

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Sede Rodrigo Facio

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Escuela de Administración Pública

Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Administración
Pública

Análisis de la coordinación interinstitucional del Sistema Nacional de Cooperación en Costa Rica Período 2015-2020

Integrantes

Fabiola Artavia Barquero	B70766
Nicole Blanco Montero	B71127
Daniela Rojas González	B76688
Karol Sánchez Villalobos	B77141

San Pedro, Costa Rica

Abril, 2022



Acta #253-2022
Tribunal Examinador de Trabajo Final de Graduación
Escuela de Administración Pública

Acta de la Sesión Virtual 253-2022 del Tribunal Examinador de los Trabajos Finales de Graduación de la Escuela de Administración Pública, realizada el 25 de abril del 2022 a las 16:30 horas, llevada a cabo de manera virtual y convocada de acuerdo con el artículo 25 del Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación en Grado de la Universidad de Costa Rica, para la Defensa del Trabajo Final de Graduación de: Fabiola de los Ángeles Artavia Barquero, carné B70766, Nicole María Blanco Montero, carné B71127, Daniela Rojas González, carné B76688 y Karol Juliana Sánchez Villalobos, carné B77141.

La defensa del trabajo final de graduación se realiza por medio de la licencia de la plataforma zoom que el Centro de Informática le ha asignado a la Escuela de Administración Pública.

Personas miembros del Tribunal Examinador convocadas para la sesión: Lic. Cristian Barquero Gamboa, como Presidente del Tribunal Examinador Dra. María Vanessa Zamora González como Directora del Trabajo Final de Graduación; MBA. Carlos Enrique Carranza Villalobos como asesor del Trabajo Final de Graduación, M.Sc. Armando Rojas Esquivel como asesor del Trabajo Final de Graduación y M.Sc. Andrea Vanessa Araya Umaña, como docente de la Escuela de Administración Pública.

Artículo 1. El Presidente del Tribunal Examinador solicita a las personas sustentantes mostrar su documento de identificación, como medio para corroborar su identidad.

Artículo 2. El Presidente informa que los expedientes de las personas sustentantes contiene todos los documentos que el Reglamento exige. Declara que han cumplido con todos los requisitos del Programa de la Carrera de Licenciatura en Administración Pública, que les ha permitido realizar la Defensa de su Trabajo Final de Graduación.

Artículo 3. Las personas sustentantes realizaron la defensa oral del Trabajo Final de Graduación titulado: "ANÁLISIS DE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL DEL SISTEMA NACIONAL DE COOPERACIÓN EN COSTA RICA PERIODO 2015-2020", en modalidad Seminario de Graduación, dentro del tiempo señalado para tales fines.

Artículo 4. Terminada la presentación, las personas miembros del tribunal examinador, dentro del tiempo señalado por la Presidencia del Tribunal, realizaron las preguntas pertinentes sobre aspectos propios del tema tratado en el Trabajo Final de Graduación.

Artículo 5. Concluido el interrogatorio, el Tribunal Examinador procedió a deliberar de manera privada.

Artículo 6. Con fundamento en el artículo 26 del Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación, y luego de realizada la votación, el Tribunal Examinador calificó el Trabajo Final de Graduación:

APROBADO – AP-

NO APROBADO – NAP-



Artículo 7. Con fundamento en el artículo 27 del Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación, el Presidente del Tribunal Examinador comunicó en público el resultado de la deliberación y las declaró como acreedoras al título de licenciadas en Administración Pública con Énfasis en Gestión del Desarrollo a Fabiola de los Ángeles Artevia Barquero, carné B70766, Daniela Rojas González, carné B76688 y acreedoras al título de licenciada en Administración Pública con Énfasis en Gestión de Banca y Finanzas Públicas a Nicole María Blanco Montero, carné B71127 y Karol Juliana Sánchez Villalobos, carné B77141.

Artículo 8. El Presidente del Tribunal Examinador le advirtió de la obligación de asistir al acto público de graduación, para prestar juramento y recibir el título correspondiente.

La Presidencia del Tribunal exhorta a la persona sustantante a que una vez aprobado el documento final lo coloque en el repositorio virtual kená de la Universidad, tal como lo indica el Reglamento.

Luego de la lectura del Acta, firmaron las personas miembros del Tribunal Examinador presentes y las personas sustentantes a las 18:09 horas.

Lic. Cristian Barquero Gamboa
Presidente del Tribunal

Fabiola de los Angeles Artevia Barquero
Carné B70766

Dra. Maria Vanessa Zamora González
Directora del Trabajo Final de Graduación

Daniela Rojas González
Carné B76688

MBA. Carlos Enrique Carranza Villalobos
Asesor del Trabajo Final de Graduación

Karol Juliana Sánchez Villalobos
Carné B77141

M.Sc. Armando Rojas Esquivel
Asesor del Trabajo Final de Graduación

Nicole María Blanco Montero
Carné B71127

M.Sc. Anderson Jarama Araya Umaña
Docente de la Escuela de Administración Pública





El Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación, en su artículo 29 establece que *"En caso de TFG sobresalientes, se podrá conceder una aprobación con distinción si así lo acuerda el tribunal examinador, por una votación de cuatro votos favorables."*

(X) Se aprueba con **Distinción**

Observaciones:

Original: Escuela de Administración Pública, Copia: Persona sustentante.

Derechos de Propiedad Intelectual

La presente investigación titulada “Análisis de la coordinación interinstitucional del Sistema Nacional de Cooperación en Costa Rica. Período 2015-2020”, fue elaborada por las autoras Fabiola Artavia Barquero, Nicole Blanco Montero, Daniela Rojas González y Karol Sánchez Villalobos, como parte de su Trabajo Final de Graduación bajo la modalidad de “Seminario de Graduación”, para optar por el grado de licenciatura en Administración Pública, de la Universidad de Costa Rica.

En apego a los artículos 7 y 13 de la Ley N°6683 sobre Derechos de autor y derechos conexos; se prohíbe la reproducción parcial o total sin la autorización previa de las autoras.

Carta de la filóloga

Heredia, 19 de marzo del 2022

Señores (as)
Escuela de Administración Pública
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Costa Rica

Estimados señores (as)

La suscrita Edith Raissa Pizarro Alfaro con cédula de identidad No. 401780133, profesional en Filología, hace constar que revisó el documento que lleva por título “**Análisis de la coordinación interinstitucional del Sistema Nacional de Cooperación en Costa Rica. Período 2015-2020**”, de los estudiantes **Fabiola Artavia Barquero, Nicole Blanco Montero, Daniela Rojas González y Karol Sánchez Villalobos**, al cual se le aplicaron las revisiones y observaciones relacionadas con aspectos de construcción gramatical, ortografía, redacción, entre otros.

Dado lo anterior, certifico que el documento contiene las observaciones y correcciones quedando de conformidad con lo pactado.

Atentamente

Firmado por EDITH RAISSA PIZARRO ALFARO (FIRMA)
PERSONA FÍSICA, CPF-04-0178-0133. Fecha declarada: 19/03/2022 11:53 AM
Esta representación visual no es una fuente de confianza, valide siempre la firma.

Licda. Edith Raissa Pizarro Alfaro

Código 35554

Dedicatoria

Fabiola Artavia Barquero

A mis pilares y referentes, aquellos que se han encargado de forjar las raíces de mi vida para que yo pueda extender las ramas. Agradecida infinitamente porque hoy podemos vivir juntos este anhelo alcanzado. Gracias por siempre estar, mamá y papá, por ser robles y sostener a nuestra familia.

A las luces de mi vida, dadoras de aire, de motivación y de acompañamiento en todo momento. Las admiro y agradezco siempre por tenerlas, hermanas y mi Abdi.

Somos un equipo desde y para siempre. Somos junio y julio.

A mi equipo de trabajo final de graduación, nuestro trabajo es el reflejo de nuestro compromiso, esfuerzo y dedicación, me siento orgullosa de nosotras. ¡Lo logramos! ¡Gracias!

Nicole Blanco Montero

A Dios y a mi papi Maco que ahora está junto a él, cuidándome y dándome la fortaleza para seguir adelante y mejorando como persona y profesional. Que en vida fue un apoyo incondicional para mí y mi mamá para salir adelante y lograr todos mis sueños.

A mi mamá, la persona más importante en mi vida, mi apoyo incondicional y el mejor ejemplo a seguir, por la que tengo ganas de salir adelante todos los días, gracias infinitamente por todos los esfuerzos que hiciste para que yo pudiera llegar a ser lo que soy ahora, eres la mejor mamá de mundo. Y a mi papá por siempre querer lo mejor para mí.

Por último, a la familia Solano Martínez, por ser un apoyo en mi vida siempre, por darme una familia que amo con todo mi corazón y personas que me dan el amor y las risas que necesito en cualquier momento.

Daniela Rojas González

A mis padres que siempre han luchado por darme lo mejor, por siempre ser mi apoyo incondicional, forjar las bases de la persona que hoy soy y amarme siempre.

Gracias infinitas, sin ustedes nada sería posible.

También a mis amigos cercanos, que siempre me comprendieron y apoyaron en los buenos y malos momentos de mi vida personal y profesional. Gracias por existir y hacerme la vida un poco más fácil de vivir.

A Max y a Hoshi por pasar las noches de desvelo a mi lado, por ser siempre la mejor compañía y mostrarme lo que es el amor real.

Los amo.

Karol Sánchez Villalobos

A Dios primeramente, por darme vida, salud y la oportunidad de desarrollar mis capacidades como persona, estudiante y profesional.

A mis papás, quienes soñaron conmigo, lucharon junto a mí y no dudaron un segundo en apoyarme, impulsarme y se convirtieron en el motor más potente para llevarme a lo más alto. Por las noches sin dormir, por los días sin comer y por los sacrificios inesperados; para que yo lograra mis metas. Este logro es nuestro, gracias.

Los amo.

A mis hermanos, por apoyarme, acompañarme, amarme y soportarme en mis peores crisis.

A mi abuelita, por confiar en mí y apoyarme desde que era una pequeña oruga, una semilla y por estar orgullosa de mi ahora que me convertí en la mariposa que siempre quiso ver volar, en la flor brillante que siempre quiso tener. Lo logramos.

A mi novio, mi apoyo incondicional durante la mayor parte de mi carrera, mi compañero de objetivos. Por levantarme cuando caí y compartirme de sus fuerzas para seguir. Por ser un ejemplo de constancia y superación. Hoy cruzamos la meta juntos.

A la Universidad de Costa Rica, la incubadora de mis sueños que hoy se hacen realidad.

A la Escuela de Administración Pública y a todos sus docentes; por ser los mentores que marcaron mi formación profesional y crecimiento personal.

