro del contexto de la cooperación internacional, al mencionar:

Artículo 11.- Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica, teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Las solicitudes de asistencia técnica serán transmitidas por el Ministerio al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual se encargará de establecer su congruencia con la política exterior del país, y las presentará oportunamente a los gobiernos y organismos internacionales correspondientes (Ley 5525, 1974).

Como se puede observar a partir de lo estipulado en el artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional, se pretende una concordancia plena de la cooperación internacional que recibe el país con las metas y objetivos de política pública que se establecen dentro del PND.

Para lo anterior, el MIDEPLAN según lo estipulado en el artículo número 6 de la Ley de Planificación podrá específicamente crear las “unidades necesarias para cumplir adecuadamente con los objetivos y funciones que en la presente ley se establece” (Ley 5525, 1974), mediante Decreto Ejecutivo.

A partir de esta competencia, se desprende el Área de Cooperación Internacional del MIDEPLAN, la cual fue creada en el año 2006 mediante el decreto No. 33206, con sus respectivas funciones.

Asimismo, referenciando al Decreto Ejecutivo N°23323-PLAN⁴, este puntualiza en su artículo 4 inciso d) que esta cartera ministerial tiene la función de asegurar la “[...] la aplicación de las prioridades de Gobierno y su evaluación práctica en la asignación de los recursos de presupuesto, de pre inversión, de inversión pública, y de cooperación externa, de manera que se maximice el potencial del desarrollo nacional” (Decreto Ejecutivo N°23323-PLAN, 2006).

Además, en el artículo 9 inciso e) de ese decreto se contempla como área prioritaria de trabajo para MIDEPLAN, a la Cooperación Internacional y se le asignan las funciones ya citadas en la primera parte de este capítulo.

En cuanto al Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación (SNP), Decreto Ejecutivo N°37755-PLAN, que se deriva de la Ley Nacional de Planificación, se menciona:

Artículo 1- Objeto: Este Reglamento tiene por objeto regular la constitución, organización, funciones y relaciones del Sistema Nacional de Planificación, como conjunto articulado de instituciones públicas, subsistemas y normativa, bajo la dirección política de la o el Presidente de la República y la rectoría técnica del MIDEPLAN, para definir acciones vinculantes que potencien el desarrollo del país con la participación ciudadana. (Decreto Ejecutivo 37735-PLAN, 2013).

En ese sentido, el decreto establece el papel del SNP en la articulación de instancias de índole pública relativas a la planificación nacional. Lo anterior, tiene especial relevancia puesto que el SNP es el encargado de “Promover y orientar la

⁴ Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

inversión pública, su financiamiento y la cooperación técnica” (Decreto Ejecutivo 37735-PLAN, 2013).

Aunado a lo anterior, con el fin de abordar de manera integral las tareas emanadas de la Ley de Planificación Nacional, el reglamento del SNP establece en su artículo 17, el Subsistema de Cooperación Internacional y delimita en su artículo 69 sus fines:

Artículo 69.-Finalidad. El subsistema de Cooperación Internacional tendrá la finalidad de coordinar la cooperación de otros países, la cooperación hacia otros países y la cooperación de organizaciones internacionales, con el fin de alcanzar su mejor utilización dentro de los lineamientos de política exterior y planes de desarrollo (Decreto Ejecutivo 37735-PLAN, 2013).

No obstante, la rectoría de este subsistema estará guiado de manera exclusiva por parte de MIDEPLAN ante todas las instituciones públicas del país, sin perjuicio de las competencias establecidas por ley y por reglamento, con respecto a la definición de la política exterior costarricense (a cargo del MRREEC) y su trascendencia con temas ligados a la cooperación internacional.

Los órganos que integran el Subsistema de Cooperación Internacional se encuentran definidos por: el Consejo Técnico de la Cooperación Internacional (establecido por el Decreto Ejecutivo N°35056), MIDEPLAN por medio de la ACI, MRREEC por medio de la DCI, las Unidades de Planificación Institucional y los Enlaces de Cooperación Internacional de las instituciones públicas, establecidas en dicho decreto.

Estos órganos, delimitan a los actores involucrados relativos al proceso de gestión de la cooperación internacional, al conjuntar entidades públicas y órganos especializados que forman un engranaje dentro del aparato estatal que busca generar

lazos de coordinación interinstitucional, los cuales son objeto de análisis en posteriores acápite.

En las funciones de este subsistema establecidas en el reglamento se destacan tareas relativas a implementar procesos de identificación de proyectos de cooperación, establecimiento de tareas de planificación dentro del sistema, procesos de creación de bases de datos, coordinación de agendas y la búsqueda de procesos efectivos para el uso de la cooperación internacional. Otra de sus funciones es la promoción de mecanismos de financiamiento de cooperación no reembolsable, entre otros. (Decreto Ejecutivo 37735-PLAN, 2013).

Además, las entidades participantes dentro de este subsistema tendrán responsabilidades derivadas del artículo 74 de este reglamento, dentro de los que se destacan: la identificación, análisis, programación y ejecución de proyectos de cooperación, actualización de bases de datos, elaboración de informes y promoción de programas de capacitación sobre cooperación internacional (Decreto Ejecutivo 37735-PLAN, 2013).

2.2.2 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

En cuanto al papel del Ministerio de Relaciones Exteriores dentro de la configuración institucional que se encarga de gestionar la cooperación internacional en el país, la normativa que avala su intervención se enmarca desde tratados internacionales hasta leyes de la República.

Cabe destacar el papel de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas del 18 de abril de 1961, en donde se establece específicamente en su artículo 41, inciso 2 que “Todos los asuntos oficiales que la misión esté encargada por el Estado acreditante han de ser tratados con el Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado receptor por conducto de él, o con el Ministerio que se haya convenido”. (Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, 1964).

Además, mediante el artículo número 3 de dicho tratado internacional se conviene que en cuanto a las funciones de cada misión diplomática, estas podrán: “c. Negociar con el gobierno Estado receptor” y “e. Fomentar relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor” (Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, 1964).

Por lo cual, corresponde por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores ejercer un rol de representación ante los distintos Estados y organismos internacionales, ante la oferta y demanda de proyectos de cooperación. Lo anterior, mantiene una implicación en la forma en que se gestiona la cooperación para el MRREEC principalmente en etapas de negociación y acuerdo de convenios de cooperación internacional con terceros actores internacionales.

Lo anterior, se complementa con lo establecido con la Constitución Política de la República de Costa Rica (1949), en donde se establece el papel del Presidente de la República y el respectivo Ministro del ramo en:

Artículo 140, Inciso 10: Celebrar convenios, tratados públicos y concordatos, promulgarlos y ejecutarlos una vez aprobados por la Asamblea Legislativa o por una Asamblea Constituyente, cuando dicha aprobación la exija esta Constitución (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949).

En la misma línea, dentro del inciso 12 del mismo capítulo, se menciona la capacidad del ejecutivo de “Dirigir las relaciones internacionales de la República”. Por lo cual, se reviste la capacidad del Poder Ejecutivo, especialmente mediante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, de representar al país ante terceros Estados.

A nivel institucional, la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, número 3008 de 18 de julio de 1962, establece en su artículo No. 1:

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en virtud de las disposiciones constitucionales y legales respectivas, tiene por función colaborar con el Presidente de la República, bajo la dirección del Ministro nombrado al efecto, en la formulación sistematizada de la política exterior del país, en la orientación de sus relaciones internacionales y en la salvaguardia de la soberanía nacional. Es el medio por el cual el Estado realiza todas sus gestiones ante gobiernos e instituciones extranjeras. (Ley 3008, 1962).

Una vez aclarado el marco normativo nacional e internacional que rige la cooperación internacional, se procede con la explicación del modelo nacional de gestión de la cooperación internacional con el papel protagónico del MRREEC y MIDEPLAN.

2.2.3 Relaciones de Coordinación Interinstitucional derivadas del Decreto Ejecutivo N° 35056 PLAN-RE⁵

Desde el inicio de este trabajo se ha señalado que existe un decreto ejecutivo esencial para entender la relación de coordinación interinstitucional creada entre el MIDEPLAN y el MRREEC en materia de cooperación internacional. Este es el Decreto Ejecutivo N°35056 PLAN-RE, publicado en el año 2009 durante la Administración Arias Sánchez 2006-2010.

Esta norma constituye un esfuerzo por parte de las autoridades del Poder Ejecutivo en conjuntar la forma en la cual se estaba gestionando la cooperación internacional, generando así el modelo de doble rectoría que existe en la actualidad.

La competencia de las dos instituciones involucradas, tuvo que ser aclarada posteriormente en el año 2010, mediante el Decreto Ejecutivo N.º 35777-PLAN-RE, estableciendo para MIDEPLAN “la rectoría interna en materia de Cooperación Internacional, teniendo la competencia exclusiva en la gestión y la negociación técnica

⁵ Reglamento al artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional

de esta con las entidades, organismos e instituciones nacionales, de manera que sea coherente con el Plan Nacional de Desarrollo” (Decreto Ejecutivo 35777-PLAN-RE, 2010).

Por su parte, en el caso del MRREEC se le asignó “la rectoría externa en materia de Cooperación Internacional, teniendo la competencia exclusiva en la negociación diplomática y formalización de esta. Asimismo, establece la congruencia de los proyectos y programas de Cooperación Internacional con la política exterior del país” (Decreto Ejecutivo 35777-PLAN-RE, 2010).

Considerando las funciones propias de cada uno de los Ministerios a cargo, se concluye que el rol de MIDEPLAN constituye ese pilar fundamental para desarrollar proyectos de cooperación internacional dado que según la norma es quien da el visto bueno a las iniciativas, les da seguimiento y las evalúa.

Mientras que la Cancillería se presenta como un aliado de la función de MIDEPLAN al ser quien negocia, presenta, comunica y representa a nivel internacional los proyectos que favorezcan y posicionen al país en el exterior.

Para cumplir con sus responsabilidades, ambas instituciones requieren el insumo de dos figuras de coordinación interinstitucional creadas bajo dicho Decreto Ejecutivo, específicamente el Consejo Técnico de la Cooperación Internacional (CTCI) y el Sistema de Enlaces de la Cooperación Internacional (SECI).

El CTCI está integrado por los jefes de MRREEC y MIDEPLAN o a quienes deleguen en ese lugar; las direcciones del ACI y la DCI, así como otros funcionarios que se considere oportuno convocar a sus sesiones.

Según el artículo 8 del decreto 35056, este Consejo debe reunirse al inicio de cada cambio de gobierno, es decir, al inicio de una nueva administración y posteriormente establecer un calendario para reunirse al inicio de cada año. Una vez finalizado el período de la administración se debe rendir un informe con los principales resultados de gestión.

Sus funciones se detallan en el artículo 7 de este Decreto, el cual contempla: la facilitación expedita de tramitación de proyectos de cooperación internacional no reembolsable, elaboración de planes de trabajo, presentación de informes, evaluación de programas, proyectos, acciones y demás tareas necesarias para el cumplimiento de los objetivos establecidos, entre otros. (Decreto 35056-PLAN-RE, 2009)

En setiembre del 2018 se reforma el Decreto Ejecutivo N° 41187-MP-MIDEPLAN que constituye el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo y que en su artículo 5 inciso c) crea el *Consejo Presidencial de Cooperación Internacional, Política Exterior y Negocios Internacionales*.

Este Consejo está integrado por los Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto, Comercio Exterior, Planificación Nacional y Política Económica, Turismo y Hacienda. Asimismo, aclara que los Directores de Cooperación del ACI o la DCI, así como el Director de Crédito Público del Ministerio de Hacienda serán convocados en caso de ser necesario.

En ese sentido, la legislación menciona que “este Consejo actuará con fundamento en las funciones establecidas para el Consejo Técnico de la Cooperación Internacional, creado mediante artículo 5 del Reglamento al artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional”(Decreto Ejecutivo N°41187, 2018).

Además, en el artículo 6 del decreto mencionado se le suman las siguientes funciones aparte de las del CTCI:

- a) Facilitar la expedita tramitación de programas, proyectos y acciones de Cooperación Internacional No Reembolsable.
- b) Elaborar un plan de trabajo sobre las áreas objeto de articulación, al inicio de la Administración y en forma anual con base en el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Inversión Pública y la Política de Cooperación Internacional, respetando y observando las competencias legales atribuidas a cada miembro del Consejo.

- c) Procurar una evaluación constante de los programas, proyectos y acciones de Cooperación Internacional, a partir de los informes que le corresponde elaborar a MIDEPLAN.
- d) Articular la política exterior del Estado costarricense para el cumplimiento de los objetivos del PND y prioridades de largo plazo, tales como la descarbonización de la economía, cambio climático, Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), empoderamiento económico de las mujeres, ordenamiento urbano, etc.
- e) Conocer informes anuales sobre la atracción de inversión extranjera directa.
- f) Recibir informes sobre los resultados de las estrategias de promoción y fortalecimiento de la industria turística

Cabe destacar que este decreto es la norma identificada más reciente dentro del período de estudio enfocada en establecer mecanismos de coordinación y planificación interinstitucional de alto nivel relacionados a cooperación internacional, aunque incluye otros temas. Pero, por ser de reciente publicación, en el marco de esta investigación no fue posible determinar su impacto y efectividad en el tema.

Seguidamente, se encuentra la figura del SECI, cuyo perfil de quienes lo integran y sus funciones están definidos mediante el Decreto N°35056, artículos 15 y 16, en donde se establece que los enlaces deberán contemplar cuando menos: 1. Una relación directa con el jerarca institucional; 2. Poder de decisión en su materia y; 3. Permanencia en la institución que representa.

Dentro de las funciones establecidas en la legislación, se menciona que este sistema de enlaces deberá dirigir y fortalecer relaciones de cooperación internacional en los canales definidos por la legislación nacional, la promoción de relaciones internacionales y de cooperación en sus instituciones, así como facilitar el cumplimiento de prioridades institucionales establecidas en el PND, entre otros.

A continuación, se presenta la descripción del trabajo de coordinación interinstitucional que deben realizar ambas instituciones en conjunto con el SECI para

las modalidades de cooperación internacional que cubre el decreto supra citado en este apartado.

2.2.4 Coordinación interinstitucional relativa a la Cooperación Financiera no Reembolsable y Técnica

De acuerdo con las especificaciones emitidas en el Decreto Ejecutivo N°35056 relativas a las modalidades de cooperación, es importante aclarar que se aborda inicialmente el modelo de gestión relativo a la cooperación técnica y financiera no reembolsable amparadas en los artículos 18 al 24 de esa norma. A continuación, se describe el proceso amparado en la normativa:

1. Se recibe una iniciativa de cooperación internacional, la cual puede ser una oferta o una demanda a Costa Rica proveniente de una fuente bilateral o multilateral. En caso de ser oferta, la recibe la DCI y esta a su vez la entrega al ACI para comunicar a instituciones nacionales que integren el SECI y deseen conocer detalles de la oferta. Por otro lado, si es una demanda por parte de una institución nacional el ACI la recibe y la valida; posteriormente, la traslada a la DCI para hacerla llegar a la contraparte internacional o bien, buscar socio/os cooperantes si aún no están identificados.
2. Los canales de comunicación con el SECI pueden ser electrónicos, físicos o mediante reuniones según se considere pertinente.
3. Una vez acordado un proyecto de cooperación entre dos o más partes, se traslada oficialmente al ACI por parte de la institución nacional involucrada para la respectiva evaluación. El ACI brinda asesoría técnica a los enlaces de cooperación para la formulación y preparación de la propuesta para que se tomen en cuenta los requisitos del formato establecido para proyectos de MIDEPLAN⁶ y concordancia con el PND. En este punto los canales de comunicación se mantienen activos entre el equipo del ACI y el enlace/es a cargo de la propuesta.

⁶ Ver Formulario de Proyectos de MIDEPLAN en https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/J8mB4ncnRZmC_oVhU-R7zA.

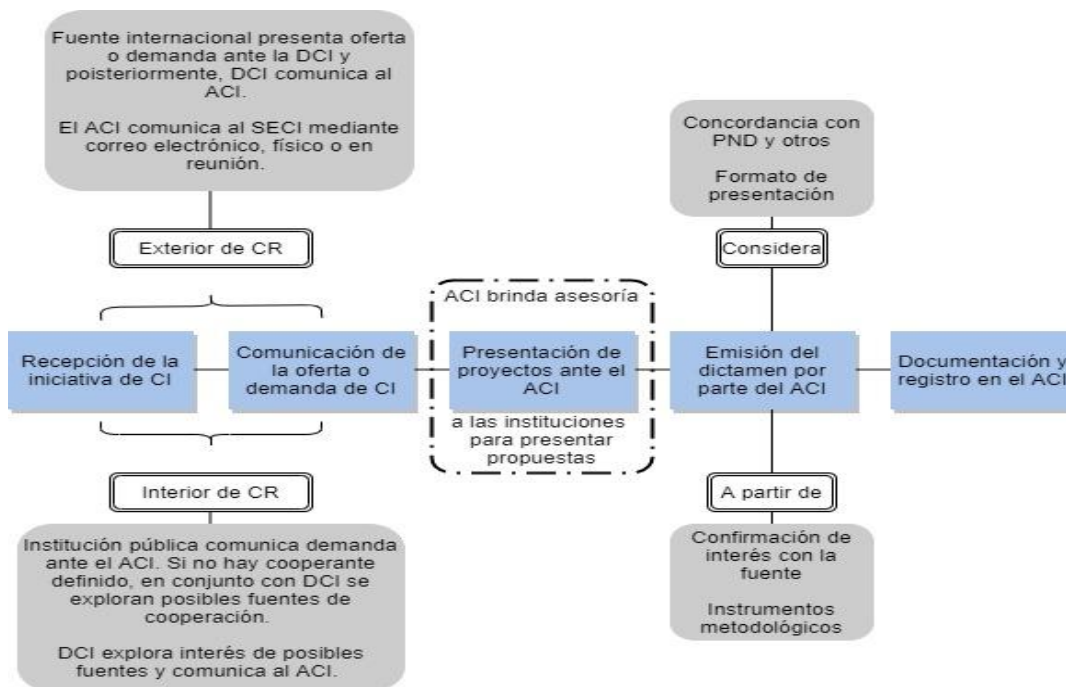
4. A través de instrumentos metodológicos definidos⁷, el ACI evaluará la propuesta con los insumos de planificación vigentes en Costa Rica y los requisitos de presentación del proyecto. Una vez evaluado se emite un dictamen de aprobación de la propuesta.

5. El dictamen emitido por el ACI es comunicado mediante nota formal con el proyecto adjunto a la DCI, y esta se encarga de oficializarlo por los canales diplomáticos a la fuente de cooperación con quien se ha negociado el proyecto y que la institución/es nacional involucrada proceda a recibir la cooperación o brindarla.

6. Finalmente, el archivo del proyecto en físico y digital estará a cargo del ACI.

Este proceso de gestión y coordinación se sistematiza en la siguiente figura:

Figura 3: Proceso de gestión para iniciativas de cooperación técnica y cooperación financiera no reembolsable



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto Ejecutivo N°35056-PLAN-RE, 2009.

⁷ Ver Dictamen técnico MIDEPLAN en <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/KvefdOj5TSqTGS3YJ7NJbQ>

Por otra parte, se debe hacer mención especial a los casos específicos de cooperación financiera no reembolsable ligada a créditos externos o bien, otorgada por organismos financieros internacionales, para los cuales aparece un actor no mencionado hasta el momento, el Ministerio de Hacienda (MH), encargado de administrar las finanzas públicas del país.

En los artículos 10 al 13 del Decreto Ejecutivo N°35056 se indica claramente el papel relevante del MH en estos casos, dado que se debe cumplir con el esquema de gestión establecido para cooperación financiera reembolsable donde ese Ministerio es quien lidera estas iniciativas.

Cabe aclarar que la cooperación financiera reembolsable posee su propia normativa, por lo que no está incluida en el Decreto Ejecutivo mencionado hasta el momento, razón por la cual se aborda en un espacio posterior, al estar ligada a otras entidades financieras nacionales.

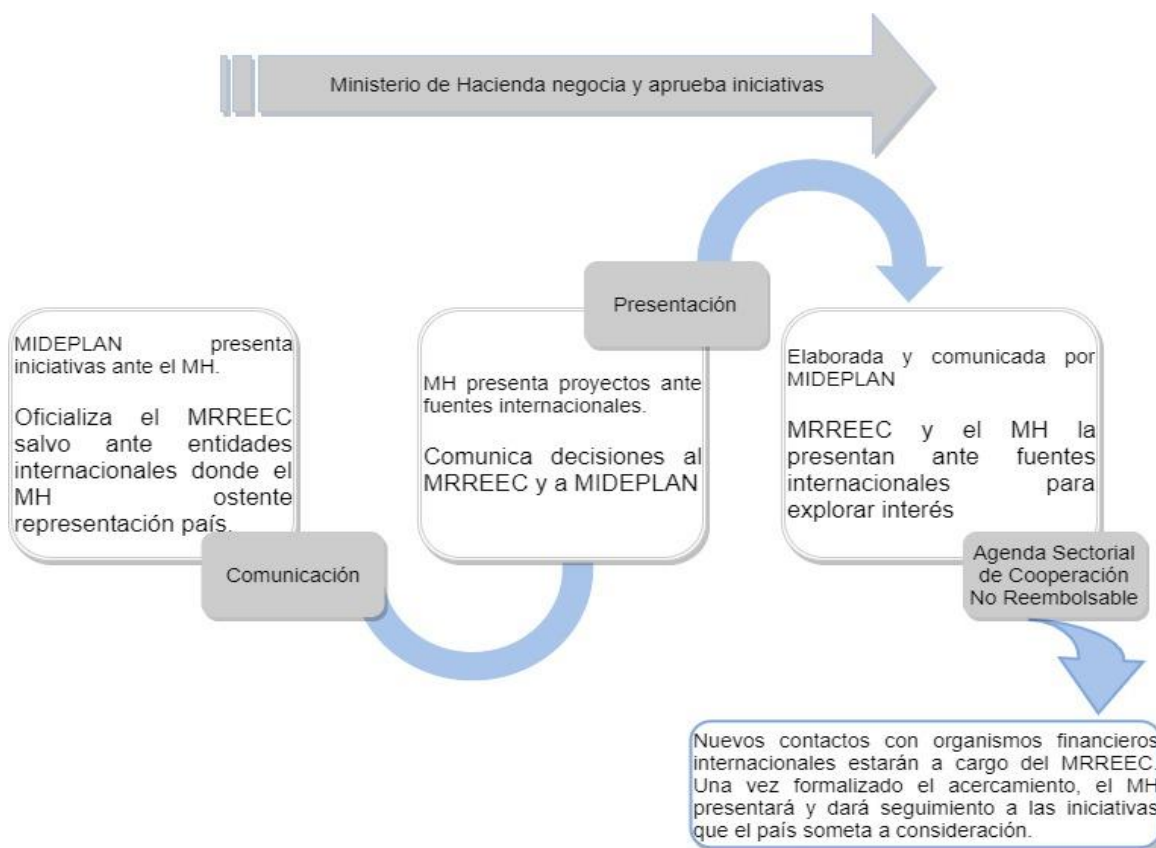
De momento, específicamente, sobre cooperación financiera no reembolsable ligada a créditos externos u organismos financieros internacionales se menciona puntualmente:

- a. Estas iniciativas serán negociadas y aprobadas por el Ministerio de Hacienda.
- b. MIDEPLAN hace traslado de las iniciativas ligadas a esta modalidad de cooperación y los proyectos aprobados hasta el momento por esa entidad al MH. Posterior a ello, se procede con la oficialización de los mismos a través de MRREEC aunque en algunos casos por la materia financiera de los proyectos compete oficializarlos al Ministerio de Hacienda como representante oficial ante diferentes organismos financieros internacionales. En caso de ser aprobados los proyectos, Hacienda lo hará saber a MIDEPLAN y MRREEC.
- c. MIDEPLAN elabora la Agenda Sectorial de Cooperación No Reembolsable (constituye las prioridades nacionales y lo priorizado en el PND) y el MH junto con el MRREEC la comunicarán a las fuentes bilaterales y multilaterales, de la manera más pronta.

d. Cuando se esté explorando un nuevo contacto con un organismo financiero internacional que pueda ser una opción para iniciativas de cooperación financiera no reembolsable, el acercamiento y formalización de las relaciones lo hará el MRREEC, posteriormente para presentar proyectos, estará a cargo del MH tal como se explicó en el punto b.

En la siguiente figura se esquematiza este proceso:

Figura 4: Proceso de gestión cooperación financiera no reembolsable ligada a créditos externos u organismos financieros internacionales



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto Ejecutivo N°35056-PLAN-RE, 2009.

Para concluir con el apartado de cooperación financiera no reembolsable y técnica, basados en los artículos 25 al 32 del Decreto N°35056, se explica en el siguiente cuadro, aquellos encuentros formales que deben realizarse con otros países

u organismos internacionales para explorar iniciativas de cooperación, dar seguimiento y evaluar programas o proyectos.

Cuadro 4: Mecanismos internacionales de presentación, seguimiento y evaluación de proyectos de cooperación internacional

Coordinación y celebración de los encuentros a cargo del MRREEC	
Comisiones Binacionales o Comisiones Mixtas	<p>Comunicación: Cuando se realice un encuentro de este tipo, la DCI deberá comunicar al ACI la delegación que estará visitando el país y la fecha del encuentro.</p> <p>Preparación: el ACI y la DCI coordinarán con el SECI según los temas de interés a tratar por las partes que estarán en la reunión.</p> <p>Celebración: Dirigidas por el MRREEC con representación de MIDEPLAN y los enlaces del SECI que corresponda.</p> <p>Acuerdos: Se suscribe un acta por parte de MIDEPLAN, MRREEC y la contraparte internacional que incluya los acuerdos y compromisos adquiridos por cada una.</p>
Misiones de Seguimiento y Evaluación	<p>Comunicación: la DCI debe comunicar al ACI la llegada de una misión internacional y las fechas.</p> <p>Preparación: ACI solicitará información del proyecto/os a evaluar a los enlaces del SECI que corresponda y realizarán las coordinaciones necesarias.</p> <p>Agenda: El ACI junto con la DCI elaborarán una agenda de trabajo para el encuentro que incluya objetivos, metodología y una propuesta de documento a firmar. La contraparte internacional deberá aprobar el documento por lo que MRREEC se lo facilitará previo a la reunión.</p> <p>Celebración: Será dirigida por el MRREEC, con participación de MIDEPLAN, el enlace del SECI involucrado en el proyecto y quienes integren la misión internacional. Al igual que en las comisiones binacionales, se suscribe un acuerdo y sus alcances por todas las partes</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Decreto Ejecutivo N°35056-PLAN-RE, 2009.

2.2.5 Coordinación interinstitucional sobre la Cooperación Técnica entre países en desarrollo y la triangulación.

Uno de los elementos que se toman en consideración dentro del capítulo IV del Decreto Ejecutivo N° 35056 es una organización de tipo administrativa que facilite las relaciones de coordinación interinstitucional dentro del contexto específico de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) y la cooperación triangular (CT).

En esa línea, el decreto formula lo que se denomina el *Comité Técnico Nacional de la CTPD y la Triangulación* el cual busca crear una instancia de coordinación interinstitucional entre MIDEPLAN, por medio del director del ACI, y el MRREEC, representado por el Director de la DCI, quienes a criterio del reglamento: “coordinarán, dirigirán y tomarán las decisiones del país en esta materia” (Decreto 35056-PLAN-RE, 2009).

Este Comité Técnico Nacional de la CTPD y la Triangulación tiene una serie de funciones delimitadas en el artículo 40 de dicho decreto ejecutivo, dentro de las cuales destacan la capacidad de definir una oferta de cooperación triangular y técnica, aceptar solicitudes y propuestas de cooperación, elaborar manuales y procedimientos de coordinación. Además, le compete convocar a comités especializados en cooperación, coordinar con los enlaces de cooperación internacional, entre otras funciones análogas.

Además, se contempla dentro del marco del Comité Técnico de la CTPD y la Triangulación, la participación de los representantes institucionales que forman parte del SECI, mediante invitación previa. El propósito de esto es colaborar y compartir experiencias o evacuar consultas en temas específicos, fortalecer la gestión de diversos programas y proyectos de cooperación que se enmarquen en este tipo específico de ayuda para el desarrollo.

Aunado a lo anterior, la normativa contempla la creación de un *Comité Bipartito* (CB) (integrado por representación de Costa Rica, a través del Comité Técnico, y por quien designe la contraparte del proyecto de cooperación) que se dedique a la atención

de los casos de cooperación triangular para la negociación los acuerdos entre dos o más gobiernos y el seguimiento de estos.

De igual forma se crea el grupo de apoyo denominado *Equipo Técnico Nacional* que analiza, dictamina y recomienda acciones que deriven en proyectos de cooperación triangular como un órgano consejero del CTPD.

Ambas figuras del Comité Bipartito y del Equipo Técnico representan una subdivisión en la gestión de la cooperación internacional que conlleva el establecimiento de relaciones de coordinación interinstitucional para el pleno desarrollo de sus responsabilidades. Para esto, deben establecer mecanismos de reunión periódica de forma calendarizada al igual que el CTCL.

Otro aspecto importante sobre la cooperación triangular y técnica entre países en desarrollo es el procedimiento que las autoridades y entes especializados realizan para atender las solicitudes de cooperación en estas dos modalidades.

Primeramente, se destaca la participación del SECI, para el caso de demandas u ofertas internas de cooperación técnica con países en desarrollo y triangular quienes lo comunicarán al Comité Técnico directamente; así como las representaciones diplomáticas acreditadas en el país comunicarán sus ofertas o demandas provenientes del exterior a través de la DCI y ésta última lo remite al CTPD.

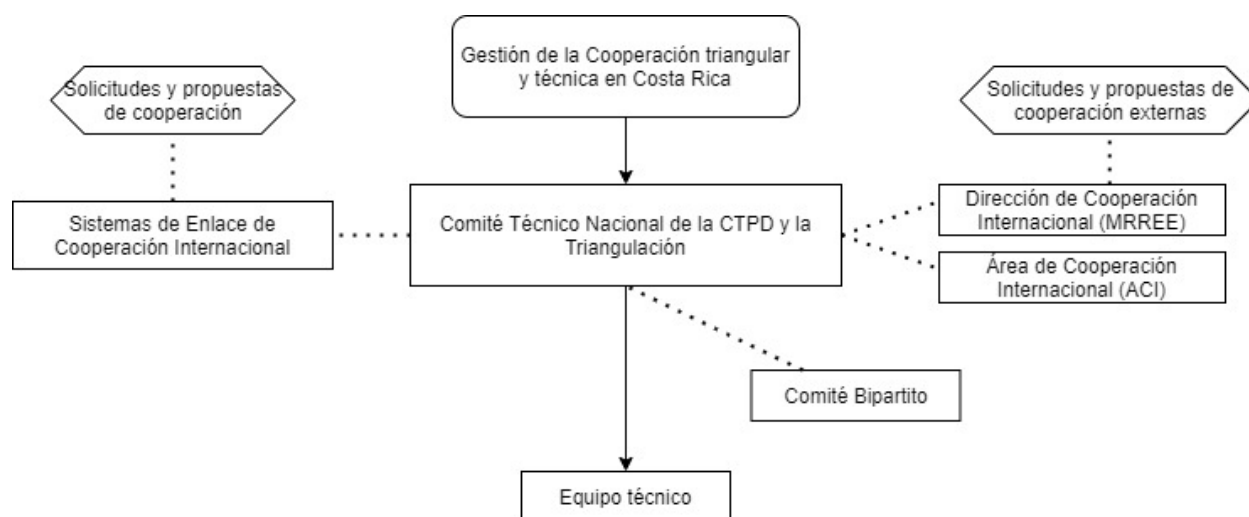
Una vez atendidas las solicitudes, ya sea demanda u oferta, a través de figuras como el Equipo Técnico Nacional, se analizan y dictaminan las solicitudes con el fin de emitir recomendaciones y sugerencias dirigidas a las instancias superiores (como lo es el Comité Técnico). Estas comunicaciones guiarán la aprobación o rechazo de las solicitudes y según corresponda, iniciar las coordinaciones interinstitucionales requeridas para la ejecución de los proyectos dentro o fuera del país.

Para concluir con esta modalidad, es importante señalar que desde su propia definición se requiere el apoyo mutuo entre países, por lo que se espera contribución financiera y técnica para todos los proyectos en partes similares. En el artículo 45 del decreto N°35056, se establece que el CTPD descrito propondrá al CTCL diferentes

oportunidades o soluciones de financiamiento nacional para lograr la promoción de estas modalidades de cooperación internacional sea bajo el rol de receptor u oferente.

Este último proceso establecido en la norma se ilustra de la siguiente forma:

Figura 5: Proceso de gestión Cooperación triangular y técnica para países en desarrollo



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto Ejecutivo N°35056-PLAN-RE, 2009.

2.3 Normativa relacionada con la Cooperación Financiera Reembolsable

De manera previa, se mencionó el proceso por el cual atraviesan aquellas iniciativas de cooperación financiera no reembolsable donde el MH aparece como un nuevo actor al lado del MRREEC y MIDEPLAN. En esta sección pretende abordar brevemente en un modelo de gestión de cooperación más complejo, al implicar obligaciones financieras al Estado.

En lo que se refiere a la cooperación financiera reembolsable, aquella en la cual el país adquiere créditos u empréstitos provenientes de organismos financieros internacionales bajo condiciones más blandas y accesibles, aparece un nuevo conjunto de actores que ejecutan el proceso de gestión. Este proceso está orientado a la aprobación de iniciativas que se alinean con la normativa vigente para créditos o endeudamiento estatal.

Un análisis de la normativa específica para este tipo de cooperación demuestra la inexistencia de una vinculación directa por parte del MRREEC dentro de la negociación con las contrapartes internacionales con fuentes bilaterales o multilaterales y que estas se gestionan a partir de terceros actores. A continuación, se presenta un breve resumen de las instituciones que intervienen en este proceso y su respectivo rol:

2.3.1 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

Interviene brindando la autorización inicial para la negociación y aprobación de un crédito externo, ello lo realiza a través del Área de Inversiones Públicas. Lo anterior, se desprende del artículo 10 de la Ley de Planificación Nacional:

Ningún ministerio u organismo autónomo o semiautónomo podrá iniciar trámites para obtener créditos en el exterior sin la previa aprobación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. La aprobación final de los proyectos de inversión de los organismos públicos, cuando estos proyectos incluyan total o parcialmente financiamiento externo o requieren aval del Estado para su financiación, será otorgada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en cuanto a su prioridad dentro del Plan Nacional de Desarrollo (...)

Para asegurar el cumplimiento de la política general de financiamiento externo, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica participará en las negociaciones de crédito para el sector público. En lo referente a los bancos del Sistema Bancario Nacional, se mantienen vigentes las normas establecidas en las leyes del Banco Central de Costa Rica y del Sistema Bancario Nacional (Ley 5525, 1974)

Esta tarea según la norma, MIDEPLAN debe realizarla tomando en consideración la viabilidad financiera así como la coherencia con el PND de los créditos en consulta.

2.3.2 Ministerio de Hacienda

Facultado por la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131 publicada en el año 2001, participa en este proceso como órgano rector del Sistema de Administración Financiera así instruido en el artículo 27 de dicha ley.

La intervención de Hacienda se realiza a través de la Dirección Tesorería Nacional y Crédito Público, unidad de ese Ministerio que está a cargo de uno de los cuatro subsistemas del Sistema de Administración Financiera: el subsistema de crédito público (los otros son los subsistemas de: presupuesto, tesorería y contabilidad). Tal y como lo menciona la ley N°8131, en su artículo 78 se establece que:

El Subsistema de Crédito Público estará conformado por los mecanismos y procedimientos utilizados, así como por los organismos que participan en la obtención, el seguimiento y control de los recursos internos y externos originados por la vía del endeudamiento público, de mediano y largo plazo (Ley 8131, 2001).

Por ende, uno de los mecanismos establecidos para el endeudamiento según el artículo 81 inciso b) de esa ley es la contratación de créditos con organismos financieros nacionales o internacionales.

Siguiendo las disposiciones de esta ley, se le otorga al MH el papel central a través del artículo 84:

Sin perjuicio de la participación conjunta de otros órganos en el proceso de negociación, el Ministerio de Hacienda será el único agente con capacidad legal de endeudamiento, gestión y control de la deuda pública de la Administración

Central, sin perjuicio de las facultades de asesoramiento del Banco Central de Costa Rica (Ley 8131, 2001).