A mis compañeras de trabajo final de graduación, por ser parte de ese engranaje con piezas tan diferentes, pero que encajan perfecto. Por ser el equipo que formamos para escribir juntas lo que vamos a recordar para toda la vida.

A mis mejores amigas, Mari, Dani y Fabi; por hacer de mi paso por la universidad, una experiencia increíble, llenas de risas y momentos inolvidables. Qué sigamos construyendo nuestro futuro y escribiendo más historias juntas.

A mi perrita Molly, por ser mi compañera de alegrías y noches de llanto y cansancio y por regalarme siempre una razón para seguir.

Finalmente; a mí, por luchar todos los días, levantarme comprometida con mi presente y mi futuro, por secar mis lágrimas y seguir intentándolo, porque no me fallé, me lo prometí y lo logré.

Reconocimientos

Agradecemos a nuestra Alma Máter, Universidad de Costa Rica, por los años de experiencias, aprendizajes, como profesionales y como individuos; a la Escuela de Administración Pública, por estar siempre interesada en nuestra formación, nuestro crecimiento y ser parte de esa visión como futuras profesionales.

A nuestra tutora Vanessa Zamora González, por su motivación y apoyo en este proceso, a nuestro lector Carlos Carranza Villalobos por su tiempo, dedicación, estímulo y aporte de conocimiento, a nuestro lector Armando Rojas Esquivel por su ayuda, objetividad y paciencia. Los tres fueron parte esencial de este proceso.

A los profesores de la Escuela de Administración Pública; quienes en sus áreas nos aportaron como profesionales, a quienes les tenemos gran admiración y eterno cariño.

A los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Planificación y Política Económica, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, Universidad de Costa Rica y Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia por su disponibilidad y transferencia del conocimiento. A la profesora Victoria Hernández Mora y al profesor Rodrigo Rivera Fournier por su disposición y amabilidad para compartir su conocimiento y experiencia.

Índice

Siglas y Acrónimos	11
Justificación	15
Planteamiento Del Problema	21
Capítulo 1: Metodología De La Investigación	25
Capítulo 2: Marco Teórico De La Investigación	29
2.1 Contextualización De La Cooperación	30
2.2. Antecedentes de la cooperación internacional	34
2.2.1. Orígenes Y Desarrollo De La Cooperación Internacional En El Mundo	34
2.2.2. Orígenes y Desarrollo De La Cooperación Internacional En Costa Rica	38
2.2.3. Actores En Línea De Tiempo	39
2.3. Conceptualización De La Cooperación Internacional Y La Coordinación Interinstitucional	41
2.3.1. Cooperación Internacional	41
2.3.2. Coordinación Interinstitucional	44
Capítulo 3: Normativa, Instrumentos Y Procesos Del Sistema Nacional De Cooperación	47
3.1. Normativa	48
3.1.1. Constitución Política De La República De Costa Rica	49
3.1.2. Ley 5525: Ley de Planificación Nacional	51
3.1.3. Ley Orgánica Del Ministerio De Relaciones Exteriores Y Culto	52
3.1.4. Decreto 37735-PLAN: Reglamento General Del Sistema Nacional De Planificación	53
3.1.5. Decreto Ejecutivo 23323-PLAN: Reglamento General De MIDEPLAN	58
3.1.6. Reglamento Del Artículo 11 De La Ley De Planificación Nacional N° 5525, N° 35056-PLAN-RE	58
3.1.7. Reglamento Tareas Y Funciones Ministerio Relaciones Exteriores	59
3.1.8. Política De Cooperación Internacional Del Gobierno De La República (POLCI) N° 39236-PLAN-RE	60
3.2. Instrumentos	63
3.2.1. Los Lineamientos, Metodologías Y Procedimientos De Cooperación Internacional	63
3.2.2. El Sistema De Gestión De Proyectos De Cooperación Internacional (SIGECI)	64
3.2.3. Los Programas Institucionales De Cooperación Internacional	65
3.2.4. La Agenda De Cooperación Internacional O Plan Nacional De Cooperación Internacional, Elaborado Por MIDEPLAN En Coordinación Con El Ministerio De Relaciones Exteriores Y Culto	65
3.2.5. Las Agendas Sectoriales De Cooperación Internacional, Elaboradas Por MIDEPLAN	65
3.2.6. Los Informes Anuales De Ejecución De La Cooperación Internacional	66
3.2.7. Otros Instrumentos Congruentes Con Sus Fines Y Funciones	66

3.3. Procesos	68
3.3.1. Generalidades De Los Procesos En La Cooperación Internacional	68
3.3.2. Proceso De Gestión Interna Y Externa	68
3.3.3. Proceso De Gestión De La Cooperación Internacional En Costa Rica	72
Capítulo 4: Coordinación interinstitucional entre los actores que conforman el SNC	82
4.1. Actores Del SNC	84
4.1.1. MIDEPLAN	84
4.1.2. MRREE	87
4.1.3. Unidades Encargadas De La CI De Las Instituciones Estatales Costarricenses	91
4.1.4. Ministerio De Hacienda (MH)	92
4.1.5. Actores Sociales	94
4.2. Relaciones entre los actores del SNC	96
4.3. Análisis del funcionamiento interno de otros sistemas nacionales	100
4.3.1. Sistema Nacional de Salud (SNS)	100
4.3.2. Sistema Nacional de Inversión Pública de Costa Rica (SNIP)	101
4.3.3. Sistema Educativo de Costa Rica (SE)	101
4.4. Análisis del funcionamiento del SNC en países con Agencias de Cooperación	103
4.4.1. Alemania	103
4.4.2. Colombia	104
4.4.3. México	105
4.4.4. Uruguay	106
4.5. Evaluación de la coordinación interinstitucional entre los actores del SNC	107
4.5.1. Diseño De La Herramienta	107
4.5.2. Resultados De La Aplicación De La Herramienta	114
4.6. ¿Existe duplicidad de funciones rectoras entre el MIDEPLAN y MRREE en materia de CI?	135
Capítulo 5: Acciones recomendadas para la mejora de la coordinación interinstitucional en el SNC de Costa Rica	137
5.1. Complejidad del SNC	139
5.1.1. Eje Estratégico. Simplificación de Trámites y Procesos	141
5.1.2. Eje Estratégico. Viabilidad de Agencia de Cooperación: Contraste MAG y MIDEPLAN	142
5.2. Enlaces de Cooperación	145
5.2.1. Hacia Un Sistema De Pluralidad De Enlaces De Cooperación	145
5.3. Coordinación interinstitucional	146
5.3.1. Coordinación Entre Entes Rectores	146
5.3.2. Eje Estratégico. Política Exterior En La CI	147
5.4. Monitoreo, seguimiento y evaluación	147
5.4.1. Eje Estratégico. Evaluación Como Herramienta Para Responder Al Cambio	148
5.4.2. Eje Estratégico. La Coordinación Interinstitucional y la Cooperación Entre Actores Para la Promoción de la Evaluación	148

<i>5.4.3. Eje Estratégico. Paradoja de la Evaluación en Costa Rica</i>	149
<i>5.4.4. Eje Estratégico. Grado de Vinculación de la PNE para la CI Costarricense</i>	149
<i>5.4.5. Eje Estratégico. Monitoreo y Evaluación de Proyectos de CI</i>	150
<i>5.4.6. Eje Estratégico. Monitoreo y Evaluación de Coordinación y Articulación de la CI</i>	150
Referencias bibliográficas	154
Anexos	165

Siglas y Acrónimos

AD	Asistencia al Desarrollo
ALC	América Latina y El Caribe
CI	Cooperación Internacional
CNN	Cooperación Norte-Norte
CNS	Cooperación Norte-Sur
CSN	Cooperación Sur-Norte
CSS	Cooperación Sur-Sur
CTI	Cooperación Técnica Internacional
CTPD	Cooperación Técnica para el Desarrollo
CTR	Cooperación Triangular
LGTBIQ+	Colectivo lésbico, gay, bisexual, trans, intersexual, queer y otras identidades
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MH	Ministerio de Hacienda
MICITT	Ministerio de Ciencia y Tecnología
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OFIPLAN	Oficina de Planificación
ONG	Organización No Gubernamental

PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDIP	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública
POLCI	Política de Cooperación Internacional de la República de Costa Rica
SE	Sistema Educativo
SIGECI	Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional
SNC	Sistema Nacional de Cooperación
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNS	Sistema Nacional de Salud
TI	Tecnologías de la Información
UCR	Universidad de Costa Rica

Artavia, F.; Blanco, N.; Rojas, D.; Sánchez, K. (2022). Análisis de la coordinación interinstitucional del Sistema Nacional de Cooperación en Costa Rica. Período 2015-2020 (Seminario de Graduación para optar por el grado de licenciatura en Administración Pública). Universidad de Costa Rica.

Tutora

Vanessa Zamora González

Palabras clave

Administración Pública, gestión institucional, coordinación interinstitucional, cooperación internacional, coordinación, MIDEPLAN, MRREE, Sistema Nacional de Cooperación, Subsistema de Cooperación Internacional, Política Nacional de Cooperación, AUCI-Colombia, unidades de cooperación internacional, cooperación sur-sur, cooperación multilateral, cooperación bilateral, cooperación técnica, cooperación internacional para el desarrollo.

Resumen Ejecutivo

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo analizar la coordinación interinstitucional del Sistema Nacional de Cooperación entre el 2015 al 2020 con el fin de identificar cómo se ha desarrollado la articulación de los actores en este periodo y conocer si la rectoría dual se percibe como duplicidad de funciones. Así como proponer una serie de recomendaciones u oportunidades de mejora basado en los resultados del diagnóstico.

En el capítulo tres, se analizó la normativa, los instrumentos y los procesos involucrados en el SNC con el fin de identificar el entorno en el que se desarrolla la coordinación interinstitucional en materia de CI y las limitaciones legales y estructurales del sistema.

En el cuarto capítulo se realizó un mapeo de los actores públicos nacionales que intervienen en el sistema y sus instituciones rectoras y se identificó el rol de cada actor, por medio de una matriz RACI. Se procedió con un breve análisis del Sistema Nacional de Salud, el Sistema de Inversión Pública de Costa Rica y el Sistema Educativo de Costa Rica y un contraste de las Agencias de Cooperación de Colombia, de Uruguay, de México y de Alemania.

Se desarrolló una “Herramienta de evaluación de la coordinación interinstitucional del SNC”, que fue aplicada a los encargados de Cooperación Internacional del MIDEPLAN, del MRREE y de tres unidades de cooperación internacional de instituciones públicas, específicamente el MAG, el MICITT y la UCR

para obtener información del estado de la coordinación interinstitucional por medio de fuentes primarias.