Es así como se posiciona el MH como actor clave en asuntos de cooperación financiera reembolsable pero no necesariamente ligado o coordinado con el trabajo que realiza MIDEPLAN o MRREEC en cooperación internacional.

2.3.3 Autoridad Presupuestaria

Creada por la Ley N° 8131 y descrita desde el artículo 22 de la misma, la cual indica que su conformación es la siguiente:

- Ministro de Hacienda o viceministro (preside).
- Ministro de Planificación o representante.
- Ministro o viceministro designado por el Presidente de la República.

Este órgano, forma parte del Ministerio de Hacienda, quien a través de la figura ministerial, designa un Director a cargo. Su papel en este proceso se posiciona en dos momentos:

- a. Participación en la formulación de la política de endeudamiento público, amparado en el artículo 83 de la Ley N° 8131:

La aprobación de las políticas de endeudamiento y reducción de la deuda pública tanto interna como externa, para el corto, mediano y largo plazo, compete al Presidente de la República, a propuesta de la Autoridad Presupuestaria, la cual considerará la programación macroeconómica establecida en el título III de esta Ley. Esta política deberá ser respetada en la formulación de los presupuestos del sector público (Ley 8131, 2001).

- B. Autorización a las entidades del sector público para contraer créditos externos, según el artículo 80 inciso d) de la misma ley en el cual se enlistan las funciones del subsistema de crédito:

Recomendar a la Autoridad Presupuestaria la autorización de las solicitudes de las entidades y los organismos del sector público para contratar operaciones de crédito público. Sin dicha autorización, ninguna entidad del sector público, excepto las del sector financiero bancario, podrá realizar préstamos externos ni internos (Ley 8131, 2001).

El papel de esta Autoridad, refuerza el liderazgo del MH para la toma de decisiones en cuanto a los procesos ligados a cooperación financiera reembolsable. Asimismo, no se vislumbran en la norma consultada espacios de participación para los entes rectores de la cooperación internacional en la toma de decisiones, propiamente vinculados a la DCI o el ACI. MIDEPLAN interviene pero desde otra instancia especializada como se indicó previamente.

2.3.4 Banco Central de Costa Rica

Tiene la potestad de negociar y representar al país ante instituciones internacionales homologas a su fin. Sobre la materia de interés para este trabajo, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) tiene la potestad, a partir de su Ley Orgánica en su artículo 107 de:

El Banco Central podrá efectuar, con instituciones monetarias y bancarias internacionales, las operaciones que le correspondan, como Banco Central y como agente del Estado, de acuerdo con los convenios internacionales respectivos y con las leyes sobre la materia. También podrá obtener y conceder créditos y realizar todas las demás operaciones compatibles con la naturaleza de un banco central, con otros bancos centrales y con bancos extranjeros de primer

orden. Sin embargo, todo empréstito externo en que incurra el Banco Central deberá ser aprobado por la Asamblea Legislativa, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 180 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. No requerirán aprobación legislativa las operaciones para balanza de pagos, que realice el Banco con organismos monetarios internacionales al amparo de convenios suscritos por la República. Asimismo, el Banco Central podrá convenir, con los bancos centrales de los países centroamericanos, acuerdos relacionados con materias de su competencia (Ley 7558, 1995).

Además, en el artículo 106 de esa misma ley se indica su papel dentro del proceso de gestión de cooperación financiera reembolsable dado que se encarga de examinar el proyecto y dictaminar todo lo relacionado con la contratación de créditos en el exterior, el cual debe contemplar la situación del endudamiento del país y sus repercusiones en las finanzas públicas, así como su articulación con la Política Monetaria y Crediticia. (Ley 7558, 1995).

Cabe destacar que cada uno de los actores mencionados hasta el momento (MIDEPLAN, MH, Autoridad presupuestaria y BCCR) cumplen un papel dentro del proceso de gestión y constituyen requisitos indispensables para que el país, a través de alguna de sus instituciones, adquiera un crédito externo.

2.3.5 Asamblea Legislativa

El artículo 121 inciso 15 de la Constitución Política de Costa Rica le atribuye:

Aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo. Para efectuar la contratación de empréstitos en el exterior o de aquéllos que, aunque convenidos en el país, hayan de ser financiados con capital extranjero, es preciso que el respectivo proyecto sea aprobado por las dos terceras partes del

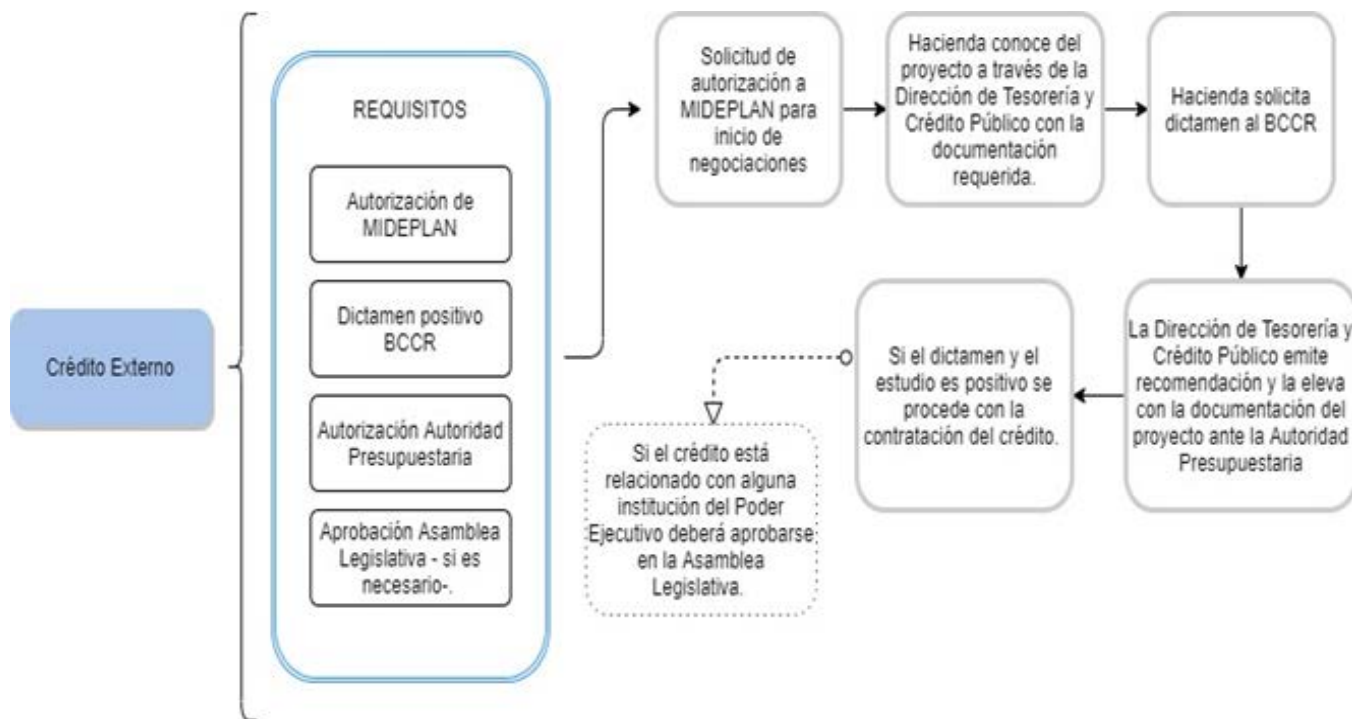
total de los votos de los miembros de la Asamblea Legislativa (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949).

Asimismo, en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131, en su artículo 88 se establece que todo crédito u empréstito relacionado con el Poder Ejecutivo deberá ser aprobado en la vía legislativa.

La diferencia central de la modalidad que se ha descrito en las últimas páginas con la cooperación financiera no reembolsable recae en que ésta última no debe pasar por la vía legislativa al tratarse de donaciones. En ese caso, el Estado no deberá reintegrar los fondos económicos recibidos; por el contrario, estos pasan a ser fondos públicos y serán administrados por las autoridades correspondientes.

Sistematizando todo lo descrito, se presenta el siguiente esquema:

Figura 6: Proceso de gestión Cooperación Financiera Reembolsable en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131, 2001.

Es necesario aclarar, tras haber realizado la exposición de esta modalidad de cooperación, que el proceso de gestión es distinto al de Cooperación Técnica y Financiera No reembolsable; Cooperación Técnica entre países en Desarrollo y Cooperación Triangular que aborda el Decreto Ejecutivo N°35056.

Tomando en consideración la composición de los actores que intervienen y los procedimientos establecidos, es que esta investigación no aborda el estudio de las dinámicas y mecanismos de coordinación que rodean la cooperación financiera reembolsable. Esto se debe a que su espectro trasciende la delimitación temática de este trabajo e inclusive podría constituirse en una nueva investigación con todos los elementos que le rodean.

2.4 Consideraciones finales del capítulo.

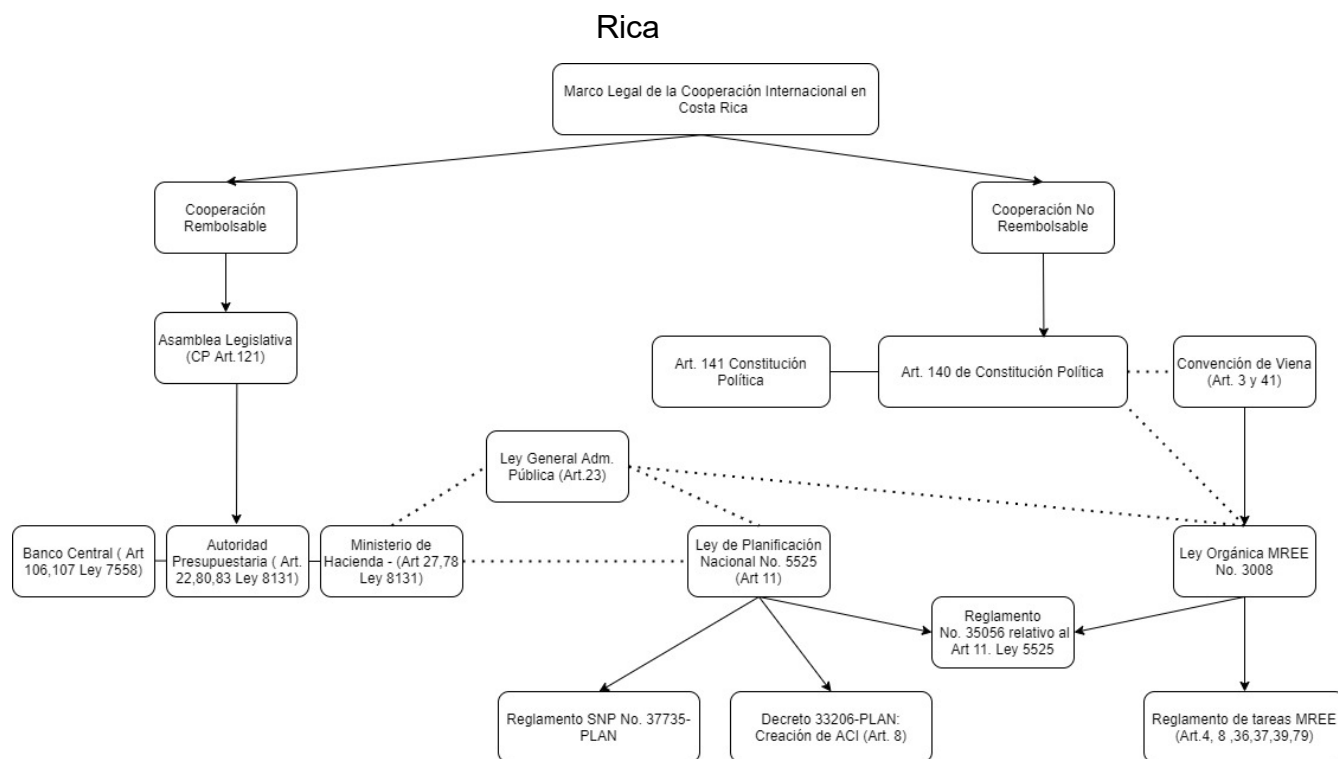
Para concluir, se destaca la existencia de un marco institucional que establece un panorama de responsabilidades mediante la normativa legal vigente que desemboca en objetivos operacionales que incentivan la coordinación interinstitucional en el tanto la DCI y el ACI contribuyen al proceso.

A través del análisis realizado se determina que cada uno cumple un rol que persigue un fin mayor: recibir y brindar cooperación internacional, con el fin de posicionar al país en el exterior.

Ambas instituciones poseen, desde la normativa vigente, recursos que son compartidos para lograr su trabajo del día a día, por ejemplo, deben unirse para llevar a cabo comisiones mixtas, reuniones de seguimiento, entre otros. El aporte de cada dependencia contribuye a un engranaje que permite la realización de los objetivos planteados por la legislación.

Resumiendo todos los aportes realizados en este capítulo enfocado en describir la normativa jurídica de la cooperación internacional vigente, se presenta el esquema general para la gestión de la cooperación internacional:

Figura 7: Esquema general de la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia

Sistematizando este acápite relativo es importante señalar que el país ha apostado a la creación de legislación que ha permitido entablar relaciones de coordinación expresas que involucran a una red importante de instituciones que sostienen la gestión de la cooperación internacional.

No obstante, tal y como lo menciona Lázaro & Blasco (2017) es necesario un “marco regulador y organizativo único que comprenda las diferentes modalidades de cooperación internacional” (p. 17). El actual marco normativo es un conjunto de normas y organizaciones divididas según el tipo de modalidad de cooperación, los cuales laboran sobreponiendo funciones que dificultan una adecuada gestión de la cooperación internacional.

Por otra parte, durante finales de la década de los años noventa e inicios de los años dos mil, es posible ver como desde los entes rectores se inicia una reorganización en la forma en como se gestiona la cooperación internacional. Así se da la creación

dentro de los organigramas institucionales instancias dedicadas para tal fin, como es el caso de la DCI en el año 1999 y la ACI en el año 2006.

En ese sentido, resalta dentro de la formulación y posterior creación de la DCI dentro del MRREEC, las tensiones existentes derivadas del conflicto de competencias entre MIDEPLAN y MREEC, señaladas por el primero durante el año 1999 y que originó una serie de recomendaciones y reestructuraciones a los planes de creación de la misma.

A pesar de los criterios técnicos que señalaban posibles conflictos de competencia, en ese mismo año se aprueba la reestructuración, creando a la DCI como una dirección más dentro del organigrama de Cancillería. Como se señaló en el problema de investigación, este conflicto de competencias o dualidad de funciones, sigue siendo discutido en la actualidad y la norma sigue siendo la misma.

Otro aspecto relevante sobre la normativa existente es la carencia del componente de cooperación internacional dentro de la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, al no contar desde su norma base con una sección dedicada a fundamentar el papel del Ministerio dentro de esta materia.

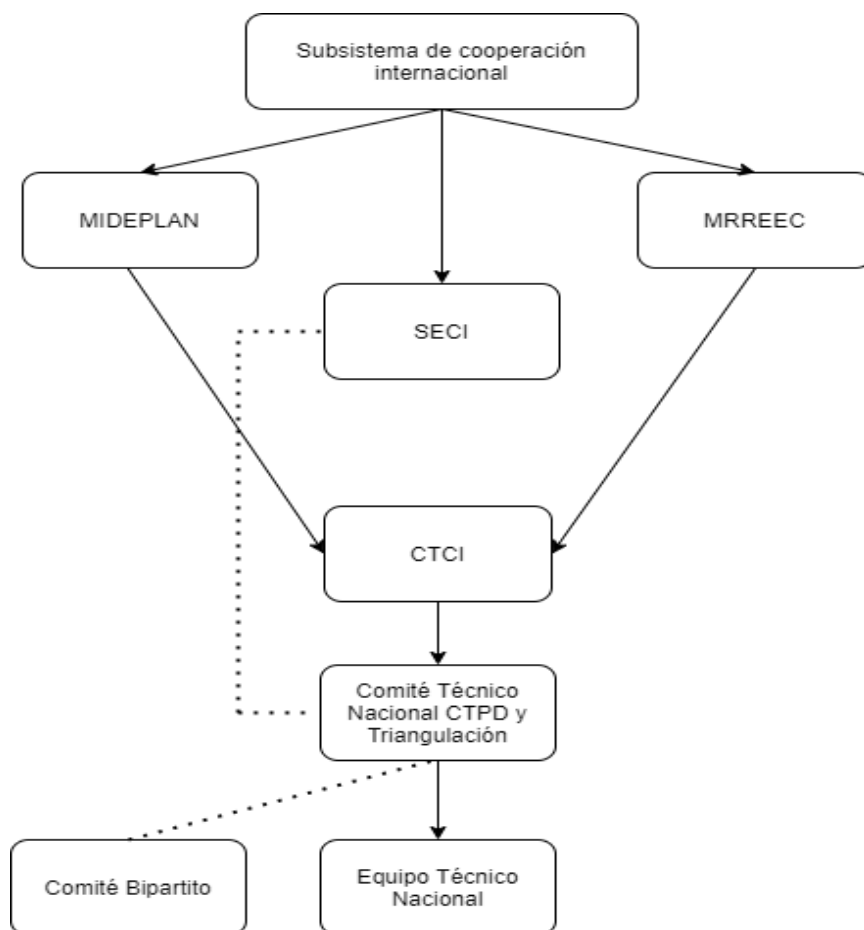
Lo anterior es corregido solamente mediante el Reglamento de Funciones de dicho Ministerio; lo cual no equipara en rango de ley a las disposiciones con que sí cuenta MIDEPLAN para gestionar proyectos de cooperación internacional en el país.

Se evidencia además, que en el marco de la Ley Orgánica del MRREEC, se le otorga la competencia en la rectoría y formulación de la Política Exterior a este ministerio, el cual mantiene un rol de vocería con diversidad de fuentes bilaterales y multilaterales.

Sin embargo, en la práctica esto no sucede de manera unificada al existir una injerencia por parte del MH en la negociación de cooperación financiera no reembolsable y reembolsable con contrapartes internacionales, derivado de normativa específica (artículo 10 del Decreto 35056) que riñe con el mandato constitucional y legal encargado al MRREEC.

Es dentro de este escenario y proceso histórico que se constituye hoy en día el subsistema de cooperación internacional, descrito a lo largo de este capítulo y se puede esquematizar de la siguiente manera:

Figura 8: Subsistema de cooperación internacional en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia.

En secciones posteriores de esta investigación, se presentan cuáles son los mecanismos de coordinación existentes entre la DCI y el ACI en la práctica; así como la percepción que estos generan entre quienes integran esta relación de coordinación interinstitucional. Todo ello para exponer cómo influye todo esto en la legitimación de esta doble rectoría entre quienes están alrededor de ella.

Capítulo III: La búsqueda de la coordinación para la cooperación internacional en Costa Rica durante el periodo 2010-2018: realidades y retos.

Luego de analizar el proceso de creación institucional del actual modelo de gestión de la cooperación internacional y la normativa que le atañe, se profundiza en los elementos relacionados con el proceso técnico y humano que rodea el proceso descrito. Esto permite entender las dinámicas relativas a la coordinación interinstitucional entre las instancias rectoras en la materia y el SECI.

Inicialmente, se destaca el papel de la coordinación interinstitucional como una herramienta utilizada por la legislación costarricense para la articulación entre distintas instituciones gubernamentales. Su objetivo, es dar una respuesta estatal ante una temática claramente delimitada, la cual por su naturaleza incide en materias que impactan el desarrollo nacional.

No obstante, los términos “coordinación” y “articulación”, los cuales componen el centro de análisis de esta investigación, son conceptos a criterio de Barreto (2009) utilizados ampliamente en la literatura, en la formulación y análisis de política pública, así como en una gran cantidad de escenarios del actuar social para la búsqueda de resultados comunes entre varias organizaciones públicas.

A criterio del autor estas concepciones “terminan convirtiéndose en una cáscara vacía, en un nombre sin contenido, cuando no nos detenemos a reflexionar en todo lo que un ejercicio de esas características implica” (Barreto, 2009, p. 83).

Por lo tanto, se requiere destacar el papel primordial de la coordinación interinstitucional para el logro de objetivos comunes, ante retos claramente delimitados. Para lo cual es necesario el establecimiento de “reglas del juego, formales e informales, a través de los cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general en conflicto” (Repetto, 2005, p. 2).

Ante la necesidad de establecer relaciones que permitan una fluida y efectiva comunicación entre diversas instancias gubernamentales, se debe contemplar en el análisis: las dimensiones de la coordinación, las relaciones existentes entre los actores

involucrados, los procesos que estos actores han establecido para la solución de problemas comunes, los procesos estandarizados, los recursos utilizados y los procesos de comunicación existentes, entre otros.

Lo anterior, para identificar cómo los actores involucrados han evolucionado su relación y las dinámicas de “ [...] aprendizaje, el compromiso y motivaciones” (Barreto, 2009, p. 84) existentes dentro de este relación de trabajo.

Esta sección capitular describe las relaciones de coordinación existentes entre los entes rectores, durante el periodo 2010-2018, a través del análisis de los actores involucrados, procesos de planificación y gestión de proyectos, mecanismos de coordinación y recursos disponibles, entre otros. El propósito es determinar los elementos que posibilitan o dificultan una adecuada coordinación interinstitucional.

Lo anterior, tiene especial relevancia para el caso costarricense debido al rol dual de Costa Rica en materia de cooperación (oferente y receptor) dentro de un contexto de categorización del país como una nación de ingreso de renta media-alta y miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esto conlleva el reto de responder desde la institucionalidad nacional de la forma más coherente ante los desafíos expuestos.

Por último, se destaca que la coordinación interinstitucional en el tema de la cooperación internacional es relevante debido a sus implicaciones de índole social y económica, al impactar de manera sensible las necesidades del desarrollo nacional en áreas específicas. El papel de las instituciones, bajo la búsqueda de relaciones sanas y fluidas con la institucionalidad pública, juega un papel clave para la puesta en marcha de proyectos de cooperación ante los retos que se siguen enfrentando en la actualidad.

3.1 Organización interna de las instituciones que gestionan la cooperación internacional.

Con el fin de comprender la capacidad de la institucionalidad costarricense para enfrentar los objetivos formales, es necesario conocer la composición interna de la DCI, el ACI, así como la de los enlaces institucionales participantes de la investigación.

En cuanto a la organización interna de la DCI, la oficina destinada para este fin se encuentra oficializada como un Departamento dentro del MRREEC, la cual se encuentra compuesta por una dirección institucional encargada a un funcionario diplomático con rango de Embajador y de una dirección adjunta. Ambas instancias velan por el cumplimiento de las labores propias de la dirección.

La dirección adjunta nace en 2012 dentro de la estructura propia de la DCI ante la necesidad de contar con un apoyo que permitiera hacer frente a los compromisos internacionales y para una distribución de las funciones encargadas a la Dirección. Este nuevo enfoque de organización, son a criterio de Araya (2020), “uno de los procesos más importantes dentro de la evolución de la DCI durante el periodo de estudio” (A. M. Araya, comunicación personal, 24 de noviembre de 2020).

Sobre la organización del personal, la información recolectada a funcionarios especializados permite observar que existió durante el periodo 2010-2018 una división del trabajo en dos áreas:

- Cooperación Bilateral: consiste en personas a cargo de áreas geográficas, enfocados principalmente a la gestión de cada uno de los proyectos de cooperación dentro de la división territorial asignada y sus respectivos países.
- Temáticas especializadas: consiste en personas a cargo de temáticas generales o modalidades de cooperación internacional específicas (sin importar la distinción geográfica) como lo es el caso de la cooperación multilateral, Sur -Sur, triangular o temas ligados a eficacia del desarrollo.

Tal y como lo menciona Coto (2020) existe dentro de este proceso una división de tareas, a partir de encargados de escritorio según las necesidades de la Dirección:

Esta distinción se utilizaba en el área bilateral, en donde existían división de trabajo por zonas geográficas, específicamente por continentes o subcontinentes completos (como Europa, América Central y el Caribe, América del Norte, Proyecto Mesoamérica, Sudamérica, América del Norte, Asia, Oceanía y África); y en cuanto a la división multilateral la gestión de los proyectos se encuentran divididos según los organismos multilaterales, como es el caso del conjunto de agencias de Naciones Unidas, mecanismos regionales, entre otros. (P. Coto, comunicación personal, 8 de octubre de 2020).

Esta división, permitió a los funcionarios durante ese período, organizar su trabajo según las necesidades establecidas para la gestión de proyectos de cooperación internacional dentro del MRREEC. Además, conllevó una estrecha coordinación interna para hacer frente a la multiplicidad de factores que se involucran en el manejo de esta materia construyendo una posición más proactiva (Guardia, 2020; Coto, 2020; Araya 2020; Elizondo, 2020).

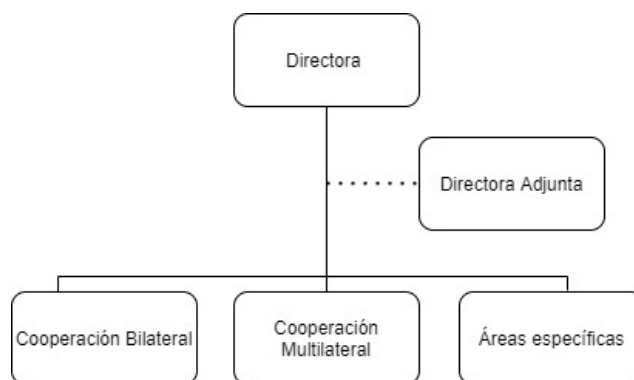
Se resalta el rol de la cooperación internacional y su influencia en la forma con la que se diseñan los departamentos responsables de su gestión, ya que “los temas de cooperación internacional muchos de ellos son temas transversales, por lo que el trabajo en equipo se vuelve fundamental para poder tener una visión completa del funcionamiento de la cooperación en la arquitectura contemporánea de la cooperación” (R. Saénz, comunicación personal, 7 de octubre de 2020).

Ante las particularidades propias de la cooperación internacional en el contexto global en donde se desarrollan, la información recopilada permite entender la necesidad de que en el cuerpo de funcionarios diplomáticos exista un entendimiento sobre el fondo y las formas en que opera la cooperación internacional. Lo anterior, debido a la necesidad de que en esta dirección se establezcan procesos y resultados que mantuvieran “[...] contenido avalado, revisado y controlado con el discurso de Política

Exterior que maneja Costa Rica” (I. Elizondo, comunicación personal, 7 de octubre de 2020).

A modo de ilustración, se presenta un esquema que resume la composición interna de la Dirección de Cooperación Internacional del MRREEC:

Figura 9: Composición de la Dirección de Cooperación Internacional, 2010-2018.



Fuente: Elaboración propia con base a Elizondo (2018) y entrevistas a funcionarios del MRREEC.

Por otra parte, en lo que se refiere a la estructura organizacional del ACI, esta área se encuentra compuesta, al igual que su contraparte en Cancillería, por dos áreas: la Unidad de Cooperación Bilateral y la Unidad de Cooperación Multilateral, así como un área dedicada a temas especializados como es el caso de la cooperación triangular. Esto partir de la división expuesta por el Decreto Ejecutivo No. 23323-PLAN.

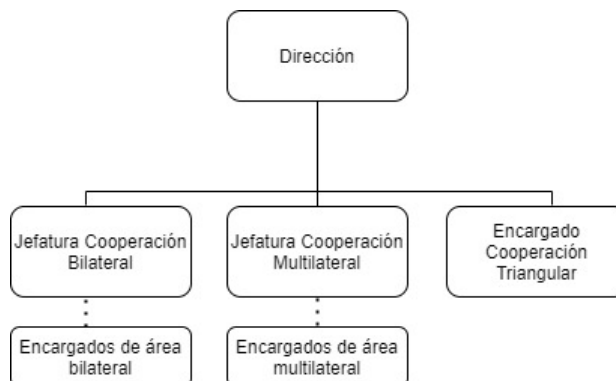
Ambas Unidades se encuentran compuestas por un coordinador, que tiene a cargo a un pequeño grupo de funcionarios según la naturaleza de la fuente cooperante y que se encarga de conducirlos para satisfacer los asuntos de cooperación existentes en su área y atender temas administrativos. Esta estructura constituye una diferencia entre la organización interna de la DCI y el ACI, ya que en la primera no existen responsables de área que figuren como coordinadores, sino que los funcionarios responden directamente al Director/a.

Asimismo, en el ACI, la distribución de trabajo se basa en zonas más amplias a cargo de la Unidad Bilateral, lo que mantiene implicaciones en la cantidad de temas por países a gestionar por parte de una misma persona. Esta situación, ocasiona que un

funcionario de la Unidad mantenga la responsabilidad de llevar a cabo el proceso de gestión técnico de los proyectos relativos a todo un continente, como lo es el caso de Asia, América o Europa (Méndez, 2020; Li, 2020; Acuña, 2020).

Con el fin de ilustrar la dinámica organizacional dentro del ACI, se presenta un esquema que resume su composición durante el periodo de estudio:

Figura 10: Composición del Área de Cooperación Internacional, MIDEPLAN.



Fuente: Elaboración propia con base a entrevista a funcionarios de MIDEPLAN

Seguidamente, para comprender la dinámica actual dentro SECI, se requiere conocer la organización relativa a las oficinas de cooperación dentro de los Ministerios. Es de interés entender su composición, al ser estas unidades u oficinas cuyo mandato es resolver en el día a día *in situ*, las dinámicas propias de la cooperación internacional dentro de sus propias instituciones.

De la información recopilada sobre este tipo de oficinas dentro de las instituciones públicas, se evidencia la evolución en la composición de estas durante el periodo 2010-2018 resultando en una variación considerable. Especialmente en la estructura administrativa que contiene a estos procesos (su composición como Dirección o Unidad dentro del organigrama institucional), la cantidad de personas involucradas y sus relaciones jerárquicas dentro de los Ministerios. Esto se ilustra en el siguiente cuadro:

Cuadro 5: Evolución administrativa de las oficinas de cooperación internacional, Sistema de Enlaces del Gobierno Central 2010-2018

Institución	Evolución 2010-2018	Condición actual
Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ)	1. Departamento institucional	Departamento institucional
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	1. Oficina no institucionalizada (2010-2013) 2. Unidad institucional (2013-2018)	Unidad institucional
Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)	1. Dirección (2010-2018) (<i>de jure</i>) 2. Proceso inscrito dentro de Planificación (2018) (<i>de facto</i>)	Proceso institucional - <i>de facto</i> (2018)
Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)	1. Dirección institucional (2010-2016) 2. Unidad institucional (2016-2018)	Proceso institucional
Ministerio de Ciencia y Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)	1. Proceso no institucionalizado (2010-2014) 2. Unidad institucional (2014-2018)	Unidad institucional
Ministerio de Educación Pública (MEP)	1. Dirección institucional (2010-2018)	Dirección institucional

Fuente: Elaboración propia a partir de normativa nacional, organigramas institucionales e información recopilada por enlaces de cooperación.

Desde los organigramas institucionales analizados y entrevistas realizadas a enlaces de cooperación, se identifica que las mismas no cuentan con una homogeneidad. Así, en la práctica existen figuras administrativas que van desde una

Dirección establecida, Unidades de cooperación internacional que funcionan como apoyo al jerarca institucional o en algunos casos están involucradas dentro de las Unidades de Planificación Institucional.

La transformación que existió dentro de las oficinas de planificación en las instituciones del Gobierno Central, se materializa en el oficio DM-630-09 del MIDEPLAN, el cual menciona la necesidad de:

[...] contar con un órgano especializado en la gestión de la cooperación internacional, en la estructura interna de los entes públicos que sea capaz de gestionar y compatibilizar la demanda institucional y del sector al cual pertenece con la oferta externa de cooperación, garantizando un uso óptimo y racional de dichos recursos” (R. Gallardo, comunicación personal, 4 de septiembre de 2009).

No obstante, a pesar de la necesidad predicada por MIDEPLAN acerca de las unidades de cooperación internacional dentro de las instituciones públicas, la misma nota hace referencia a la potestad que tienen los jefes de los Ministerios en “[...] organizar la estructura interna así como la distribución de las competencias entre los diversos órganos que componen al Ministerio, de acuerdo a las necesidades imperantes del entorno, así como la realidad institucional interna” (R. Gallardo, comunicación personal, 4 de septiembre de 2009).

Debido a esta potestad que ostentan los jefes institucionales en la reorganización de la estructura interna de las dependencias dentro sus propias instituciones, es que durante el periodo de estudio existió una recomposición dentro de un grupo de oficinas que velan por la gestión de la cooperación internacional dentro de los Ministerios.

Estas oficinas, mantienen dentro de sus principales funciones la respuesta y acompañamiento técnico en su materia, ante las nuevas tendencias y retos que enfrentan dentro de las dinámicas propias institución. Sin embargo, si bien existe la capacidad del jerarca de poder organizar la estructura organizativa según sea oportuno, esto puede tener un efecto negativo en términos de la gestión de la cooperación internacional, dado que ven el “[...] tema de la cooperación internacional como un

proceso y ese proceso se va ir diluyendo” (J. C. Fonseca, comunicación personal, 21 de octubre de 2020).

En cuanto al perfil de los enlaces institucionales, el mismo se constituye como un perfil básico para atender todas las necesidades propias de una oficina de cooperación internacional dentro de un Ministerio. Esta situación, genera que al igual que sucede con las instancias rectoras de la materia, no exista uniformidad en la forma de trabajo y en la cantidad de funcionarios asignados en cada una de las dependencias, siendo algunas unipersonales (por ejemplo, MEIC, COMEX o MICITT) y la más grandes integradas entre 3 y 5 personas (por ejemplo, MAG, MINAE o MEP).

A esto debe sumarse las implicaciones en cuanto a la capacidad de respuesta, especialización y cargas de trabajo; los cuales son una problemática con la que actuales enlaces de cooperación se enfrentan para realizar sus labores diarias (Bolaños, 2020; González, 2020, Corrales, 2020; García, 2020).

Surge entonces la oportunidad de establecer procesos conjuntos que faciliten la gestión a lo interno de las Direcciones encargadas para tal fin. Ello con el objetivo de contar con líneas claras sobre el procedimiento y los responsables de cada una de las tareas encomendadas.

Claro está que la posibilidad de realizar cambios organizacionales dependerá exclusivamente de la legitimación interna que tengan las instituciones acerca de los beneficios mutuos que genera el proceso de coordinación interinstitucional de la cooperación.

3.2 Planificación y rendición de cuentas

Dentro de los procesos internos de las instancias institucionales consultadas (DCI y ACI) se destaca la formulación de objetivos y metas anuales que se realizan a través de las Oficinas de Planificación Institucional de ambos Ministerios.

Con esta planificación se establecen las acciones sobre las cuáles debe enfocarse el trabajo de las personas funcionarias tanto del ACI como la DCI en temas de cooperación internacional desde cada una de sus áreas de competencia.

Las principales herramientas utilizadas según las personas consultadas son el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes Anuales Operativos, los Planes Estratégicos Institucionales y los presupuestos asignados año tras año.

El interés de la investigación se basó en identificar si las metas y objetivos de ambas direcciones contribuyen a la coordinación interinstitucional o si son una muestra de ello. Por ende, no se analizaron los procesos, herramientas o recursos que se utilizan en cada institución para planificar puesto que excede el objeto de estudio.

Realizada la revisión de los objetivos estratégicos institucionales 2010-2018, señalados en las leyes de presupuestos de la República de ese mismo período, se puntualizan las siguientes observaciones:

- Existe concentración en metas basadas en cantidad de proyectos aprobados y sujetas a la aprobación del cooperante, es decir, pueden no llegarse a cumplir y no hay otras metas complementarias.
- El cumplimiento de las metas de la DCI depende de las acciones de los cooperantes y el ACI. Es decir, de los proyectos que presente el ACI para ser oficializados por la DCI y posteriormente, sean aprobados por el cooperante.
- Se entiende que la naturaleza del rol de la DCI en el proceso de gestión en general influye para que sus metas dependan de MIDEPLAN o cooperantes. Esta dirección por sí sola no puede presentar proyectos o gestionar iniciativas sin la previa aprobación de MIDEPLAN pues así lo establece la ley.
- Para los años 2016, 2017 y 2018 se compartieron metas a raíz de lo encomendado en el PND de esos años en cuanto a los temas de proyectos transfronterizos con Panamá, intercambios de programas y proyectos con la región caribeña y proyectos de cooperación sur-sur. Todas estas metas estaban enfocadas en la cantidad de proyectos, por ende, la DCI dependía de los proyectos aprobados por el ACI para cumplir con la meta asignada.

- Durante los últimos años del periodo de estudio (2016-2017-2018) se evidencia la necesidad de trabajo conjunto para el cumplimiento de las metas, instruyendo expresamente en los documentos que ambas instancias debían coordinarse.
- Durante el periodo 2010-2015 el establecimiento de metas no contemplaba una articulación entre las instancias o un reconocimiento de la necesidad de trabajo conjunto derivado a partir de sus planes anuales de trabajo.
- La coordinación interinstitucional incorporada en los instrumentos de planificación institucional surge de un mandato mayor a las instituciones rectoras, como lo es el PND.

Tomando lo anterior en consideración, no se ha evidenciado a través del período de estudio una integración en cuanto a la planificación de metas y objetivos como práctica institucionalizada siendo que ambas, según la ley, persiguen un mismo objetivo.

Las dos instituciones involucradas aportan contenido esencial para que la gestión de la cooperación internacional funcione, pero no diversifican e integran sus objetivos para crear resultados de mayor impacto, sin que exista desde la creación de objetivos comunes, relaciones establecidas y procesos de trabajo conjunto, para actuar como un ente articulado (Eggenberger & Partidario, 2000).

La planificación institucional dentro del periodo de estudio evidencia un cumplimiento de metas individuales que no se interrelaciona con procesos de reforma o cambio institucional ante los cambios del país y el entorno de la cooperación a nivel regional.

Además, al existir metas institucionales dentro de las direcciones a cargo, se debe señalar la importancia del establecimiento de metas que puedan ser abordadas y apoyadas desde ambas rectorías, con el fin de incidir de manera directa al fortalecimiento del proceso de gestión.

Por lo cual, derivado de la experiencia analizada desde el proceso de generación de metas anuales y de la información recopilada, se puede entender que no existe un proceso de establecimiento de objetivos compartidos por parte de los actores

involucrados (el cual es un elemento básico para el proceso de coordinación) ante dinámicas de trabajo independientes.

Lo que destaca este proceso de investigación es que es MIDEPLAN es quien está mayoritariamente a cargo de los procesos de elaboración de políticas, elaboración de documentos sobre análisis anuales de la cooperación, estudios específicos sobre alguna temática relacionada a la cooperación, catálogos de oferta técnica nacional, entre otros.

Para finalizar este apartado en cuanto a los temas de rendición de cuentas, las personas entrevistadas señalaron principalmente el informe que rinden ambas instancias al Ministerio de Hacienda sobre los flujos de cooperación recibidos de forma semestral, el informe de cumplimiento de metas a la oficina de planificación institucional e informes sobre ejecución presupuestaria (Elizondo, 2020). Las principales fuentes de datos para evaluar el cumplimiento de los objetivos establecidos responden a informes semestrales o anuales elaborados por las personas funcionarias correspondientes.

Otro tipo de informes más enfocados en materia de cooperación internacional son los insumos elaborados por las direcciones para las memorias institucionales, rendición de cuentas de autoridades o bien, informes ante organismos internacionales que requieran reportes desde Costa Rica sobre cooperación internacional y que están dirigidos a reflejar acciones de cooperación más allá de los indicadores (Saéñz, 2020).

El principal documento de rendición de cuentas sobre la cooperación internacional que se realiza corresponde con el reporte anual del estado de la cooperación que incluye las tendencias de la cooperación técnica, cooperación financiera no reembolsable y reembolsable, los principales cooperantes bilaterales o multilaterales; la distribución sectorial y regional de la cooperación, el estado de la CSS y CT. Según el año se incluyen otras secciones relativas a temáticas destacadas como el tema de los ODS, cambio climático u otros.⁸

⁸ El compendio de reportes elaborados por MIDEPLAN en los últimos años se encuentran disponibles en: <https://www.mideplan.go.cr/documentos-cooperacion>

3.3 Gestión de proyectos: oferta y demanda.

Otro de los elementos a considerar para entender en la práctica la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica, es el proceso formal institucional que se ha desarrollado para dar respuesta a la demanda y oferta de iniciativas de cooperación internacional.

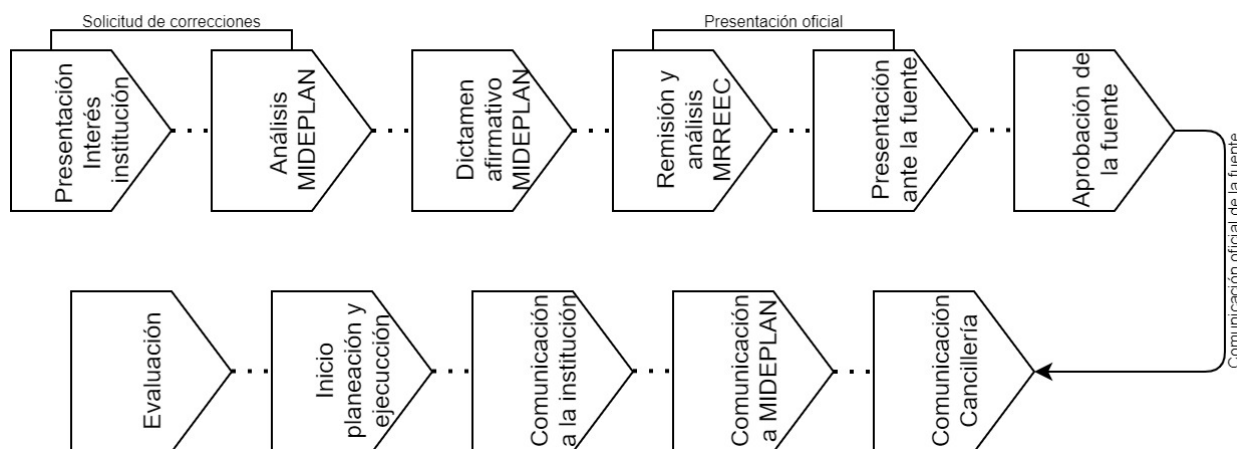
Para comparar la norma con la realidad, se presenta una sistematización del proceso a partir de los testimonios de personas funcionarias de las instituciones rectoras (MIDEPLAN y MRREEC) y del SECI, siendo el objetivo principal destacar las experiencias que derivan de la gestión.

El entramado institucional costarricense ha desarrollado a lo largo de las últimas décadas procesos para la gestión de proyectos de cooperación en doble vía, los cuales involucran a una cantidad de actores y procedimientos.

A partir de esto, el proceso para la gestión de la demanda de cooperación internacional se encuentra basado en tres oficinas distintas (dos rectorías y la oficina del Ministerio interesado), a las cuales se les exige tanto en la legislación como en la práctica, estrechos procesos de coordinación y comunicación.

En la siguiente figura se puede observar una sistematización del proceso de demanda de cooperación internacional dentro de la institucionalidad costarricense:

Figura 11: Proceso de gestión de demanda de proyectos de cooperación internacional, 2010-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas a funcionarios especializados.

Asimismo, en las últimas décadas, Costa Rica ha incursionado como fuente cooperante dentro del contexto internacional, lo cual le ha permitido participar en diversas experiencias de oferta de cooperación internacional a países en la región.

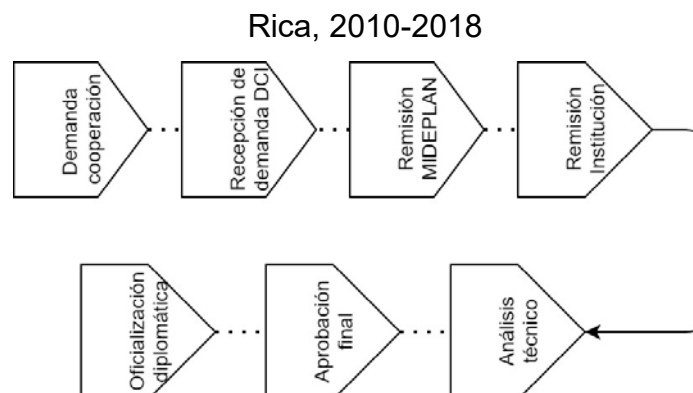
El procedimiento relativo a la oferta conlleva necesariamente procesos de coordinación y comunicación constantes que permitan el adecuado procesamiento del trámite administrativo. Todos involucran una ágil gestión entre el entramado de instituciones a cargo durante la fase de recepción, análisis y aprobación de proyectos.

Se resalta el papel que juega el enlace de cooperación para los detalles de índole técnicos del proyecto, siendo el canal de comunicación entre la institución que representa (oferente) y las instituciones rectoras.

Es importante destacar que la oferta de cooperación se encuentra ligada desde el año 2010 a los catálogos de oferta de cooperación internacional que ofrece el país. Estos documentos recogen buenas prácticas institucionales dentro del aparato estatal costarricense, aprobadas y elaboradas por MIDEPLAN, con base en los insumos facilitados por los enlaces de cooperación (Méndez, 2020; Guardia, 2020).

En la siguiente figura se sistematiza el proceso de oferta de cooperación internacional en Costa Rica:

Figura 12: Proceso de gestión de la oferta de cooperación internacional en Costa Rica, 2010-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas a funcionarios especializados.

Por otra parte, en cuanto a los programas establecidos de cooperación triangular, la gestión actual de los entes rectores inicia a partir de la conformación de un Comité Bipartito (entendido como un mecanismo de coordinación entre distintos actores nacionales y extranjeros). Estos actores se dedican a la revisión de demandas de cooperación provenientes del exterior y buscan atenderlas a nivel nacional según las capacidades institucionales costarricenses identificadas en los catálogos de oferta técnica.

Resumiendo, para todos los procesos de gestión, se genera una red o cadena de acciones necesarias para ejecutar eficazmente los proyectos de cooperación que recibe u oferta el país ante socios cooperantes. Un elemento de la estructura actual que merece atención es la capacidad de veto que tienen los actores involucrados dentro del proceso de gestión de proyectos de cooperación, ya que su posible inacción o pérdida de información puede romper los eslabones de la cadena diseñada para tal fin.

A pesar de contar con una normativa desarrollada en la materia, una de las dificultades encontradas en la gestión es concretar con la rapidez y eficiencia suficiente la comunicación entre el Ministerio interesado y la fuente cooperante (Fernández, 2020).

Una de las situaciones señaladas por las personas entrevistadas es la comunicación directa (y no establecida en el marco legal) entre las instituciones nacionales y su contraparte internacional, al concretar en espacios externos a la

rectoría, iniciativas de cooperación internacional. Este es un escenario no normado en el procedimiento actual, pero que se da trámite (muchas veces a partir de los propios enlaces institucionales) con el fin de no desalentar o desaprovechar la oportunidad existente.

Entonces ahí vamos como en dos canales, vamos negociando, hablando con el ente cooperante y se genera el proyecto en el formato de MIDEPLAN (...) y posteriormente, MIDEPLAN aprueba y se envía a cancillería, Cancillería, aprueba y ya habla con el ente cooperante (E. Ulate, comunicación personal, 19 de octubre de 2020).

La realidad demuestra que la gestión de la cooperación internacional pueda establecerse en “dos canales de comunicación”, en los cuales se va negociando con la contraparte institucional y, por otro lado, se va generando ante las instancias formales el desarrollo del proyecto de cooperación ante MIDEPLAN para su aprobación, revisión y posterior oficialización por parte de Cancillería.

Por lo tanto, ante la dinámica real de la gestión, se evidencia la existencia de un proceso de comunicación que no es lineal, con escenarios no previstos, pero que en la formalidad mantiene una importante cantidad de procedimientos (especialmente en la comunicación entre los enlaces y los rectores).

Existe un entramado institucional para la gestión de la cooperación internacional retratado en la norma vigente, pero en la práctica presenta divergencias en el proceso. Así, surge la posibilidad de encontrar nuevas formas, amparadas en la legislación, para gestionar la cooperación internacional atendiendo las diversas necesidades de los involucrados.

3.4 Recursos

Otro de los elementos esenciales para lograr un adecuado intercambio entre organizaciones que deben trabajar bajo relaciones de coordinación interinstitucional, es contar con recursos que les permitan alcanzar los objetivos comunes.

A continuación, se describen los recursos utilizados por parte de las personas entrevistadas tanto en el ámbito individual como aquellos que comparten entre los actores del subsistema de cooperación internacional.

3.4.1 Recurso humano

Para llevar a cabo el proceso de gestión descrito, uno de los principales insumos es el recurso humano existente en las instituciones a cargo. A partir de la categoría de análisis de recursos compartidos, se determina como clave en este proceso de coordinación interinstitucional la existencia de recurso humano suficiente, especializado y alineado para alcanzar los objetivos institucionales. Tal y como lo menciona Alonso (2013):

[...] El proceso de planificación de las intervenciones en los países de renta media debe ser altamente específico. Requiere un esfuerzo previo de diagnóstico y de diálogo con el país receptor muy exigente, una capacidad estratégica para definir de forma selectiva las acciones, una capacidad técnica especializada para dar respuesta a los puntuales requerimientos sobre los que se centra la acción y una mirada amplia (y fresca) para identificar los actores e instrumentos pertinentes (en ocasiones, más allá de los que nutren predominantemente la AOD) (J. A. Alonso, 2013, p. 42).

El recurso humano, se cimienta como un elemento sustancial para dar vida a las dinámicas de coordinación necesarias para llevar a cabo la gestión de la cooperación

internacional, ya que a partir del mismo se diseñan e implementan estrategias con el fin de alcanzar los objetivos individuales y compartidos por las instituciones.

Dentro de las dinámicas analizadas, se evidencian importantes brechas entre una y otra institución en cuanto a recurso humano. Derivado de lo anterior, se evidencian, la permanencia de funcionarios por largos periodos de tiempo (MIDEPLAN, SECI y algunos casos puntuales en Cancillería) y una alta rotación de personal dentro del MREEC, en la DCI.

Lo anterior, dado que cada cuatro años o menos, las personas funcionarias que dan seguimiento a los temas competentes de la DCI rotan convirtiéndose en una fuga de especialización y trayectoria en la materia, lo que conlleva a que una persona deberá en el futuro iniciar desde cero.

Eso es algo que afecta a todo el Ministerio y esa es una cuestión que nosotros tenemos que lidiar todos los días en cualquier Dirección del Ministerio, cualquier departamento. Sí afecta porque primero precisamente por la personalidad de cada persona. No todas las personas compartimos los conocimientos de la misma forma; no todas llevamos los archivos, los seguimientos, las evaluaciones, todas esas de la misma forma. Entonces eso hace que la transición del conocimiento y que el seguimiento de ciertos temas sea más complicado (P. Coto, comunicación personal, 8 de octubre de 2020).

Asimismo, tomando en consideración las descripciones profesionales y trayectoria institucional de las personas entrevistadas de ambas direcciones, el equipo integrado en MIDEPLAN cuenta con funcionarios que llevan más de 10 años trabajando en el ACI, inclusive conociendo temas de cooperación internacional desde antes de la integración de esa dirección. En el caso de la Cancillería, la formación y trayectoria institucional es más diversa, dada la naturaleza diplomática de quienes integran el equipo de trabajo.

En cuanto a la especialización, existen dos equipos de trabajo que se componen de forma diversa, lo cual es favorable para un proceso que requiere técnicos en materia de proyectos y personal diplomático. Cada uno tiene a cargo funciones distintas según la normativa pero que requieren estar entrelazadas constantemente para lograr el objetivo común que es la gestión de la cooperación internacional, ya sea oferta o demanda.

La literatura relativa a la coordinación interinstitucional indica que “a mayor especialización en una organización pública, mayor presión para coordinar, o viceversa. Los desafíos de la coordinación varían entre organizaciones dependiendo de si la especialización estructural se basa en un propósito, proceso, clientela o geografía” (Christensen & Lægneid, 2008, p. 5).

Los enlaces de cooperación internacional también consideran una desventaja del proceso de gestión la rotación de los funcionarios diplomáticos. Cada vez que hay un cambio de funcionario diplomático, se deben estar acercando para coordinar y retomar los temas ligados a su gestión.

Me pasa en la Dirección de Cooperación, en la de Protocolo, o sea en todas, Política Exterior, en Servicio Exterior; de que como el estatuto los obliga a rotar, pues básicamente, cuando ya yo voy logrando que ellos entienden, la naturaleza, objetivos y composición de la institución; me los cambian (A. Salazar, comunicación personal, 28 de octubre de 2020).

Se identifica la necesidad de estandarizar los procesos de transferencia de información ante la rotación de personal, de manera que sea más amigable la transición. Por ejemplo, el establecimiento de un formato para los informes finales de gestión de personas diplomáticas de manera que se consolide en un documento la información necesaria para que la nueva persona pueda asumir los temas pendientes y tareas de forma más rápida (Coto, 2020).

Asimismo, la existencia de personal no diplomático en la DCI podría ser una oportunidad para mejorar el seguimiento y apropiación de los temas de cooperación internacional.

Tal y como son las cosas, después de dos años, una persona en la carrera diplomática siempre va a poder rotar porque por reglamento, por ley esto es así y es natural en todas las demás Cancillerías (incluso a veces antes de ese tiempo nuestros funcionarios rotan por deficiencias en el propio sistema y debido a que la nuestra es una Cancillería pequeña y con relativos pocos recursos). Yo siempre dije que nosotros en la Dirección de Cooperación y probablemente tal vez en otras direcciones ocurre lo mismo, nosotros deberíamos tener personal no diplomático, pero personal profesional que acompañe estos procesos de operatividad desde la Dirección de Cooperación para que cada vez que haya esas rotaciones, en donde no podemos asegurar la transición durante dos meses de una persona que le cede el escritorio a otra, pueda siempre haber alguien haciendo back up (C. Claramunt, comunicación personal, 6 de octubre de 2020).

Del análisis realizado, se destaca que cuando un enlace de la DCI y otro en el ACI permanecen trabajando en conjunto por un período de tiempo prolongado, las relaciones de trabajo y coordinación se catalogan como una fortaleza. Un ejemplo de ello es el caso de la gestión de la cooperación triangular, se han generado duplas de trabajo que se caracterizan por el trabajo articulado y estable, constituyendo buenas experiencias de trabajo (Guardia, 2020; Fonseca, 2020).

Ahora bien, apuntando a la cantidad de personal en la DCI y en el ACI, es mayor en Cancillería durante el período de estudio, por ello la división temática-geográfica es

mayor, mientras que en MIDEPLAN se concentra en pocas personas, pero es más estable.

En este momento, lo que tenemos es lo que tenemos y con eso tenemos que trabajar, en eso somos muy claros, pero si siempre ese tema del componente personal que es importante. Pero repito, eso no significa que no se multiplique el sentido de pertenencia, es un tema interesante(J. C. Fonseca, comunicación personal, 21 de octubre de 2020).

La cantidad de personal disponible en ambas instancias podría articularse en conjunto entre ambas direcciones, de manera que el recurso humano disponible, aunque sea dispar, pueda aprovecharse de la mejor manera en cuanto a la distribución temática y geográfica.

Esto permitiría vincular a los equipos de trabajo sin importar la institución a la que pertenezcan y alcanzar mayor cobertura del escenario nacional e internacional respondiendo de una mejor forma al reto de ser país de renta media alta.

La planificación de la cooperación en estos casos debiera estar adaptada al carácter selectivo de la ayuda, siendo más exigente y estratégica en la identificación de prioridades y más flexible en su adaptación a los procesos de cambio de los países. Debería ser, por tanto, una planificación mucho más dinámica y menos pesada y comprehensiva(...) (J. A. Alonso, 2013, p. 41).

Sin embargo, cabe destacar que ambas direcciones señalan insuficiente la cantidad de personal para la cobertura que se le debe dar a la cooperación internacional sumando a la atención y seguimiento que se le debe brindar a las instituciones nacionales.

Un ejemplo de esta situación es que la evaluación de proyectos es un mandato del artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional que recae sobre MIDEPLAN, pero

sigue siendo un tema pendiente de cumplir en su totalidad por la diferencia entre personal disponible y temas por atender.

Para responder a esta tarea de evaluación se ha optado por implementar ejercicios que puedan colaborar.

Si, ese tema del seguimiento y la evaluación es bastante complejo y muy complicado precisamente porque no hay suficiente recurso como darles seguimiento a todos los proyectos. La ley habla de darle seguimiento y evaluar todos los proyectos o programas de cooperación, pero eso es humanamente imposible. Entonces lo que hemos optado es por realizar ciertos ejercicios de evaluación o darle seguimiento a los programas que se conforman en las comisiones mixtas (Ó. Méndez, comunicación personal, 13 de octubre de 2020).

En el caso de las oficinas de cooperación internacional en las diferentes instituciones que fueron parte de este estudio, la situación del recurso humano se vuelve más complicada en cuanto a la cantidad de profesionales disponibles como se señaló previamente.

Para concluir, el PIFCSS, destaca que “sin la normativa adecuada ni el personal suficiente tanto de parte de la institución rectora de la cooperación como de los diferentes sectores, las instituciones rectoras de la cooperación carecen de capacidad de atender toda la demanda”(PIFCSS, 2020, p. 23).

3.4.2 Recursos económicos

En cuanto a recursos económicos la principal desventaja que enfrentan tanto la rectoría como los enlaces institucionales es la carencia y disminución constante de recurso presupuestario el cual dificulta la ejecución de sus labores conforme lo requieren (Elizondo, 2020; Méndez, 2020).

Un análisis realizado durante el periodo 2010-2018, demuestra una tendencia de recursos hacia la baja por parte de los entes rectores de la materia, a partir de leyes de presupuesto nacional anuales, aprobadas para cada instancia durante el periodo de estudio (Ley 8790, 2010 et al) ⁹.

Para ejemplificar las repercusiones de esto, la participación de Costa Rica en el exterior se ve siempre limitada por la falta de recursos económicos para poder participar de proyectos, reuniones u otras actividades con el objetivo de posicionar al país en temas como cooperación Sur-Sur o Triangular. Siempre se depende de cada institución nacional que desee involucrarse y tenga los recursos, pues las instituciones rectoras no poseen esos fondos ni a nivel país existe algo similar.

Esto, es parte de la realidad iberoamericana y ha sido señalado también por instituciones como el PIFCSS: “En otros países, el presupuesto para participar en las acciones de CSS lo tienen que disponer las instituciones sectoriales, sea para ofrecer o cubrir los costos compartidos en la recepción de CSS.”(PIFCSS, 2020, p. 28).

Así las cosas, los otros componentes de la gestión de la cooperación internacional en el país como las capacitaciones a enlaces, elaboración de instrumentos para fortalecer la cuantificación de la cooperación internacional, actualización de la oferta técnica nacional y la evaluación también se ven afectadas de cumplirse de la mejor forma posible.

En ocasiones, se ha hecho necesario el apoyo de cooperantes para llevar a cabo capacitaciones (Acuña, 2020), recibir equipos como computadoras (Méndez, 2020) o elaborar instrumentos de cooperación (Claramunt, 2020).

⁹ Sobre este punto en particular, se analizaron las Leyes de Presupuesto de la República durante los periodos 2010-2018, publicadas en el sitio web del Ministerio de Hacienda. Dentro de ese análisis, se evidenció el decrecimiento nominal de la partida de gastos general, para la DCI como para la ACI en sus respectivos Ministerios, durante el periodo 2010-2018. No obstante, esta información no se encuentra homogenizada entre cada una de las Direcciones, razón por la cual no se mencionan de manera directa en esta investigación.

3.4.3 Recursos tecnológicos

Dentro de los recursos que se consideran importantes y que han ido mejorando con el paso de los años, es el acceso a nuevas tecnologías para mejorar su trabajo ante las limitaciones ya mencionadas. Se puntualizan elementos de interés identificados como parte de la investigación.

Por ejemplo, la realización de videoconferencias es algo que el MRREEC ha implementado desde hace años para disminuir costos de viaje para realizar reuniones u otro tipo de encuentros internacionales, permitiendo un acercamiento igual de válido que el presencial para ejecutar acciones de cooperación internacional (Elizondo, 2020).

Asimismo, el Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional (SIGECI), una plataforma en línea para el registro de proyectos de cooperación internacional manejada por MIDEPLAN, constituye una herramienta con gran potencial para brindar un adecuado seguimiento de la cooperación que recibe y brinda el país.

El registro de esta información por parte de todos los actores del sistema de enlaces se considera como un elemento necesario para la generación de valor agregado al proceso de gestión de la cooperación internacional. Por lo cual, esta herramienta puede visualizarse como una plataforma que permita sistematizar y agilizar la formulación, así como el seguimiento y finalización de los proyectos en una misma instancia digital.

Por otra parte, el equipamiento de las páginas web de ambas instituciones constituye una fuente de recursos tecnológicos válida y accesible para publicitar lo que Costa Rica hace en esta materia. No obstante, a la fecha no se cuenta con un único canal digital que contenga los insumos necesarios para dar a conocer el papel de Costa Rica a nivel nacional e internacional.

3.4.4 Recursos documentales

Los recursos documentales identificados investigación para dar a conocer la labor y aspiraciones nacionales en materia de cooperación internacional son:

- *El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica*, publicado en 2016 y previamente citado en este trabajo de investigación. Fue parte de la visión por parte de las autoridades en cooperación internacional de brindar elementos cuantitativos y tangibles sobre los retos que aún enfrenta Costa Rica para alcanzar el desarrollo, aunque sea considerado país de renta media alta. Permitió la posibilidad de seguir posicionando la idea de Costa Rica como país que aun requiere el apoyo de socios internacionales pues no todo está resuelto (Claramunt, 2020).
- *Política de Cooperación Internacional 2014-2022 (POLCI)*, documento mediante el cual intentaba presentar a nivel nacional e internacional los ejes temáticos en los cuales enfocaría sus esfuerzos por obtener cooperación internacional, siendo estos: ambiente, competitividad e innovación, seguridad ciudadana y social.

El documento realiza un recorrido por el contexto internacional y nacional sobre la cooperación internacional y su gestión. En cuanto a su contenido se basa en demandas institucionales de Costa Rica las cuales puedan ser subsanadas mediante el apoyo de un socio internacional. Este constituye un primer esfuerzo por generar una agenda de cooperación internacional país.

Fue elaborado con participación de los enlaces de cooperación internacional y guiado por MIDEPLAN con apoyo de Cancillería. Para el año 2020 se publicó la actualización de medio período que aún le resta vigencia.

- *Catálogos de oferta técnica nacional*, se ha identificado que, MIDEPLAN en conjunto con otras instituciones del Estado ha generado esfuerzos por presentarse como socio cooperante en cooperación sur-sur y triangular. Cómo

se indicó previamente, estos documentos identifican buenas prácticas institucionales que se pueden ofrecer al exterior.

De forma resumida se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 6: Catálogos de oferta técnica de Cooperación Internacional de Costa Rica

Nombre	Descripción	Año de publicación
Catálogo de Oferta Técnica de Costa Rica en los temas de Población y Desarrollo	Atiende los temas de género y violencia intrafamiliar; búsqueda intencionada y reclasificación de la mortalidad materna y el proceso de formulación, ejecución y rendición de cuentas de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017	2015
Catálogo de Oferta de Cooperación Técnica de Costa Rica en Niñez y Adolescencia	Abarca fortalezas en temas de: salud, educación y protección integral de la niñez y la adolescencia. Además, incluye el tema de justicia como otro apartado.	2016

Catálogo de Oferta de Cooperación Técnica de Costa Rica	Es el de mayor cobertura temática, atiende bienestar social, competitividad e innovación; ambiente, ordenamiento territorial y gestión del riesgo y seguridad. Los mismos en los cuales el país plantea necesidades en la POLCI.	2016
Catálogo de Oferta Técnica de Costa Rica en materia de Medio Ambiente y Cambio Climático	Versión actualizada de la lanzada en 2015, por su nombre, es el más específico de los cuatro. Su enfoque se basa en una de las fortalezas que el país más posiciona a nivel internacional.	2019
Catálogo de Oferta de Cooperación Técnica de Costa Rica en materia de Agricultura y Alimentación	Pretende compartir con Latinoamérica y el Caribe catorce buenas prácticas que el país posee pertenecientes al sector agropecuario y de ambiente.	2019

Fuente: Elaboración propia a partir de los catálogos de cooperación de MIDEPLAN (2015, 2016, 2019):

Para este momento se ha identificado que el país no cuenta con los recursos económicos suficientes para participar en costos compartidos en un proyecto de cooperación. Por el contrario, para poder ofrecer esta valiosa cooperación se depende de modalidades como la cooperación triangular, o bien, con esfuerzos limitados de la institución nacional que participe.

- *La Estrategia Nacional para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo*, lanzada en el 2018, cuya visión estratégica es: “aumentar al máximo la eficacia de la cooperación al desarrollo Norte-Sur, Sur-Sur, Triangular y Regional para contribuir con el logro de los ODS nacionales y reducir las brechas estructurales” (PNUD, 2018, p. 24).

Se enfoca en acciones para lograr una gestión eficaz de la cooperación. El responsable de dar seguimiento a la mayoría de las metas según el documento es MIDEPLAN. Para el 2021 se prevé la primera evaluación de las 15 acciones que se propone realizar. Este es el documento más reciente que contempla posicionar a Costa Rica como un actor dual (oferente y receptor) fortaleciendo la implementación de CSS y CT.

Tiene proyección al 2030 y cuenta con la participación de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Por su reciente lanzamiento aún no cuenta con resultados que puedan presentarse en esta investigación.

Estos procesos han sido participativos, constituyen ejercicios de inclusión y socialización desde la rectoría hacia los enlaces sobre lo que el país está optando para fortalecer su rol dual. Para ello, el papel de los enlaces institucionales es vital para el seguimiento y compromiso de las instituciones nacionales que vayan a participar en los proyectos de cooperación internacional.

Puedo decir, en la medida de lo posible, de que lo que se hace, lo hacemos conjuntamente, lo hacemos respetuosamente, articulando, integrando porque es una posición país. Y se lo digo con todo porque así lo trabajo, esa ha sido mi experiencia. En realidad, yo he tenido suerte por eso, verdad, eso es uno de los recursos importantísimos (P. Bolaños, comunicación personal, 20 de octubre de 2020).

Lo anterior, resume los cuatro documentos país que se han desarrollado entre la rectoría con los diferentes enlaces institucionales con el objetivo de replantear el papel de Costa Rica en la cooperación internacional. Esto ha sido un trabajo ejecutado a lo largo de los años que involucran el período de estudio.

Trabajamos en todos esos frentes: así, en el frente discursivo, llamando la atención sobre los retos que todavía enfrentan los países de renta media ante los enormes desafíos de la agenda global y sobre la deficiencia o inadecuación del tratamiento en la medición del desarrollo solamente desde un punto de vista economicista mientras que el desarrollo sostenible es pluridimensional (...)

Trabajamos en la fundamentación de la nueva narrativa basada en la evidencia, de allí la importancia del estudio que la DCI promovió con CEPAL y MIDEPLAN para reflejar las brechas estructurales (...). Como parte de ese esfuerzo desde diferentes ángulos que se complementaban, se elaboró, adicionalmente, la propuesta de un proyecto de Ley para la Creación de una agencia costarricense de cooperación internacional que incluso fue discutida con distintas instancias institucionales (C. Claramunt, comunicación personal, 6 de octubre de 2020).

Finalmente, los recursos documentales del día a día elaborados por MIDEPLAN, tanto para las personas funcionarias del ACI, como para los enlaces institucionales son el formulario de proyectos, informes anuales que resumen el estado de la cooperación y el formulario de cálculo de contrapartidas que convierte las horas invertidas por un experto nacional en un proyecto en términos económicos para visibilizar lo que se está aportando económicamente.

Este último es el documento más reciente implementado por MIDEPLAN para los enlaces y ha sido bien recibido por estos como una muestra clara de apoyo en MIDEPLAN para favorecer sus acciones y motivar en el proceso a quienes participan.

Recuerdo que así fue la convocatoria para enseñarnos la forma de calcular la contrapartida, eso fue, algo innovador y algo que a todos los enlaces nos llamó mucho la atención y estábamos expectantes de cómo iba a ser este cálculo de la contrapartida (F. Corrales, comunicación personal, 26 de octubre de 2020).

Ahora bien, así como las dinámicas y las tendencias de cooperación han variado, las fortalezas técnicas también. Por ello, es importante delimitar períodos de actualización de la oferta técnica nacional de manera que estén mejorando las ya seleccionadas y promoviendo nuevas fortalezas. La consolidación de la oferta en un único catálogo facilita el acceso a la información y la división de temas en los cuales el país puede ser un socio estratégico.

Es importante hacerles entender a los cooperantes que este país quiere mayor calidad en la cooperación y que ya nosotros somos un país que tenemos la moral y la experticia para solicitarlo. En la cooperación hay de todo, hay cosas buenas, hay cosas normales y hay cosas no tan buenas. Son cosas importantes que nosotros siempre tratamos de recalcar una y otra vez con las instituciones para que hagamos un uso más provechoso y estratégico en la cooperación, sobre todo ahora que cada vez es menos (S. Rodríguez, comunicación personal, 15 de octubre de 2020).

Estos recursos documentales, son una herramienta para que la Cancillería a través de su personal diplomático en el exterior, posicione las necesidades y ventajas nacionales. Para ello, se debe considerar la publicación de todo instrumento relacionado con la cooperación internacional en español e inglés para asegurar un mejor acercamiento a posibles socios cooperantes.

No obstante, este importante ejercicio a nivel nacional no exime a la Cancillería de aumentar su involucramiento en los procesos de cooperación internacional. Por

ejemplo, una oportunidad de mejora identificada es la investigación exhaustiva de posibles nuevos socios, nuevas temáticas de interés para instituciones nacionales, existencia de fondos concursables o modalidades en las cuales se pueda incursionar.

3.5 Mecanismos de coordinación

En cuanto a los medios de control que regulen y aseguren relaciones eficientes de coordinación interinstitucional, se identifica un ambiente de comunicación diaria entre personal de la DCI y el ACI, tanto en lo formal como en lo informal para atender las funciones de cada instancia.

No obstante, se entiende la posibilidad de que esto pueda mejorar especialmente, para los espacios de coordinación entre ambas.

La coordinación es un continuo proceso y un componente de la organización. Depende de los detalles de las entidades involucradas, la circunstancias, así como dinámicas de cambio en el entorno externo en el que operan las entidades. Se supone que una buena coordinación es casi invisible, solo se nota con mayor claridad cuando es carente (Kozuch & Sienkiewicz, 2016, p. 7).

Un ejemplo de ello encuentra lo que dicta la norma y la realidad. El principal mecanismo formal de coordinación establecido para pautar las rutas de trabajo y prioridades es el CTCI. Sin embargo, tras el contacto con los diferentes equipos, este no ha sido un mecanismo recurrido y tampoco se ha cumplido con reuniones formales cada cierto tiempo o con la participación de los jerarcas institucionales, pues no constan actas ni respaldos de estos encuentros.

Como vemos, la coordinación o articulación resulta crucial para el ámbito de la política pública y, en consecuencia, para escenarios interinstitucionales, los cuales nos recuerdan, que se trata de espacios constituidos por sujetos, cuyas dificultades pasan tanto por aspectos estructurales y formales, como por

obstáculos propios de las relaciones humanas, tales como: la convergencia de lógicas institucionales diferentes a las que responden los actores involucrados en los ejercicios de coordinación; la gestión de la coordinación en escenarios ambiguos y con disputas de poder; la desigual capacidad institucional entre unas y otras organizaciones; la comprensión fragmentada de los problemas sociales; la rigidez desde la formulación de políticas, planes, programas o proyectos que dificultan su puesta en marcha en contextos heterogéneos, dinámicos y cambiantes; y la escasa práctica y cultura del diálogo, participación y deliberación, componentes básicos para la coordinación (Licha 2006, citado por Fernández y Repetto 2012, 42).

Por tanto, se considera el tema de las personalidades como un elemento definitorio en las relaciones de coordinación interinstitucional al ser humanos quienes interactúan en este proceso. Tal y como lo define Barreto (2009):

Si bien la coordinación interinstitucional nos remite al campo de la política pública en su dimensión más operativa, el interés que motiva estas reflexiones sobre la coordinación tiene lugar en las dinámicas más cercanas a lo micro social e interaccional del fenómeno, que suelen ser dejadas de lado al tratar estas temáticas (Barreto, 2009, p. 83).

Si desde la alta jerarquía no se consideran estos ejercicios como prioridades, pero tampoco se sugieren otros métodos para dar un cambio a esta coordinación, es difícil que esto llegue a las direcciones, mandos medios y personal técnico. Por el contrario, se percibe el desinterés, falta de búsqueda de soluciones actualizadas y, por ende, falta de una rectoría sólida tanto a nivel interno como en el sistema de enlaces.