Se partió de los resultados obtenidos con la aplicación de la herramienta de evaluación y del análisis de otros sistemas nacionales e internacionales, para proponer mejoras en los procesos y tramitología del SNC y analizar la viabilidad de crear una agencia encargada de la CI en Costa Rica.

Como resultado de la investigación se concluye primero, que durante los años entre 2015 y 2020; la coordinación interinstitucional en el SNC tiene oportunidades de mejora en las cuales los actores han ido orientando esfuerzos. Segundo, no existe duplicidad de funciones entre las instituciones rectoras, sin embargo, el contar con una rectoría dual genera complejidad del sistema y dificulta la articulación entre los actores que lo componen. Tercero, actualmente existen alrededor de más de ochenta (80) enlaces de Cooperación Internacional a nivel país lo que genera lentitud o fragmentación en el funcionamiento y la comunicación dentro del SNC.

Cuarto, la comunicación entre las instituciones rectoras es escasa y el conocimiento cruzado de los objetivos correspondientes a la CI es nulo. Sin embargo, en los últimos dos años, han buscado fortalecer el trabajo en conjunto. Y quinto, el SNC costarricense no tiene como eje prioritario el monitoreo y la evaluación como un proceso sistemático y continuo para mejorar la gestión de la CI en Costa Rica.

Justificación

La cooperación internacional consiste en un conjunto de acuerdos, alianzas, políticas conjuntas, tratados, entre diversos países, organizaciones, regiones, organismos internacionales y gobiernos en busca de obtener beneficios ya sea de manera bidireccional o en una sola dirección para el desarrollo social, económico, ambiental y legal de las naciones. Se puede definir la cooperación internacional como “acciones llevadas a cabo por Estados-nación u organizaciones de éstos, actores subnacionales u ONG’s de un país, con otro/s de estos actores perteneciente/s a otro/s país/es, para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional y/o en el nacional de uno o más actores” (Chiani, 2009).

La cooperación internacional como sí misma fue impulsada por las necesidades expresadas como consecuencia en la Segunda Guerra Mundial, en la década de los 40 's; con la creación de varios organismos multilaterales. Fue en los años 80 's, en donde la CI tuvo un mayor auge en Centroamérica y Costa Rica. “En 1980 (la cooperación medida por pagos ejecutados) fue tres veces superior a la desembolsada en 1970, lo que indica que la pluralidad de actores internacionales favoreció la entrada de nuevos cooperantes” (Duarte, González; 2014). Así mismo, Estados Unidos fortaleció su apoyo hacia estos países por medio de desembolsos. “De 1980 a 1989 Washington otorgó unos 7000 millones de dólares de ayuda al istmo -excluida Nicaragua-, de los cuales tres cuartas partes fueron de asistencia económica y el resto militar” (González, 1991). Para finales de la década de los 80 e inicios de la década de los 90, según Duarte y González; la cooperación internacional sufre una crisis, debido al desinterés de los estados por el control político en otros países.

En la década de los años 2000, se da un resurgimiento del concepto de cooperación internacional para el desarrollo, le da un nuevo impulso a la CI, por medio del auge de la llamada cooperación internacional para el desarrollo. “El 2000 marcó para la cooperación internacional para el desarrollo un año de redefinición de objetivos y de agenda internacional, lo cual significó la definición de nuevas tendencias hacia donde intensificar y buscar el desarrollo de los países receptores” (Duarte, González; 2014).

La década siguiente (2010-2020) fue marcada por un conjunto de cambios y mediciones, impulsados por el surgimiento de este nuevo concepto y los acelerados cambios en las economías de los países, principalmente de América Latina y el

Caribe. “En el caso de ALC, varias economías mejoraron su nivel de ingresos en años recientes. Por ejemplo, de 2010 a 2019, Belice, Ecuador, Guatemala, Guyana y Paraguay pasaron de la categoría de ingresos medios bajos a la de ingresos medios altos. Otras economías también ascendieron a la categoría de ingresos altos durante el mismo periodo, como Antigua y Barbuda, Chile, San Cristóbal y Nieves, y Uruguay” (OECD, 2019). Para el año 2019, el país contó con un total de US\$1.915,9 millones de recursos provenientes de cooperación internacional reembolsable, de esta manera registró un aumento de más de un 120% respecto del año anterior. Mientras los niveles de cooperación no reembolsable han ido a la baja, con un 34,3% menos que el año 2018. Los datos anteriores, corresponden al Informe de Cooperación Internacional 2019.

La cooperación internacional tiene gran importancia para el desarrollo de los países; relevancia que es recalcada por la ONU en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 17, “Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, sobre la construcción y el fortalecimiento de alianzas para lograr los objetivos”; que se define como “Para que un programa de desarrollo se cumpla satisfactoriamente, es necesario establecer asociaciones inclusivas (a nivel mundial, regional, nacional y local) sobre principios y valores” (Organización de las Naciones Unidas). Las alianzas en cooperación internacional deben enfocar sus esfuerzos en resolver las diferencias ideológicas, políticas y comerciales entre las naciones; con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos locales, regionales y mundiales. “Las continuas tensiones comerciales entre regiones han provocado que algunos países se hayan retirado de organismos e iniciativas multilaterales clave. Se necesita más que nunca una cooperación internacional sólida ya que solo a través de alianzas entre todos los actores y reorientando los recursos a las zonas más desfavorecidas se conseguirán alcanzar los Objetivos y metas de la nueva Agenda global” (Pacto Mundial Red Española, 2020).

En este sentido, el Estado costarricense debe estar preparado con una gestión pública capaz de fortalecer el desarrollo sostenible; por medio de estrategias dirigidas hacia la disminución de la pobreza, la protección medio ambiental, la actuación contra el cambio climático, el fortalecimiento de la educación y salud. Para lograr esto, las alianzas y cooperación con otros países, regiones y organismos, son una herramienta clave.

“La actuación de la Administración Pública requiere una estructura jurídica y técnica con el fin de regular el funcionamiento que supone dicha organización. La

coordinación se presenta entre los diversos sujetos administrativos, con la finalidad de no crear roces entre ellos, manteniendo la unidad de posiciones cuando los sujetos co-participan en la obtención del fin y en especial cuando se requiera de esa participación conjunta” (Gómez, 2017). Los estados cuentan con un conjunto de instituciones denominadas de manera conjunta como Administración Pública, cumpliendo cada una de estas funciones específicas. En los casos en que las funciones sean similares, se agrupan para lograr los objetivos comunes; esta integración cuenta con una rectoría (establecida en la normativa) que tiene como tarea guiar en los procesos y priorizar proyectos. Estas deben trabajar en conjunto, bajo una misma línea y hacia un objetivo común, a lo que se le conoce como coordinación interinstitucional.

En el país, la cooperación internacional funciona por medio de un Sistema Nacional de Cooperación; esto se traduce en un conjunto de instituciones que se encargan de su desarrollo. “La política pública denominada "Política de Cooperación Internacional" del Gobierno de la República (POLCI), fue elaborada en forma conjunta por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRREE), como rectores de la cooperación internacional en los ámbitos estatales interno y externo respectivamente” (Política de Cooperación Internacional del Gobierno de la República, 2015). Estos deben trabajar de forma articulada, con mecanismos de comunicación en los que fluya la información y orientados a un mismo objetivo.

Los esfuerzos conjuntos de estos Ministerios han logrado gran participación de Costa Rica en la CI, generando grandes aumentos en los últimos años. “La cooperación internacional recibida en Costa Rica en el último lustro (2006-2011), alcanzó un total de US\$3.529,8 millones, de los cuales US\$2.880,2 correspondió a la Cooperación Financiera de carácter Reembolsable (82% del total), mientras que unos US\$649,7 millones fueron recursos de Cooperación Técnica y No Reembolsable que representó el restante 18%” (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2019). Como resultado, la cooperación técnica y científica es una de las fortalezas del país; como oferente y receptor. Se cuenta con este tipo de cooperación con países como Alemania, México y Uruguay; mediante la cual se brinda y recibe transferencia tecnológica y de conocimientos en diferentes áreas. “En el marco de los Convenios Básicos de Cooperación Técnico-Científico y Educativo-Cultural entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica, respectivamente; se realizaron el pasado 24 de octubre de 2019, la XVII Reunión de Comisión Mixta de Cooperación

Técnica y Científica y la XVI Reunión de Comisión Mixta de Cooperación Educativa y Cultural, en las cuales se aprobaron los proyectos que forman parte del Programa de Cooperación Bilateral 2019-2021” (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2019).

Sin la coordinación interinstitucional, cada ente que conforma el SNC, desarrolla sus funciones por separado generando desde duplicidad de esfuerzos, hasta diferencias en la priorización de las políticas, proyectos y propuestas de cooperación internacional; perdiendo algunas, su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo y la Política Exterior. Según el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, del cual Costa Rica forma parte; “A pesar de los avances que han experimentado los países de la región en formalizar sus procesos como socios de la CSS y la Cooperación Triangular (CTR), aún enfrentan retos a nivel político, institucional y normativo que históricamente han limitado el despliegue del potencial que tiene este tipo de cooperación. Entre los desafíos se encuentran la dispersión o fragmentación de acciones; las debilidades en materia de coordinación entre actores; la falta, obsolescencia o inoperancia de algunos esquemas normativos.” (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, 2021).

En Costa Rica, este no es un tema nuevo. Desde el año 2002, la administración Pacheco ya se planteaba la coordinación interinstitucional como parte de los desafíos en relaciones exteriores y cooperación internacional. En el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 se identifica la necesidad de “Diseñar y utilizar instrumentos y mecanismos de coordinación, asignación de responsabilidades y negociación, entre todas las instancias vinculantes en los procesos de gestión de la cooperación técnica y financiera internacional, con el propósito de garantizar la eficiencia y eficacia de las relaciones externas y los procesos de cooperación para promover la integración y el desarrollo nacional y regional” (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2002). En este mismo documento se hace mención a la coordinación entre la Promoción Externa de la Cancillería con el Ministerio de Comercio Exterior, Procomer, Cinde e ICT como uno de estos retos.

Para el año 2015, la administración Solís Rivera, realiza un diagnóstico de los desafíos del sistema para los próximos años; plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo Alberto Cañas Escalante. En este define la necesidad de una articulación entre las instituciones encargadas de la cooperación internacional en el país, en busca de coherencia en la actuación del SNC y en la proyección al exterior. “Es fundamental,

a lo interno del país, reforzar los diálogos y las reuniones con las distintas instituciones públicas y con la sociedad civil organizada, para colaborar, coordinar y dar coherencia a la posición de país en las relaciones internacionales, darle seguimiento y monitoreo al avance de los compromisos asumidos por el país en diversas temáticas y conocer las necesidades y requerimientos internos, para luego traducirlos en diálogos, negociaciones y eventos político - diplomáticos y técnicos y obtener cooperación internacional que permitan el progreso interno. (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2015). Incluso, su objetivo 1.3.1. es “Mejorar la toma de decisiones mediante la implementación de un Sistema de Información de Proyectos de Cooperación Internacional actualizado y optimizado” (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2015); con el cual se busca integrar la gestión de los proyectos en un sistema, que funciona actualmente con el nombre de SIGECI.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022, se hace mención a la cooperación internacional como mecanismo de desarrollo de políticas y estrategias en otras áreas, más no existe un apartado específico dirigido a las condiciones del SNC y sus desafíos.