Para Christensen y Lægreid (2008), “(...) Estructuras institucionales existentes, roles y relaciones establecidas entre los diferentes actores y organizaciones relacionadas con los recursos y la autoridad heredada tienen una fuerte influencia en la forma en que surgen, se desarrollan y funcionan nuevos arreglos” (p.16).

Desde la publicación del Decreto Ejecutivo N° 35056, no han existido reformas sustantivas al modelo de gestión, por lo que se considera una fuerte influencia del modelo actual para pensar en posibles cambios y falta de voluntad política para ejecutarlos.

Otros de los mecanismos de coordinación interinstitucional establecidos en la norma son los asociados con la cooperación triangular, que en los últimos años se ha convertido en una de las fortalezas de esta coordinación.

Para el caso del Programa de Cooperación Triangular Costa Rica-España, durante el período de estudio han existido cuatro fases temáticas de este fondo triangular cuyos recursos económicos provenientes de España, a través de la AECID y con la ejecución de Cancillería y el apoyo técnico de MIDEPLAN, han ejercido la coordinación interinstitucional de este Programa.

Este es uno de los casos donde existe permanencia de las personas a cargo técnicamente tanto en el ACI y la DCI, además de un seguimiento minucioso por parte del cooperante español a quien el país debe rendir cuentas sobre la utilización de los recursos.

Continuando con otros mecanismos, una de las tareas que corresponden ejecutar ambas instituciones son las Comisiones Mixtas cuyo objetivo otorgado por la normativa vigente es establecer “establecer las áreas e iniciativas de interés para las partes, los criterios, los plazos, los mecanismos operativos y los recursos necesarios para presentar proyectos en el marco de acuerdos y convenios internacionales” (Decreto 35056-PLAN-RE, 2009).

Estas reuniones técnicas de trabajo se realizan con participación de los rectores de la materia, los enlaces institucionales, así como los cooperantes.

Se reconoce que los espacios de participación en la negociación han generado valor agregado y confianza en quienes son parte de ello. Para la celebración del acto, si son a nivel nacional se considera la participación de MIDEPLAN y los enlaces de cooperación con los equipos institucionales que estén participando, de manera que el trabajo sea conjunto y no concentrado en la Cancillería con la contraparte (Méndez, 2020; Acuña, 2020).

Lo anterior, permite un acercamiento con los socios cooperantes y una mejor explicación de las iniciativas de cooperación a negociar, así como validar propuestas de la contraparte en cuanto a temas de viabilidad y prioridad por parte de MIDEPLAN.

Esto socava en gran parte que la Cancillería no comprometa recursos o negocie temas que no se encuentren alineados a la política de desarrollo del país o en los cuales no cuenta con la capacidad técnica necesaria.

Así como se requiere una coordinación con las áreas temáticas, políticas y económicas de la Cancillería también se necesita lograr un balance entre los objetivos de política exterior y aquellos de desarrollo, que no impacten en compromisos poco realizables y sobrecarga para las instituciones sectoriales (PIFCSS, 2020, p. 24).

Acerca de los canales de comunicación, los principales son el correo electrónico, cartas formales y notas diplomáticas para oficializar el trabajo por la vía formal. Para atender lo inmediato, resolver y coordinar de manera más personal, el intercambio de mensajes a través de plataformas digitales como WhatsApp y llamadas telefónicas es considerado el canal más útil para trabajar.

Esto no descarta la realización de reuniones entre directores, equipos, enlaces y demás que sean necesarias para dar seguimiento y monitoreo a temas específicos cuando así sea requerido. Aunque no constituyan en sí un mecanismo formal, son ejercicios importantes para que las relaciones de coordinación interinstitucional existan.

Estas herramientas han permitido salir adelante con las responsabilidades sin generar cambios al modelo actual.

Lo que indican Kozuch & Sienkiewicz (2016) es que la coordinación interorganizacional está basada en roles, procedimientos, rutinas, autoridades interinas, integración de enlaces, entre otros, pero cuando se trata de acciones comunes se hace uso de interacciones informales y se presta menos atención a las estructuras y procedimientos establecidos (p.7).

La existencia de los mecanismos de coordinación descritos, se han enfocado en mantener las dinámicas descritas, sin generar mayores cambios, propuestas o espacios de discusión y consenso interinstitucional para mejorar el trabajo que se realiza.

Ante estos avisos o síntomas, pueden tomarse acciones positivas que generen valor para que la norma se actualice, se vuelva práctica para los actores y responda a la realidad.

3.6 El caso del Sistema de Enlaces Institucionales de Cooperación Internacional

A la hora de estudiar este proceso de gestión y las dinámicas que caracterizan la interacción entre las instituciones rectoras, se visibiliza que el trabajo de ambas se vería imposibilitado sin la existencia de los enlaces institucionales. Desde el SECI se nutren las fortalezas técnicas nacionales o se presentan las necesidades que el país requiere para su desarrollo.

No obstante, las oficinas de cooperación internacional con el paso de los años han pasado por cambios y transformaciones que las han debilitado y, por ende, les resulte complejo cumplir con sus funciones.

En ese sentido, este trabajo procuró conocer el estado de situación de estas oficinas, las personas que las integran y su percepción del proceso de gestión de la cooperación internacional; analizando así la legitimación externa de la doble rectoría.

Como primer punto se destaca el importante esfuerzo de MIDEPLAN por brindar capacitaciones a los enlaces que les permita estar actualizados en las diferentes temáticas de cooperación internacional y alineados con los procesos de gestión que deben cumplir.

Esta es una de las funciones de MIDEPLAN como parte de esta rectoría y es vista como una de las fortalezas, pues acerca a los enlaces a entender la importancia de la participación del país en los procesos de cooperación internacional, la evolución del país dentro de este contexto y las posibilidades en las cuales se puede incursionar.

Este mensaje es a su vez trasladado por los enlaces a sus distintas instituciones, siendo así una labor de socialización del conocimiento.

Si ha habido esfuerzos sustantivos, principalmente el Ministerio de Planificación en cursos de capacitación y preparación y evaluación de proyectos. Ellos han promovido durante años cursos en ese sentido. Yo ahora inclusive, voy a participar en uno. Hay un curso muy bueno que ha dado MIDEPLAN, sobre dar entender todo este subsistema de planificación, de cooperación, del sistema de enlaces. Hay un curso del Servicio Civil. Nosotros lo hemos tomado sobre los principios de la cooperación y de todo eso y lo hemos llevado, por ejemplo, en mi oficina lo hemos llevado. Ahora hay un curso para el cálculo de contrapartida, yo diría que desde ese punto hay un esfuerzo grande del Ministerio de Planificación en capacitar en el tema (G. González, comunicación personal, 16 de octubre de 2020).

Asimismo, la inclusión de los enlaces en los procesos de elaboración de instrumentos de política pública y de la oferta técnica nacional, favorece su compromiso al ver sus propios insumos siendo parte de estos procesos de coordinación. “La percepción de los servidores públicos sobre la utilidad de la coordinación para llevar a cabo sus labores es un elemento crucial para que cualquier mecanismo de coordinación

funcione” (Christensen y Læg Reid 2008, citado por Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, s.f, p.13).

Además, la generación de sentido de pertenencia por parte de ambas instituciones rectoras es esencial para validar su posición y fomentar así el cumplimiento de la normativa nacional.

MIDEPLAN constantemente nos facilita información que es muy útil para nuestro desempeño y concretamente hay que responder que sí participe el proceso de formulación del de algunos de los instrumentos que ha elaborado MIDEPLAN (J. Carvajal, comunicación personal, 13 de octubre de 2020).

En el caso de la Cancillería, al no ser propiamente su función realizar capacitaciones o el acercamiento directo con los enlaces, se trabaja desde otras áreas. Dentro de los intercambios identificados se avocan principalmente a la generación de insumos temáticos institucionales por parte de los enlaces para la participación de las misiones diplomáticas en el exterior, principalmente en escenarios multilaterales:

En el caso de coordinación con Cancillería, como le digo, se ha incrementado mucho, se coordina con ellos todo lo que es multilateral, entonces por ejemplo, hay una reunión anual casi de todo lo que la cooperación iberoamericana, donde cada sector, o cada institución que participa, tiene que presentar qué se está haciendo en ese tema y hemos avanzado mucho en esta coordinación, cuando algún país va a ofrecer algo, cuando nosotros queremos algo de un país o los Embajadores están trabajando algún tema. Entonces, sí estamos trabajando mucho más coordinado (E. Ulate, comunicación personal, 19 de octubre de 2020).

En cuanto a la gestión de los proyectos, existe comprensión por parte de los enlaces de la competencia de cada uno de los entes rectores. No obstante, debido a la naturaleza propia del Ministerio de Planificación, existe una mayor interacción el rector interno.

Siempre tuve las puertas abiertas desde de ambas de ambas direcciones, tal vez puede ser que por la misma dinámica uno trabaja más con MIDEPLAN, no necesariamente porque con la Cancillería no haya que trabajar, sino que yo creo que la Cancillería interviene en una parte del proceso donde el proyecto ya está diseñado. Uno como trabaja en el Departamento de Planificación tiene más cercanía con el Ministerio de Planificación y Política Económica, pero el trabajo con ambas direcciones siempre fue bueno (E. García, comunicación personal, 5 de noviembre de 2020).

Ahora bien, en cuanto al desempeño diario de los enlaces, se atienden funciones relacionadas con temas internacionales como viajes al exterior y asesoramiento a los jefes y compañeros de trabajo sobre temáticas internacionales. Otras áreas de trabajo son la atención de temas de planificación institucional, asuntos administrativos de la oficina como presupuestos, informes y cualquier otro recargo administrativo que surja.

Lo anterior, complica la atención propia de los temas relacionados a proyectos de cooperación internacional dentro de los Ministerios de la República, dificultando una mayor especialización en los proyectos de cooperación, ante un contexto de poco recurso humano disponible dentro de sus propias instituciones.

Además, los enlaces institucionales no son quienes ejecutan los proyectos de cooperación y tampoco son jefes directos de los técnicos que sí participan, por lo que el seguimiento debe ser constante para estar actualizando a la rectoría o identificando iniciativas que surjan sin que se sigan los canales oficiales.

Dentro de las funciones principales que ejercen relacionadas a la cooperación internacional se encuentra la sensibilización institucional sobre la cooperación y su proceso. Principalmente, esta labor se enfoca con las autoridades institucionales, las cuales no siempre manejan el tema de cooperación internacional y no entienden su funcionamiento. Por ello, el acompañamiento del enlace institucional, especialmente cuando dependen del jerarca, es esencial para que los procesos de gestión fluyan de la mejor manera.

Al ser una sola persona que llevo la cooperación internacional hay muchas ventajas, una es que yo conozco todo lo que está pasando, todo lo que me informan que está pasando, porque tal vez pasa que dentro del Ministerio saben que hay que llevar un proceso de MIDEPLAN, de Cancillería, de embajadas, de notas verbales y eso no suele gustar a ciertas personas; entonces a veces se brincan cooperación internacional y lo gestionan sólo ellos. De esa cooperación, yo no me doy cuenta, ni MIDEPLAN, ni Cancillería. En el SIGECI, por ejemplo, si ustedes hacen una búsqueda para mi ministerio habrá proyectos que están ahí y los que no están es que a mí no me los han informado. Entonces hay un proceso de predicar hacia fuera y otro hacia adentro (F. Corrales, comunicación personal, 26 de octubre de 2020).

Esta labor se realiza constantemente y es uno de sus principales retos, en el tanto dependen del apoyo del jerarca o la relevancia que le dé a su instancia institucional y los procesos de gestión para que esto se respete en toda la institución.

Igual la parte de cooperación internacional es complicada no es entender de un día para otro, por todas las dinámicas que se tienen con los organismos multilaterales (...), las relaciones internacionales se construyen en el tiempo y generalmente es a mediano y largo plazo; entonces a veces es complicado

porque los jefes tienen muy poco tiempo para actuar, entonces a veces no comprenden la dinámica. Entonces lo que yo les diría, es que depende del jefe, depende del contexto y depende de quien se rodee el jefe (E. Ulate, comunicación personal, 19 de octubre de 2020).

En cuanto a su labor dentro del SECI, realizan la revisión de forma de los proyectos de cooperación internacional para cumplir con los requerimientos de MIDEPLAN, así como informes anuales de cooperación internacional y otros requerimientos de la rectoría o su jefatura.

Los enlaces también colaboran en la preparación de insumos temáticos, revisión de documentos internacionales que atañen a su institución para validar posiciones país y participan en reuniones de coordinación incluso en el exterior al ser encargados de asuntos internacionales.

La búsqueda de nuevas alianzas, nuevos esquemas de cooperación que incursionar, ubicación e identificación de fortalezas y la constante participación en los procesos de capacitación, son tareas pendientes debido al recurso humano disponible.

Por esta razón, el aporte que pueda brindar la rectoría en ese sentido sería de valor para actualizar los socios cooperantes, modalidades y los temas de trabajo.

Cancillería debería procurar, tampoco incluirlo en el Plan Estratégico de esa institución ni en el Plan Operativo Anual, saber de fortalezas o instituciones de los países tradicionales o nuevos, que podrían dar cooperación o que podrían ser de interés. Pero lo que pasa es que seguimos hablando con los mismos países, mismos los organismos de los mismos temas históricos, porque son los que conocemos (A. Salazar, comunicación personal, 28 de octubre de 2020).

Para continuar, se exponen las limitaciones señaladas que afectan el cumplimiento de la norma o participación en proyectos de cooperación internacional.

Inicialmente, en los casos en que las instituciones participan en proyectos de CSS, donde existen costos compartidos y Costa Rica debe dar un aporte económico (viáticos, tiquetes, talleres, transporte, entro otros) este debe ser asumido por parte de la institución nacional participante.

Derivado de lo anterior, se menciona que en la norma vigente se ubican vacíos que dificultan la orientación del personal administrativo a cargo de compras de tiquetes o pagos internacionales, propiamente las Direcciones Administrativas Financieras. Esto representa un peligro la ejecución de un proyecto en el cual una institución nacional asumió compromisos previos con una contraparte.

Yo creo que la legislación hay que estarla revisando, para ir adaptándola. Le voy a poner un ejemplo, a pesar de que tenemos dos instituciones que promueven la cooperación sur-sur, a pesar de eso, si yo llego a mi institución y le digo al Departamento Administrativo que necesito recursos para pagar los viáticos de un funcionario extranjero de un especialista extranjero, me va a decir “¿y sobre qué base? ¿sobre qué ley? (G. González, comunicación personal, 16 de octubre de 2020)

La generación de procesos de capacitación no solamente para enlaces sino además a las diferentes instancias institucionales constituye una buena práctica pendiente por implementar y solventar estos vacíos, incluso así es identificado por funcionarios del ACI:

Yo creo que la labor de capacitación es importante y tiene que ir y va muy relacionado con el tema de lo que yo llamo evangelización, es prácticamente una evangelización, es ir a convencer a la gente de las bondades y de los beneficios

y de las oportunidades que representa la cooperación Sur-Sur (...) Porque yo creo que solo través de estas herramientas de acercamiento con la gente, de explicarles un poquito y por lo menos tratar como de transmitir este conocimiento para que la gente realmente sepa cuáles son los beneficios, cuál es la importancia de trabajar esto (F. Acuña, comunicación personal, 23 de octubre de 2020).

Para finalizar, es importante destacar los esfuerzos institucionales propiciados por los enlaces para mejorar procesos de gestión de la cooperación a nivel interno y que podrían ser compartidos entre instituciones siendo que a todas las afectan las mismas circunstancias. Dentro de estas buenas prácticas se encuentran:

- Ejercicios institucionales en la inscripción de todos los proyectos de cooperación en el SIGECI, mejorando el registro y aportes. (MAG).
- Generación de mesas de trabajo interinstitucionales en temáticas específicas, para formular el posicionamiento país y búsqueda de posibles alianzas que desemboquen en cooperación internacional, en temáticas novedosas como la diplomacia científica. (MICITT-Cancillería)
- Propiciar acercamientos con las misiones en el exterior y su personal con el objetivo de dar a conocer sus fortalezas a través de cursos donde se exponen los temas de interés, fomentando un acercamiento personal. (MCJ)
- Manuales internos de procedimiento de cooperación no reembolsable, que se actualizan conforme posibilidad, pero regulan los procesos internos evitando dispersiones. (MINAE).
- Proceso de cooperación y alianzas estratégicas, ubicando componentes como cooperación interinstitucional, alianzas público-privada y cooperación con sociedad civil y organizaciones no gubernamentales para llevar a cabo los proyectos de cooperación con el elemento internacional como un elemento transversal. (ICODER)

- Talleres de trabajo colaborativos y sesiones de trabajo sobre la elaboración de proyectos de cooperación internacional para ayudar a organizaciones interesadas en su proceso de presentación y gestión ante la rectoría. Además, se utilizaban como ejercicios de socialización del conocimiento en temas en los cuales se presentaban dudas o para informar sobre los procesos de cooperación internacional a nivel institucional. (ICODER).
- Procedimientos de gestión institucionalizados sobre el manejo interno de la cooperación internacional, de manera que cada persona que asume un puesto relacionado a la temática ya cuenta con una guía clara de lo que debe hacer. (MEP).

Todo este contexto permite entender y vislumbrar donde pueden estar aquellos elementos que podrían mejorar la adecuada gestión de la cooperación internacional y en qué poner mayor atención para fortalecer la coordinación interinstitucional. Tal y como lo menciona el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (s.f), la articulación de estructuras y procesos dentro de las instituciones son claves dentro del proceso de búsqueda de objetivos comunes e intercambio de información entre actores. (p. 13)

Existe, a nivel del SECI, una legitimación de los entes rectores de la materia, tanto a las funciones y competencias establecidas en a la práctica, así como en la percepción de beneficio de los rectores en sus objetivos. No obstante, se debe prestar atención a elementos que deben mejorar para que todos los actores se sientan cómodos dentro del sistema del cual forman parte, mucho de este trabajo puede emprenderlo la rectoría.

Finalmente, con el objetivo de ilustrar las relaciones de coordinación existentes y los actores involucrados, se presenta una matriz de análisis de actores. La misma permite caracterizar el papel de los involucrados a partir de sus objetivos, poder e influencias dentro de la gestión de la cooperación internacional. Esta matriz tiene como insumo los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a funcionarios especializados en la temática y jerarcas institucionales.

3.7 Análisis de actores

Luego de analizar los actores involucrados, se presenta el siguiente análisis de todas las instituciones implicadas.

Cuadro 7: Matriz análisis de actores involucrados mediante método MACTOR

Actor	Objetivos	Tipo de actor	Actitud del actor con relación a los objetivos	Alianzas y conflictos de los actores	Evolución de las relaciones entre los actores
MIDEPLAN (rector interno)	Aprobar y presentar proyectos de CI basado en prioridades nacionales (PND) y capacidad institucional.	Dominante: el actor tiene capacidad y poder para determinar el rumbo de los proyectos de CI.	+1	Mixto: Aliado y opositor (en períodos de tiempo específicos)	Relaciones inestables: debido a la naturaleza de una doble rectoría en la materia, han existido diferencias de opiniones sobre el papel de cada actor dentro del proceso de gestión y la norma no ha logrado adecuarse para cerrar estas dudas definitivamente. Además, cada uno presenta poder de veto sobre las decisiones del otro, siendo los espacios de solución de estas diferencias y coordinación poco recurridos (CTCI).
MRREEC (rector externo)	Aprobar y oficializar en el exterior proyectos de CI basado en principios de la Política Exterior.	Dominante: el actor tiene capacidad y poder para determinar el rumbo de los proyectos de CI.	+1	Mixto: Aliado y opositor (en períodos de tiempo específicos).	La relación de coordinación relativa a la gestión de proyectos queda a discreción de las voluntades de

					<p>quienes participen como autoridades en ese momento.</p> <p>En caso de mantenerse el modelo actual, las relaciones pueden estar sujetas a las voluntades de los jerarcas institucionales y no a la normativa.</p>
MCJ (enlace)	Formular e identificar internamente los proyectos de CI de interés institucional para ser presentados ante MIDEPLAN.	Actor Mixto: es autónomo (demanda CI) en la presentación de proyectos. Es enlace (oferta CI) y dominante cuando no sigue el proceso establecido en la norma.	+1	Aliados	<p>Mayoritariamente son relaciones de intercambio constante y aceptación de las dinámicas actuales. No obstante, existen discrepancias sobre el proceso de gestión de los proyectos de CI, lo cual incide para que estos actores tomen rutas de acción propias que no concuerden con el proceso establecido en la norma.</p>
MAG (enlace)	Formular e identificar internamente los proyectos de CI de interés institucional para ser presentados ante MIDEPLAN y posteriormente oficializados por Cancillería.	Actor Mixto: es autónomo (demanda CI) en la presentación de proyectos. Es enlace (oferta CI) y dominante cuando no sigue el proceso establecido en la norma.	+1	Aliados	<p>En el caso particular del Ministerio de Comercio Exterior, la relación existente con los rectores se encuentra entre la disyuntiva entre seguir el proceso establecido o actuar independientemente, dadas las competencias establecidas para esta institución en su legislación.</p> <p>El papel de estos actores, que son necesarios para que el modelo tenga</p>

MICITT (enlace)	Formular e identificar internamente los proyectos de CI de interés institucional para ser presentados ante MIDEPLAN y posteriormente oficializados por Cancillería.	Actor Mixto: es autónomo (demanda CI) en la presentación de proyectos. Es enlace (oferta CI) y dominante cuando no sigue el proceso establecido en la norma.	+1	Aliados	insumos y resultados, seguirá siendo heterogéneo en el tanto se mantenga el modelo actual y no se replantee un modelo distinto que los incorpore.
MINAE (enlace)	Formular e identificar internamente los proyectos de CI de interés institucional para ser presentados ante MIDEPLAN y posteriormente oficializados por Cancillería.	Actor Mixto: es autónomo (demanda CI) en la presentación de proyectos. Es enlace (oferta CI) y dominante cuando no sigue el proceso establecido en la norma.	+1	Aliados	
MEIC (enlace)	Formular e identificar internamente los proyectos de CI de interés institucional para ser presentados ante MIDEPLAN y posteriormente oficializados por Cancillería.	Actor Mixto: es autónomo (demanda CI) en la presentación de proyectos. Es enlace (oferta CI) y dominante cuando no sigue el proceso	+1	Aliados	

		establecido en la norma.			
COMEX (enlace)	Formular e identificar internamente los proyectos de CI de interés institucional para ser presentados ante MIDEPLAN y posteriormente oficializados por Cancillería, o directamente a los socios cooperantes.	Actor Mixto: es autónomo (demanda CI) en la presentación de proyectos. Es enlace (oferta CI) y dominante cuando no sigue el proceso establecido en la norma.	0	Mixto: Aliado y opositor (en períodos de tiempo específicos)	
ICODER-MIDEPOR (enlace)	Formular e identificar internamente los proyectos de CI de interés institucional para ser presentados ante MIDEPLAN y posteriormente oficializados por Cancillería.	Actor Mixto: es autónomo (demanda CI) en la presentación de proyectos. Es enlace (oferta CI) y dominante cuando no sigue el proceso establecido en la norma.	+1	Aliado	
MEP (enlace)	Formular e identificar internamente los proyectos de CI de interés institucional para ser presentados ante MIDEPLAN y	Actor Mixto: es autónomo (demanda CI) en la presentación de proyectos. Es enlace (oferta	+1	Aliado	

	posteriormente oficializados Cancillería.	por	CI) y dominante cuando no sigue el proceso establecido en la norma.			
--	---	-----	---	--	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de insumos obtenidos en las entrevistas (2020).

La anterior sistematización de actores permite ubicar sus posiciones dentro del proceso de gestión de la cooperación internacional en el país, analizando aquellos que juegan un papel de rectoría y su relación con los demás enlaces de cooperación internacional entrevistados en esta investigación.

Uno de los elementos más llamativos de este análisis, se desprende en la capacidad de los actores dominantes en determinar el rumbo de los proyectos de cooperación internacional, al mantener cada uno recursos propios y facultades legales que pueden garantizar la viabilidad de un proyecto, ya que cada uno lo aprueba según el PND o la Política Exterior y se requiere de ambos para continuar.

Es decir, la rectoría se compone de dos cabezas principales que comparten objetivos comunes, por ello se consideran aliados, pero están a un nivel igualitario poder de decisión, ninguno está por encima del otro y son instituciones de naturaleza distinta. Esto conlleva a que no exista una instancia clara de solución de diferencias, poniendo en peligro el adecuado funcionamiento del modelo de gestión y que esto afecte al resto de los actores o paralice el flujo de trabajo.

Incluso, ante un escenario de rivalidad entre las instituciones rectoras, se puede generar incentivo para los enlaces de cooperación de no considerarlos útiles para alcanzar sus propios objetivos y continuar el proceso evadiendo las normas actuales. Por tanto, esto repercute en la calificación que reciben estos últimos actores como mixtos, porque tienen la capacidad de seguir o no el proceso según sus intereses y no hay mayor consecuencia en caso de no hacerlo.

En su mayoría, los actores mixtos persiguen los objetivos planteados por los entes retores y se posicionan como sus aliados ya que comprenden que es el escenario vigente. Pero este apoyo se vuelve inestable en caso de una afectación directa a sus intereses por parte de la rectoría como la no aprobación de un proyecto o la lentitud para tramitar su visto bueno.

En conclusión, el relacionamiento en cadena que existe desde el centro del subsistema de cooperación internacional (MIDEPLAN y MRREEC) hacia el resto de las integrantes (SECI) reafirma la idea de que trabajar en coordinación es necesario para que el modelo de gestión continúe vigente e inclusive mejore.

Si existe un distanciamiento o percepción de poca utilidad, incluso hasta por diferencias personales, se afecta a la totalidad del subsistema de cooperación internacional, ya que los actores tienen la posibilidad de actuar individualmente, situación que ya ha sucedido en la realidad según lo recopilado en este capítulo.

Un ejemplo de este escenario es el caso de COMEX, ya que se califica como actor neutro porque no se le puede atribuir un apoyo directo hacia los objetivos compartidos por la rectoría y el resto de los enlaces. Aunque se encuentra por ley sujeto a la relación de coordinación con las instituciones rectoras en esta materia, la realidad demuestra que esta institución tiene potestad legal en la definición de la política de comercio exterior y representación internacional directa ante actores internacionales. Para todo ello, cuenta con sus propios medios y recursos en la ejecución de sus proyectos.

Lo anterior, abre el debate sobre la viabilidad real de incluir dos actores con igualdad de poder para dirigir los asuntos de cooperación internacional sin mecanismos activos de coordinación interinstitucional.

Además, la necesidad de pensar en la actualización de la norma y volverla más robusta de manera que responda a los retos internacionales actuales, así como a los escenarios no contemplados (la desviación de actores o asuntos administrativos dentro de las instituciones) lo cual genera dispersión, pérdida de legitimidad y, por ende, de poder.

3.8 Consideraciones finales del capítulo.

Este capítulo está enfocado en conocer aquellas dinámicas y elementos que posibilitan o dificultan la existencia de esta relación de coordinación interinstitucional entre MIDEPLAN y MRREEC para gestionar la cooperación internacional.

Primeramente, se debe destacar el entendimiento de que a través de la cooperación internacional el país puede ejercer un posicionamiento internacional importante que le permita atender sus intereses nacionales para alcanzar el desarrollo, es decir:

[...] el ámbito de la incidencia de la política exterior, la cual, si bien tiene una aplicación externa, surge del contexto interno, pero tiene una doble vinculación con el exterior. Esta última vinculación se da, porque si bien, la política externa surge de la política interna del país, también el actuar en el exterior tiende a influir en las políticas internas. Ésta última reflexión, tiene ejemplos muy claros en el ámbito económico, por ejemplo, con la firma de los tratados de libre comercio y cómo éstos de alguna manera condicionan las políticas internas. Pero, se ve más claramente en el ámbito de la cooperación, donde, dependiendo de la época, se ha visto influida por los intereses de los donantes [...] (Contreras, 2018, p. 68).

Para que exista una coordinación efectiva también tiene que existir una legitimación interna por parte de los actores que ejecutan y rigen la materia. Con ello, articular la política interna y externa para que exista una motivación de actuar y, por ende, la cooperación responda a los intereses país.

Pero lo ven así si solamente se supeditan a ver la cooperación como proyecto, pero si ven la cooperación desde la óptica amplia que es, dentro de

todo su ámbito, dentro de todo su universo, se van a dar cuenta que la temática es tan rica y exquisita y que la política exterior está ahí, a la par de la cooperación internacional. O sea, uno no deja en ningún momento los temas de política exterior descuidados porque la relación es absoluta. El tema es que la persona tenga esa vocación de lectura y que las direcciones den las pautas para que los responsables de cada uno de los escritorios, más allá de los diferentes proyectos o acciones específicas de cooperación que se están realizando con otros Estados, vean este universo de temas de cooperación internacional para el desarrollo que tienen que estarse, o sea, se les tiene que estar llevando el pulso (...) (I. Elizondo, comunicación personal, 7 de octubre de 2020).

Dejar la idea de lado de la cooperación no reembolsable como única forma de cooperación es esencial para que Costa Rica pueda replantearse sus intereses y posicionamientos en la materia. Existe una claridad entre los funcionarios y funcionarias de ambas instancias que participaron en este estudio de que la cooperación internacional es un brazo, una herramienta, un aliado de la política exterior de un país. Por ende, ambas instancias (planificación y política exterior) deben ser parte de ello.

Yo creo que la cooperación tiene que tener un brazo técnico y un brazo diplomático y además creo que la cooperación tiene que tener un enfoque de desarrollo y otro enfoque de Política Exterior y no hay manera de que esos enfoques se crucen si no hay las dos instancias para ello (S. Rodríguez, comunicación personal, 15 de octubre de 2020).

Cada instancia reconoce labor y aporte al proceso de gestión dado que ambas dimensiones son percibidas por las personas entrevistadas como imprescindibles para

lograr gestionar la cooperación en un país. Ahora bien, el modelo actual en Costa Rica, la normativa vigente y los procesos establecidos, son los que primordialmente encuentran oportunidades de mejora dentro de las opiniones de quienes fueron parte de este estudio.

Es en la práctica, en la gestión, en la ejecución de políticas públicas donde los esfuerzos han surtido efectos, pero no los suficientes para replantear a nivel interno cómo se gestiona la cooperación internacional.

Uno de los principales retos que enfrenta este modelo de gestión es la falta de voluntad política para realizar cambios y robustecer la gestión de la cooperación internacional viéndola como un aliado para alcanzar objetivos nacionales.

Para Contreras (2018) existen diversas causas que afectan una política exterior estable y sólida en materia de cooperación, entre ellas se destaca que al ser país de renta media existen múltiples necesidades internas sin resolver para una cantidad de recursos limitados, la alternancia de los gobiernos afecta evidentemente las prioridades en términos de cooperación y una política exterior divorciada de la política interna. Esta última debido a la prioridad que se otorga a la región en la política exterior no se coincide con la atención que los ciudadanos y el resto de los ministerios relacionados con el desarrollo económico tienen como referentes, y por tanto como prioridad (p.85).

A pesar de que han existido intentos por reformar esta realidad, no se ha materializado, por medio de proyectos de ley, cambios significativos al sistema actual. Para apuntar a un mejor posicionamiento, la innovación en la ejecución de este modelo de gestión es necesaria si el país desea continuar siendo receptor y fortalecer su rol de oferente de cooperación internacional.

Lo primero es tener claro cuáles son los niveles de incidencia y roles que deben jugar los órganos involucrados en articulaciones más complejas. Lo segundo es precisamente cómo coordinar mejor y lograr mayores niveles de eficacia, de control sobre la cooperación y registro de los distintos flujos y recursos.

Finalmente, el tercer desafío es cómo lograr mantenerse atractivos como destino de la cooperación y cómo fortalecer la posición de oferente que aún no está plenamente consolidada (Claramunt, 2019, p. 40).

Por otra parte, a lo largo de este capítulo se ha analizado la forma en que se articulan las instituciones que gestionan la cooperación internacional y los enlaces de cooperación destacados en las oficinas especializadas del gobierno central, basado en una perspectiva desde el enfoque de las estructuras (CONEVAL, s. f.) la cual permite entender “la existencia de relaciones intencionales entre organizaciones que, al articular sus actividades, hacen posible la consecución conjunta de objetivos comunes, aunque operativamente individuales” (p. 11).

Lo anterior, ha permitido describir de manera específica la organización interna dentro de las instituciones involucradas, el proceso de gestión relativo a la oferta y demanda de proyectos, la cantidad de recursos existentes dentro del sistema, las funciones que estas entidades realizan, los procesos de coordinación existentes y, por último, un análisis de la realidad propia de los enlaces de cooperación internacional destacados en los ministerios.

Sobre la organización interna tanto de los enlaces como de los entes rectores, es posible concluir que existe una dispersión tanto en la forma organizacional en dos cabezas rectoras en la materia, como dentro de las oficinas de gobierno especializadas (enlaces de cooperación). La repercusión inmediata es la existencia de brechas institucionales marcadas entre una institución a otra, así como en la dificultad de entablar fluidas relaciones de coordinación a nivel de rectorías y entre oficinas de cooperación internacional dentro del Gobierno Central.

Dentro de las instituciones rectoras se destaca que no existe una organización que permita atender de manera homogénea las demandas de cooperación internacional por parte de las direcciones a cargo. Como consecuencia, los temas no son abordados de manera uniforme y las cargas de trabajo no son balanceadas entre instituciones y funcionarios a cargo.

Es posible incorporar procedimientos estandarizados para la gestión que mejoren la transferencia, comunicación, elaboración de información entre la rectoría.

Asimismo, en cuanto a la red de enlaces la evidencia denota una heterogeneidad en la composición de las oficinas de cooperación internacional, bajo modelos de organización distintos, dentro de los organigramas institucionales que se encuentran en constante evolución durante el periodo 2010-2018. Lo anterior, influye de manera negativa en la capacidad de respuesta por parte de estas oficinas, así como en su coordinación con los entes rectores.

En ese sentido, Lie (2011) menciona la correlación existente entre el diseño de estructuras organizativas y el aseguramiento institucional para el logro de las metas establecidas. Por lo cual, estos diseños institucionales inciden en la forma en que las instituciones a cargo pueden alcanzar los objetivos individuales y comunes, al contar con estructuras que faciliten los acuerdos y resolución de problemáticas en común.

Además, se menciona la necesidad de contemplar a la estructura organizativa como un factor relevante dentro del establecimiento de división de tareas, el cual constituye un elemento necesario para asegurar el establecimiento de relaciones de coordinación interinstitucional.

Por ende, es importante contar tanto a nivel de rectorías como a nivel de enlaces de cooperación con la generación de estructuras que aseguren mínimos comunes de organización administrativa. Principalmente, considerando los recursos necesarios para ejecutar todas las funciones, como se evidenció el acceso a recurso humano y económico dificultan que cualquier estructura organizativa y funcional se pueda ejecutar en su totalidad.

Como resultado se podría facilitar la consecución de los objetivos; así como una mayor claridad en cuanto a responsabilidades y procesos. De esta forma, reforzar las relaciones de coordinación entre los actores involucrados.

Para los temas de planificación, se evidencia un constante apego a la aprobación de proyectos de cooperación ya sea Sur-Sur, técnicos o no reembolsables. Es entendible que la aprobación y ejecución de proyectos son de suma importancia ya que son la razón de ser de la cooperación internacional. No obstante, en un tema amplio como la cooperación con diversas aristas, el establecimiento de objetivos comunes resulta necesario para que los resultados abarquen el trabajo de las dimensiones de política exterior, planificación nacional y a los enlaces de cooperación.

Si bien cada uno cumple a nivel institucional con sus metas según los objetivos de la Dirección (DCI o ACI), a nivel país en temas de cooperación internacional no se identifica una planificación integrada. Una mayor articulación permitiría que MIDEPLAN no atiende asuntos de política exterior ni MRREEC atiende asuntos de desarrollo nacional, pero ambas aporten de forma clara para que la gestión de la cooperación internacional sea eficaz.

En lo que respecta al proceso de la gestión de la cooperación internacional, es posible encontrar puntos de inflexión, especialmente ligados a la gran cantidad de actores involucrados y al requerimiento de una gran cantidad de pasos a realizar para un mismo proyecto. Esto afecta la capacidad de respuesta de todo el sistema en general, para atender lo que exige la administración de la cooperación internacional.

Uno de los elementos a considerar en el futuro es la capacidad del sistema de trabajar como una red articulada. Caracterizada por el establecimiento de objetivos individuales y colectivos por cada uno de los actores y el uso de mecanismos de comunicación que permitan entrelazar a cada una de las tareas programadas con funcionarios a cargo de los temas especializados.

La falta de una claridad sistemática por parte de los actores involucrados para el caso costarricense, riñe de manera importante con lo establecido por Lie (2011) y Jacobsen (1993) sobre la necesidad de contar con una clara división de tareas, dado que su ausencia puede aumentar “[...] la probabilidad de superposición o de zonas grises, lo que dificulta la coordinación” (Lie, 2011, p. 413).

Es por lo anterior, que ante el dinamismo en el cual se desenvuelve la discusión acerca de la cooperación internacional y las necesidades de los actores involucrados, se evidencia el uso de prácticas institucionales que se encuentran fuera de la normativa existente. Ejemplo de ello se encuentra en la negociación directa de la institución con la fuente cooperante u organismos internacionales (según sea el caso), la coordinación a nivel técnico de previo al inicio del procedimiento establecido y la no presentación de proyectos a nivel formal ante el rector interno. Son escenarios no previstos que revelan que tanto la normativa como el proceso de coordinación interinstitucional no responde a la realidad en la cual se encuentran inscritos.

Otro ejemplo de esta desconexión es el mandato de un CTCI en el Decreto Ejecutivo N°35056 pero que nunca ha sido un mecanismo efectivo para dirigir los temas de cooperación internacional. Siendo el PND u otros esfuerzos como la POLCI los que dictan parte de la ruta pero que carecen de contenido en otros temas esenciales como la coordinación en el proceso de gestión, de forma que responda a las necesidades actuales.

Del análisis MACTOR, se realiza la tipificación de los actores involucrados, sus objetivos y posiciones sobre el modelo actual. A partir de ello, se evidencia la posibilidad que se surjan escenarios como los que han sido parte de los hallazgos de la investigación.

Entonces, es meritorio prestar atención sobre el rol de la normativa y los procedimientos establecidos como elemento de cohesión para la coordinación entre el sistema de enlaces de coordinación interinstitucional y su aplicabilidad dentro del contexto en el cual se encuentra inserto. Además, las posibilidades reales por parte de las oficinas a cargo de cumplirlas a cabalidad ante las nuevas dinámicas y retos que como país se viven en materia de cooperación internacional.

Existen herramientas que pueden contribuir a mejorar este escenario potenciando las ventajas con las que ya cuenta este modelo de gestión como lo es la digitalización. Los procesos deben enfocarse en resolver necesidades para alcanzar un objetivo y no una carga que retrase su consecución. La tramitología es parte del

proceso, pero puede innovarse y existen recursos digitales que se pueden utilizar para ello, como el SIGECI.

De igual forma, la capacitación es el elemento primordial para alcanzar un verdadero entendimiento de los procesos de cooperación internacional en el país y en el exterior. La promoción de espacios que permitan conocer mejor el funcionamiento de la Cancillería y su papel dentro de este modelo puede mejorar la articulación por parte de los enlaces con esta instancia de manera que sea visto como un facilitador.

Una oportunidad en esto es la habilitación de espacios para que desde la DCI se den a conocer a los enlaces de cooperación nuevas fuentes de cooperación, nuevos esquemas vigentes, fondos de cooperación internacional aplicables. Es decir, una mayor difusión de información desde el exterior hacia Costa Rica que fortalezca el trabajo que hacen los enlaces, acercándolos a los contextos en el exterior.

Desde MIDEPLAN se puede emprender una mayor socialización de conocimiento sobre cooperación internacional hacia la Administración Pública en general. Con ello, dar a conocer no solo a los enlaces sino a las demás instancias involucradas en procesos de cooperación sobre las bondades, los retos y el trabajo que se realiza en la materia. En este espacio, el acercamiento con las jerarquías institucionales puede convertirse en un paso para evitar ocurrencias políticas que no se alineen a las prioridades nacionales.

Todo lo expuesto en este capítulo permite responder a la interrogante: ¿Bajo qué tipo de coordinación interinstitucional se desenvuelve la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica? Para el caso costarricense existe en la realidad un nivel híbrido de coordinación interinstitucional basado en las categorías expuestas (coordinación ad-hoc y coordinación sistemática de casos) por Reid (1964).

Existen en la práctica elementos de coordinación de casos, como lo es el establecimiento de relaciones de coordinación según cada proyecto de cooperación, de reglas formales y procedimientos desarrollados por las agencias, según el tipo de caso previsto.

No obstante, este nivel de coordinación no es capaz de posicionarse como un nivel consolidado para el caso costarricense, al no contar al menos con un alcance total o pleno dentro de los actores involucrados dentro del proceso de coordinación. Especialmente debido a la posibilidad de generar actividad coordinada de manera individual, para satisfacer sus propias necesidades y no las del sistema como tal.

En ese sentido, “la decisión sobre qué y cuando coordinar se deja en manos del practicante” (Reid, 1964, p. 420), lo cual puede visualizarse dentro del entramado de actores y en determinadas acciones de los entes rectores.

Para alcanzar una coordinación interinstitucional ideal, luego de plasmar todos los elementos y dinámicas señaladas en este capítulo, una de las soluciones posibles es unificar la rectoría o crear una institución nueva a cargo del tema. Seguidamente, se profundiza en las posibles rutas de acción que pueden emprenderse desde la institucionalidad nacional.

Capítulo IV: Hacia una reconfiguración de la coordinación interinstitucional en torno a la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica.

Una vez analizadas las implicaciones relativas a la coordinación interinstitucional, derivado de la normativa nacional y de las relaciones de facto existentes, se presenta la interrogante sobre cuál es el modelo de coordinación que mejor se puede amoldar al contexto costarricense tomando en consideración las dinámicas internacionales actuales como la disponibilidad de flujos de cooperación en la región.

Los capítulos anteriores evidencian la existencia de normativa nacional que exige relaciones de coordinación interinstitucional entre dos Ministerios de la República y el sistema de enlaces circunscrito a la rectoría interna y externa del país. Pero en la práctica se demuestra una legislación insuficiente y no unificada que resulta no ser aplicada en su totalidad por el cúmulo de actores circunscritos dentro de este escenario.

Esta investigación demuestra la necesidad de avanzar en al menos 6 áreas prioritarias para lograr una efectiva coordinación interinstitucional en este tema, específicamente en los temas relativos a: normativa nacional actualizada, procedimientos estandarizados, acceso a recursos humanos, financieros y tecnológicos; mecanismos de coordinación activos, organización administrativa estandarizada, así como procesos de planificación con objetivos comunes.

El trabajo por realizar en esas áreas debe articularse con las fortalezas propias del sistema encontradas a partir de las relaciones actuales de coordinación; relativas a las capacidades técnicas ofrecidas por el MIDEPLAN, a los recursos con los que cuenta Cancillería en el exterior, a los ejemplos de coordinación exitosos y ejecución de modalidades de cooperación específicas.

También es importante considerar el desarrollo de buenas prácticas establecidas de manera individual por los enlaces de cooperación en los Ministerios de la República. Todo esto puede influir en la creación de un sistema que permita una eficaz gestión de los flujos ofertados y recibidos de cooperación internacional.

La construcción del modelo actual de gestión de cooperación, aunque no nueva, se basa en la necesidad por parte de la Administración Pública de “[...] encontrar alternativas para generar una forma de gobierno más coherente y eficaz” (CONEVAL, s. f., p. 11). Para ello es necesario la puesta en práctica de relaciones entre distintas agencias de gobierno, las cuales conllevan por sí mismas al mantenimiento constante de estrechos vínculos que permitan fomentar la eficacia de los procedimientos y resultados esperados.

Para el contexto costarricense y en particular para el tema de la cooperación internacional, se refleja la necesidad por parte de la Administración de remozar la forma en que se coordina el trabajo. Específicamente mediante la revisión de la norma, los procesos que conforman el sistema, los actores involucrados y los recursos con los que las entidades participantes cuentan.

Asimismo, se debe contemplar bajo un mismo enfoque las dimensiones de Política Exterior (especialmente ante la incursión del país como fuente cooperante) y de desarrollo nacional dentro de una misma dinámica coordinada, por parte de las instituciones nacionales a cargo. Una nueva visión debe potenciar la eficacia de la cooperación (en ambas vías) y ejercer de manera más activa el concepto ampliado de la cooperación internacional. Por ejemplo, incorporando participación de agentes privados, organizaciones civiles y organizaciones no gubernamentales.

Por lo tanto, este capítulo genera una propuesta con los elementos básicos a considerar para la reformulación del proceso de gestión de la cooperación internacional en el país. Esto se realiza tomando como base las relaciones de coordinación existentes, los retos que se enfrentan a partir de la disponibilidad de fondos y al contexto país que se circunscribe a este trabajo.

En la misma línea, se considera oportuno que el Estado costarricense tome una decisión de política pública relativa a la cooperación internacional en el país, que facilite y unifique al universo de actores involucrados (más allá de la dicotomía existente entre Cancillería y MIDEPLAN).

Cualquier política pública que se emprenda debe fortalecer las relaciones de coordinación que existen entre los enlaces de cooperación y las instituciones rectoras; modernizando desde diversos ángulos, la forma en que se gestiona esta temática.

Así las cosas, en el marco de una posible reformulación en este tema, se considera que el Estado Costarricense tiene, cuando menos, tres opciones a saber: a) mantener las dinámicas actuales de coordinación interinstitucional (mantenimiento del estado de las cosas actuales); b) el establecimiento de reformas parciales que mejoren o faciliten las dinámicas actuales y; c) la reformulación total del sistema de gestión de la cooperación internacional.

Primeramente, mantener el escenario actual, sin realizar modificaciones a la forma en que se gestiona la cooperación internacional actualmente, evidencia características propias del neo institucionalismo histórico y que permiten explicar por qué las instituciones no generan cambios o se mantienen estáticas en el tiempo. Con base en esta teoría, se explica brevemente este escenario.

Según Hall y Taylor (1996) las instituciones tienden a mantener equilibrios producto la dependencia hacia el pasado, que solamente es alterada por coyunturas muy específicas o alternaciones exógenas

Su permanencia en el tiempo se debe a la contribución en la solución de problemas sociales, lo que las vuelve más estable. En otras ocasiones, transformar una institución no es tan sencillo debido a las implicaciones externas derivadas de ello, por lo que es mejor continuar igual. Por otra parte, algunas instituciones son tan convencionales que no se cuestionan, por ende, no se plantea con tanta facilidad su reforma. Finalmente, las instituciones mismas condicionan los aspectos para que los individuos emprendan reformas, por lo que un cambio radical implica más costos que beneficios (Hall y Taylor 1996).

Esta condicionalidad para realizar cambios por parte de las instituciones se ejemplifica en la creación de una nueva ley o reforma a la gestión de la cooperación

internacional, ya sea para crear una Agencia o cambiar aspectos de la ley de planificación nacional.

La propia institucionalidad vigente establece que para realizar este cambio institucional se deban iniciar negociaciones, discusiones, toma de decisiones en diferentes espacios y llevarlas a la corriente legislativa para su aprobación vía ley. Este proceso requiere la intervención de múltiples actores con sus propias posiciones e intereses.

Asimismo, la repercusión final sería un cambio sustancial en términos administrativos, financieros y de poder. Todo ello implica costos y riesgos que pueden no ser beneficiosos para todas las partes, por lo tanto, un escenario seguro puede ser continuar igual.

Lo anterior, considerando que el modelo actual de la gestión de la cooperación internacional sí genera resultados en la actualidad, pero que pueden ser potenciados por sus propios actores. Los cuales, en la actualidad exigencia mayor o fuerza externa latente que obligue a generar un cambio en las instituciones.

Es ahí donde se identifica la dependencia al pasado, expuesta por los autores, para implementar cambios en las instituciones, ya que las mismas se han constituido de una forma que condiciona las posibles iniciativas para realizar cambios estratégicos en las instituciones. Es decir, hay más costos que incentivos. Por lo que se hace más viable modificarlas según momentos específicos en partes específicas, como ha sucedido con la norma en la materia de interés.

(..) hay poca variación en el tiempo y un efecto relativamente limitado del voluntarismo político, de las ideas en su funcionamiento, salvo en situaciones excepcionales en las cuales se abren ventanas de oportunidad o *policy windows*.

(...) En la perspectiva estratégica, las instituciones duran gracias a un equilibrio de Nash, un punto en el cual cualquier conducta de desviación tiene un costo

mayor a una conducta de conformismo, lo que preserva el grupo o la composición del grupo (Fontaine, 2013, p. 4).

Sin embargo, considerando el carácter propositivo de la investigación, se apunta a explorar otras posibles vías; aspirando a escenarios más eficientes que respondan a las realidades actuales.

En la medida en que sean más eficientes las instituciones, determinaran la gobernabilidad y por ende mejoraran los niveles de equilibrio y desarrollo económico de los países. Por el contrario, si son ineficientes, generaran estancamiento y su proceso de gobernabilidad estará marcado por la anarquía y desestabilización y su desarrollo será muy bajo (Meléndez & Maldonado, 2014, p. 81).

Aunque no se está en frente de un escenario totalmente ineficiente, tras haber esbozado los elementos y las dinámicas actuales en la gestión de la cooperación, no se puede concluir en que se está frente al mejor escenario institucional posible. Se requiere entonces, “proveer un marco institucional que permita actuar en un mundo en el que se conjugan grandes desequilibrios con enormes posibilidades” (CEPAL, 2018, p. 13).

Con el objetivo de plantear una posible decisión para que el país gestione de una manera más eficiente y coordinada la cooperación internacional, este desarrollo capitular atiende los puntos b (reforma parcial) y c (reforma total) aportando a la situación descrita a lo largo de este trabajo de investigación.

4.1 Experiencias internacionales

Antes de mirar hacia dónde debe apuntar el país, se considera necesario mirar hacia alrededor y analizar las experiencias que diversos países de la región han implementado en esta materia.

La región latinoamericana presenta una confluencia de particularidades propias, que demuestran una serie de diseños institucionales desarrollados ante problemas como los que también se enfrentan dentro del contexto costarricense.

En ese sentido, “América Latina es la región con el mayor porcentaje de países incluidos en la categoría de PRM” (Negrón, 2009, p. 57) , siendo la excepción países como Haití, el resto de la región ubicada mayoritariamente dentro de la categoría.

Lo anterior, ha desembocado que desde los años 2000, los flujos de cooperación internacional en la región hayan disminuido a niveles históricos para los PRM, al verse disminuida la cantidad de recursos que se captan y la incursión de diversos países de la región en la generación su propia oferta de cooperación (CEPAL, 2012).

A pesar de esta realidad, en la región, persisten un conjunto de condiciones como falta de inclusión social, acceso al empleo, brechas de género, desigualdad en ingresos, generación de capacidades productivas e institucionales, que perpetúan condiciones estructurales de pobreza en la región.

Como respuesta a lo anterior, se han establecido una serie de arreglos institucionales, especialmente durante la última década, enfocados en la forma de gestionar los flujos de cooperación internacional. El siguiente cuadro contiene resumen de los diseños institucionales en la región latinoamericana sobre este tema:

Cuadro 8: Comparación del diseño institucional de la cooperación internacional en países latinoamericanos.

País	Tipo de institución (es) rectora (as)	Relación jerárquica	Nombre de la (s) institución (es)	Año de Creación.	Autonomía garantizada por ley.	Tipo de Jerarca
Brasil	Agencia de Cooperación	Ministerio de Relaciones Exteriores	Agencia Brasileña de Cooperación	1987	Ninguna. Unidad dentro del Ministerio.	Director.
Chile	Agencia de Cooperación	Presidencia de la República, por medio del MRREEC	Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID)	1990	Entidad descentralizada, personalidad jurídica y patrimonio propio.	Director Ejecutivo con rango de embajador. Consejo Directivo.
Perú	Agencia de Cooperación	Ministerio de Relaciones Exteriores	Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)	2002	Entidad con autonomía técnica, económica, presupuestal y administrativa. Personería jurídica propia.	Director Ejecutivo Consejo Directivo
Uruguay	Agencia de Cooperación	Presidencia de la República	Agencia Uruguay de Cooperación Internacional	2010	Entidad desconcentrada, autonomía técnica	Director Ejecutivo Consejo Ejecutivo.
Colombia	Agencia de cooperación.	Presidencia de la República.	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC)	2011	Entidad descentralizada, personería jurídica, autonomía administrativa y financiera propia.	Director General Consejo Directivo.
México	Agencia de Cooperación	Secretaría de Relaciones Exteriores	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo	2011	Entidad con autonomía técnica y de gestión.	Director Ejecutivo Consejo Consultivo.

El Salvador	Agencia de Cooperación	Presidencia de la República	Agencia de El Salvador para la Cooperación Internacional	2020	Entidad con autonomía funcional.	No establecida en la normativa.
-------------	------------------------	-----------------------------	--	------	----------------------------------	---------------------------------

Fuente: Elaboración propia a partir de normativa internacional analizada.

De esta manera, queda claro que durante el periodo 2000-2020 ha existido en la región, una ola de creación de agencias de cooperación internacional en los países analizados, con excepción de los casos chileno (1990) y brasileño (1987). Además, tal y como se puede observar en el cuadro, El Salvador se constituye como el caso más reciente en la creación de una entidad que aglutine la cooperación internacional en este país centroamericano, creando en el año 2020 la Agencia de El Salvador de Cooperación Internacional.

Para el caso costarricense, la creación de una Agencia de Cooperación no es un tema nuevo en la discusión técnica y política, sino que más bien ha surgido como una temática que emana desde las mismas rectorías, así como la red de enlaces de cooperación internacional. Situación similar sucede en la República de Panamá, donde la idea de la creación de una entidad centralizada de la cooperación internacional se viene discutiendo desde el año 2011 por las autoridades de dicho país (Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, 2011).

En cuanto a las experiencias internacionales de la región latinoamericana, es posible entender la confluencia de una serie de factores que determinan la composición propia de cada una de las instancias responsables de la gestión de la cooperación internacional en sus propios países, los cuales determinan la naturaleza y alcance de estas. Dentro de los aspectos más relevantes, se puede mencionar:

- La organización de las agencias de cooperación analizadas incorpora de manera general la búsqueda de objetivos relacionados con la planificación de programas, manejo administrativo, coordinación de proyectos, ofrecimiento de becas, negociación y representación internacional, entre otros.

- La estructura jerárquica de las agencias seleccionadas en el Cuadro 8, demuestra que estas agencias premian la dirección por parte de un funcionario ejecutivo a cargo de la representación oficial y administrativa. Le sigue un Consejo Directivo con capacidades de dirección en los temas relacionados con cooperación internacional, así como a nivel de planeación y emisión de directrices generales.
- La composición de los consejos varía entre los países consultados, desde una organización ligada a la Presidencia de la República (como el caso colombiano), Ministerio de la Defensa, Ministerio de Planificación, Ministerio de Relaciones Exteriores, así como la totalidad de los Ministerios de la República (caso AMEXCID), los cuales tienen dentro de su estructura capacidad de voz y voto dentro del consejo.
- Se destaca la articulación de sistemas de nacionales de cooperación internacional (como el caso chileno) en donde se busca articular las acciones de cooperación con actores estatales (como es el caso de los Ministerios de la República) hasta actores privados.
- En cuanto a la autonomía con la que cuentan este tipo de organizaciones, la mayoría de las agencias analizadas se caracterizan por ser entes descentralizadas, con personalidad jurídica propia, autonomía funcional-administrativa y, en algunos casos, con capacidad de poder manejar su propio presupuesto (Perú, Colombia y Chile).
- Por último, es importante destacar que se visualiza de manera general algún grado de integración por parte de los Ministerios a cargo de la planificación nacional. Se incluyen ya sea a partir de su integración por parte de los Consejos Directivos que forman parte de las agencias, mediante la articulación de la Política Nacional de Cooperación con el Plan de Desarrollo Local o mediante su integración por medio de Consejos Consultivos junto a los demás Ministerios de su país.

Por lo tanto, se vislumbran tres elementos importantes para un modelo de gestión de la cooperación internacional: estructuras institucionales sólidas, garantías de

autonomía operativa y articulación de los actores involucrados (Ministerios de la República).

La evidencia latinoamericana, demuestra la tendencia de contar con estrategias de coordinación interinstitucional por medio de las oficinas, entidades, direcciones o agencias que gestionan la cooperación internacional dentro de sus propios países, al ser este una temática que por su naturaleza involucra a actores en todo nivel.

4.2 Posiciones sobre la posible creación de una agencia de cooperación internacional.

A partir de las dinámicas identificadas en el capítulo anterior sobre la realidad de la gestión, se presenta la posibilidad de unificar la rectoría de la cooperación. En la discusión de su viabilidad en el corto o largo plazo, una de las posibles vías es la creación de una Agencia de Cooperación Internacional en el país. Una instancia que permita una única rectoría de la cooperación.

Lo que prosigue a esta propuesta y ha sido objeto de debate es: ¿cuál es la mejor forma de unificar la rectoría y cuál institución debe estar a cargo?

Diversos proyectos de ley se han formulado sobre esta temática, sin que exista en la actualidad un consenso sobre cómo debe articularse la creación de una Agencia de Cooperación Internacional (Méndez, 2020). Dichas propuestas se han caracterizado por la creación de una entidad que administre de manera unificada la cooperación internacional en el país, variando entre ellas en cual institución nacional recae la rectoría definitiva¹⁰.

Durante la Administración Solís-Rivera (2014-2018), el MRREEC elaboró la propuesta más reciente para la creación de una agencia de cooperación (Avendaño,

¹⁰ Estos niveles de discusión sobre la creación de una Agencia de Cooperación Internacional se han gestado a nivel interno en diferentes momentos en las instituciones rectoras. No obstante, ninguna de estas propuestas ha alcanzado la presentación en la corriente legislativa.

2016). Mediante un proyecto de ley la institución se propuso ordenar el marco jurídico institucional en la materia.

Este proyecto pretendía responder a los nuevos desafíos que enfrentaba el país, relativos a la integración de Costa Rica como miembro a la OCDE y la búsqueda de un modelo más flexible. Se contemplaba la posibilidad de participación de actores privados y existencia de recursos financieros propios para asegurar un mejor involucramiento del país en proyectos de cooperación sur-sur o triangular.

Nosotros propusimos que eso tenía que estar integrado por el Ministerio de Hacienda, por MIDEPLAN y por Cancillería, con un Consejo rector inclusive a nivel presidencial. Avanzamos mucho [...] participé en muchas reuniones para ordenar todo ese panorama, inclusive la propuesta, estaba enfocada en crear un ente público no estatal que generara sus propios recursos, que le diera, por lo tanto, mucha independencia administrativa, operativa, funcional y económica (M. González, comunicación personal, 9 de octubre de 2020).

Esto se relaciona con lo indicado por Alonso (2013) donde se habla de modelos de trabajo más flexibles y adaptados a las nuevas realidades de los esquemas de cooperación entre los países desarrollados y los de renta media alta:

[...] en la cooperación con países de renta media está convocada una pluralidad de actores, muchos de ellos de carácter especializado que no han formado parte tradicional de los sistemas de cooperación. Esta diversidad de actores propicia la búsqueda de relaciones de trabajo menos verticales y jerárquicas, en beneficio de otras de carácter más horizontal y de red; al tiempo que la agencia oficial de desarrollo debiera pasar de ser una proveedora de servicios y de financiación, para convertirse en una institución mediadora, capaz de identificar actores, tejer

alianzas y generar los incentivos para el trabajo en común(J. A. Alonso, 2013, p. 45).

No obstante, este proyecto de ley no fue presentado ante la Asamblea Legislativa, el contexto político y económico del momento, medió para que esto no sucediera, según lo indicado por el exjefarca de la institución. Luego de este intento, no consta la promoción de una nueva iniciativa por parte de la Administración dentro de la corriente legislativa.

Además, es importante destacar que, según lo comunicado por parte de las personas entrevistadas, este documento contemplaba a esta nueva instancia gestora de la cooperación en el país, como una entidad adscrita a Cancillería. Su creación conllevaría al establecimiento de relaciones de coordinación entre la agencia que se pretendía crear y las demás oficinas técnicas de gobierno.

Yo creo que la solución a eso es repensar como es que tiene que materializarse la institucionalidad de Cooperación Internacional en Costa Rica para que todos esos actores, porque al final es un tema multi actor, puedan armonizarse en una institución que yo considero que debería ser una Agencia y que de alguna manera eso podría dirimir el tema de los traslapes temáticos o de rol actuales (I. Elizondo, comunicación personal, 7 de octubre de 2020).

De esta manera, el principal actor que impulsó la creación de una Agencia de Cooperación Internacional durante el período mencionado fue la Cancillería, quien lideró este proceso con la participación de las instituciones involucradas como MH y MIDEPLAN. En este último ministerio, existe una visión más enfocada en analizar si realmente la agencia solucionaría los problemas de coordinación o comunicación actuales, esto según lo comunicado por el personal del ACI que colaboró en la investigación.

Las Agencias de Cooperación son muy útiles, pueden ser muy útiles para la gestión y para recursos, pero no aseguran la visión dinámica, conjunta y entrelazada del desarrollo y de la política exterior(S. Rodríguez, comunicación personal, 15 de octubre de 2020).

Esta investigación convoca a identificar las posibles soluciones para los retos de coordinación interinstitucional reconociendo que la cooperación internacional, por su naturaleza y definición, implica una multiplicidad de temas y de actores.

Con el fin de trabajar en las iniciativas y proyectos de cooperación, se considera que deberán existir los mecanismos para una adecuada coordinación entre los actores técnicos especializados y la rectoría: “Pero uno sabe que el tema de la mejora de la gestión no es en términos estructurales, usted puede tener la mejor agencia, pero si usted no hace modificaciones que coadyuven a la gestión, es mejor repensarlo”(J. C. Fonseca, comunicación personal, 21 de octubre de 2020).

Sobre una nueva formulación del modelo de gestión, uno de los principales hallazgos de las entrevistas realizadas, es que los esfuerzos han girado alrededor de la definición de la rectoría (Ministerio de la República a cargo) y sobre la posible creación de una nueva institución a cargo.

No obstante, la discusión técnica – política, no han contemplado la normalización de los procedimientos de coordinación interinstitucional ni tampoco, la solución a las dificultades que enfrentan los enlaces institucionales. Por ejemplo: acceso a recursos financieros para la participación en proyectos de cooperación, organización interna de las oficinas de cooperación internacional en los ministerios, las limitaciones de la norma actual y acompañamiento activo para todos los actores involucrados, entre otros.

Entonces ha habido esfuerzos de Cancillería, de MIDEPLAN de tratar de pensar cuál es ese rol, cuál es esa ruta, pero de manera conjunta y a nivel país no hemos hecho ese ejercicio para definir por donde seguir, si seguir con una Agencia, si

seguir con un ministerio, si seguir así como estamos cada quien, con sus responsabilidades, si ajustar la ley actual para actualizarla a las circunstancias, o no sé otros esquemas (Ó. Méndez, comunicación personal, 13 de octubre de 2020).

Con base en las dificultades señaladas, el Banco Islámico de Desarrollo (IsDB por sus siglas en inglés) ha establecido los pilares esenciales para un adecuado ecosistema de la cooperación, priorizando sur-sur y triangular. Según el ente, la existencia de un marco institucional integral es uno de ellos, por lo cual es una aspiración que no puede omitirse o descartarse en un modelo futuro de gestión de la cooperación en el país.

Independientemente de cómo se diseñan los marcos institucionales de la CSS y CT, los países en desarrollo se beneficiarían de tener un marco institucional integral para las iniciativas de CSS y CT en relación con sus estrategias nacionales, incluso para la cooperación regional y subregional (IsDB, 2019, p. 14).

Los otros pilares identificados por este organismo son voluntad política, la estrategia nacional de CSS y CT, las bases de información, los actores interconectados, el mecanismo de financiamiento y de gestión misma.

Tomando en consideración estas posiciones y a partir de todo lo abordado en el presente trabajo de investigación, es importante vislumbrar algunos elementos contextuales que debe contemplar cualquier propuesta de reformulación de la gestión de la cooperación internacional.

Sin duda, el país ya no puede pensarse como receptor neto de la cooperación internacional. Las acciones para generar un cambio o replanteamiento deben guiarse a fortalecer la cooperación sur-sur y triangular. Esto no elimina el propósito de continuar

posicionando las necesidades país a través de la evidencia empírica donde aún se pueden negociar recursos no reembolsables o en mejores condiciones crediticias.

Aludiendo al contexto internacional, la Declaración de París, emitida en el año 2005, sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, emitía los principios sobre los cuales se debe basar las relaciones de cooperación entre los países. Su objetivo es una mejor eficacia en el uso de los recursos, así como mayor transparencia. Resumidos estos principios rectores serían según la OCDE (2005):

- Apropriación: Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.
- Alineación: Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.
- Armonización: Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.
- Gestión orientada a resultados: Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados.
- Mutua responsabilidad: Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.

Para el año 2019, la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur¹¹ señalaba recomendaciones en las cuales los países miembros deben fortalecer a nivel interno para mejorar la participación en CSS y CT, aportando en mejores esquemas de trabajo que fortalezcan la eficacia de la cooperación. De mayor interés para este trabajo, en ese documento se alienta a los países en desarrollo:

- “(...) a que adopten o refuercen políticas nacionales a fin de promover la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, y a que aumenten la capacidad de los mecanismos nacionales y subnacionales de coordinación según proceda,

¹¹ La primera fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo de 1978, en la que se aprobó el Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo.

a fin de mejorar la coordinación de las políticas, el intercambio de conocimientos, experiencias adquiridas y buenas prácticas, y la adaptación de esas prácticas (...)” (Artículo 24 inciso g).

- “(...) a que elaboren sistemas propios para evaluar la calidad y los efectos de los programas de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular y mejorar la recopilación de datos a nivel nacional con el fin de promover la cooperación en la elaboración de metodologías y estadísticas con tal fin (...)” (Artículo 25).
- “(...) a que continúen el intercambio de información y conocimientos y el aprendizaje mutuo a partir de las diversas experiencias de la cooperación triangular y a que se aprovechen al máximo sus ventajas comparativas, el intercambio de conocimientos, el aprendizaje conjunto y la elaboración coordinada de soluciones en la esfera del desarrollo”. (Artículo 28 inciso d).
- “(...) mejorar la eficacia de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular aumentando la rendición de cuentas mutua y la transparencia, de conformidad con los planes y las prioridades nacionales de desarrollo” (Artículo 29).
- “(...) a que establezcan o refuercen mecanismos coordinados a nivel subnacional, nacional, regional y mundial para aprovechar los conocimientos especializados y otros recursos de las alianzas de múltiples interesados en apoyo de las iniciativas de cooperación Sur-Sur y de cooperación triangular para cumplir la Agenda 2030” (Artículo 31 inciso a).
- “(...) movilicen más recursos y de que se logre la participación especialmente del sector privado en iniciativas de cooperación Sur-Sur y de cooperación triangular en pro del desarrollo sostenible. (Artículo 31 inciso c).

Estos consensos internacionales sobre los cuales se deben basar las relaciones de cooperación no distan de la realidad y de los retos que debe superar Costa Rica. Para cualquier modelo de gestión de la cooperación internacional que se piense implementar se deberá incorporar la dimensión de eficacia en la articulación institucional, las políticas públicas, proyectos de cooperación y acción exterior.

Todas las aristas que se deben contemplar para gestionar la cooperación internacional, llevan a entenderla como “una cooperación compleja, capaz de convocar

a una pluralidad de actores, de apelar a instrumentos que van más allá de la ayuda, de establecer relaciones de trabajo más horizontales y cooperativas y de trabajar por una agenda que incorpora la lucha contra la pobreza extrema, pero que integra otras dimensiones del desarrollo” (J. A. Alonso, 2013, pp. 45-46).

Esas características, relacionadas con la interdependencia compleja, dan luces sobre los posibles cambios que puede emprender el modelo costarricense que actualmente no está incorporando. Seguidamente, se desarrollan propuestas de cambio institucional para una coordinación interinstitucional efectiva y una gestión eficaz de la cooperación internacional que corresponda con las características descritas.

4.3 Propuestas para la reformulación de la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica.

Luego de conocer la realidad latinoamericana, las posiciones sobre una agencia de cooperación y el contexto al cual debe responder un nuevo modelo de gestión, se establecen las posibles rutas que el país puede tomar para potenciar las relaciones de coordinación interinstitucional existentes.

Tal y como lo menciona Molano (2012) “hoy más que nunca la rapidez y el dinamismo con el que avanza el mundo le exigen al estado nuevos modos, procedimientos, esquemas y estrategias para cumplir sus labores” (p.23). Por lo cual, es necesario plantear dentro este nuevo contexto, una nueva modalidad en que se pueda potenciar la forma en que se gestiona la cooperación internacional, de cara a los próximos 20 o 30 años.

Inicialmente, es oportuno replantear una gestión de la cooperación internacional siguiendo al menos cinco áreas estratégicas: la reformulación de la normativa nacional, gestión de la cooperación internacional, establecimiento de nuevos mecanismos de coordinación, capacitación y sensibilización; y por último la articulación de una política nacional en la materia.

Ante la inherente relación existente entre la coordinación interinstitucional y la cooperación internacional, cualquier escenario planteado en esta investigación debe contemplar el establecimiento de nuevas relaciones entre los entes rectores y las oficinas especializadas dentro del gobierno central.

Es así como se desarrollan dos posibles escenarios de acción, en primera instancia la generación de un nuevo modelo concentrado para la gestión cooperación internacional (reforma total), y otro enmarcado hacia el remozamiento del actual sistema de gestión (reforma parcial).

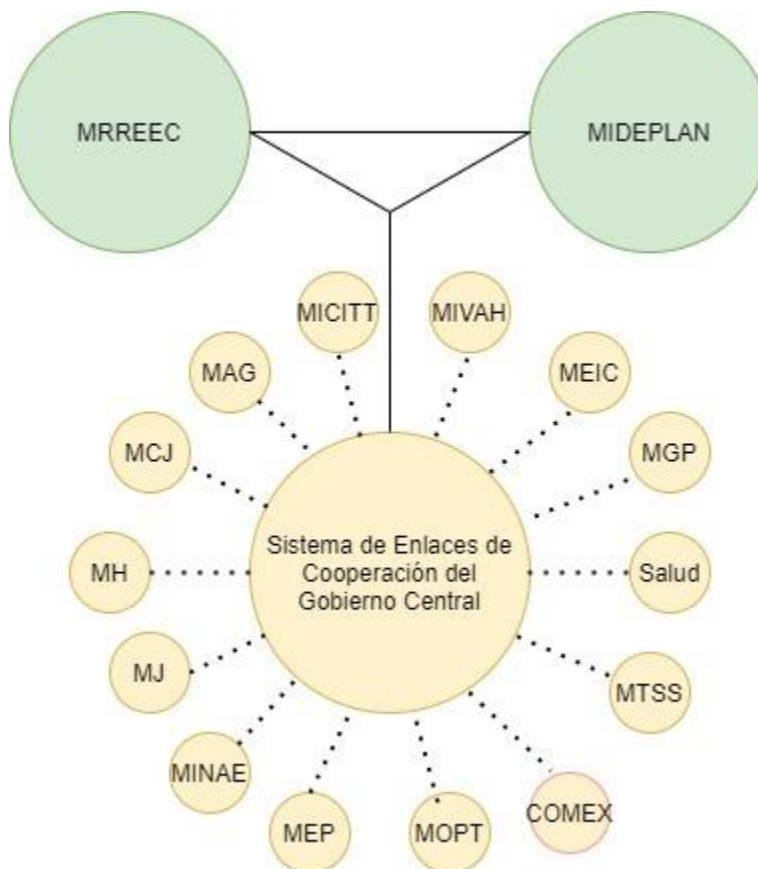
4.3.1 Un modelo concentrado de la gestión de la cooperación internacional.

Ante los retos expuestos sobre la forma en que se gestiona la cooperación internacional en el país, es necesario concentrarse hacia la búsqueda de una nueva normativa nacional que agrupe y potencie la capacidad de gestión de la cooperación internacional.

El PIFCSS (2020) señala que una de las medidas necesarias para enfrentar los retos de la coordinación interinstitucional en la región, parte de la necesidad de “revisar la normativa vigente y buscar armonizar procesos entre institución rectora y sectoriales para evitar competencias duplicadas o inclusive contrapuestas” (p. 30)

Esto concuerda en el caso de costarricense, ya que la normativa vigente se compone de una constelación de leyes y reglamentos, que se han desarrollado a partir de coyunturas específicas y corresponden a la atención de problemas evidenciados dentro de la práctica diaria. Como resultado esta normativa no responde a procesos de planificación estratégica que aborden la temática en su totalidad y con una visión hacia el futuro.