Dados los problemas señalados, la Administración Pública costarricense debe fortalecer la coordinación interinstitucional entre las instituciones que componen el Sistema Nacional de Cooperación; con el fin de establecer estrategias mediante las cuales los flujos de comunicación y rectoría se desarrollen en torno a una cooperación internacional de mayor calidad para promover el desarrollo del país.

Debido a la situación de pandemia que se vive actualmente, se hará una breve mención a la situación en el año 2020 con el fin de enriquecer la investigación. Sin embargo, la diversidad de factores que ha influido en el desarrollo de la cooperación en estos últimos dos años no permite un análisis de conjunto. La CI en tiempos de Covid-19 requiere de análisis exhaustivo específico, debido a que se ha presentado una “Caída de la economía mundial (-5,2%) con una sincronía sin precedentes (90%) con impacto en la cooperación” (Bárcena, 2020). Debe tomarse en cuenta, que este fenómeno aún no ha llegado a su fin y sigue influyendo principalmente en los países de renta baja, media baja y media alta. El tema de CI es una necesidad tanto para crear alternativas como para innovar en temas de salud, educación, económicos, ambientales; incluso judiciales.

Resulta relevante mencionar que este proyecto se relaciona con la línea de investigación de la Escuela de Administración Pública “Gestión de lo público, buen

gobierno y calidad de la democracia”; argumentado en la necesidad de que la gestión del Sistema Nacional de Cooperación se encuentre orientada a corregir aspectos de duplicidad de funciones, doble rectoría, dificultad en la institucionalización de la cooperación; identificando los retos de coordinación interinstitucional, entre los actores directos encargados de ejecutar la política nacional de cooperación.

Planteamiento Del Problema

La cooperación es un medio para el desarrollo, siendo un pilar clave para el avance de un país y su sociedad. Ya que estos brindan los espacios e infraestructura necesaria para realizar actividades de fomento y que de alguna forma propicie el progreso, el desenvolvimiento, la recreación, la adquisición de nuevas herramientas tecnológicas, el bienestar y la competitividad, entre otros. “Relacionado a esto, el Ministerio de Planificación y Política Económica, menciona que:

“Para el Gobierno costarricense la cooperación internacional es un instrumento de política pública con dos grandes dimensiones. Por un lado, es un instrumento de desarrollo vinculado con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022 (PNDIP), así como con los grandes lineamientos contenidos en la Política de Cooperación Internacional POLCI 2014-2022 (POLCI). Por otra parte, la cooperación internacional también es un instrumento de política exterior, cuyos principios deben ser tomados en consideración en las relaciones internacionales del Estado costarricense; por consiguiente, en los flujos de cooperación técnica y financiera no reembolsable, desde o hacia el país” (MIDEPLAN, 2019, p.11).

Asimismo, para avanzar y mejorar las oportunidades de desarrollo socioeconómico y de cooperación interinstitucional e internacional del país y las de las personas que lo habitan, es importante que las instituciones gubernamentales velen por contar con las herramientas y estrategias pertinentes y necesarias para lograr el buen funcionamiento y comunicación interinstitucional.

Actualmente, el SNC cuenta con una rectoría doble en términos generales -una a nivel externo y otra a nivel interno- compartida entre el MIDEPLAN y Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; provocando esta dispersión en la gestión de la cooperación internacional y lo que podría estar generando como consecuencia una duplicidad de funciones y una serie de posiciones contradictorias, que provocaría una serie de efectos sobre la gestión en esta área. Esta posible duplicidad de funciones podría estar siendo impulsada por esta rectoría compartida, cada ministerio ejecuta a su manera ciertas funciones similares y las adapta a sus necesidades; lo anterior provoca doble trabajo e interfiere con la buena comunicación y gestión entre estas instituciones con relación al SNC.

Así mismo, esta disputa de poder provoca el debilitamiento de la coordinación interinstitucional y la obstaculización del proceso de toma de decisiones entre estas instituciones; ejerciendo influencia directa en el grado de efectividad en la política exterior y en la ejecución de estrategias orientadas al desarrollo.

Entre las situaciones complejas o problemáticas, se encuentran los flujos de información entre los actores participantes del Sistema Nacional de Cooperación -entendiendo esto como las instituciones públicas que, según la normativa costarricense, se encargan de ejecutar las políticas de CI-, permiten la agilidad de los procesos de comunicación y coordinación. Por lo tanto, contar con un adecuado sistema de información permite eficacia en la formulación, presentación de propuestas, aprobación y ejecución de estrategias, tratados y acciones de CI. Para esto se fomenta el uso de las tecnologías de la información (TI), sin embargo, su mera implementación, no es suficiente para asegurar el logro de objetivos. El “46% de los proyectos en SIGECI no se registraron por MIDEPLAN, principalmente en temas de ambiente” (Ministerio de Cooperación Internacional y Política Económica, 2020). En el caso de Costa Rica, se cuenta con el Sistema de Gestión de Cooperación Internacional, sin embargo, en estudios se han arrojado datos de deficiencias en el manejo del mismo.

MIDEPLAN debe asegurar un mantenimiento adecuado del sistema y realizar un seguimiento y fiscalización de la información ingresada de manera que se encuentre actualizada y completa.

En relación con lo anteriormente mencionado, se vislumbra la necesidad de identificar los retos y afrontar las deficiencias en el manejo del Sistema de Gestión de Cooperación Internacional que se menciona anteriormente, los cuales al no ser atendidos pueden provocar un debilitamiento en la coordinación entre sus actores para la adecuada ejecución de acciones o estrategias de CI. El no contar con un mapeo de estos retos, provoca que no se realicen los ajustes necesarios internamente en el Sistema, reflejando deficiencias a nivel externo que influyen de manera negativa en la percepción ciudadana y satisfacción de las necesidades del país. Con base en esto, se plantean las siguientes preguntas de investigación:

Pregunta principal

¿De qué forma se desarrolló la coordinación interinstitucional del Sistema Nacional de Cooperación en Costa Rica durante el período 2015-2020?

Preguntas secundarias

1. ¿Cuál es la normativa, los instrumentos y los procesos que ha venido implementando el Sistema Nacional de Cooperación del Sistema Nacional de Cooperación en Costa Rica?
2. ¿Cómo ha sido la coordinación interinstitucional entre los actores involucrados en el Sistema Nacional de Cooperación en Costa Rica?
3. ¿Existe duplicidad de funciones rectoras entre el MIDEPLAN y el Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de Cooperación Internacional?
4. ¿Cuáles acciones son necesarias para la mejora de la coordinación interinstitucional en el SNC de Costa Rica?

Objetivos

Objetivo general

Analizar el desarrollo de la coordinación interinstitucional del Sistema Nacional de Cooperación en Costa Rica durante el período 2015-2020.

Objetivos específicos

1. Precisar la normativa, los instrumentos y los procesos que ha venido implementando el Sistema Nacional de Cooperación en Costa Rica para la comprensión de su funcionamiento.
2. Evaluar cómo ha sido la coordinación interinstitucional entre los actores involucrados en el Sistema Nacional de Cooperación en Costa Rica.
3. Establecer si existe duplicidad de funciones rectoras entre el MIDEPLAN y el Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de Cooperación Internacional.
4. Determinar las acciones necesarias para la mejora de la coordinación interinstitucional en el SNC de Costa Rica.

Capítulo 1: Metodología De La Investigación

La presente investigación pretende plantear una serie de estrategias de acción para ser consideradas e implementadas por parte de las instituciones que componen el Sistema Nacional de Cooperación de Costa Rica, por lo tanto, tiene un enfoque cualitativo. “El enfoque cualitativo también se guía por áreas o temas significativos de investigación. Sin embargo, en lugar de que la claridad sobre las preguntas de investigación e hipótesis preceda a la recolección y el análisis de los datos (como en la mayoría de los estudios cuantitativos), los estudios cualitativos pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos” (Hernández, Fernández y Baptista; 2014).

Como afirman los autores citados (2014), se realiza revisión de la literatura en todas las etapas del proceso con el fin de comparar la información y lograr una adecuada interpretación de los resultados que se van obteniendo a lo largo de la investigación. Se trabaja bajo una línea que lleva de lo general hasta lo más específico, definiendo en la primera etapa la normativa, instrumentos y procesos que constituyen el funcionamiento del Sistema Nacional de Cooperación costarricense, para lo cual debe realizarse revisión de las leyes, tratados internacionales, reglamentos, memorias, boletines, publicaciones en redes, entre otros. Después de esto, en la segunda etapa se evalúa si existe una adecuada coordinación interinstitucional entre los actores involucrados en el Sistema Nacional de Cooperación en Costa Rica, para lo cual debe revisarse nuevamente la información utilizada en la primera etapa, así como también desarrollar entrevistas a estos actores. Se continua hacia lo más específico en la tercera etapa, determinando si existe duplicidad de funciones rectoras entre el MIDEPLAN y el Ministerio de Relaciones Exteriores por medio de revisión documental, de normativa, publicaciones y realización de entrevistas a los actores clave y la aplicación de una herramienta de evaluación que desarrollará. Mientras que en la cuarta etapa se determinan las acciones necesarias para mejorar la coordinación interinstitucional en el SNC de Costa Rica, mediante análisis crítico y comparativo con las prácticas y logros en cooperación internacional de otros sistemas y países. Este punto de la investigación es considerado como la interpretación de resultados y elaboración del reporte de los mismos; siendo la fase final del proceso.

Dentro de las categorías de análisis que se usan en la investigación, están la Racionalidad normativa, Instrumentos de cooperación, Procesos de coordinación, Índice de gestión institucional, Relación institucional y Coordinación interinstitucional.

Para tales categorías se utilizan herramientas, técnicas e instrumentos que faciliten la obtención de la información, los cuales son mencionados a continuación:

Revisión documental, por medio del uso, búsqueda y análisis de información en acuerdos internacionales, leyes y otras normas, Política de Cooperación Internacional 2014-2022 y 2020-2022, Informes del Estado de la Nación para los años 2016-2020, Estado de la Cooperación Internacional en Costa Rica publicado por González, 2016.

Con el fin de, entre otros, analizar la coordinación interinstitucional, las posibles duplicidades y los aspectos de mejora, se implementan entrevistas a personas expertas y actores claves pertenecientes al SNC costarricense, como herramienta para la obtención de información primaria actualizada y empírica. Se pretende utilizar este método de recolección con el propósito de obtener información más espontánea y abierta, así como profundizar en los temas de interés para la presente investigación.

Con el fin de obtener información primaria de las condiciones en las que se encuentra la coordinación interinstitucional, se realiza el diseño de una herramienta de evaluación, la cual será aplicada a las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Cooperación costarricense.

Con respecto a la información obtenida y su comprensión, se hace un análisis de contenido y revisión de la información gracias a una sistematización de la información mediante matriz de doble entrada, diagramas de procesos, mapeo de actores, matriz RACI; siendo esta última una herramienta de asignación de responsabilidades de “Responsable”, “Aprobador”, “Consultor”, “Informador”.

También se hace un análisis comparativo de las buenas prácticas en coordinación interinstitucional de otros sistemas nacionales u otros países, este análisis permite identificar cuáles son los retos o puntos a mejorar por parte del Sistema Nacional de Cooperación costarricense, que además de analizar la normativa también permite profundizar a qué nivel influye en la coordinación interinstitucional, esclarece si esta normativa está generando duplicidad o trabas que obstaculicen la coordinación interinstitucional o si más bien falta normativa para que se dé esta coordinación. Además de lo anterior, un aporte extra de la investigación es la herramienta de evaluación y esta permite definir cuáles son las falencias en cuanto a coordinación interinstitucional.

Para cumplir con los objetivos de esta investigación, se piensa realizar una investigación de tipo descriptiva la cual se puede definir como “un tipo de investigación que se encarga de describir la población, situación o fenómeno alrededor del cual se centra su estudio [...] Obteniendo información del fenómeno o situación que se desea estudiar, utilizando técnicas como la observación y la encuesta” (Mejía, 2021).

El objeto y sujeto de estudio son las relaciones interinstitucionales del Sistema Nacional de Cooperación (SNC) costarricense en el quinquenio 2015-2020 y resulta imperativo analizarla en términos de su influencia en la gestión y la coordinación del SNC, así como en los retos de coordinación interinstitucionales que podrían ser causados por estos elementos.

La identificación se encuentra orientada hacia los retos de la coordinación interinstitucional SNC, por lo que se establece que este enfoque de investigación es la forma correcta para el logro de los objetivos establecidos, tendientes al aporte a la gestión de la Cooperación Internacional de Costa Rica.

Capítulo 2: Marco Teórico De La Investigación

2.1 Contextualización De La Cooperación

La Cooperación Internacional se puede contextualizar en los tres grandes paradigmas de las relaciones internacionales, los cuales han ido evolucionando de acuerdo con los procesos de cambio de la realidad mundial, por lo cual es importante analizar y ponderar las diferencias de las que partían en el pasado y los rasgos que permanecen hoy en día. (González, 2003, p.116)

Los dos primeros paradigmas para tomar en cuenta son el realismo y el idealismo, los cuales tienen sus raíces intelectuales en la vieja filosofía de Occidente y es hasta la Primera Guerra Mundial cuando el término relaciones internacionales toma el rigor científico de una disciplina. Sin embargo, el realismo se basa en que: “la noción del selfhelp o autoayuda hace difícil la cooperación entre estados, pues la falta de un poder centralizado impulsa una permanente competencia”. Por otro lado, el liberalismo “reconocen que existe un proceso de interdependencia política y económica en el escenario internacional, que genera una creciente demanda por la cooperación” (González, 2003, p. 132)

El último paradigma se trata del Marxismo, el cual toma a la CI como “la división de sistema mundial entre un centro y una periferia cuestiona el alcance de los procesos cooperativos, ya que afirma la existencia de un sistema mundial desigual en el que la cooperación otorga mayores ventajas a los países hegemónicos o del centro. “De este paradigma parte de la Teoría de la dependencia, Teóricos de la CEPAL y Sistema mundial moderno”. (González, 2003, p. 132)

La CI ha basado su evolución histórica en relaciones de amistad, de acciones conjuntas y alianzas estratégicas entre países, regiones, organismos e instituciones diversas; promoviendo el camino del desarrollo institucional y el de sus pueblos, así como a la disminución de las desigualdades internas de un país (Castro, 2009).

Con lo anterior, Gil hace mención en su investigación que, “en 1945, la llamada Carta de Naciones Unidas en San Francisco, redactada por representantes de 50 países, reflejará en su preámbulo que los pueblos de Naciones Unidas se declaraban particularmente decididos a favorecer el progreso social o instaurar las mejores

condiciones de vida de una libertad más grande. Uno de los cuatro objetivos de Naciones Unidas expuestos en la carta era el de realizar la cooperación internacional resolviendo los problemas internacionales de orden económico, social, intelectual y humanitario” (Gil citando a IEPALA/CAVE, 2004).

A partir de esto, se crean alianzas entre países para hacer funcionar de manera eficiente y estratégica la CI, la primera oficial fue en 1961, bajo el nombre de Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) dependiente de la OCDE (Gil, 2004).

Costa Rica forma parte de una de estas alianzas, llamada RedEAmérica, el cual realiza la clasificación de los países según su nivel de renta, de manera que en la calificación de renta baja: Haití, renta media: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay; renta media alta: Belice, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, Costa Rica y Venezuela y renta alta: Argentina, Chile, y Uruguay. (RedEAmérica, 2016)

Como se menciona en los apartados anteriores, para lograr estrategias y alianzas que cumplan con los objetivos de la cooperación internacional; la coordinación interinstitucional entre los actores del Sistema Nacional de Cooperación juega un papel clave. “La coordinación con las instancias sectoriales permite: i) identificar de manera más precisa las necesidades que pueden ser atendidas a través de la CSS y CT; ii) mapear las capacidades nacionales que efectivamente pueden servir de referencia para otros países; iii) construir colaborativamente las iniciativas de CSS y CT para retos regionales; v) ejecutar de manera eficaz las iniciativas acordadas, y vi) realizar un mejor seguimiento de los efectos de las iniciativas, entre otros” (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, Buenos Aires, 2020).

Aunado a esto, la coordinación interinstitucional dentro de un sistema gubernamental; puede ser vista como un proceso político, dentro del cual se desarrollan actividades de negociación y planificación de acciones, su priorización y desarrollo de estrategias. “La coordinación interna al aparato gubernamental, la cual, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política (...) De tal manera, el plan de gobierno debe servir de hilo conductor, de principio ordenador de las políticas públicas. El proceso de construcción de estas prioridades estratégicas constituye el reto fundamental de un gobierno moderno” (Martin, 2005: 17)” (Cepal, 2014)

Los sistemas y sectores funcionan por medio de una rectoría que dirige los esfuerzos en coordinación y comunicación internos. Un mecanismo de suma importancia para una coordinación interinstitucional eficaz es la institucionalización. La institucionalización consiste en que la rectoría unifique los esfuerzos, prioridades y procesos de las instituciones que conforman el sistema. Sin esta, cada una toma decisiones aisladas de los intereses generales. Así lo menciona la Cepal:

“La institucionalización también depende de la existencia y ubicación de la entidad encargada del tema dentro del organigrama. En este sentido, es vital que ella se encuentre activamente integrada a los procesos de adopción de decisiones dentro de la organización y que tenga la posibilidad o capacidad de influir de manera positiva en las demás entidades que conforman la administración (CEPAL, 2000). Vale decir, que se necesita de una unidad dentro del aparato público que responda realmente a los intereses y necesidades de los involucrados e incida en las decisiones para mejorar la visibilidad y el posicionamiento del tema, tanto dentro del gobierno como en la opinión pública” (Cepal,2016).

Para garantizar que la CI brinde beneficios a Costa Rica es necesario que los entes responsables trabajen en equipo, con objetivos complementarios y que no se dificulte la ejecución de estos por intereses personales, por lo que se nombra a MIDEPLAN como el ente a cargo de que logren las metas establecidas. Como lo menciona Gómez en su investigación “Para cumplir con los fines impuestos a la administración, necesariamente se debe dar una serie de relaciones entre las diversas instituciones que la componen y, debido a la multiplicidad de estas, debe existir un orden que las regule, con lo cual se pretende lograr la eficiencia y coordinación en el cumplimiento del fin público” (Gómez, 2007).

Teniendo en cuenta lo anterior, se toma como referencia el documento “El estado de la cooperación internacional en Costa Rica”, el cual se fundamenta en el Estado de la Nación del 2016, para estudiar cómo se ha comportado la CI dentro del suelo costarricense. En este documento se menciona como la institucionalización del proceso de cooperación en cada ente público se ve afectado por otros factores como las dinámicas políticas, la gestión de proyectos y la voluntad política de los jefes. Esto se traduce en una limitación y un reto de la gestión de la cooperación del país (González, 2016).

Para la CI costarricense ha sido poco beneficioso estar en la clasificación de renta media alta, debido a que los países benefactores no valoran al país como una

prioridad en el sistema de cooperación internacional. Así lo hace ver el Lic. Juan Carlos Fonseca, funcionario de MIDEPLAN, en la investigación de William Mora. “La realidad de Costa Rica en materia de cooperación internacional se enmarca en un escenario de desafíos y ambivalencias impuesta por la "graduación" como país de renta media alta. Si bien se cuenta con una agenda de prioridades concertada en una política de cooperación internacional dictada por la Cancillería y MIDEPLAN, con vigencia del 2014 al 2022, persisten iniciativas ministeriales y de otras instituciones del sector público en la concreción de proyectos que no están alineadas” (Mora, 2019).

La cooperación internacional es de mucho beneficio para el país, tanto financieramente como para brindar productos y servicios de valor a la población. Por lo que se deben ejecutar buenas prácticas para que el funcionamiento se realice de manera eficaz, eficiente y que se obtengan todos los beneficios disponibles, asimismo, se debe enfatizar que se debe pensar en la cooperación como un bien general, por lo que se debe poner por encima de cualquier diferencia política.

2.2. Antecedentes de la cooperación internacional

2.2.1. Orígenes Y Desarrollo De La Cooperación Internacional En El Mundo

La CI tiene sus orígenes años atrás, en el año 1944, según Duarte y González, (2014); esta surgió por medio de la Conferencia Monetaria celebrada en Bretton Woods, con la participación de 44 países y con la creación de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que buscaban el desarrollo de los países mediante el apoyo económico.