Figura 13: Organización actual del modelo de gestión de la cooperación internacional en Costa Rica.



Fuente: Elaboración propia

Para responder a esta falta de norma integrada y estratégica, la Administración Pública puede apuntar a la formulación política pública que unifique a corto-mediano plazo, la forma en que se gestiona la cooperación internacional.

Una posible propuesta, es contar con una Agencia Costarricense de Cooperación Internacional (ACCI) que permita administrar de una manera más fluida tanto la oferta como demanda de proyectos de cooperación en el país.

En esa nueva instancia, hay elementos que considerar a mediano plazo: la construcción de una legislación nacional relativa a la cooperación internacional y a la creación de la agencia de cooperación internacional, la creación de un fondo nacional

de cooperación, así como el contexto sociopolítico que se enmarca en la creación de una nueva entidad nacional.

4.3.2 Proceso de creación de una agencia de cooperación internacional

La creación de una agencia que aglutine la forma en que se administra la cooperación internacional en el país, se desprende de la necesidad de hacer frente a los constantes retos que esta materia exige.

Por lo tanto, la formulación de política pública debe enfocarse en proyectar la creación de una instancia que pueda responder a los desafíos actuales y futuros del país. Específicamente ante una demanda de recursos creciente, pero con pocas posibilidades de financiación externa (por los indicadores económicos del país) y un creciente posicionamiento de Costa Rica como oferente de proyectos de cooperación.

Analizando los distintos arreglos institucionales relativos a la creación de entidades públicas, es importante mencionar que una institución de este calibre necesita, por su naturaleza y funciones a cargo, de un importante grado de autonomía de tipo administrativa, técnica, económica y presupuestaria.

Lo anterior, con el fin de asegurar que la entidad pueda mantener independencia en cuanto a su organización administrativa y técnica para garantizar su capacidad de fijar presupuestos anuales. También requiere de autonomía de índole económica que le permita su pleno funcionamiento, la posible puesta en práctica de un fondo de cooperación internacional en el país y la capacidad de emprender operaciones de crédito en el exterior (derivado de proyectos de cooperación internacional).

El grado de independencia que tendrá una organización como una Agencia de Cooperación, impactará sobre la capacidad de esta instancia para mantener una oportuna gestión de la cooperación internacional, los actos que emita y el apoyo que le pueda brindar a los Ministerios de la República.

Luego de analizar las posibles opciones relacionadas a un modelo jurídico que permita los grados de autonomía y capacidad ejecutiva necesarios para este fin, se destaca el papel de la “entidad pública no estatal” como una figura que se relaciona con “entes que están y actúan al lado del Estado, colaborando con él en la satisfacción del interés general, pero constituyendo administraciones separadas entre sí” (MIDEPLAN, 2001, citado en MIDEPLAN, 2010, p. 14).

Esta figura ha sido utilizada de manera exitosa en diversas instancias que apoyan a otras instituciones públicas, como lo es el caso de la Promotora Costarricense de Comercio Exterior (PROCOMER) en áreas relativas a la coordinación, diseño de programas, administración de bienes, seguimiento de estadísticas, asesoría técnica y financiera, diseño y coordinación de programas, entre otros (Ley 7638, 1996).

En consecuencia, el escenario número uno de esta investigación propone la conformación de una Agencia de Cooperación Internacional, bajo la figura de entidad pública no estatal, sujeta a las directrices emitidas del MRREEC. Ese Ministerio definirá junto a otras instituciones públicas pertinentes los elementos necesarios para su articulación con el Plan Nacional de Desarrollo.

Esta posición se basa en que la cooperación internacional es un elemento propio de la Política Exterior en el país que permite su posicionamiento internacional y para la consecución de objetivos nacionales requiere apoyarse en una instancia que apoye, asesore y gestione de manera técnica la cooperación internacional. Su labor no puede dejar lado parámetros establecidos de la política nacional de desarrollo.

La visión de una Agencia de Cooperación Internacional debe posicionarse como una oportunidad país para el reposicionamiento de la política exterior en la región y en escenarios internacionales como en la OCDE.

Como parte de la formulación de esta nueva entidad pública no estatal, se proponen primordialmente las siguientes funciones:

- a. Coadyuvar al cumplimiento de los objetivos nacionales de cooperación internacional establecidos en la Política Nacional de cooperación

- b. Concertar, coordinar y estimular las acciones de cooperación en las instituciones y entidades de la Administración Pública.
- c. Asesorar al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en el ámbito de su competencia sobre convenios de cooperación internacional.
- d. Apoyar y dar seguimiento, en coordinación con las instituciones cooperantes que correspondan, a la ejecución de las políticas y acciones de cooperación internacional de conformidad con la Política Nacional de Cooperación Internacional vigente.
- e. Generar procesos de evaluación y supervisión de los proyectos de cooperación internacional dentro y fuera del país, para su presentación ante las instancias correspondientes.
- f. Celebrar, con la participación de las instancias competentes del MRREEC, convenios con los gobiernos locales, universidades e instituciones de educación superior e investigación, pertenecientes al sector público, para la realización de acciones de cooperación internacional.
- g. Celebrar, con la participación de las instancias competentes del MRREEC, convenios de colaboración con agencias de cooperación internacional de otras naciones para realizar acciones conjuntas en terceros países con menor desarrollo relativo.
- h. Administrar, como parte de sus funciones, el registro centralizado de los recursos de cooperación internacional recibidos y ofertados a través de proyectos de cooperación, en manera conjunta al MIDEPLAN.
- i. Promover, con la participación de las instancias competentes del MRREEC, MIDEPLAN y Ministerio de Hacienda, la constitución de un fondo para el financiamiento de las acciones de cooperación internacional y de los programas específicos consignados en acuerdos y convenios.
- j. Determinar los planes y programas de cooperación internacional que se requieran para dar cumplimiento a las políticas de desarrollo del gobierno, aprobar y coordinar los proyectos correspondientes.
- k. Promover, patrocinar, administrar convenios de estudios y programas de becas de formación, capacitación para costarricenses en el extranjero.

Por otra parte, con el fin de comprender la forma en que eventualmente se organizaría la Agencia Costarricense de Cooperación Internacional (ACCI), es necesario entender que requerirá tres niveles básicos de trabajo articulado para cumplir los fines generales de la organización.

Al analizar las experiencias internacionales se evidencia una tendencia hacia la articulación organizativa mediante una persona encargada de la Dirección General de la Agencia de Cooperación y un Consejo Directivo. Este órgano colegiado da seguimiento y supervisión a las acciones de la Dirección General, además emite las líneas generales de trabajo.

Asimismo, tal y como sucede con la AMEXCID o el Sistema Nacional de Cooperación Internacional en Colombia, es necesario dentro del contexto costarricense agrupar, a todas las instancias ministeriales en un Consejo Consultivo, que se establece como un mecanismo para agrupar a todos los actores involucrados de la cooperación internacional destacados en los Ministerios de la República.

El propósito de esta figura es crear bajo la línea del consenso, propuestas para el desarrollo de la política nacional de cooperación internacional desde una visión global y articulada que atienda las principales líneas de la Política Nacional de Desarrollo.

En resumen, la ACCI contemplaría la inclusión en la normativa de tres formas de organización a saber: la Dirección General (representación y jefatura técnica y administrativa), el Consejo Directivo (órgano colegiado de supervisión y emisión de política pública) y el Consejo Consultivo (entidad auxiliar para la Agencia).

Para la figura de la Dirección General se proponen las siguientes funciones:

- a. Representar a la Agencia Costarricense de Cooperación Internacional a nivel nacional e internacional, junto al MRREEC, en temas ligados a su competencia en concordancia con la política nacional de cooperación y a la política exterior del país.
- b. Organizar la estructura administrativa de la Agencia Costarricense de Cooperación Internacional de acuerdo con la normativa costarricense, según las

necesidades propias de la Agencia y bajo previa aprobación del Consejo Director.

- c. Administrar los recursos humanos, financieros, físicos y materiales para el desarrollo de las funciones de la Agencia.
- d. Establecer los mecanismos necesarios para el cumplimiento de los objetivos nacionales de cooperación internacional establecidos en la Política Nacional de Cooperación Internacional.
- e. Promover acciones de cooperación internacional, por medio de sus oficinas y departamentos a cargo, en la Administración Pública.
- f. Asesorar por medio de sus oficinas técnicas, al Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de cooperación internacional.
- g. Apoyar y dar seguimiento a la ejecución de políticas y acciones de cooperación internacional a instituciones públicas y entidades cooperantes extranjeras.
- h. Evaluar, por medio de sus oficinas técnicas, a los proyectos de cooperación vigentes para su implementación dentro de territorio nacional y en el extranjero.
- i. Celebrar convenios, con instituciones públicas descentralizadas e instituciones públicas que permitan la realización de actividades conjuntas de cooperación internacional.
- j. Asistir a los procesos de negociación de proyectos de cooperación internacional, junto al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- k. Administrar el registro nacional de iniciativas de oferta y demanda de proyectos de cooperación internacional.
- l. Administrar, por medio de una oficina administrativa destinada para tal fin, del fondo nacional de cooperación internacional, bajo la supervisión del Ministerio de Hacienda.
- m. Ejecutar, en los ámbitos de su accionar, los planes operativos emanados del Consejo Directivo.
- n. Establecer los mecanismos necesarios para la administración de programas de becas ofrecidas por gobiernos y entidades extranjeras.
- o. Ejecutar los procesos de capacitación destinados a las oficinas del gobierno central y demás instituciones públicas.

Sumado a esto, la persona ejerza la Dirección General de la ACCI será la máxima figura de representación, encargada de articular a la agencia a nivel técnico y administrativo. Será una figura de carácter técnica que permita la adecuada gestión de la cooperación internacional. Las oficinas técnicas apoyarán al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en la formulación a la construcción de una Política Exterior que incorpore de manera más activa la cooperación como una herramienta de esta.

El Consejo Directivo por su parte sería el máximo órgano colegiado de la ACCI, constituido como un órgano deliberativo que unificará a todas las instancias gubernamentales que se encuentran involucradas directamente la materia. Tendrá la capacidad de dictar los lineamientos operacionales y estratégicos para alcanzar en concordancia a la política exterior del país y a los intereses de desarrollo nacional.

En ese sentido, los actores que tienen un involucramiento directo en esta materia derivado de sus obligaciones emanadas de la ley son los siguientes: MRREEC, MIDEPLAN, Presidencia de la República y el MH. Esas instituciones mantendrán un peso importante en la forma en que se gestiona y se dictan las políticas de cooperación internacional en el país. La forma para operacionalizar esta tarea es mediante un Consejo Directivo de la ACCI, cuyas directrices serán ejecutadas por medio de la Dirección General.

En cuanto a la organización de este Consejo Directivo, se propone la siguiente integración:

- a. Un representante diplomático, nombrado por el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto (ideal la figura del director o director adjunto de Política Exterior).
- b. Dos representantes técnicos, nombrados por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Ejemplo: director o director adjunto del Área de Inversiones Públicas¹²).

¹² Ante los cambios que conllevaría la creación de la ACCI dentro del MIDEPLAN, se contempla la participación de dos representantes de índole técnica que velen por la concordancia de proyectos de cooperación con el PND.

- c. Un representante técnico, nombrado por el Ministerio de Hacienda (Ejemplo: Director de Crédito Público¹³).
- d. Un representante nombrado por el Presidente de la República.
- e. El Director General del ACCI, con voz, pero sin voto.

La incorporación de la presidencia de la República dentro de este entramado tiene como objetivo brindarle al Consejo Directivo la capacidad de incorporar la dimensión de posicionamiento estratégico de Costa Rica en el exterior desde su más alta instancia. El Presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, es el encargado de dirigir las relaciones exteriores del país (Artículo 140 de la Constitución Política).

Las atribuciones propuestas para Consejo Directivo de la ACCI, serán las siguientes:

- a. Elegir al director general de la Agencia Costarricense de Cooperación Internacional, bajo criterios de índole técnica.
- b. Aprobar la estructura propuesta por el Director General de la ACCI.
- c. Dictar y aprobar la Política Nacional de Cooperación Internacional, a partir de la deliberación propia de sus miembros, así como por las recomendaciones emitidas desde el Consejo Consultivo.
- d. Aprobar las evaluaciones técnicas emitidas desde las oficinas técnicas de la ACCI para la ejecución de políticas y acciones de cooperación internacional realizadas fuera y dentro del país.
- e. Emitir criterios vinculantes en la gestión del registro centralizado de cooperación internacional en el país.
- f. Aprobar los presupuestos anuales y erogaciones presupuestarias de la Agencia de Cooperación Internacional y el Fondo Nacional de Cooperación.
- g. Dictar, en colaboración con las oficinas técnicas de la Agencia, los planes operativos anuales.

¹³ Se propone la integración del MH dentro de la ACCI, por medio del funcionario a cargo de Crédito Público, al ser una figura que en la actualidad tiene facultades para la negociación de cooperación financiera reembolsable.

- h. Supervisar las labores relativas a la Dirección General y sus oficinas técnico-administrativas.
- i. Aprobar la oferta de capacitación al sistema de enlaces de cooperación internacional destacados en las oficinas del gobierno central.
- j. Aprobar la oferta de proyectos de cooperación internacional emanados del Consejo Consultivo, a partir de las recomendaciones emitidas del departamento a cargo de la ACCI.
- k. Aprobar las recomendaciones emitidas del Consejo Consultivo para su ejecución.

Acerca de la creación de un órgano auxiliar que permita la articulación de los enlaces de cooperación internacional destacados en las oficinas del gobierno central junto con el Consejo Directivo y la Dirección General, se propone la creación de un Consejo Consultivo a nivel de enlaces de cooperación. La propuesta parte de su conformación permita una comunicación entre la entidad operativa (especialmente para los procesos de gestión en el día a día) y el órgano deliberativo (creación y formulación de Política de Cooperación).

El propósito es la integración de las diferentes visiones de los ministerios de la República en el fortalecimiento de la Agencia de Cooperación y de todo el sistema en general. Para esto, el cuerpo auxiliar de la ACCI deberá incorporar un representante de cada ministerio, mediante su enlace técnico de cooperación internacional y un representante nombrado por la Dirección General y el Consejo Directivo, quien presidirá el Consejo.

En ese sentido, las funciones planteadas al Consejo Consultivo son las siguientes:

- a. Emitir recomendaciones para la construcción de la Política Nacional de Cooperación, a partir de las realidades propias de cada una de las oficinas de cooperación del gobierno central.
- b. Formular recomendaciones de proyectos y programas de cooperación internacional al director general.

- c. Emitir recomendaciones para la mejora de los procesos de gestión de la cooperación internacional en Costa Rica.
- d. Sesionar al menos dos veces al año de forma ordinaria y de forma extraordinaria bajo solicitud previa de la mayoría de los integrantes del Consejo
- e. Alimentar con información actualizada, por medio de las oficinas destacadas en los ministerios, al registro centralizado de cooperación internacional
- f. Determinar la oferta y demanda de proyectos de cooperación internacional en las instituciones de gobierno.

La organización que se ha presentado tiene como objetivo fundamental simplificar las relaciones de coordinación existentes entre las distintas agencias de gobierno para la gestión de la cooperación internacional en el país. Como se puede observar, esta propuesta tiene como un fin único concentrar a todos los actores involucrados en la materia y generar un proceso de encadenamiento de funciones entre cada uno de ellos.

Otro de los fines de esta propuesta es consolidar en una sola instancia la gestión de todas las modalidades vigentes de cooperación internacional en las cuales Costa Rica participa, y que, a través de esta nueva agencia, se tenga una sola voz en el exterior en la materia incluyendo la cooperación financiera reembolsable.

A pesar de no ser analizada su dinámica y actores en esta tesis, de la revisión realizada a la normativa, destaca el hecho de que esta modalidad se rige bajo las mismas leyes que el resto de los créditos y compromisos financieros que adquiere el país. Es decir, no cuenta con el respaldo normativo que asegure la incorporación de la dimensión de cooperación con la cual debe ser analizada y revisada, al igual que el resto (atendiendo asuntos de política exterior y desarrollo nacional, no solamente las finanzas públicas). Es importante asegurar la participación de los actores correspondientes en los procesos de decisión.

No obstante, la creación de una agencia de cooperación internacional no es por sí misma el único factor vinculante para mejorar las relaciones de coordinación interinstitucional y, por ende, impactar de manera positiva a la forma en cómo se

gestiona la cooperación internacional en el país. En esa línea, es importante destacar que es necesario la formulación de una Ley de Cooperación Internacional (LCI) que acompañe la creación del ACCI con el fin de articular un marco normativo que contemple todas las aristas involucradas.

Derivado del análisis efectuado, se vislumbra la necesidad de contar legislación nacional especializada, que contemple al menos los siguientes temas:

- Homogenización, vía ley, de todas las oficinas de cooperación internacional destacadas en los Ministerios de la República, en cuanto a la cantidad de recurso humano disponible, como en la estructura organizativa de cada una de las instituciones del gobierno central. Actualmente esta disposición se establece mediante el artículo número 15 del Decreto 35056-PLAN-RE. Sin embargo, tal y como fue evidenciado en los casos analizados, en la práctica esta normativa no llega a concretarse.
- Creación de un Fondo Nacional de Cooperación Internacional (mencionado dentro de las funciones de la ACCI) con el fin de dotar a la Agencia de capacidad de financiación para proyectos de cooperación internacional, así como la posibilidad de manejar fondos de cooperación dentro y fuera del país. Además, estas capacidades contribuirán a la independencia técnico-administrativa de la misma.
- Creación de un marco legal que permita de manera más expedita y clara, el uso de fondos públicos que financien proyectos de cooperación técnica, sur-sur o triangular en las diferentes instituciones.
- Fortalecer y regular nuevas modalidades de cooperación internacional no tradicionales, como lo es el caso de Alianzas Público-Privadas o Fondos conjuntos de Cooperación Internacional.
- Establecer mecanismos de trabajo con municipalidades, universidades públicas, instituciones autónomas (cooperación descentralizada), que permitan potenciar el trabajo articulado entre la ACCI y demás actores involucrados. Sobre este asunto en particular, se destaca la posibilidad de ampliar el Consejo Consultivo

de manera extraordinaria para incorporar a nuevos actores de cooperación descentralizada, o la creación de un nuevo mecanismo específico.

- Derogación del sistema actual de coordinación interinstitucional entre los Ministerios rectores para otorgar desde las propias leyes orgánicas la rectoría a la ACCI como entidad responsable de la gestión de la cooperación en el país, así como la encargada de facilitar los procesos de comunicación con los Ministerios de la República.

En resumen, este escenario de reforma total expuesto, busca la concentración de todas las instancias implicadas en la gestión de cooperación internacional, simplificar las relaciones de entre una agencia centralizada y los enlaces de cooperación internacional, la unión y construcción (agencia- instancias rectoras y enlaces) de los objetivos de todo el sistema, la optimización de los recursos disponibles, el encadenamiento de acciones y funciones conjuntas entre los actores que habilite un de forma más robusta la coordinación interinstitucional.

Como primer punto de partida se amerita explorar el contexto político, económico y social, especialmente durante la discusión sobre una nueva entidad estatal y a la capacidad del país de hacer frente al gasto presupuestario que puede conllevar a la creación de la ACCI. Sobre este tema, cabe destacar el legislador costarricense ha creado entidades con características similares a lo estipulado en la ACCI, durante el periodo 2020-2021¹⁴.

Un obstáculo que puede surgir en este proceso es la capacidad de los actores para ceder y entender su posición dentro del nuevo marco de gestión. Según lo menciona López (2019) en el caso de la Agencia de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional:

En resumen, la pugna de intereses en cooperación internacional entre el MRREEC y OPP fue un factor que estuvo presente en la toma de decisiones

¹⁴ Durante este período se aprobó vía ley de la República, la Creación de una Agencia Espacial Costarricense, una Agencia Nacional de Gobierno Digital y una Promotora Costarricense de Investigación e Innovación.

de parte de los actores involucrados en la creación de AUCI. Esta pugna de intereses aún no está resuelta, y esto se refleja en los vacíos normativos que no definen cometidos claros para la DGCI ante la creación de la AUCI, y en la ausencia de coordinación establecida por la norma en lo que refiere a plazos, reuniones, rendición de cuentas entre ambas instituciones quedando en la práctica sujeto a las voluntades de los actores más que a las institucionalidades. (Galeano González, 2019, pp. 23-24).

Por lo cual, ante la creación de la Agencia de Cooperación Internacional, no solo intervienen factores de decisión política. Se deben que contemplar aspectos de voluntad por parte de los actuales entes rectores para ceder competencia en la gestión de la cooperación internacional y crear un modelo unificado de trabajo.

Con base en lo expuesto, se vuelve necesario mirar con atención el papel humano y político que interviene dentro del proceso de coordinación interinstitucional. Lo anterior, ya que como en el caso uruguayo, pueden perpetuar prácticas que reflejen vacíos normativos y la falta de lazos de comunicación fluidos entre las instancias rectoras.

La discusión acerca de un cambio en el modelo de gestión, al ser una reforma institucional, requiere la búsqueda de consensos y equilibrio entre los actores que siguen interviniendo en la actualidad dentro del proceso. Por ello, es importante asumir el costo de todo el proceso pensando en un escenario más competitivo para el país y no depender del pasado, como lo dice la teoría.

4.3.3 Un escenario alternativo para la reformulación de la gestión de la cooperación internacional

Como se ha venido señalando, un elemento a considerar para la posible creación de nuevas instituciones estatales o la erogación de recursos económicos es la realidad

política, económica y social del país. Esto constituye un desafío a nivel nacional debido a que pueden no existir recursos presupuestarios suficientes o viabilidad política para la creación de nuevas instituciones.

Así las cosas, con el objetivo de preparar el escenario para la posible creación de una agencia, pero a la vez atender los problemas más inmediatos de la coordinación interinstitucional, se presenta un escenario alternativo que representaría la puesta en marcha de una serie de modificaciones a la realidad actual en un menor plazo.

En primer lugar, se considera que se debe continuar con el impulso de una Ley de Cooperación Internacional (LCI) que atienda los elementos indicados previamente, pero priorizando a nivel institucional la creación de partidas presupuestarias específicas para aquellas instituciones que cuenten con participación en proyectos de cooperación internacional.

Igualmente, esta misma ley puede avanzar en la unificación de la rectoría, el cual es un paso impostergable para asegurar una mejor relación de coordinación y la optimización del recurso disponible. Por lo tanto, se sugiere la transformación de la DCI y el ACI, generando dentro de la Cancillería una Subdirección Técnica de Cooperación Internacional, que asuma las funciones de ambas instancias (plasmadas en el capítulo que relata la normativa), dirigida por una gerencia técnica, con personal técnico no diplomático, que dé seguimiento y gestión a los proyectos para su adecuada ejecución.

Esta Subdirección se puede constituir a lo interno de la Dirección General de Política Exterior (DGPE) del MRREEC. El propósito es que exista un trabajo constante entre los elementos técnicos y diplomáticos que rodean el tema de la cooperación internacional y que trabaje con los enlaces de cooperación internacional dentro de las diferentes instituciones. Todo este trabajo estaría dirigido por la figura del director de Política Exterior que responde al Ministro (a) o Viceministro (a) de Relaciones Exteriores.

Con ello, se deroga el sistema actual de coordinación interinstitucional entre los Ministerios rectores, trasladando la competencia, vocería nacional e internacional a un

solo ente responsable que facilite los procesos de coordinación interinstitucional con el resto de las instituciones de la Administración Central y para todas las modalidades de cooperación internacional.

Si bien este cambio representa una transformación sustancial, conlleva al acomodo institucional de la gestión de la cooperación internacional, en una única instancia que incorpore en su planificación la visión de política exterior y de desarrollo nacional, dado que estaría constituida por recurso humano especializado en ambas esferas que potencie la gestión y diversidad de conocimientos. “Es evidente que, en algunos casos, se requieren de profesionales más vinculados al diseño y planificación estratégica de políticas públicas y en otros casos, profesionales o técnicos a cargo de la gestión y/o ejecución directa de un plan o programa” (OEA, 2010, p. 19).

Dada la naturaleza de la cooperación, no se podría repensar la composición de un nuevo modelo de gestión partiendo exclusivamente de personal diplomático, por el contrario, se pretende la creación de un modelo que incorpore la visión técnica de la gestión de la cooperación internacional, junto con la incorporación de la visión de política exterior.

Para lograrlo, se presenta la posibilidad del movimiento de personal del ACI a esta nueva subdirección, al contar con una gran cantidad de conocimiento técnico e histórico por parte del personal de dicha dependencia. Además, este personal cuenta con un importante conocimiento de la institucionalidad nacional, así como un acercamiento de largo tiempo con los enlaces institucionales.

Todo lo anterior, permite entender un proceso gradual de cambio hacia una agencia de cooperación internacional futura, y que responda de alguna manera a los inconvenientes actuales detectados. Principalmente en los temas de coordinación interinstitucional entre todos los actores involucrados, traslape de funciones, rotación de personal diplomático, que dificultan el adecuado seguimiento de la gestión.

Este ordenamiento y robustecimiento de la participación del MRREEC en la materia “permitiría focalizar las modalidades de gestión en cooperación, el perfil de los

acuerdos o convenios, la presencia de actores internacionales y también los sistemas de evaluación y seguimiento que deberían estar asociados a cada acción implementada”(OEA, 2010, pp. 19-20).

El involucramiento de la Cancillería hasta el momento, según los hallazgos de esta investigación ha sido limitado a la oficialización de proyectos y participación en encuentros internacionales. Además, “se observan asimetrías entre las distintas agencias del Estado, en cuanto a la implementación de modelos o metodologías de transferencia en cooperación y ello repercute en la coordinación interna del país”(OEA, 2010, p. 13).

Con esta propuesta se pretende demandar mayor actividad de esta institución a nivel nacional e internacional reposicionándola como la autoridad en materia internacional del país, lo cual incluye a la temática de cooperación internacional. El fin es que el resto de las instituciones nacionales la vean como un aliado de trabajo y no como un paso más en un proceso desactualizado.

Dada la naturaleza de esta institución, siempre estará llamada a coordinar interinstitucionalmente, por ello en cada una de sus áreas de trabajo debe contar con los mecanismos de coordinación interna adecuados para hacer valer la voz de Costa Rica en el exterior de manera coherente y alineada.

Este escenario alternativo se basa en el impacto que puede generar para el país, una acción exterior que cuente con apoyo técnico y que fortalezca la búsqueda de nuevos actores y esquemas de cooperación. Específicamente, para un país catalogado como renta media alta, oferente y receptor de cooperación internacional.

Con esto, “se pretende remarcar el imperioso rol que posee, cada día más, la cooperación internacional, y en particular la cooperación internacional al desarrollo, para los países de nuestra región, para superar los principales obstáculos que atraviesan”(Chiani & Scartascini, 2009, p. 223).

Para articular aún más este posible modelo de trabajo, se propone la generación vía decreto ejecutivo entre MIDEPLAN, Hacienda, MRREEC y la Presidencia de la República los siguientes mecanismos de coordinación interinstitucional:

1. Un Consejo Nacional de Cooperación Internacional, integrado por las mismas figuras que el Consejo Directivo de la futura ACCI, salvando la figura del director ejecutivo que puede ser ocupada por el Director de Política Exterior del MRREEC, de manera que ya exista de previo estos mecanismos de coordinación debidamente institucionalizados. Sus funciones, dado que será un ente con menor autonomía que el de la Agencia, se concentrarían en tres áreas, derivadas del Consejo Directivo: emitir la Política Nacional de Cooperación Internacional, aprobar la oferta de proyectos de cooperación internacional y aprobar la oferta de capacitación al sistema de enlaces de cooperación. Es importante que la secretaría de este órgano esté en manos del MRREEC quien ostentará la gestión en la materia.
2. Un Consejo Consultivo de Cooperación Internacional que tendría las mismas funciones que el homólogo mencionado para la ACCI, pero puede ser dirigido inicialmente por el Subdirector de Cooperación Internacional de la Cancillería, instancia que estaría a cargo de llevar el trabajo con los enlaces de cooperación. Nuevamente se iría preparando el camino para el trabajo conjunto y búsqueda de resultados compartidos.
3. Por último, es importante pensar en la conformación de un Comité Técnico Interinstitucional para la creación de la ACCI. Este debe ser integrado por dos representantes del Ministerio de Presidencia de la República, Cancillería, Hacienda, MIDEPLAN. Dada la revisión teórica, la realidad internacional y las recomendaciones de organismos internacionales, la agencia es un objetivo estratégico para una mejor gestión de la cooperación internacional en un sistema internacional interdependiente y complejo.

La propuesta de conformación de este comité radica en la necesidad de incorporar la representación jurídica y político-estratégica para la definición del proyecto de ley. De igual forma, que permita a las autoridades identificar el

documento ideal y el momento oportuno, tras ejercicios de negociación previos, para llevarlo a la Asamblea Legislativa.

De esta manera, se presentan dos posibles vías de trabajo con miras a responder a las dificultades identificadas por esta investigación para una mejor coordinación interinstitucional en la gestión de la cooperación internacional en el país. A modo de resumen se presenta la ilustración de ambos escenarios:

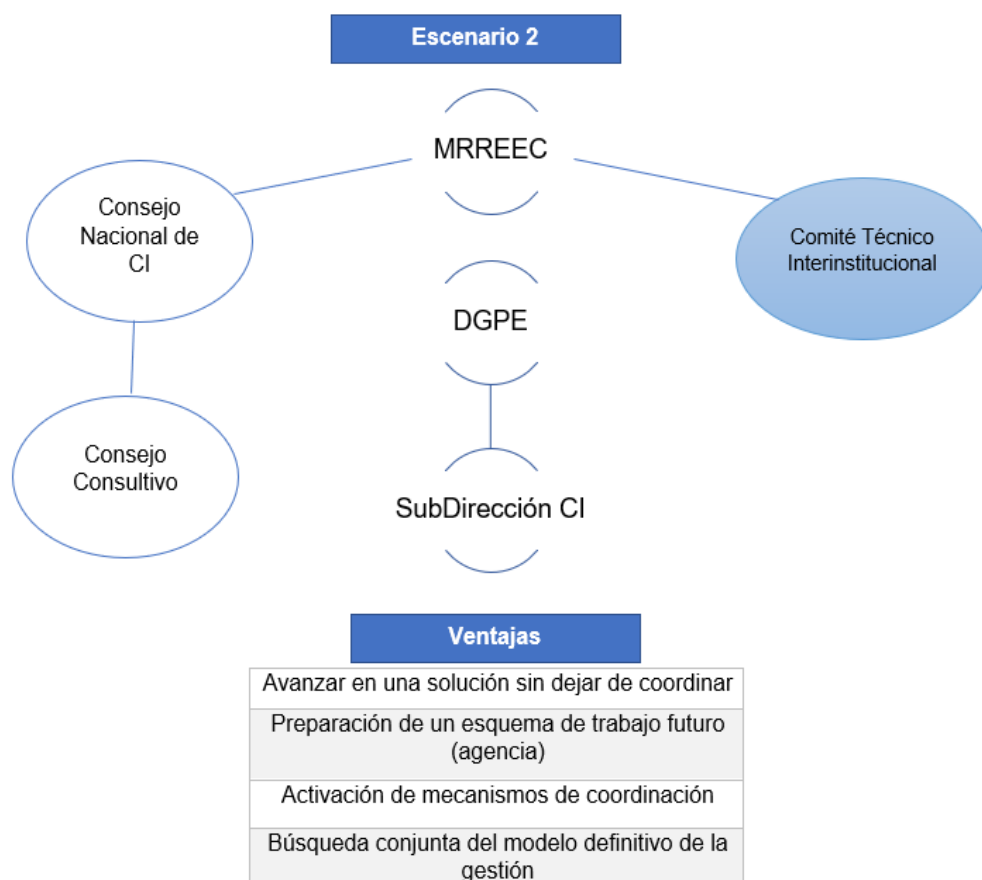
Figura 14: Escenario 1 para la reformulación de la gestión de cooperación internacional en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia.

Además, se presenta una figura que ilustra un escenario alternativo al primer modelo propuesto:

Figura 15: Escenario 2 para la reformulación de la gestión de cooperación internacional en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia.

El primero de ellos, responde a un escenario ideal que potencie el posicionamiento y reconocimiento internacional que el país ha ido generando en la materia pero que aún no logra institucionalizar esquemas de trabajo más modernos y acordes a las aspiraciones de un miembro de la OCDE.

Por su parte, el escenario alternativo, podría ser un primer paso para articular los esfuerzos e ir alineando a los actores involucrados a través del trabajo conjunto y

escalonado para obtener resultados. Es claro que no resuelve la totalidad de la situación, pues aún se seguirían requiriendo más recursos económicos para dotar al país de un modelo de gestión de la cooperación competitivo.

Si bien son caminos que se han intentado emprender en el pasado, la realidad nacional está llegando a un límite en el cual Costa Rica debe decidir su futuro en la materia e ir articulando un discurso que se cumpla en la práctica donde la “cooperación internacional poco a poco se va consolidando como una red, quedando obsoleto el esquema que propone una relación unidireccional en la que el país donante establece vínculo solo con el actor social beneficiado. Los esquemas de cooperación internacional basados en actores diaspóricos imponen la necesidad de otra lógica” (Barzola & Sticco, 2009, p. 147).

Nótese que el escenario alternativo, no se considera una solución absoluta, así como tampoco lo es la agencia, si no existen los verdaderos esfuerzos por institucionalizar y entender internamente el valor de la cooperación internacional como herramienta de política exterior y de desarrollo nacional. Para ello faltan dos áreas estratégicas que debe contemplar cualquier reformulación como lo son la capacitación y la formulación de la política pública.

4.3.4 Otros procesos relativos a la reformulación de la cooperación internacional.

a. Capacitación y sensibilización

Uno de los procesos que más beneficiaría a una gestión de la cooperación en el país, y así fue señalado por los participantes de esta investigación, es la generación de más espacios de capacitación que promuevan la actualización sobre las dinámicas de cooperación internacional, evolución de conceptos, tendencias, modalidades, pero además qué hace Costa Rica en la materia y qué actores participan.

La cooperación va de la mano de un lenguaje que está en constante cambio, así como la arquitectura de la cooperación va cambiando así también va cambiando el lenguaje y esos retos conceptuales es fundamental abordarlos mediante la capacitación (R. Saénz, comunicación personal, 7 de octubre de 2020).

Según fue abordado en el capítulo anterior, esta tarea ha recaído primordialmente por parte de MIDEPLAN, a través del ACI, pero considerando el carácter propositivo de esta última sección del trabajo, esto debería ser asumido en un futuro por parte de la agencia, o bien, el MRREEC.

Llevar a cabo procesos de capacitación, constituye una tarea esencial dado que la formación es disruptiva y cambia el entendimiento sobre lo que se conoce en materia de cooperación internacional. Sumado a esto, un nuevo actor tendrá la oportunidad de dar a conocer su trabajo y capacitar en la materia dando a conocer un nuevo modelo de gestión de la cooperación en el país, como lo es la Cancillería.

En ese sentido, el trabajo debe empezar con los actores inmediatos involucrados en la gestión de la cooperación como lo es el personal vinculado al MRREEC a lo interno y en las embajadas, sin dejar de lado a los enlaces institucionales. Posteriormente, la aspiración sería socializar el conocimiento a nivel de la institucionalidad costarricense.

Sin embargo, para que exista un verdadero entendimiento sobre la importancia de la participación y el involucramiento de los actores nacionales en las dinámicas de cooperación internacional, se requiere generar los espacios de formación a nivel de jerarcas institucionales, directores, gerentes y dirigidas al resto del personal institucional. El objetivo es sensibilizar y “cambiar la percepción que aún se mantiene en ciertas dependencias con respecto a las agencias o instituciones rectoras de la cooperación como agencias de viajes”(PIFCSS, 2020, p. 30).

En estos ejercicios, sería de mucha utilidad favorecer la múltiple participación de actores que posean insumos válidos para compartir con el resto de los integrantes de este ambiente. Por ejemplo, experiencias exitosas de proyectos, desafíos identificados

en la gestión de proyectos, buenas prácticas institucionales para una mejor gestión de proyectos y la exposición de las fortalezas institucionales en materia de cooperación internacional.

Estas oportunidades de encuentro virtual o presencial deberían considerarse como escenarios aptos para realimentar el trabajo, compartir información nueva, reforzar los conocimientos e identificar oportunidades de mejora. “Escucharse y entenderse mutuamente puede contribuir a lograr el balance entre los objetivos de posicionamiento de política exterior y los objetivos de desarrollo sostenible”. (PIFCSS, 2020, p. 32).

La capacitación y sensibilización debe ser un proceso siempre presente dentro de las instituciones caracterizado por la participación diferentes actores y en diversos temas que rodean la cooperación. “Todas esas acciones deben ser llevadas a cabo de manera coherente por diferentes actores como organizaciones internacionales, colectividades territoriales, ONG, el medio académico y Estados, que siguen objetivos específicos, precisos e identificados de desarrollo (...)” (Restrepo, 2012, p. 275).

b. Política Nacional de Cooperación Internacional

Otro de los retos que atraviesa la región latinoamericana para ordenar y articular adecuadamente la gestión y coordinación de la cooperación internacional es “el impacto que tienen los cambios de gobierno en las prioridades, la forma de operar y la continuidad de la CSS” (PIFCSS, 2020, p. 23).

Uno de los hallazgos de la investigación es el ritmo cambiante en la priorización de la política exterior como parte importante de los Planes Nacionales de Desarrollo durante el período de investigación, a saber, los periodos 2011-2014 y 2015-2018.

En Costa Rica, es el Plan Nacional de Desarrollo el instrumento que permite observar las metas que el gobierno se ha planteado en materia de política exterior, así como el papel que tal política tendrá en la consecución de los objetivos que se ha propuesto en el corto y mediano plazos. (Matul, 2018).

A continuación, se realiza una breve identificación de los elementos de política exterior priorizados en ambos documentos. Lo anterior, teniendo presente el vínculo inevitable de la cooperación internacional como herramienta de la política exterior, reconocido también por todas las personas entrevistadas en el trabajo.

Esto se realizó considerando la guía que estos documentos otorgan a la gestión y prioridades de la cooperación internacional en el país durante este periodo de tiempo, ya que son sobre los cuales se basa MIDEPLAN, a través del ACI, para aprobar los proyectos de cooperación.

➤ Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”

Este documento estratégico se compone de cuatro pilares de gestión a saber: Bienestar Social, Seguridad Ciudadana y Paz Social, Ambiente y Ordenamiento Territorial y Competitividad e Innovación. Para los objetivos estratégicos de los ejes se mencionan las instituciones que estarán liderando los procesos y promoverán el cumplimiento de las metas.

En este instrumento no se identifica un eje específico que vincule la política nacional con el accionar del país en materia exterior, específicamente vinculado a prioridades de cooperación internacional. Además, no queda clara cuál es la posición del país en cuanto al direccionamiento de la política exterior durante este período.

➤ Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”

Para esta Administración, la composición del PND varió en comparación con su antecesor. Los pilares del gobierno establecidos por MIDEPLAN (2014) fueron:

- Generar mayor crecimiento económico caracterizado por más y mejores empleos.
- Reducir la pobreza en general y, particularmente, la pobreza extrema y disminuir la desigualdad social y territorial.

- Luchar contra la corrupción y el fortalecimiento de un Estado transparente, eficiente y efectivo.

A partir de estos pilares se establecieron programas o proyectos sectoriales que contribuyeran al cumplimiento de ellos según las diferentes carteras ministeriales relacionadas como salud, educación, vivienda, trabajo, y así sucesivamente.

Es así como se establece el sector de Política Internacional, el cual correspondía específicamente al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. En este documento si se indica explícitamente cuáles son los ejes estratégicos de la política exterior costarricense para el período de gobierno, a saber, según MIDEPLAN (2014):

1. La defensa de la democracia, la integridad territorial y la soberanía nacional.
2. La promoción, la protección y el respeto de los Derechos Humanos y libertades fundamentales.
3. La promoción de la paz, del desarme y de la seguridad nacional, regional y mundial.
4. El fortalecimiento del Derecho Internacional y el desarrollo de un multilateralismo efectivo.
5. La promoción del desarrollo sostenible y la coordinación y representación política en las negociaciones ambientales internacionales.

Asimismo, hay una orientación explícita en materia de cooperación internacional direccionado mayoritariamente al fortalecimiento de la CSS:

La modalidad de la Cooperación Sur-Sur es la que Costa Rica está potenciando, pues conforma una opción viable para facilitar el progreso a partir de los recursos y la experiencia que cada país puede compartir con otros de igual o menor desarrollo relativo, en un proceso de colaboración. De tal manera, es fundamental que nuestro país identifique y determine la oferta y la demanda

costarricense en esa modalidad, con el fin de incrementar el impacto de la ejecución de proyectos, en su papel dual de país oferente y receptor. (MIDEPLAN, 2014, p. 455)

Además, es importante destacar que, durante el periodo de esa Administración, es cuando se publica la POLCI, la principal política pública que tiene el país en la materia.

Los objetivos sectoriales relacionados con cooperación internacional estuvieron enfocados en mejorar el uso del SIGECI, promover proyectos de desarrollo fronterizo con Panamá y de la zona norte; promover cooperación y desarrollo con países del Caribe y fortalecer el rol dual de Costa Rica a través de proyectos de CSS.

De ahí que según fue evidenciado en el capítulo anterior, la Cancillería y MIDEPLAN compartieran metas específicas en sus respectivos instrumentos institucionales de planificación, por la vinculación existente de la cooperación internacional en la formulación del sector de Política Internacional del PND.

Luego de realizar esta revisión, es necesario destacar la importancia de una política pública a nivel interno y externo que guíe a las instituciones nacionales sobre lo que estará haciendo el país en materia de cooperación internacional durante los períodos de gobierno.

“Por lo tanto, debates más amplios para incluir las prioridades de la CSS en programas nacionales de desarrollo y objetivos estratégicos podrían orientar el trabajo de las instituciones públicas y agencias privadas, mientras sirven como catalizadores para el compromiso programático y político de todos actores en las iniciativas de CSS”(IsDB, 2019, p. 11)

En la actualidad el ACI, según el Decreto Ejecutivo N°35056, debe validar si los proyectos están alineados con el PND para brindar su aprobación y la Cancillería por

medio de la DCI, revisar si están alineados con la política exterior del país. No obstante, ante la inexistencia de una ruta de acción definida en materia de política exterior, especialmente durante el periodo 2015-2018, se reflejan vacíos de política pública que permitan afianzar los dictámenes de la DCI, para la aprobación de proyectos y alineación con la política exterior del país.

En ese sentido, ante “la inexistencia de una política de cooperación consensuada, en algunos países genera distintas modalidades de cooperación o una definitiva desvinculación de los procesos político - estratégicos del país” (OEA, 2010, p. 13).

Esta política nacional de cooperación, que es una herramienta política y estratégica, requiere renovación constante para convertirse en la punta de lanza en la orientación a los actores en el sistema e identificación de las áreas estratégicas sobre las cuales trabajar la cooperación para períodos de tiempo definidos.

La estrategia nacional para la CSS y CT debe basarse en los principios de la CSS, en particular el respeto de las soberanía, propiedad nacional e independencia, igualdad, no condicionalidad, no injerencia en asuntos domésticos y beneficio mutuo [...] Además, esta estrategia debe ser alineada con las prioridades nacionales de desarrollo del país (IsDB, 2019, p. 12).

En seguimiento a las propuestas de reformulación presentadas, se considera que la elaboración de este tipo de instrumentos que institucionalicen el trabajo conjunto y la definición periódica de política pública en la materia fortalece el rol dual de Costa Rica, no solamente porque se establecen las prioridades nacionales, sino que se determina las áreas en las cuales se puede ofrecer cooperación. “Las relaciones de cooperación internacional tienen el desafío principal de unificar las sinergias entre las dimensiones nacionales e internacionales, de crear planes pensados desde las necesidades [...] (Restrepo, 2012, p. 284).

Para ello, es necesario contar con los recursos que permitan exponer los esfuerzos del país y la seriedad con que a nivel nacional e internacional se están abordando los desafíos de la cooperación internacional “como instrumento para favorecer el desarrollo, no sólo económico sino social y cultural de los países” (Chiani & Scartascini, 2009, p. 223).

Finalmente, poco será el avance en una mejor gestión de la cooperación en el tanto no se genere por parte de las autoridades competentes de una Política Nacional de Desarrollo y una Política Exterior claramente definidas y articuladas entre sí.

4.4 Consideraciones finales del capítulo.

Sin duda alguna, la rapidez y el dinamismo que impera dentro del sistema internacional, exige a los Estados, desarrollar “[...]modos, procedimientos, esquemas y estrategias para cumplir sus labores” (Molano Aponte, 2012, p. 23). En ese sentido, a partir de lo demostrado en los capítulos anteriores, se evidencia la necesidad de contar con un nuevo esquema de trabajo para hacer frente al reto de la cooperación internacional.

Por lo cual, se ha intentado recopilar en una primera instancia algunas experiencias de la región latinoamericana, que permitan entender cómo otros países en la misma región del mundo con contextos similares gestionan y coordinan el tema de la cooperación internacional.

Partiendo de ello, se proponen dos escenarios que habiliten un nuevo modelo de relación entre los diversos actores estatales dentro de la temática de cooperación. Estos escenarios, se fundamentan a partir de las relaciones actuales de coordinación y pretenden brindar a los actores involucrados, una primera línea de discusión sobre la reformulación del sistema.

Los objetivos planteados en los escenarios expuestos, buscan reformular la forma en que se coordina y gestiona la cooperación internacional en el país, específicamente: en la creación de normativa nacional específica de cooperación, la unificación de recursos compartidos por los actuales rectores, la unificación (escenario

#1) o agrupación (escenario #2) de los actores involucrados, la construcción conjunta de objetivos institucionales para todo el sistema, la generación de mecanismos de coordinación de trabajo concatenado, entre otros.

A partir de estos dos escenarios propuestos, se procura generar una mejora en dos elementos clave: los procesos de articulación entre los actores técnicos involucrados y la percepción de los actores que rodean al sistema, especialmente a los funcionarios o enlaces de cooperación internacional destacados en el gobierno central. Estos elementos (oportunidades para cooperar y legitimación interna y externa) constituyen a criterio de Reid (1964) y Schermerhorn (1975) elementos clave para el establecimiento de relaciones de coordinación interinstitucional entre una gran cantidad de actores involucrados, tal y como sucede en el caso costarricense.

La puesta en marcha de cualquier escenario de reforma total o parcial del actual sistema de gestión de cooperación internacional en el país estará dictada por el contexto de discusión política y la realidad sociopolítica que vive el país. Ambas propuestas deberán sortear la discusión legislativa por parte del primer poder de la República. Además, la capacidad de los actores en poder ceder competencias.

Es necesario que el estado costarricense pueda replantear y definir una estrategia país a corto, mediano y largo plazo para afrontar el reto de la cooperación internacional en el país. Lo anterior, necesariamente involucra la revisión del aparato estatal, de la oferta y demanda de proyectos en esta materia, para la optimización de recursos y mejorar la eficacia.

Cabe aclarar en cuanto a la definición de la rectoría en ambas propuestas esbozadas, que esta investigación sugiere otorgar en ambos escenarios la rectoría en la materia al MRREEC, al ser esta la institución a cargo de la vocería y dirección de la Política Exterior del país la cual se encuentra ampliamente vinculada con la cooperación internacional.

Además, tomando en consideración el contexto del descenso en los flujos de cooperación que recibe Costa Rica y siendo miembro de la OCDE, queda claro que la

visión a corto y mediano plazo tendrá que estar posicionada mayoritariamente a partir de un rol de oferente de la cooperación. Por tanto, será necesaria una presencia robusta y eficiente del MRREEC para utilizar la oferta de forma estratégica en el exterior.

Las demandas nacionales van en descenso por la escasez de recursos no reembolsables disponibles por lo cual el funcionamiento del ACI se estaría perfilando en afinar fortalezas nacionales más allá de la revisión de demandas nacionales para cooperación técnica y no reembolsable.

Sin embargo, el papel otorgado al MIDEPLAN, se alinea con la participación en los mecanismos de coordinación propuestos, asegurando el mantenimiento de la visión de desarrollo nacional en los espacios de decisión, así como en los espacios técnicos de trabajo para cualquier escenario que se defina.

Cabe destacar que el Ministerio tendría participación técnica mediante dos puestos en el Consejo Directivo (escenario #1) o en el Consejo Nacional de Cooperación Internacional (escenario #2) que aseguran la visión de desarrollo país en los proyectos que Costa Rica presente o reciba. De igual forma, la posible incorporación del personal con experiencia técnica sería esencial para que la Cancillería gestione la cooperación internacional con una visión integral.

Como conclusión, se habilita un espacio para la discusión futura de la reformulación del subsistema de cooperación internacional a partir de dos líneas de acción primarias. La prioridad de esta sección capitular, a partir de la investigación e intercambios generados con personas entrevistadas, es que cualquier cambio incorpore la generación de una política exterior que abrace a la cooperación internacional de manera clara y articulada; así como mediante una estrategia nacional de desarrollo que ponga sobre la mesa las prioridades país.

Esto debe reflejarse en una Política Nacional de Cooperación trabajada por todos los actores involucrados, para que junto con un modelo de gestión consensuado pueda potenciar la eficacia de la cooperación que reciba y otorga el país.

Capítulo V: Conclusiones de la investigación

A lo largo de esta investigación se ha abordado la normativa, dinámicas y mecanismos de coordinación interinstitucional que rodean el modelo de gestión de la cooperación internacional en Costa Rica.

Con esto, además se ha identificado e interactuado con actores clave que han sido parte de este modelo durante períodos de tiempo o por muchos años, lo cual permitió la inclusión de una propuesta inicial sobre las posibles líneas de cambio que puede emprender la institucionalidad nacional involucrada en la materia.

A continuación, se presentan las reflexiones finales sobre lo analizado que además permiten identificar futuras líneas de investigación que trascienden lo expuesto en este documento.

5.1 Normativa jurídica vigente

La normativa nacional que rige la cooperación en el país, que compone la doble rectoría y sus alcances, se ha vuelto insuficiente para aclarar las diferencias, dudas y desafíos país en cuanto a la coordinación interinstitucional que se debe realizar para gestionar la cooperación internacional en el país. A nivel de leyes, decretos y reglamentos se ha intentado resolver atendiendo lo inmediato sin proyectar una visión a largo plazo y estratégica sobre los cambios que continuamente demanda la cooperación internacional.

Las diferencias que ha generado el entendimiento de estas normas desde cada una de las perspectivas (MRREEC y MIDEPLAN) y en las diferentes instituciones han provocado distanciamientos al deber ser y generado nuevos espacios no abogados por la norma.

Este último punto se relaciona con la falta de claridad en la ruta de acción por parte de los tomadores de decisión en incorporar todos los elementos necesarios para la conformación de un nuevo modelo de gestión. Se evidencia que se han resuelto asuntos inmediatos según coyunturas específicas o bien, las propuestas de

reestructuración han girado sobre intereses institucionales y no al sistema en su totalidad. Además, la norma no ha resuelto asuntos propios de la evolución del país como oferente de cooperación, incorporando las realidades administrativas y financieras que conlleva para las diferentes instituciones ser parte igualitaria en proyectos de cooperación.

Mientras tanto, el tema ha quedado sujeto a conveniencia política, en ocasiones con claros fundamentos y guías sobre el quehacer, pero en otros no se ha identificado un norte en la materia. Ello según lo plasmado en el PND de los períodos que comprenden la investigación.

Por último, no existe una integración en un marco normativo único para todas las modalidades cooperación y que regule la totalidad de la cooperación internacional (gestión y estrategia). Las modalidades de cooperación internacional constan de una gestión y coordinación diversa, principalmente entre la financiera reembolsable y no reembolsable (financiera y técnica). Esto desemboca en posiciones desalineadas en cuanto a lo que el país está apostando en la materia incluyendo todas sus dimensiones.

La existencia de un proceso distinto con otros actores involucrados en el caso de la cooperación financiera reembolsable (Hacienda, Banco Central y Asamblea Legislativa) y la desaparición en este proceso de los rectores (MIDEPLAN y MRREEC) conlleva a una visión de descoordinación y dispersión de la información sobre lo que el país está percibiendo, así como quien tiene realmente la batuta en cuanto a la cooperación internacional en su totalidad.

Cabe destacar que en este proceso se involucran actores que ven el tema desde realidades muy distintas al igual que sus prioridades, sin necesariamente tener las mismas bases de conocimiento para la toma de decisiones o haber generado un proceso participativo para ello.

5.2 Realidad institucional actual

En el actual sistema existen mecanismos de coordinación interinstitucional pero que en la realidad no son recurridos como fueron previstos en su origen, ocasionando que en la práctica se utilicen mecanismos informales cuya utilización queda a criterio de los actores, quienes tienen una fuerte influencia en la determinación de las relaciones de coordinación interinstitucional más allá de la delimitación de funciones que establece la norma actual.

La doble rectoría en la materia tiene claras las dimensiones de su accionar (MIDEPLAN hacia adentro y MRREEC hacia afuera pero no existe una jerarquía entre ellas) es en el proceso de gestión de los proyectos y el involucramiento de los enlaces de cooperación con sus respectivas necesidades e intereses, donde se diluyen los límites de competencia dado que el proceso establecido en la norma es complejo seguirlo de forma lineal.

En el caso del MRREEC, propiamente la DCI, se percibe un distanciamiento con los enlaces de cooperación que se entiende a través de una falta de claridad sobre el aporte que esta instancia brinda en la gestión de proyectos de cooperación. Los enlaces entrevistados están interesados en conocer con mayor detalle las acciones que realiza la DCI para oficializar un proyecto, por ejemplo, cómo realiza la revisión de la alineación con los principios de política exterior, tal como lo realiza MIDEPLAN con el PND a través de un dictamen técnico. Además, existe interés por conocer, a través de capacitaciones, el trabajo que realiza la Cancillería como líder la de la política internacional del país y por su puesto en cooperación internacional.

En el caso de los enlaces de cooperación internacional, según se ha evidenciado, existe una diversidad organizacional, de personal y funciones entre quienes trabajan bajo este rol. Lo anterior, dificulta un trabajo pleno enfocado en la gestión de la cooperación internacional, principalmente en la formulación y presentación de proyectos de cooperación e identificación de fortalezas institucionales.

Esta dinámica de coordinación nacional descrita genera intermitencia institucional y en conclusión una dispersión en el proceso de la gestión que repercute de manera significativa en la búsqueda del posicionamiento estratégico del país a nivel internacional para la oferta y atracción de cooperación internacional.

En el tema de recursos disponibles, en términos humanos, financieros, tecnológicos y físicos, se evidencia una diversidad entre la disponibilidad de estos en las instituciones involucradas, lo cual repercute en las posibilidades que estas tengan para ejecutar su trabajo, así como la participación en proyectos de cooperación internacional como demandantes u oferentes.

Asimismo, las características de los regímenes de trabajo que coexisten en este modelo de gestión (Servicio Exterior y Servicio Civil) representan un desafío para quienes se mantienen largos períodos a cargo de los temas en las diferentes instituciones y para quienes deben asumir temas de cooperación sin experiencia previa para luego cambiar de posición en la institución. En la práctica dificulta un adecuado seguimiento de las iniciativas vigentes y en general de todo el trabajo que conlleva integrar una unidad, dirección o departamento de cooperación internacional.

Desde el año 2010 al año 2018, se han realizado esfuerzos importantes por mejorar la articulación nacional y el posicionamiento país en las temáticas de oferta y demanda de cooperación. En cuanto a la emisión de política pública e instrumentos nacionales, la POLCI se reconoce como uno de los mejores esfuerzos durante el periodo de estudio, ya que pretende dar líneas sobre lo que el país quiere de la cooperación internacional en términos de necesidades institucionales en diferentes áreas temáticas.

No obstante, en ella, no se incorporan la visión estratégica sobre la coordinación interinstitucional y la participación de los actores vinculados. El componente de política exterior y entendimiento de los retos actuales no encuentran un panorama claro con acciones definidas. Como se ha puntualizado, existen oportunidades de mejora, pero ha sido un punto disruptivo en la gestión en estos años.

En cuanto a la Estrategia Nacional para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo (2018), se destaca los avances importantes del documento en reconocer las debilidades del modelo de gestión actual reconocidos en esta investigación. Por ejemplo, la carencia de un marco regulatorio y organizativo único; la no existencia de ningún documento que fije una estrategia clara de Costa Rica como país oferente de cooperación internacional; carencia un fondo propio para la cooperación exterior para la Cooperación Sur-Sur y Triangular; falta de normativa en la gestión de proyectos para su respectivo seguimiento, procedimientos difusos en materia de cooperación no reembolsable para la formulación, aprobación, implementación y evaluación de los proyectos, entre otros.

Se deben observar con mayor atención los compromisos internacionales en materia de eficacia de la cooperación. Más allá de una tendencia, ello puede contribuir a que Costa Rica continúe siendo receptor de cooperación, pero también logre destinar con eficacia los recursos que brinda a través de la oferta nacional. Aunque existe una Estrategia Nacional para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo, cuyo avance es importante de monitorear, es importante interiorizar, los compromisos de PABA +40, los principios de la Declaración de París 2005 y los principios del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

Por otro lado, la identificación de oferta nacional de cooperación a través de los catálogos ha permitido al país y a las instituciones involucradas marchar en el mundo de la cooperación sur-sur y triangular. Esto se ha logrado aun cuando existe escasez de recursos financieros y humanos para potenciar la inclusión de más oferta por parte de otras instituciones o una participación costarricense más independiente que no requiera inyección de otros cooperantes para ofertar.

Finalmente, luego de analizar a los actores involucrados, se determina la existencia de alianzas e interés de trabajar respetando el marco institucional vigente, pero es importante que la norma evite y resuelva la dependencia a voluntades que en cualquier momento pueden poner en dificultades el flujo correcto de la gestión.

5.3 Propuestas de reformulación al modelo de gestión actual

El contexto descrito a lo largo del trabajo problematiza si el modelo actual de coordinación interinstitucional es la mejor manera posible de sobrellevar la cooperación internacional en Costa Rica tomando en consideración los desafíos ya planteados.

El acercamiento con actores relevantes, la lectura de bibliografía, la búsqueda de contextos latinoamericanos y el consenso internacional en la materia, permitió concluir en la necesidad de realizar un cambio en la forma en la que se está coordinando a nivel interinstitucional la cooperación, pues de ello depende una gestión actualizada a los retos de hoy.

Aun no se ha logrado un consenso político y técnico que determine cuál es la ruta para seguir con el objetivo de lograr una mejor coordinación. Por ello, la propuesta de este trabajo constituye un esfuerzo para la discusión e intercambios entre las autoridades correspondientes contando con el insumo de quienes han trabajado por años en esto.

Asimismo, para generar el insumo final, el punto de partida fue la realimentación recibida en las entrevistas y el contexto latinoamericano, el cual sirve de base para conocer las posibles rutas de acción, pero además incorporando la perspectiva a partir de la Ciencia Política.

Una de las principales conclusiones es lo valiosa que es la cooperación internacional como una herramienta de política exterior y de desarrollo, que coordinada y gestionada en esquemas de trabajo actualizados puede potenciar la presencia del país en escenarios internacionales y atender necesidades nacionales. La falta de comunicación/coordinación interinstitucional, así como la incapacidad de ejercer una rectoría eficaz concentrada en un solo ente con una estrategia contemporánea ponen en riesgo el rol internacional como receptor y cooperante.

La naturaleza de la cooperación es multi actor, multidisciplinaria y pluritemática, lo cual amerita una coordinación constante y que siempre evolucione con el fin último de que realmente funcione como brazo de la política exterior de Costa Rica. De lo

contrario, el país continuará como oferente limitado y receptor en caída, al tiempo que será miembro de la OCDE una dicotomía que requiere afrontarse con coherencia en discurso y práctica.

Esta disonancia debe atenderse de forma estratégica a los más altos niveles, reconociendo que la mejor forma de resolverlo es dotando de mejores modelos de gestión que incorporen mecanismos efectivos de coordinación. Pero nada de esto se vuelve fructífero sin los recursos humanos, financieros y voluntad política necesarios para hacerlo caminar, viéndolo desde diferentes ópticas para pensar en soluciones que permitan abordar el tema como algo más que Ayuda Oficial al Desarrollo.

5.4 Nuevas líneas de investigación

Como parte de los escenarios futuros por abordar, luego de determinar los hallazgos de esta investigación, se establecen nuevas posibles líneas de investigación que han surgido como interrogantes a través del proceso de investigación realizado.

En cuanto a nuevos horizontes en materia de cooperación internacional, dos de las modalidades no analizadas en este trabajo son la cooperación financiera reembolsable y la cooperación descentralizada. La primera de ellas fue resumida en el primer capítulo de la investigación, pero falta por entender su propio proceso de gestión y articulación, con el objetivo de entender por qué se atiende por separado si es parte de un mismo universo.

De igual forma, con la cooperación descentralizada, se identifica un espectro no abordado en este trabajo como lo son las municipalidades, que también gestionan cooperación, pero cómo lo hacen, bajo qué normativa, supervisión y registro, es una duda que comprendería una investigación robusta. En Costa Rica existen 82 municipalidades con realidades diversas y en las cuales no se conoce con amplitud cómo están trabajando el tema.

Por otro lado, sobre las instituciones abordadas en este trabajo y por el enfoque de la investigación, existen temáticas relacionadas a la Cancillería costarricense que

son dignas de futuras investigaciones con el objetivo de fortalecer la incursión de politólogos en abordajes temáticos de política internacional y su funcionamiento.

Puntualmente, se propone conocer a profundidad la profesionalización del servicio exterior de Costa Rica partiendo desde la formación que reciben los diplomáticos en esa institución de la mano con el Instituto Manuel María de Peralta, así como la planificación estratégica que se realiza sobre el trabajo que desempeñan las misiones diplomáticas de Costa Rica en el exterior (qué se les demanda en las diferentes áreas temáticas de trabajo de esa institución y cómo rinden cuentas en materia de cooperación internacional).

Otra propuesta de investigación es cómo a través de los años la Cancillería ha cedido o perdido competencias en materia de asuntos internacionales frente a otras instituciones, por ejemplo, en la materia de comercio exterior, donde el Ministerio de Comercio Exterior ha asumido responsabilidades y procesos internacionales, como la adhesión a la OCDE, y mantiene independencia en el manejo de sus asuntos que conllevan constantes intercambios internacionales, definiendo por sí solos la política exterior del país en este ámbito. Las dinámicas de trabajo y percepción institucional sobre este tema en concreto deberán ser objeto de un análisis posterior.

Un aspecto importante para considerar en el marco de próximas líneas de investigación se refiere a la necesidad de contar con más desarrollo de investigación académica enfocada hacia el estudio de la coordinación interinstitucional a nivel de Ministerios y oficinas de gobierno especializadas. Es meritorio analizar los procesos en el desarrollo de objetivos nacionales canalizados por una o diversas instituciones, que necesariamente deben trabajar en conjunto para su fin.

El caso costarricense demuestra la tendencia por parte del legislador de exigir relaciones de coordinación entre diversas instancias gubernamentales vía ley, las cuales se desarrollan en la práctica diaria e impactan de manera sensible en la respuesta estatal a una gran cantidad de temas de índole pública. Por lo cual, ante esta forma de organización y coordinación gubernamental que son exigidas desde la

legislación, es necesario entender la forma en que estas se desarrollan y como pueden potenciarse para lograr objetivos compartidos.

Tal y como lo menciona, Molano (2012) la coordinación interinstitucional se debe concebir como una estrategia que puede “[...] mejorar la gobernabilidad e implementar las políticas en contextos institucionales. A su vez, la integración de políticas y la gestión de temas transversales durante el proceso de toma de decisiones, [...] demostrando que la relación es de doble vía” (p. 51).

No obstante, a pesar de ser la coordinación interinstitucional un elemento cada vez más utilizado en distintos países de la región, existe un desconocimiento a criterio de Molano (2012) acerca “[...] de donde viene, qué es, como funciona y para qué sirve” (p. 1) desarrollando lo que el autor menciona relativo a la “Paradoja de Proceso Inter agencial (PIA)” en donde se utiliza la figura de coordinación entre diversas instituciones gubernamentales por parte de diversos autores, sin que ellos mismos puedan entenderlo o explicarlo.

En ese sentido, queda claro que dentro de las dinámicas propias de la coordinación interinstitucional existe un componente político que se refleja en el acceso y manejo de recursos, que son canalizados y administrados por funcionarios de dichas instituciones, con el fin de conseguir objetivos comunes. Por lo cual, existe una necesidad por parte de la Ciencia Política de poder entender dichas relaciones de coordinación que mantienen una relación de poder entre los actores que intervienen de manera directa dentro del proceso de toma de decisiones dentro de las instituciones públicas.

Por tanto, desde la academia y en conjunto con otras disciplinas (como el caso de la Sociología o la Administración Pública) se requiere contar con investigación que permita entender la forma en que se articulan las instituciones. Con ello, de manera más específica conocer a los individuos que forman parte de dichas entidades, los procesos de negociación, comunicación y establecimiento de alianzas.

Por último, desde las últimas décadas Costa Rica ha sido catalogada desde la academia como un conjunto de “islas institucionales” compuesta por una gran cantidad de organizaciones que no mantienen una clara articulación entre sí. Esta investigación se posiciona como un estudio que analiza y confirma la denominación de la institucionalidad como un archipiélago de entidades públicas que deben encontrar nuevas formas de articulación y simplificación de sus relaciones en la búsqueda de objetivos comunes, en beneficio del colectivo nacional.

Por lo cual, se considera que desde el Poder Ejecutivo y Legislativo es necesario tomar una decisión que contemple la reestructuración de las instituciones a cargo de problemáticas nacionales en concreto y reposicionar a las organizaciones públicas como fluidos engranajes que respondan a los retos y desafíos de la sociedad.

Para finalizar, el trabajo realizado contó con el apoyo e interés de quienes trabajan o trabajaron en MIDEPLAN, el MRREEC y los diferentes enlaces de cooperación. Gracias a su participación se obtuvo información clave para cumplir con los objetivos planteados en un inicio, además de obtener su orientación y recomendaciones sobre recursos bibliográficos de relevancia. Por ende, el acceso a la información fue enriquecido por su aporte, además de la labor realizada por los investigadores en la búsqueda de fuentes y referencias valiosas.

De esta manera, el trabajo concluye con la expectativa de continuar conociendo del tema de la cooperación y las discusiones internacionales al respecto. Al mismo tiempo se mantiene un interés de seguir los pasos que de la institucionalidad nacional con el objetivo de identificar si llegará el momento de realizar cambios sustanciales a las dinámicas actuales de coordinación interinstitucional: si se emigrara a un modelo nuevo, si se realizarán cambios progresivos o se sostendrá el modelo actual.

El aporte realizado está orientado en posicionar el tema como una variante que repercute en la política internacional y nacional que no ha sido objeto de discusión pública en los últimos años, por lo que se espera contribuir a un futuro donde la cooperación sea un área de trabajo estratégica de la política exterior que favorezca el desarrollo nacional.

6. Referencias bibliográficas

Artículos académicos

- Alonso, J. A. (2007a). ¿Debe darse ayuda a los países de renta media? *Instituto Complutense de Estudios Internacionales*, 1-4.
- Alonso, J. A. (2007b). ¿Debe darse ayuda a los países de renta media?, de Alonso (2007). *Instituto Complutense de Estudios Internacionales*, 1-4.
- Alonso, J. A. (2013). Cooperación con países de renta media: Un enfoque basado en incentivos. *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. <https://cooperacionespanola.es/es/cooperacion-con-paises-de-renta-media-un-enfoque-basado-en-incentivos>
- Barreto, L. (2009). El diálogo y el trabajo en red: Aproximaciones a la experiencia a la experiencia de un escenario de coordinación interinstitucional. *Trabajo Social*, 21(1), 81-115. <https://doi.org/10.15446/ts.v21n1.71494>
- Bolívar, R. (2001). La política como ciencia. *Estudios Políticos*, 28(6), 47-61.
- Cerda, C., & Lemus, D. (2015). Los Países Latinoamericanos de Renta Media Alta y su influencia en la configuración del régimen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2(1), 177-199.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2008). The challenges of coordination in national security management – the case of the terrorist attack in Norway. *International Review of Administrative Sciences*, 1-21. <https://doi.org/10.1177/0020852314564307>
- Claramunt, C. (2019). Costa Rica ante las actuales dinámicas y retos en la cooperación internacional para el desarrollo. *Revista Costarricense de Política Exterior*, 31, 15-40.

- Contreras, R. (2018). La cooperación como instrumento de política exterior. *Latin American Journal of Trade Policy* 2, 67-86.
- Eggenberger, M., & Partidario, M. del R. (2000). Development of a framework to assist the integration of environmental, social, and economic issues in spatial planning. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 201-207.
- Fonseca, W. (1992). *El sistema de coordinación de la cooperación internacional en Costa Rica*. 40, 93-96.
- Kozuch, B., & Sienkiewicz, K. (2016). Inter-Organizational Coordination for Sustainable Local Governance: Public Safety Management in Poland. *Sustainability*. <https://doi.org/10.3390/su8020123>
- Levine, S., & White, P. (1961). Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships. *Administrative Science Quarterly*, 5(4), 583-601.
- Lie, A. (2011). Coordination processes and outcomes in the public service: The challenge of inter-organizational food safety coordination in Norway. *Public Administration*, 89(2), 401-417.
- Perrow, C. (1961). Analysis of Goals in Complex organizations. *American Sociological Review*, 26, 854-865.
- Reid, W. (1964). Interagency co-ordination in delinquency prevention and control. *Social Science Review*, 38, 418-428.
- Restrepo, M. (2012). La cooperación internacional al desarrollo como herramienta de protección y promoción de los derechos humanos: El caso latinoamericano. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 42(116), 271-295.
- Salazar, V. (2012). La definición de política pública. *Dossier*, 47-52.

Schermerhorn, J. (1975). Determinants of Interorganizational Cooperation. *The Academy of Management Journal*, 18(4), 846-856.

Thompson, J., & McEwen, W. (1958). Organizational Goal and Environment: Goal setting as an interaction process. *American Sociological Review*, 23, 22-31.

Tokatlian, J., & Pardo, R. (1990). La teoría de la interdependencia: Un paradigma alternativo al realismo? *Estudios Internacionales*, 31.
<https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/15518/15975>

Artículos de periódico

Avendaño, M. (2016, diciembre 28). Canciller Manuel González propone crear una Agencia Nacional de Cooperación. *El Financiero*. <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/canciller-manuel-gonzalez-propone-crear-una-agencia-nacional-de-cooperacion/KQM2UENL3JBWLA3TAWFR3HML44/story/>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá. (2011). *Cancillería avanza en la creación de la agencia panameña de cooperación internacional*. <https://mire.gob.pa/cancilleria-avanza-en-la-creacion-de-la-agencia-panamena-de-cooperacion-internacional/>

Panamá prepara agencia de cooperación internacional. (2012, septiembre 26). *Estrategia y Negocios*.
<https://www.estrategiaynegocios.net/csp/mediapool/sites/EN/CentroAmericayMundo/CentroAmerica/Panama/PAPolitica/story.csp?cid=474904&sid=1441&fid=330>

Pastrán, R. (2020a, julio 10). Gobierno salvadoreño centraliza gestión de cooperación. *La Prensa Gráfica*. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Gobierno-salvadoreno-centraliza-gestion-de-cooperacion-20200710-0004.html>

Pastrán, R. (2020b, julio 23). Gobierno de El Salvador pide gestionar la cooperación con agencia. *El Economista*. <https://www.eleconomista.net/actualidad/Gobierno-de-El-Salvador-pide-gestionar-la-cooperacion-con-agencia-20200723-0002.html>

Documentos institucionales

Alonso, J., Maeso, F., Ayala, L., Sastre, M., Garcimartín, C., Donoso, V., Martín, V., Álvarez, I., & Magaña, G. (2006). *Cooperación con países de renta media: Justificación y ámbitos de trabajo* (p. 400). Instituto Complutense de Estudios Internacionales. <https://docplayer.es/14787421-Cooperacion-con-paises-de-renta-media-justificacion-y-ambitos-de-trabajo.html>

Cascante, C., Fonseca, R., Marco, M., Morales, M., Chacón, K., & González, L. (2015). *Costa Rica y su política exterior 2015 ¿Hacia una política exterior de estado?* Estado de la Nación.