Para el año 1945 la CI iba tomando fuerza, gracias a los eventos ocurridos el año anterior; este año “la llamada Carta de Naciones Unidas en San Francisco, redactada por representantes de 50 países, reflejará en su preámbulo que los pueblos de Naciones Unidas se declaraban particularmente decididos a favorecer el progreso social o instaurar las mejores condiciones de vida de una libertad más grande. Uno de los cuatro objetivos de Naciones Unidas expuestos en la carta era el de realizar la cooperación internacional resolviendo los problemas internacionales de orden económico, social, intelectual y humanitario (IEPALA/CAVE, 1999)” (Duarte y González; 2014). Esto provocó que estos países se convirtieran en donadores y receptores; fortaleciéndose tanto la cooperación bilateral y la multilateral; sin embargo, esta primera encabezaba los números, con más de 200 acuerdos bilaterales en dos años.

En este mismo año, finalizó la Segunda Guerra Mundial, lo que potenció el surgimiento de la CI; de manera que los países que se convirtieron en donadores brindaban ayuda a los países en menor nivel de desarrollo o en situación de vulnerabilidad; en forma de “cooperación como ayuda o asistencia”.

Para el año 1947, aunque el panorama se veía ventajoso para los países, esto más bien generó una crisis internacional, con restricciones comerciales y escaso apoyo económico. Además, la crisis en los países europeos y las diferencias ideológicas ponían en dudas la efectividad de la CI. Para esto, crearon un organismo

de recuperación, que para el año 1961, se convirtió en parte de un reconocido organismo internacional hasta el día de hoy. “Este organismo, dependiente de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), se creó en 1961 y estableció como objetivo el estudio de la ayuda al desarrollo de sus países miembros (Gutiérrez Solsona en Martínez González – Tablas, 1996: 341-467).” (Gil, 2004). Estos años fueron de crecimiento para la OCDE, con la integración de Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Japón; así mismo, gracias a la cooperación internacional fue declarada como el decenio del desarrollo.

Los años 70 continúan con la buena racha que se logró en los diez años anteriores y gracias los acuerdos logrados entre los países europeos y el compromiso con los países con menores ingresos, llegó a considerarse el segundo decenio del desarrollo según Gil, 2004. “En esta década se adquiere el compromiso por parte de los países ricos de aportar el 0,7 % de su Producto Interior Bruto en concepto de ayuda al desarrollo (PNUD, 2003)” (Gil, 2004). Aunque en la actualidad la mayoría de estos no se encuentran ejecutando lo establecido.

La consolidación de los países europeos permitió la extensión de la cooperación hacia otros países del mismo continente y de Latinoamérica, convenciendo a estos de las ventajas de la integración bilateral. “Europa consolida su integración y su recuperación económica desde principios de los años 70, a partir no sólo del propio crecimiento económico de los estados miembros de la Unión Europea, sino a partir del papel preponderante de la Comunidad Europea en los mercados mundiales, permitiendo así estrechar los lazos con otros países e ir requiriendo una labor mucho mayor como agente de la cooperación y, en general, una presencia con mucho más peso y decisión global en el escenario político internacional” (Braver, 2008)

En la década de los años 80, se desencadena la fundación de varios organismos orientados a la CI, impulsando la cooperación multilateral; por lo que a esta se le llama el tercer decenio del desarrollo. “A partir de esta fecha, la cooperación para el desarrollo experimentará cambios cualitativos en su estructura, con la creación de nuevas instituciones y foros y con el desarrollo de los viejos organismos internacionales” (Gil, 2004).

Sin embargo, a finales de esta década e inicios de los años 90, la CI sufrió una fuerte crisis impulsada (Duarte y González, 2014); por la poca participación de los países en vías de desarrollo en la cooperación; la recuperación de los países

Europeos que generó una pérdida de interés en influir política e ideológicamente; y el surgimiento del campo teórico, que consistía en un “debate de los development studies, el cual tiene su origen en distintos factores: las limitaciones explicativas de las teorías, las debilidades de las políticas en cuanto a su impacto y sostenibilidad” (Duarte y González, 2014). Aunque fueron varios factores que influyeron en esta crisis, el principal fue que los Estados perdieran el interés en el apoyo y asistencia a otros países e impulsar la dependencia de estos en la creación e implementación de políticas y estrategias de desarrollo.

Así mismo, la falta de una estructura formal dentro de los países encargada de la gestión de la CI, indican Duarte y González (2014) que provocó que se perdiera la recepción y oferta de gran cantidad de recursos. Estos elementos generaron grandes disminuciones en los desembolsos. “En 1991 los desembolsos por ayuda oficial para el desarrollo alcanzaron una cifra de US\$43 027.00 millones y cómo fueron disminuyendo paulatinamente, de suerte que en 1997 se desembolsaron US\$32 508.00 millones, cifra menor a la de 1989, ocho años atrás” (Duarte y González, 2014).

Al inicio del 2000 se dio un aumento de los desembolsos de la AOD hacia los países receptores, debido, sobre todo a la redefinición de lo que se conocía anteriormente como CI, se dio una nueva orientación tomando como base fundamental la promulgación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) aprobados por la ONU con fecha final de implementación y renovación al 2015, los cuales han regido como “referente indispensable para el desarrollo social y en la carta de navegación tanto para los flujos de cooperación internacional como para ciertos cooperantes estatales, bilaterales, que han ajustado su política de cooperación en pro del logro de tales objetivos, cuyo año de meta se trazó para 2015” (Duarte y González, 2014).

Se puede afirmar que, la definición de los ODM ha fungido como promotor para que los países desarrollados, conocidos como cooperantes, orienten sus recursos hacia aquellos países y tendencias para el desarrollo que les permitan cumplir fielmente con los compromisos adquiridos en la agenda internacional de desarrollo.

Así, para los años de los 2000 y hasta el 2010, se dio un aumento en la AOD percibida por los países receptores de CI, pasando de desembolsos de \$36 220.41 en el 2000 a desembolsos de \$90 965.99 en el 2010. Con este aumento en los desembolsos, los nuevos compromisos adquiridos por los países cooperantes y

organismos bilaterales y multilaterales, el entorno de la CI se volvió más compleja, con nuevos instrumentos, surgimiento de nuevos actores, nuevas técnicas y nuevas dinámicas; todos tendientes al cumplimiento de la agenda vigente en el momento.

Con el objetivo de renegociar una nueva agenda internacional post 2015, se discute sobre los desafíos persistentes a nivel de desarrollo mundial y las razones por las que los ODM no estaban siendo cumplidos como fue previsto, plasmando así en una Estrategia de Asociación para el Desarrollo “las lecciones aprendidas tras varias décadas de cooperación para el desarrollo dando un enfoque que sustituye la visión tradicional de donantes y receptores por la de socios” (Pérez, 2013)

Así, se discute la eficacia de la AOD percibida hasta el momento y surge una crítica al modelo llevado a cabo en la agenda de los ODM, para esto, se crean espacios de diálogo y negociación como los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, los cuales han derivado en distintos acuerdos de alianzas que promulgan la necesidad de orientar las actuaciones de todos los grupos de actores hacia objetivos y metas comunes, enfocados en las situaciones críticas que ponen en riesgo el alcance del desarrollo, entre estas alianzas se pueden mencionar la Cumbre de Financiación para el Desarrollo de Monterrey (2002) y Doha (2008), los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo celebrados respectivamente en Roma (2003), París (2005), Accra (2008) y Busán (2011).

En el año 2015 y en sustitución de los ODM, se promulga una nueva agenda internacional, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, la cual plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental.

Así, hasta la actualidad, esta agenda funge como el marco orientador del actuar de los países cooperantes en el ámbito de la CI, incluyendo “nuevas” modalidades, técnicas, actores, que no se tenían contemplados en un primer momento con los ODM, así, se promulga una visión más horizontal de la CI, en donde hay diversidad de oferentes y receptores, y no sólo la tradicional de norte-sur, así mismo, incorpora nuevas formas y mecanismos de financiación y dinámicas diversas. Además, “la propia Agenda 2030 identifica la cooperación internacional y la ayuda oficial al desarrollo en algunas de las metas concretas de los ODS, e incorpora de forma expresa la creación de capacidades en los países en desarrollo a través del apoyo internacional bajo las diferentes formas de cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular” (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2019)

Una vez comprendido el surgimiento de la CI y la evolución de su lógica hasta la actualidad, constituye de gran importancia para el presente trabajo, la comprensión de la lógica de las dinámicas y actuaciones en el área de la CI en Costa Rica, por lo que a continuación se presenta el origen y desarrollo de la CI en el país, resaltando, sobre todo, los diferentes actores institucionales responsables de la ejecución de la CI hasta la actualidad.

2.2.2. Orígenes y Desarrollo De La Cooperación Internacional En Costa Rica

El estudio presentado por MIDEPLAN “Diagnóstico de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2000-2005” se identifica una gran afectación que ha tenido el país en cuanto a la CI, ya que “en comparación con la década de los noventa, el porcentaje promedio de la cooperación no reembolsable asignada a Costa Rica disminuyó significativamente, mientras que la cooperación financiera reembolsable (préstamos) aumentó de forma exponencial” (2007)

Además, este documento evidencia varias deficiencias en la gestión de la CI como lo es la falta de una política y estrategia de CI que impiden definir prioridades, debilita los mecanismos de cooperación, además propician la dispersión y duplicación de la asignación de los recursos externos (MIDEPLAN, 2007).

También, se expone una clara lentitud en la ejecución de los programas y proyectos, los altos costos administrativos y la limitada participación de las instituciones en el manejo de los recursos externos. Además, en los últimos años se ha observado una tendencia constante a la disminución de los recursos, particularmente de los no reembolsables (MIDEPLAN, 2007).

Por los problemas de gestión mencionados anteriormente, el MIDEPLAN da inicio al reordenamiento de la Cooperación Internacional con la elaboración del reglamento al artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional 5525 en 2009, el cual “tuvo como propósito redefinir y actualizar las modalidades de cooperación vigente, precisar las funciones y ámbitos de actuación del MIDEPLAN y del MRREE en materia de cooperación internacional no reembolsable” (La Nación, 2012)

Costa Rica, en el periodo de 2012-2014, se encuentra calificada como un país de renta alta, condición que lo elimina de la lista de países receptores de ayuda al

desarrollo (RedEAmérica, 2016). Teniendo clara la situación de Costa Rica y su consiguiente país no prioritario, MIDEPLAN avanzó en el fortalecimiento de la cooperación sur-sur desde y hacia Costa Rica (La Nación, 2012).

Otro dato importante, es que la distribución porcentual de los fondos de cooperación captados por Costa Rica el periodo 2009-2015 demuestra una gran concentración en algunas pocas fuentes. Las principales fuentes de cooperación en el país en ese periodo son: Fondo para el Medio Ambiente Global, China, Japón, Banco Centroamericano de Integración Económica, Japón y Fondo para el Medio Ambiente Global, Banco Interamericano de Desarrollo; y los principales sectores que reciben estas estas fuentes son: en primer lugar, el ambiente, en segundo lugar, salud, en tercer lugar, infraestructura y transporte; y por último la agroindustria (González, 2016).

Con este reordenamiento se da la implementación en el 2010 del Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional (SIGECI), este sistema permite al país contar con información que apoye en forma directa los procesos de cooperación en Costa Rica. (La Nación, 2012)

Asimismo, en un tema de agenda pública la Administración Solís Rivera en su marco estratégico 2014-2022 establece una política de Cooperación Internacional (POLCI), para guiar a instituciones públicas y a cooperantes con agenda innovadora, además para conocer a ciencia cierta qué resultados se están teniendo (Presidencia, 2015). Por lo que a partir de este momento se le da la importancia necesaria a la cooperación técnica dentro de los resultados que deben de presentar los gobiernos como parte de progreso y desarrollo.

2.2.3. Actores En Línea De Tiempo

A lo largo de los años se han ido sumando actores involucrados a la CI, los cuales serán mencionados a continuación:

MIDEPLAN: Inicialmente el país dio sus primeros pasos en Planificación con la Ley N° 3087 con la creación de la Oficina de Planificación (OFIPLAN), seguidamente en 1974 con la Ley N° 5525 se amplió el ámbito y se creó La Ley de Planificación Nacional, convirtiendo a OFIPLAN en lo que hoy conocemos como MIDEPLAN. La Institución tiene una gran participación en la CI desde sus inicios ya que se involucra

desde presupuestos hasta revisión de informes y agendas para que la CI se pueda realizar.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Ley N° 3008, la cual fue creada en 1962 hace de este Ministerio el actor más importante o involucrado en cuanto a CI se refiere ya que participa desde la formulación, orientación y gestión de las relaciones internacionales y por ende de la Cooperación Internacional.

Países de renta media (PRM): La participación activa de estos países son sin duda de los principales actores ya que estos y los países de mayor renta que participan de la CI con nuestro país, han logrado aportar grandes beneficios y desarrollo con los proyectos que se realizan. Además, se puede apreciar en los distintos foros globales, regionales y subregionales que se han realizado hasta la fecha.

Instituciones Públicas: Las diferentes Instituciones Públicas que participen en el proceso de CI. Estas pueden variar siempre dependiendo del tema abordado y los intereses y objetivos a tratar.

Organizaciones no Gubernamentales: Ya sean de carácter internacional o nacional.

El sector privado: El sector privado se ha involucrado en temas de CI más profundamente en los últimos años, a pesar de que siempre ha estado presente. Participa tanto en lo interno como en lo externo del país y en los últimos años ha tomado fuerza en participación e involucramiento.

Además de los actores anteriormente mencionados, existen instituciones internacionales tales como: El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, Organismos ligados a Naciones Unidas, La Organización Mundial de Comercio (OMC), La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Y por supuesto a nivel país, los gobiernos del estado, regionales y locales.

Figura 1. Actores involucrados en la CI en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia.

2.3. Conceptualización De La Cooperación Internacional Y La Coordinación Interinstitucional

2.3.1. Cooperación Internacional

La cooperación internacional desde la perspectiva en donde predomina la interacción entre distintos actores de manera bidireccional o unidireccional, movilizandolos recursos para la obtención de beneficios.

La CI, posee una estructura lógica y física de sus diversos elementos, conocida como su Arquitectura, mediante la cual, sus componentes se encuentran articulados en un Sistema Nacional de Cooperación Internacional.

Actualmente, la arquitectura de la cooperación internacional es compleja, caracterizada por un mayor número de actores estatales y no estatales, así como por la cooperación entre países en diferentes fases de desarrollo, entre los que figuran muchos de renta media. Cada vez destacan más la cooperación sur-sur y la

cooperación triangular, las nuevas formas de asociación entre el sector público y privado y otras modalidades y medios del desarrollo que complementan las modalidades de cooperación norte-sur (Declaración de la Alianza de Busán para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, 2011).

2.3.1.1. Cooperación Multilateral

Consiste en “aquella que los gobiernos remiten fondos de cooperación al desarrollo a organizaciones multilaterales para que éstas los utilicen en la financiación de sus propias actividades, de modo que la gestión queda en manos de las instituciones públicas internacionales y no de los gobiernos donantes” (Pérez, 2013, citando a Pérez de Armiño, 2001)

2.3.1.2. Cooperación bilateral

Constituida como “aquella en la que los donantes canalizan sus fondos de cooperación al desarrollo directamente hacia los receptores, sean éstos los gobiernos u otras organizaciones de los mismos” (Pérez, 2013). Según el grado de desarrollo de los países que se encuentran en cooperación, esta modalidad se divide en cinco modalidades mencionadas a continuación.

2.3.1.3. Modalidades de Cooperación bilateral

Como lo indica la tratadista Chiani (2009), si el país donante es considerado como un país desarrollado, el proceso recibe el nombre de cooperación norte-sur o vertical, en el caso contrario, se estaría en presencia de cooperación sur-norte.

Cuando un país en desarrollo que ha alcanzado alguna capacidad en cierto aspecto que transfiere a otro país en desarrollo, el proceso se conoce como cooperación sur-sur u horizontal. Se está en presencia de cooperación norte-norte cuando se materializa entre países industrializados o desarrollados.

Por tanto, la cooperación triangular en la cual, “generalmente un país desarrollado se une a otro en vías de desarrollo, usualmente el primero contribuye con recursos económicos, mientras que el segundo aporta capacidad técnica alcanzada, para cooperar con un tercero que aún no haya adquirido esa capacidad” (Chiani, 2009).

Estas modalidades de CI han evolucionado, “ha pasado de ser un elemento de ayuda a países pobres para luchar contra el subdesarrollo, a centrarse en la lucha

contra la pobreza, lográndose consolidar nuevos enfoques, tales como: participación activa, interés mutuo, partenariado y apropiación por parte de los actores locales” (Álvarez, 2012).

Bajo esta perspectiva, en la actualidad Costa Rica se vincula principalmente con la modalidad Norte-Sur y la cooperación técnica, siendo instrumentos que permiten potenciar y fortalecer las capacidades nacionales, así, el país posee un papel dual en el entorno de la cooperación, como receptor y oferente de cooperación técnica. La experiencia como receptor se ha caracterizado por orientarse al “fortalecimiento de capacidades de carácter económico, además de los ámbitos de seguridad alimentaria, educación, ciencia y tecnología. Mientras, que en el perfil de oferta destacan especialmente proyectos en medioambiente, salud, género y gobierno” (Ojeda y Echart, 2019).

2.3.1.4. Cooperación Técnica para el Desarrollo

La CTPD es reconocida como una herramienta importante para el alcance del desarrollo sostenible principalmente para los países de América Latina, así, varios organismos resaltan su importancia para transferir y compartir capacidades técnicas y conocimientos en espacios multisectoriales, ya que, “complementa, a la vez que nutre, las labores analítica y normativa, de investigación aplicada y de generación y gestión del conocimiento” (CEPAL, s.f.).

Las Naciones Unidas han indicado que reconoce “la necesidad de que se preste asistencia técnica por medio de la cooperación multilateral, regional, bilateral y Sur-Sur, en función de las diferentes necesidades de los países” (Naciones Unidas, 2015).

2.3.1.5. Cooperación Internacional para el Desarrollo

En la actualidad, la importancia de la CI recae en que esta constituye una práctica vinculada al logro del desarrollo de los países, es por esto que también se le vincula a los ODS en las diferentes áreas de acción, así, la Organización de Naciones Unidas se compromete a la promoción de la misma en el mayor ámbito posible, afirmando que “respaldará una cooperación internacional efectiva en el cumplimiento de la Agenda y fomentará el intercambio de mejores prácticas y el aprendizaje mutuo” (Naciones Unidas, 2015). Entendida como aquella cooperación destinada a los países con menores recursos con el fin de poder mejorar algunos aspectos básicos, como

son los derechos humanos, la educación y las condiciones ambientales, entre otros (Chiani, 2009).

En resumen, la cooperación internacional es, entonces, un conjunto de “acciones llevadas a cabo por Estados-nación u organizaciones de éstos, actores subnacionales u ONG’s de un país, con otro/s de estos actores perteneciente/s a otro/s país/es, para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional y/o en el nacional de uno o más actores” (Chiani, 2009).

Así, la orientación y aplicación de la CI debe ser congruente con los lineamientos de la política exterior y los planes nacionales de desarrollo, mediante un enfoque claro de coordinación. Aunado a lo anterior, cada actor participante en el SNC constituye un papel imperante en la ejecución de las estrategias de cooperación “más aún si se consigue la coordinación de sus actuaciones en el marco de las políticas públicas bajo ejercicios de planificación multiactor y multinivel” (Ojeda y Echart, 2019).

2.3.2. Coordinación Interinstitucional

La coordinación cobra especial importancia cuando se identifica el sistema de cooperación compuesto de diversidad de actores, normas, procesos e instrumentos. Ante esta situación, afirma Huenchuan (2019), la articulación y la coordinación interinstitucional, dan una perspectiva unificada a la acción estatal, hace efectivo el principio de eficiencia en la medida en que permitan superar las duplicaciones, rivalidades presupuestarias e intereses sectoriales, así como promover la coherencia temporal e intersectorial.

Entre los objetivos de la coordinación interinstitucional, se encuentran identificar asimetrías, mapear iniciativas de cooperación y modelos exitosos; orientar los recursos financieros y técnicos hacia las prioridades nacionales, impulsar articulación a nivel territorial, facilitar la articulación entre actores diversos, entre otros propósitos. (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, 2020).

2.3.2.1. Coordinación interinstitucional como mecanismo de gestión de la CI

Resulta imperante la comprensión de que los mecanismos de coordinación de la cooperación internacional “son plataformas de gestión de la cooperación internacional (tradicional, Cooperación Sur-Sur y privados), que impulsan procesos de

articulación con diversos actores que participan en procesos de desarrollo y cuentan con un componente de cooperación internacional, tanto a nivel territorial como sectorial” (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, Buenos Aires, 2020).

Como lo indica Huenchuan (2019), la coordinación interinstitucional es una herramienta que facilita la actuación pública en la medida en que aporta criterios comunes, ayuda al fortalecimiento mutuo de las instituciones y al logro de mejores resultados, los que van en directo beneficio de la población objetivo.

Así, *“la coordinación efectiva entre las instituciones rectoras de la CSS y las instituciones sectoriales para asegurar una CSS oportuna, relevante y eficaz tiene un carácter nodal en la CSS. No obstante, en muchas ocasiones, la participación de las instancias sectoriales se ha tomado por sentado y la complejidad de lograr una coordinación óptima, se asume como costo de transacción inherente a la CSS que no necesariamente puede reducirse”*. (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, 2020).