Cascante, C., Marco, M., Moya, S., & Chacón, K. (2013). *Costa Rica y su política exterior*. Programa Estado de la Nación. https://www.researchgate.net/publication/272680569_Costa_Rica_y_su_politica_exterior_2013?enrichId=rgreq-dbaa37e83b9a209c9fe832d05810c20f-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdIOzI3MjY4MDU2OTtBUzoyMDAwOTgxMTkxOTY2NzhAMTQyNDcxODUxODAwMg%3D%3D&el=1_x_2&esc=publicationCoverPdf

CEPAL. (2012). *Los países de renta media: Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40805-enfoque-brechas-estructurales-analisis-caso-costa-rica>

CONEVAL. (s. f.). *Diseño de la Evaluación e la Coordinación Interinstitucional de la Cruzada Nacional Contra el Hambre* (pp. 1-40). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Resumen_ejecutivo_Coordinacion_Interinstitucional_270715.pdf

Deloitte & Touche. (1996). *Propuesta de reestructuración Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*. DELOITTE & TOUCHE.

Elizondo, I. (2018). *Informe de Gestión y Recomendaciones* (p. 151) [Informe de gestión]. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

<https://www.rree.go.cr/files/includes/files.php?id=1481&tipo=documentos>

Huergo, J. (s. f.). *Los procesos de gestión*.

<http://servicios2.abc.gov.ar/lainstitucion/univpedagogica/especializaciones/seminario/materialesparadescargar/seminario4/huergo3.pdf>

IsDB. (2019). *Developing National Ecosystem for South-South and Triangular Cooperation to Achieve Agenda 2030 for Sustainable Development*. Islamic Development Bank.

<https://www.isdb.org/sites/default/files/media/documents/2020-10/Developing%20National%20Ecosystems%20for%20South-South%20and%20Triangular%20Cooperation%20to%20Achieve%20Agenda%202030%20for%20Sustainable%20Development.pdf>

Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional*. Banco Interamericano de Desarrollo.

<https://publications.iadb.org/es/publicacion/14572/relaciones-intergubernamentales-y-descentralizacion-en-america-latina-una>

- Lázaro, B., & Blasco, J. (2017). *Mejorar la eficacia de la cooperación técnica y financiera en Costa Rica para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Matul, D. (2018). *Análisis semanal 248: Plan Nacional de Desarrollo y Política Exterior (19 de diciembre de 2018)*. Observatorio de la Política Nacional UCR. <https://opi.ucr.ac.cr/node/1274>
- MIDEPLAN. (s. f.). *Cooperación internacional en Costa Rica 2010-2014*. https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/U71i_ZJ7So2k_2XlzOpT4w
- MIDEPLAN. (2007). *Diagnóstico de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2000-2005*. Ministerio de Planificación y Política Económica. https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/7tqoMiC7ROy_brZiW44QLg
- MIDEPLAN. (2010a). *Comportamiento de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2006-2008*. Ministerio de Planificación y Política Económica. http://www.sela.org/media/265747/t023600004875-0-comportamiento_de_la_cooperacion_internacional-cr-2006-2008.pdf
- MIDEPLAN. (2010b). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 «María Teresa Obregón Zamora»*. <https://www.mideplan.go.cr/plan-nacional-desarrollo-2011-2014>
- MIDEPLAN. (2010c). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”*. MIDEPLAN. <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/cFm1AnffRG6AL-5L8lfgGg>
- MIDEPLAN. (2010d). *Sector público costarricense y su organización*. MIDEPLAN. <http://cidseci.dgsc.go.cr/datos/Sector-Publico-Costarricense-y-su-organizaci%C3%B3n-Versi%C3%B3n-final.pdf>

MIDEPLAN. (2013a). *La cooperación multilateral no reembolsable en Costa Rica; 2009-2013*. Ministerio de Planificación y Política Económica.

MIDEPLAN. (2013b). *¿Qué es MIDEPLAN?*
<https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/q1Q3Cd4EQ7iPLYPUV9atLw>

MIDEPLAN. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”*.

MIDEPLAN. <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/L4VkAE53TyOWyPR9BAB-qA>

MIDEPLAN. (2016). *Planes de Acción. Portafolio de proyectos prioritarios 2015-2018*.

Ministerio de Planificación y Política Económica.

https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/kOBIJP3gT-6sAg8w_VB_Ug

MIDEPLAN. (2017). *Catálogo de oferta de cooperación técnica de Costa Rica 2017*.

[https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/168b4b34-](https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/168b4b34-77fe-4bfc-897b-92ac80b73800/Catalogo%20de%20Oferta%20de%20Cooperacion%20Tecnica%20de%20CR%202017.pdf?guest=true)

[77fe-4bfc-897b-](https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/168b4b34-77fe-4bfc-897b-92ac80b73800/Catalogo%20de%20Oferta%20de%20Cooperacion%20Tecnica%20de%20CR%202017.pdf?guest=true)

[92ac80b73800/Catalogo de Oferta de Cooperacion Tecnica de CR 2017.pdf?gue](https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/168b4b34-77fe-4bfc-897b-92ac80b73800/Catalogo%20de%20Oferta%20de%20Cooperacion%20Tecnica%20de%20CR%202017.pdf?guest=true)

[st=true](https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/168b4b34-77fe-4bfc-897b-92ac80b73800/Catalogo%20de%20Oferta%20de%20Cooperacion%20Tecnica%20de%20CR%202017.pdf?guest=true)

MIDEPLAN. (2018). *Cooperación Internacional en Costa Rica 2014-2017*. Ministerio de

Planificación y Política Económica.

<https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/0TEuBIKFRKihpeM-Mq2dhA>

MIDEPLAN. (2019). *Cooperación internacional en Costa Rica, 2018*. Ministerio de

Planificación y Política Económica.

https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/0snvZ6UVT9KYAY9_muUoDA

Naciones Unidas. (2019). *Documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de*

Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur. Naciones Unidas.

<https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/comunicacion/publicaciones/documento-final-del-paba40>

Naranjo, F., Cerdas, R., López, A., Madrigal, R., Tattenbach, C., & Trejos, G. (1996). *Documento de Conclusiones* [Informe de conclusiones]. Comisión Especial Presidencial para analizar la situación del servicio diplomático y consultar de la República ay el funcionamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

OCDE. (2005). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción ACCRA*. <https://www.oecd.org/development/effectiveness/34580968.pdf>

OEA. (2010). *Hacia un diagnóstico de la Cooperación Internacional en Protección Social en la Región: Casos de Brasil, Chile, Colombia, y México: Reflexiones preliminares: Taller sobre Política Social y Cooperación Internacional: Desafío para los Ministerios de Desarrollo Social y la Red Interamericana de Protección Social, Brasilia, Brasil, julio 15-16, 2010*. OEA.

PIFCSS. (2020). *Fortaleciendo los Sistemas Nacionales de Cooperación: El desafío de la coordinación interinstitucional para la Cooperación Sur-Sur*. <https://cooperacionsursur.org/wp-content/uploads/Informe-PIFCSS-dic-2020-FINAL-ES.pdf>

PNUD. (2018). *Estrategia Nacional para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Repetto, F., & Fernández, J. P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Fundación CIPPEC.

Sáenz, J. (s.f). *La Cancillería de Costa Rica*. <https://www.rree.go.cr/?sec=ministerio&cat=acerca&cont=406>

Entrevistas

Abarca, E. (2020, septiembre 30). *Entrevista Ethel Abarca* [Videollamada por medio de la plataforma Zoom].

Acuña, F. (2020, octubre 23). *Entrevista Florita Acuña* [Videollamada por medio de la plataforma Zoom].

Araya, A. M. (2020, noviembre 24). *Entrevista Ana María Araya* [Videollamada por medio de la plataforma Zoom].

Bolaños, P. (2020, octubre 20). *Entrevista Patricia Bolaños* [Videollamada por medio de la plataforma Microsoft Teams].

Carvajal, J. (2020, octubre 13). *Entrevista Javier Carvajal* [Videollamada por medio de la plataforma Zoom].

Claramunt, C. (2020, octubre 6). *Entrevista Carmen Claramunt* [Videollamada por medio de la plataforma Zoom].

Corrales, F. (2020, octubre 26). *Entrevista Fraya Corrales* [Videollamada por medio de la plataforma Zoom].

Coto, P. (2020, octubre 8). *Entrevista Paula Coto* [Videollamada por medio de la plataforma Zoom].

Elizondo, I. (2020, octubre 7). *Entrevista Irinia Elizondo* [Videollamada por medio de la plataforma Zoom].

Fernández, D. (2020, octubre 27). *Entrevista Diana Fernández* [Videollamada por medio de la plataforma Zoom].

Fonseca, J. C. (2020, octubre 21). *Entrevista Juan Carlos Fonseca* [Videollamada por medio de la plataforma Zoom].

García, E. (2020, noviembre 5). *Entrevista Edgardo García* [Comunicación personal].

González, G. (2020, octubre 16). *Entrevista Guillermo González* [Videollamada por medio de la plataforma Zoom].

González, M. (2020, octubre 9). *Entrevista Manuel González Sáenz* [Videollamada por medio de la plataforma Zoom].

Guardia, K. (2020, octubre 6). *Entrevista Karina Guardia* [Videollamada por medio de la plataforma Zoom].

Gutiérrez, J. (2020, noviembre 6). *Entrevista Jeaninna Gutiérrez* [Videollamada por medio de la plataforma Zoom].

Li, K. (2020, octubre 23). *Entrevista Karina Li* [Videollamada por medio de la plataforma Zoom].

Méndez, Ó. (2020, octubre 13). *Entrevista Óscar Méndez* [Videollamada por medio de la plataforma Zoom].

Muñoz, R. (2020, octubre 29). *Entrevista Rubén Muñoz* [Videollamada por medio de la plataforma Zoom].

Rodríguez, S. (2020, octubre 15). *Entrevista Saskia Rodríguez* [Videollamada por medio de la plataforma Zoom].

Saénez, R. (2020, octubre 7). *Entrevista Rafael Sáenz* [Videollamada por medio de la plataforma Zoom].

Salazar, A. (2020, octubre 28). *Entrevista Adriana Salazar* [Videollamada por medio de la plataforma Zoom].

Ulate, E. (2020, octubre 19). *Entrevista Eliana Ulate* [Videollamada por medio de la plataforma Zoom].

Villanueva, C. (2020, noviembre 26). *Entrevista Circe Villanueva* [Videollamada por medio de la plataforma Zoom].

Leyes y Reglamentos

Constitución Política de la República de Costa Rica, (1949).

http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&strTipM=TC

Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, (1964).

Decreto 4152, Pub. L. No. 4152 (2011). [http://www.suin-](http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1542707#:~:text=DECRETO%204152%20DE%202011&text=(noviembre%2003)-,por%20el%20cual%20se%20escinden%20unas%20funciones%20de%20la%20Agencia,de%20Colombia%2C%20APC%2D%20Colombia.)

[juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1542707#:~:text=DECRETO%204152%20DE%202011&text=\(noviembre%2003\)-](http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1542707#:~:text=DECRETO%204152%20DE%202011&text=(noviembre%2003)-)

[,por%20el%20cual%20se%20escinden%20unas%20funciones%20de%20la%20Agencia,de%20Colombia%2C%20APC%2D%20Colombia.](http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1542707#:~:text=DECRETO%204152%20DE%202011&text=(noviembre%2003)-,por%20el%20cual%20se%20escinden%20unas%20funciones%20de%20la%20Agencia,de%20Colombia%2C%20APC%2D%20Colombia.)

Decreto 35056-PLAN-RE Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525 del 2 de Mayo de 1974, Pub. L. No. N° 35056-PLAN-RE (2009).

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=64904&nValor3=79744&strTipM=TC

Decreto 35777-PLAN-RE Reforma Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525, Pub. L. No. 35777- PLAN- RE (2010).

Decreto Ejecutivo N° 36053-MEIC, Pub. L. No. N° 36053-MEIC.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=68162&nValor3=0&strTipM=TC

Decreto Ejecutivo No. 41689-MEIC, Pub. L. No. 41689- MEIC (2019).

Decreto N° 39917-MEIC, Pub. L. No. N° 39917-MEIC (2016).

Decreto No. 24, Pub. L. No. 24 (2020).

<https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/2/2020-2029/2020/06/DE372.PDF>

Decreto No. 28177-MP-PLAN-RE, Pub. L. No. 28177- MP- PLAN- RE (1999).

Decreto No. 40863-MAG, Pub. L. No. 40863- MAG (2018).

Decreto RE-38435-RE Reforma al Reglamento Tareas Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Pub. L. No. RE-38435-RE, RE-38435-RE (2014).

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=77357&nValor3=96911&strTipM=TC

Ley 18989 y sus reformas, (2005). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idLey=18989>

LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, (2011).

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID_061120.pdf

Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, Pub. L. No. 27692 (2001).

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1378F5ADF3F5B22605257C780071B0CD/\\$FILE/27692.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1378F5ADF3F5B22605257C780071B0CD/$FILE/27692.pdf)

Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos no. 8131, Pub. L. No. 8131 (2001).

Ley de Planificación Nacional, Pub. L. No. 5525 (1974).

Ley del Presupuesto de la República 2010, Pub. L. No. 8790 (2010).

<https://www.hacienda.go.cr/contenido/507-proyecto-de-ley-del-presupuesto-de-la-republica-2010>

- Ley del Presupuesto de la República 2011, Pub. L. No. 8908 (2011).
<https://www.hacienda.go.cr/contenido/502-proyecto-de-ley-del-presupuesto-de-la-republica-2011>
- Ley del Presupuesto de la República 2012, Pub. L. No. 9019 (2012).
<https://www.hacienda.go.cr/index.php/component/content/article?id=432>
- Ley del Presupuesto de la República 2013, Pub. L. No. 9103 (2013).
<https://www.hacienda.go.cr/contenido/425-ley-de-presupuesto-2013>
- Ley del Presupuesto de la República 2014, Pub. L. No. 9193 (2014).
<https://www.hacienda.go.cr/contenido/12692-ley-de-presupuesto-de-la-republica-2014>
- Ley del Presupuesto de la República 2015, Pub. L. No. 9289 (2015).
<https://www.hacienda.go.cr/contenido/13087-ley-de-presupuesto-de-la-republica-2015>
- Ley del Presupuesto de la República 2016, Pub. L. No. 9341 (2016).
<https://www.hacienda.go.cr/contenido/13493-ley-de-presupuesto-de-la-republica-2016>
- Ley del Presupuesto de la República 2017, Pub. L. No. 9411 (2017).
<https://www.hacienda.go.cr/contenido/13889-ley-de-presupuesto-de-la-republica-2017>
- Ley del Presupuesto de la República 2018, Pub. L. No. 9514 (2018).
<https://www.hacienda.go.cr/contenido/14323-ley-de-presupuesto-2018>
- Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Pub. L. No. 7558 (1995).
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=40928
- Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, (1962).
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=37535&strTipM=TC

PRESUPUESTO NACIONAL DE SUELDOS GASTOS E INVERSIONES. EJERCICIO 2010—2014, Pub. L. No. 18719 (2011). <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18719-2010>

Reforma al Reglamento general del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Pub. L. No. 33206 (2006).

Reglamento de Organización de las Áreas que dependen del Viceministro de Ciencia y Tecnología y Unidades Staff que dependen del Ministro de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, Pub. L. No. N° 39094-MICITT (2015).

Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Pub. L. No. N°23323-PLAN (2006).

Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, Pub. L. No. 37735- PLAN (2013).

Reglamento interno del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Pub. L. No. 212 (2008).

Reglamento Tareas y Funciones del Ministerio Relaciones Exteriores, Pub. L. No. Decreto Ejecutivo N°19561 (1990).

Libros

Barbé, E. (2007). *La teoría de las relaciones internacionales*. Tecnos.

Bartolini, S. (1988). Metodología de la investigación política. En *Manual de Ciencia Política* (pp. 39-77). Alianza Editorial.

- Barzola, M. V., & Sticco, G. I. (2009). El tercer sector en la cooperación internacional. En *La cooperación internacional: Herramienta clave para el desarrollo de nuestra región* (1a ed., pp. 139-150). Konrad Edenauer Stiftung.
- Calduch, R. (1991). *Relaciones internacionales*. Ediciones Ciencias Sociales.
- Calduch, R. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. CEURA.
- Chiani, A. M., & Scartascini, J. B. (2009). Conclusiones. En *La cooperación internacional: Herramienta clave para el desarrollo de nuestra región* (1a ed., pp. 223-226). Konrad Edenauer Stiftung.
- Chiavenato, I. (2009). *Comportamiento organizacional. La dinámica del éxito en las organizaciones* (2da ed.). McGraw-Hill InterAmerican.
- Crowston, K. (1990). *Modelling coordination in organizations*. Alfred P. Sloan School of Management. Massachusetts Institute of Technology.
- Dobles, I. (2018). *Investigación cualitativa, metodología, relaciones y ética: Estrategias biográficas-narrativas, discursivas y de campo*. UCR.
- García, P. (2013). *Teoría Breve de las Relaciones Internacionales ¿Una anatomía del mundo?* (4ta ed.).
- Gómez, M., & Sanahuja, A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: Una aproximación a sus actores e instrumentos*. CIDEAL.
- Gueztkow, H. (1966). Relations Among Organizations en R. Bowers (Ed.), *Studies on Behavior in Organizations* (pp. 13-44). University of Georgia Press.
- Guzmán, C. (2014). *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas*. 50, 197-198.

- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill Education.
https://www.uv.mx/personal/cbustamante/files/2011/06/Metodologia-de-la-Investigaci%C3%83%C2%B3n_Sampieri.pdf
- Holsti, K. (1967). *International Politics. A Framework for Analysis*. Englewood Cliffs.
- Ivanega, M. (2005). *Principios de la Administración Pública*. Rodolfo de Palaa.
- Keohane, R., & Nye, J. (2012). *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Pearson.
- Molano Aponte, D. A. (2012). *La coordinación inter-agencial como generadora de valor público y transformación social* (Primera Edición). Universidad del Rosario.
- Negrón, F. (2009). La ayuda oficial para el desarrollo y los países de renta media en el contexto latinoamericano. En *Mito y realidad de la ayuda externa. América Latina al 2009*. ALOP. https://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2013/02/Mito_Realidad_2009.pdf
- Pearson, F., & Rochester, M. (2000). *Relaciones internacionales: Situación global en el siglo XXI*. McGraw-Hill.
- Repetto, F. (Ed.). (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y política sociales: Una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En *La gerencia social ante los nuevos retos de desarrollo social en América Latina*. INDES-Guatemala. <https://www.cippecc.org/wp-content/uploads/2017/03/2425.pdf>
- Rodrik, D. (2004). Estrategias de desarrollo para el nuevo siglo. En *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI* (1.^a ed., pp. 89-121). Alfaomega.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1814/S33098O15_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tassara, C. (2013). *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*. UNAULA.

Tomassini, L. (1991). *La política Internacional en un mundo posmoderno*. Grupo Editor Latinoamericano SRL.

Vargas, G. (2019). La cooperación sur-sur de Costa Rica. En *La cooperación sur-Sur en América Latina y el Caribe, balance de una década (2008-2018)*. CLACSO.
http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190905075044/Cooperacion_SURSUR.pdf

Oficios

Alvarado, G. (1998, marzo 8). *Memorándum D.G.-116-99* [Memorándum].

Brenes, P. (1999, junio 22). *AME-079-99* [Oficio].

Carreras, R. (1995, noviembre 6). *Oficio Sin consecutivo* [Oficio].

Chaverri, D. (1999, agosto 18). *Oficio DM-155-99* [Oficio].

Chaverri, D. (1999, octubre 27). *Oficio DM-203-99* [Oficio].

Gallardo, R. (2009, septiembre 4). *DM-630-09* [Comunicación personal].

Gallardo, R. (2013, marzo 4). *Oficio DM-110-13* [Oficio].

Garnier, L. (1995, julio 5). *DM-0585-95* [Oficio].

Garnier, L. (1995, octubre 9). *DCI-233/95* [Oficio].

Garnier, L. (1995, noviembre 29). *D.M. 1183-95* [Oficio].

Moiso, J. (1999, enero 4). *AJ-002-99* [Memorándum].

Naranjo, F. (1995, junio 8). *DM-319-95* [Oficio].

Picado, M., & Sancho, V. (1995, octubre 31). *Memorándum* [Memorándum].

Picado, M., & Sancho, V. (1999, marzo 4). *AME-025-99* [Memorándum].

Porras, E. (1999, agosto 17). *AME-097-99* [Memorándum].

Rojas, R. (1999, agosto 5). *A.M.004-99-E.W.* [Oficio].

Rojas, T. (1999, octubre 13). *Oficio A.M.-11-99. E.W* [Oficio].

Solís, M. T. (1994, junio 7). *DM-0114-94* [Oficio].

Sitios Web

Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (1990). *Quiénes Somos* [Página web]. <https://www.agci.cl/acerca-de-agci/quienes-somos>

Banco Mundial. (2019). PIB per cápita a precios actuales. *Base de datos del Banco Mundial*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>

Creación del Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, Pub. L. No. 7638 (1996). https://www.procomer.com/wp-content/uploads/Materiales/CREACION-COMEX-PROCOMER-COSTA-RICA2020-03-17_19-49-04.pdf

Creación y evolución histórica. (2021). <https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/institucional/creacion-evolucion-historica>

Mapa del Estado. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2021). https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/estructura_oescalar.php?n1=0033.

MIDEPLAN. (s.f). *¿Qué es MIDEPLAN?* [Gubernamental]. *¿Qué es MIDEPLAN?* <https://www.mideplan.go.cr/que-es-mideplan>

¿Quiénes Somos? Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (s. f.).
<http://portal.apci.gob.pe/index.php/informacion-institucional-2/quienes-somos>

Tesis

Acosta, M., Calvo, C., Jiménez, V., Vargas, M., & Zúñiga, E. (2011). *Gestión de la cooperación internacional para el desarrollo enfocada en la conservación del medio ambiente*. Universidad de Costa Rica.

Cárdenas, L., & Cascante, A. (1998). *“Los proyectos de cooperación internacional en Unidades de Información: Una experiencia nacional [Tesis de Licenciatura]*. Universidad de Costa Rica.

Fallas, M. (2007). *La para diplomacia llevada a cabo por la Municipalidad de San José, relativa a proyectos de cooperación internacional en el periodo 2000 a mayo del 2007 [Tesis de Maestría]*. Universidad de Costa Rica.

Galeano González, S. (2019). *La creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional: Una respuesta doméstica a nuevas modalidades de cooperación*. [Tesis de Licenciatura, Universidad de la República].
[https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23311/1/TCP_Galeano Soledad.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23311/1/TCP_Galeano_Soledad.pdf)

Gómez, M. (2007). *Los convenios de colaboración y cooperación interinstitucional en el marco de las relaciones contractuales de la Administración Pública*. Universidad de Costa Rica.

- Obregón, M. (1998). *Costa Rica como país cooperante: Análisis de la cooperación internacional como instrumento para alcanzar los compromisos adquiridos por Costa Rica con la firma de la Agenda 21* [Tesis de Maestría]. Universidad de Costa Rica.
- Ramírez, J., & Sánchez, R. (1995). *La cooperación internacional en la coyuntura de la política exterior de la Administración Arias Sánchez 1986-1990* [Tesis de Licenciatura]. Universidad Nacional.
- Rivera, A. (2016). *Gestión interinstitucional de los Subsistemas Locales de Protección de la Niñez y la Adolescencia SLPNA, 2009-2015* [Tesis de Licenciatura, Universidad de Costa Rica]. <http://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/29625>
- Ulett, L. (2004). *Gestión de la política exterior de un país pequeño: El caso de Costa Rica del 1981 al año 2003* [Tesis de Maestría]. Universidad de Costa Rica.
- Viquez, M. (2017). *Propuesta de implementación de la POLCI 2014-2002 en el Ministerio de Educación Pública de Costa Rica*. [Tesis de Licenciatura]. Universidad de Costa Rica.

7. Anexos

7.1 Lista de personas entrevistadas

MIDEPLAN:

- Oscar Méndez Chavarría, Exdirector a.i del ACI en MIDEPLAN. Actualmente Coordinador de la unidad de cooperación bilateral.
- Saskia Rodríguez Steichen, Directora de la ACI en MIDEPLAN.
- Karina María Li Wing Ching, ACI, Cooperación bilateral
- Jeannina Gutiérrez Ugarte, ACI, Cooperación multilateral
- Florita Acuña Solano, ACI, Cooperación bilateral
- Juan Carlos Fonseca Rodríguez, ACI, Cooperación Triangular

MRREEC:

- Manuel González Sanz, Ex Ministro de Relaciones Exteriores y Culto 2014-2018.
- Irinia Elizondo Delgado, Ex Directora de la DCI. Actualmente Embajadora de Costa Rica en Uruguay.
- Carmen Claramunt Garro, Exdirectora Adjunta de la DCI. Actualmente subdirectora del Instituto del Servicio Exterior Manuel María de Peralta.
- Karina Guardia Schoenfeld, DCI, Cooperación Triangular.
- Paula Coto Ramírez, DCI, Cooperación Bilateral. Actualmente Jefa del Departamento de Inmunidades y Privilegios.
- Rafael Saénz Rodríguez, DCI, Cooperación Bilateral. Actualmente se encuentra en la misión diplomática de Costa Rica en Uruguay.
- Ana María Araya Chavarría, Cooperación Triangular. Actualmente se encuentra en la misión diplomática de Costa Rica en México.
- Circe Milena Villanueva, Ex Directora de la DCI.
- Ethel Abarca Amador, Ex funcionaria de la DCI, Cooperación Multilateral.

SECI:

- Guillermo González Pereira, Director de Asuntos Internacionales, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Eliana Ulate Brenes, Coordinadora de la Unidad de Cooperación Internacional, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones.
- Diana Fernández Flores, Asistente de Planificación Institucional, Ministerio de Comercio Exterior.
- Javier Carvajal Molina, jefe de la Unidad de Cooperación Internacional, Ministerio de Cultura y Juventud.
- Fraya Corrales Gómez, Encargada de la Unidad de Cooperación Internacional, Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- Kristie Barrios Valenciano, Encargada de cooperación bilateral en la Dirección Asuntos Internacionales y Cooperación Internacional, Ministerio de Educación Pública.
- Patricia Bolaños Chacón, Encargada Departamento de Proyectos y Cooperación en la Dirección de Cooperación Internacional, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Rubén Muñoz Robles, Director de Cooperación Internacional, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Edgardo García Chaves, Enlace de cooperación internacional en el Departamento de Planificación del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación.

7.2 Guía de entrevista semiestructurada para enlaces de cooperación internacional

Guía de entrevista semiestructurada para enlaces de cooperación internacional: Estudio de la coordinación interinstitucional en torno a la gestión la cooperación internacional: Oportunidades y Desafíos para la Política Exterior costarricense.

Fecha: _____.

Hora: _____.

Lugar (ciudad y sitio específico): _____.

Entrevistadores: Ylonka Rivera Lobo / Pablo Quirós Orozco

Entrevistado/a (nombre, edad, género, puesto, dirección, gerencia o departamento):

_____.

Introducción:

Nuestro trabajo de investigación tiene como objetivo principal: *Realizar un análisis acerca de la coordinación interinstitucional en torno a la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica durante el periodo 2010-2018 como un elemento que permita la reformulación la visión país sobre la cooperación internacional en siglo XXI.* Por ello, y tras la investigación realizada, consideramos importante considerarle dentro de nuestra lista de entrevistados/as dado su papel anterior/actual en este proceso y los insumos que desde su experiencia y conocimiento pueda brindarnos al respecto.

Características de la entrevista: Para iniciar deseamos recalcar que lo comunicado en esta entrevista es confidencial, por ende el tratamiento de la información brindada será de manera responsable, segura y únicamente con fines académicos. En caso de que desee mantenerse en anonimato, se respetará su posición.

Consentimiento de grabación: Con el fin de proceder con el posterior análisis y sistematización de la información brindada ¿Está de acuerdo en que esta entrevista sea grabada?

Preguntas:

1. ¿Cuál es el concepto que usted tiene de la cooperación internacional para el desarrollo?
2. ¿Cuál ha sido su relación con la Cancillería y/o MIDEPLAN?
3. ¿Cómo en la práctica la actual legislación le ha permitido a la institución que usted representa llevar a cabo los objetivos planteados en cooperación internacional?

4. ¿Puede usted mencionar cuáles han sido los principales proyectos de cooperación internacional que su institución ha ejecutado en los últimos años?
5. ¿Qué resultados/impacto ha generado en los/as beneficiarios de esa/as iniciativas?
6. ¿Podría describir el proceso de gestión realizado para lograr la aprobación y oficialización de estos proyectos?
7. ¿Cuál fue el rol de Cancillería y MIDEPLAN para lograr la aprobación y oficialización de ese/ esos proyectos?
8. ¿Podría caracterizar usted ese proceso?
9. ¿Con cuál de las dos instituciones (Cancillería o MIDEPLAN) interactúa su departamento/unidad de manera más activa?
10. ¿Qué herramientas o recursos le ofrecen las instituciones rectoras de la cooperación internacional en Costa Rica para la elaboración, seguimiento y evaluación de los proyectos que su institución gestiona?
11. ¿Ha participado usted recientemente de algún proceso de capacitación/coordinación sobre cooperación internacional que las instituciones rectoras hayan convocado/instruido?
12. ¿Cuáles son los medios de comunicación que su unidad/departamento utiliza para coordinar el trabajo que desarrolla con las instituciones rectoras? ¿Considera esos medios eficientes? ¿Qué otros sugerirían?
13. ¿Cuál es la forma y dinámica de trabajo de su unidad/departamento en la institución a la cual usted representa?
14. ¿Qué oportunidades de mejora identifica usted en todo este proceso de gestión interinstitucional de la cooperación internacional?

Observaciones: Agradecemos su colaboración y los aportes realizados a nuestra investigación que serán de gran valor para el desarrollo de nuestros objetivos. Una vez aprobado nuestro trabajo por las autoridades universitarias daremos a conocer los resultados de la investigación.

7.3 Guía de entrevista semiestructurada para funcionarios de la ACI / DCI

**Guía de entrevista semiestructurada para funcionarios/as del ACI y de la DCI:
Estudio de la coordinación interinstitucional en torno a la gestión la cooperación
internacional: Oportunidades y Desafíos para la Política Exterior costarricense**

Fecha: _____.

Hora: _____.

Lugar (ciudad y sitio específico): _____.

Entrevistadores: Ylonka Rivera Lobo / Pablo Quirós Orozco

Entrevistado/a (nombre, edad, género, puesto, dirección, gerencia o departamento):

_____.

Introducción:

Nuestro trabajo de investigación tiene como objetivo principal: *Realizar un análisis acerca de la coordinación interinstitucional en torno a la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica durante el periodo 2010-2018 como un elemento que permita la reformulación la visión país sobre la cooperación internacional en siglo XXI.* Por ello, y tras la investigación realizada, consideramos importante considerarle dentro de nuestra lista de entrevistados/as dado su papel anterior/actual en este proceso y los insumos que desde su experiencia y conocimiento pueda brindarnos al respecto.

Características de la entrevista: Para iniciar deseamos recalcar que lo comunicado en esta entrevista es confidencial, por ende el tratamiento de la información brindada será de manera responsable, segura y únicamente con fines académicos. En caso de que desee mantenerse en anonimato, se respetará su posición

Consentimiento de grabación: Con el fin de proceder con el posterior análisis y sistematización de la información brindada ¿Está de acuerdo en que esta entrevista sea grabada?

Preguntas:

1. ¿Cuál es el concepto que usted tiene de la cooperación internacional para el desarrollo?
2. ¿Cuál ha sido su relación con la Cancillería y/o MIDEPLAN?
3. ¿Podría usted caracterizar las dinámicas de trabajo actuales y anteriores, que se utilizan entre Cancillería y MIDEPLAN en torno al tema de la cooperación internacional?
4. ¿Cuáles han sido las áreas temáticas en las cuales se ha enfocado la cooperación brindada y recibida por Costa Rica?
5. ¿Podría describir la dinámica y modalidad de trabajo que se maneja/manejaba a lo interno de su área/Dirección?
6. ¿Cuáles son los temas que usted tiene/tuvo asignados? ¿Podría describir sus labores diarias y responsabilidades asignadas?
7. ¿Cómo son definidas las metas y objetivos que tiene la unidad a la que usted pertenece/perteneció? ¿Cuáles son los mecanismos de evaluación?
8. ¿Podría describir el proceso de gestión de la cooperación internacional en Costa Rica?
9. ¿Cuál es el rol Cancillería y MIDEPLAN para lograr la aprobación y oficialización de proyectos de cooperación internacional?
10. ¿Cuál es el proceso de coordinación que siguen ambas unidades para llevar a cabo la gestión de la cooperación internacional al amparo de lo que indica la normativa vigente en la materia?
11. ¿Existen mecanismos de seguimiento y evaluación para los proyectos de cooperación aprobados y ejecutados?
12. ¿Cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas que se realizan sobre la cooperación internacional desde su unidad?
13. ¿Se han organizado recientemente algún proceso de capacitación/coordinación sobre cooperación internacional que las instituciones rectoras hayan convocado/instruido dirigido hacia los enlaces de cooperación internacional?
14. ¿Cuáles son los medios de comunicación que su unidad utiliza para coordinar el trabajo que desarrollan los enlaces de cooperación en sus respectivas instituciones? ¿Considera esos medios eficientes? ¿Qué otros sugerirían?
15. ¿Qué oportunidades de mejora identifica usted en todo este proceso de gestión interinstitucional de la cooperación internacional?
16. En su criterio, ¿qué beneficios genera para su institución la gestión actual de la cooperación internacional?

17. ¿Qué opina usted de la creación futura de una Agencia de Cooperación Internacional en Costa Rica?

Observaciones: Agradecemos su colaboración y los aportes realizados a nuestra investigación que serán de gran valor para el desarrollo de nuestros objetivos. Una vez aprobado nuestro trabajo por las autoridades universitarias daremos a conocer los resultados de la investigación.

7.4 Guía de entrevista a profundidad para autoridades MIDEPLAN y Cancillería

**Guía de entrevista a profundidad para autoridades de MIDEPLAN y Cancillería:
Estudio de la coordinación interinstitucional en torno a la gestión la cooperación internacional: Oportunidades y Desafíos para la Política Exterior costarricense.**

Fecha: _____.

Hora: _____.

Lugar (ciudad y sitio específico): _____.

Entrevistadores: Ylonka Rivera Lobo / Pablo Quirós Orozco

Entrevistado/a (nombre, edad, género, puesto, dirección, gerencia o departamento):

_____.

Introducción:

Nuestro trabajo de investigación tiene como objetivo principal: *Realizar un análisis acerca de la coordinación interinstitucional en torno a la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica durante el periodo 2010-2018 como un elemento que permita la reformulación la visión país sobre la cooperación internacional en siglo XXI.* Por ello, y tras la investigación realizada, consideramos importante considerarle dentro de nuestra lista de entrevistados/as dado su papel anterior/actual en este proceso y los insumos que desde su experiencia y conocimiento pueda brindarnos al respecto.

Características de la entrevista: Para iniciar deseamos recalcar que lo comunicado en esta entrevista es confidencial, por ende el tratamiento de la información brindada será de manera responsable, segura y únicamente con fines académicos. En caso de que desee mantenerse en anonimato, se respetará su posición

Consentimiento de grabación: Con el fin de proceder con el posterior análisis y sistematización de la información brindada ¿Está de acuerdo en que esta entrevista sea grabada?

Preguntas:

1. ¿Cuál es el concepto que usted tiene de la cooperación internacional para el desarrollo?
2. A partir de lo anterior, ¿Cuál fue/es la visión de la cooperación internacional que usted intentó/intenta plasmar en la formulación de planes, políticas, entre otros en la institución a la cual pertenece/ perteneció?
3. ¿Cuál ha sido su relación con la Cancillería y/o MIDEPLAN?
4. ¿Cuáles han sido las áreas temáticas en las cuales se ha enfocado la cooperación brindada y recibida por Costa Rica?
5. ¿Cuáles modalidades de cooperación fortalecería para aplicar en nuestro país?
6. ¿Cuáles considera usted que pueden ser los retos que deberá afrontar el país en torno a los flujos de cooperación actuales, su calificación como país renta media alta y la posible incorporación a la OCDE?
7. ¿Qué cambios propondría para la legislación vigente en la materia?
8. ¿Podría describir el proceso de gestión de la cooperación internacional en Costa Rica?
9. ¿Qué oportunidades de mejora identifica usted en todo este proceso de gestión interinstitucional de la cooperación internacional?
10. En su criterio, ¿qué beneficios genera para la institución en la cual usted labora/laboró la gestión actual de la cooperación internacional?

Observaciones: Agradecemos su colaboración y los aportes realizados a nuestra investigación que serán de gran valor para el desarrollo de nuestros objetivos. Una vez aprobado nuestro trabajo por las autoridades universitarias daremos a conocer los resultados de la investigación.