2.3.2.2. Interrelación de actores

Bajo el entendido de que los mecanismos de coordinación de la cooperación internacional *“son plataformas de gestión de la cooperación internacional (tradicional, CSS y privados), que impulsan procesos de articulación con diversos actores que participan en procesos de desarrollo y cuentan con un componente de cooperación internacional, tanto a nivel territorial como sectorial”* (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, 2020 citando a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC, sin s.f.)).

Se reconoce su papel como articulador y proveedor de un ambiente facilitador de conexiones, que se esperan sean fructíferas para la cooperación internacional efectiva. Así esta coordinación es ejercida por las instituciones competentes responsables de la CI, que actúan como plataformas para impulsar las inter e intra conexiones con actores relevantes para la gestión.

Es por esta razón, que los roles y los canales de información deben encontrarse bien definidos, ya que se identifica como un “factor ambivalente la multiplicidad de actores gubernamentales y canales de información. Si bien es una característica que refleja un ecosistema de cooperación dinámico en el que existe interés y capacidades continuamente manifestadas, se corre el riesgo de duplicidad de

acciones, falta de integralidad en las iniciativas de CSS e inadecuado seguimiento de la cooperación” (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, 2020).

2.3.2.3. Sistema Nacional de Cooperación

En los países, mediante diferentes grados de institucionalidad, se gestiona la cooperación internacional alineada a los intereses y necesidades específicas identificadas en el momento. Esta gestión se constituye en Sistemas Nacionales de Cooperación (SNC) que incluyen procesos, lineamientos, instrumentos y responsabilidades de los actores participantes en los intercambios de cooperación, tanto en los roles de receptor, oferente y/o socio de cooperación horizontal. (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, 2020).

El SNC, tiene como fin generar una mejor coordinación y alineación de la cooperación internacional para el desarrollo, bajo la responsabilidad de “las entidades (públicas o privadas) que, en el país, en forma conjunta con una fuente cooperante o una entidad ejecutora extranjera, son corresponsables, co-participantes o co-ejecutoras de un proyecto que cuenta con el apoyo de la CTI. (APCI, s.f.)

En la presente investigación se analizan las generalidades y características de la cooperación internacional, así como aspectos relacionados a la misma, que van a permitir ampliar el marco de conocimiento para proceder al desarrollo de los objetivos planteados. Las fuentes mencionadas anteriormente constituyen un punto de partida de interpretación para el cumplimiento de los objetivos de esta investigación, mas no son necesariamente excluyentes.

Capítulo 3: Normativa, Instrumentos Y Procesos Del Sistema Nacional De Cooperación

3.1. Normativa

Cada país cuenta con un conglomerado de normas que lo rigen; el cual funciona por medio de un ordenamiento jurídico. Este término de *norma* hace referencia según Kelsen en su libro Teoría Pura del Derecho, a un esquema de explicitación. En otras palabras: el enunciado de que un acto de conducta humana situado en el tiempo y el espacio es un acto de derecho (o, un acto contrario a derecho) es el resultado de una explicitación específico. Mientras el *ordenamiento jurídico* hace referencia a la estructura jerárquica de las normas que componen el sistema y las relaciones de sometimiento legal de unas con otras; puede observarse en forma piramidal; de manera que la cúspide representa la norma con mayor peso sobre las que se encuentran hacia la parte inferior. “Para explicar la dinámica del derecho, atribuyen un sentido diferente a la expresión “orden jurídico”, a la que definen como “una secuencia de sistemas normativos”” (Zuleta, 2013).

En Costa Rica según la jerarquía normativa de Kelsen; la Constitución Política de la República cuenta con soberanía sobre los Tratados Internacionales; los cuales se encuentran sobre las Leyes. Después de estas, se encuentran los Decretos, seguidos por los niveles más bajos en donde se encuentran los Reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y reglamentos de entes descentralizados y las normas subordinadas a los reglamentos terminan de conformar la estructura. Una norma de orden superior invalida a las que se encuentren debajo de ella. “De acuerdo con Kelsen (Kelsen H., 1949), el sistema no es otra cosa que la forma en que se relacionan un conjunto de normas jurídicas y la principal forma de relacionarse éstas, dentro de un sistema, es sobre la base del principio de jerarquía” (Galindo, 2018).

Figura 2. Pirámide jerarquía normativa de Kelsen



Fuente: Elaboración propia con datos del artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública, 2012.

En este apartado se desarrolla un análisis de la normativa que regula el Sistema Nacional, basado en la estructura jerárquica de Kelsen y se realiza la respectiva clasificación de la misma; con el fin de identificar el marco normativo bajo el cual se desarrolla la cooperación en el país y la relación entre las normas que lo componen. Este estudio servirá como base para la identificación de factores legales que influyen en la coordinación interinstitucional entre los actores del SNC.

3.1.1. Constitución Política De La República De Costa Rica

En la Constitución Política no se hace referencia directa al Sistema de Cooperación Internacional; sin embargo, como se mencionó, toda normativa presente en el país está sujeta a ésta. Asimismo, se mencionan las obligaciones del Estado con los ciudadanos costarricenses y el país. Los artículos 7 y 11 aunque hacen referencia de forma general a aspectos atinentes al tema de estudio.

3.1.1.1. Artículo 7

Los Tratados y Convenios Internacionales son de gran importancia para la CI, debido a que son acuerdos entre dos o más países y entre países con organismos internacionales. Como se encuentra definido dentro del ordenamiento jurídico, estos cuentan con soberanía sobre las leyes; en este sentido las leyes, decretos, reglamentos y otra normativa descrita en este documento según este artículo se encuentra sometida a lo dispuesto y acordado en estos convenios. “Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes” (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949).

La Ley de Planificación Nacional y Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto no pueden establecer lineamientos que atenten contra lo interpuesto en los acuerdos internacionales que haya establecido Costa Rica.

3.1.1.2. Artículo 11

Este artículo debe desagregarse en diversas partes debido a su complejidad y amplitud.

“Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas” (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949).

En primer lugar, los funcionarios públicos “están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone”; por lo tanto, quienes desempeñen sus funciones dentro del ámbito público estarán sujetos a la actuación que la normativa expresa; así

como no pueden actuar fuera del rango de la misma; o sea no solamente pueden realizar las acciones que la ley les permite.

En segundo lugar, “la Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas”; por lo tanto, las instituciones públicas y sus funcionarios estarán sujetos a evaluaciones y deberán presentar resultados de su trabajo de acuerdo con los objetivos y cumplimiento de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo vigente en el momento.

Finalmente, los colaboradores del sector público están sujetos a consecuencias legales en caso de no cumplir de forma adecuada con sus funciones de acuerdo con la normativa que regula su actuación.

Dentro de la normativa siguiente, se encuentra la Ley Orgánica del MIDEPLAN; la cual debe ir en concordancia con la Constitución Política de la República de Costa Rica.

3.1.2. Ley 5525: Ley de Planificación Nacional

3.1.2.1. Artículo 11

La Ley de Planificación Nacional establece una serie de lineamientos con respecto a las funciones de los distintos Ministerios y entes desconcentrados y descentralizados con respecto a la planificación del país en diferentes áreas; una de estas es la cooperación internacional. En el artículo 11, se le asigna al Ministerio de Planificación y Política Económica la función de formular, negociar y aprobar los programas de asistencia técnica con otros países y organismos internacionales; esto quiere decir que basado en el Plan Nacional de Desarrollo, este ministerio debe establecer la prioridad de CI.

Al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, le corresponde según esta Ley, verificar que las propuestas presentadas por el MIDEPLAN vayan de acuerdo a lo planteado en la Política de Comercio Exterior vigente, para luego presentarlas ya sea al país o al organismo del cual se requiere la asistencia. Dentro de este análisis no se profundizará los roles, ya que se ahondará en el tema en los siguientes capítulos.

“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 de Planificación Nacional, 2012).

3.1.3. Ley Orgánica Del Ministerio De Relaciones Exteriores Y Culto

3.1.3.1. Artículo 1

En el apartado anterior, se menciona la Política Exterior; pero ¿en qué consiste? Podría decirse que es una composición de estrategias, planes y acciones que define un país con respecto a su relación con los asuntos internacionales y su integración global. “Consideraremos la política exterior como aquella parte de la política general 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). El Ministerio, debe encargarse de establecer, cada cuatro años; las relaciones de Costa Rica con el medio internacional y las relaciones que tendrá con otros países y la forma en que se desarrollará con los organismos con los que cuente relaciones o planificar con cuáles es conveniente integrarse; siempre que se mantenga la soberanía del país. Dicha planificación se realiza por medio de un instrumento denominado “Política de Cooperación Internacional del Gobierno de la República”, el cual se analizará al final del apartado.

“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 Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1962)

3.1.3.2. Artículo 2

“El Ministerio de Relaciones Exteriores se divide en Cancillería y Servicio Exterior” (Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1962).

Con respecto a este artículo no hay mucho que explicar, es bastante claro y explícito. El Ministerio cuenta con una Cancillería y con un Servicio Exterior que así mismo; según esta misma ley, el primero cuenta con otro conjunto de subdivisiones; en donde se incluye la Dirección General de Asuntos Exteriores.

3.1.3.3. Artículo 8

La Dirección General de Asuntos Exteriores, se encarga según la normativa analizada, de las negociaciones políticas a nivel exterior; así como la emisión de la opinión de interés internacional que representa al país. Las negociaciones con organismos internacionales; como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Corte Interamericana de Derechos Humanos y otras de diferentes áreas o sectores se encuentran a cargo de esta dirección; por medio de las funciones de coordinación, discusiones, presentación y análisis conjunto de propuestas. Por lo tanto, esta institución juega un papel clave en el desarrollo del país; debido a que el apoyo, la asistencia y la cooperación están condicionadas a las capacidades técnicas y de negociación con las que cuenta.

“Corresponde a la Dirección General de Asuntos Exteriores el estudio y opinión escrita de los asuntos de carácter político y diplomático, la negociación de actos internacionales de carácter político o diplomático, así como su interpretación y aplicación; la preparación de exposiciones sobre dichos actos, y la vigilancia de la fiel ejecución de estos. También le corresponde la relación del país con los organismos internacionales reconocidos y la coordinación de la gestión diplomática y consulta de Costa Rica en el exterior” (Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1962).

3.1.4. Decreto 37735-PLAN: Reglamento General Del Sistema Nacional De Planificación

3.1.4.1. Artículo 17

El SNC se simplifica por medio de su desagregación en subsistemas, dentro de los cuales se encuentra la cooperación internacional, junto a la gestión pública, las inversiones públicas, la planificación para el desarrollo, la planificación regional y el

seguimiento y la evaluación de resultados. Al conformarse este como un pequeño sistema debe contar, como se explica en este decreto con un conjunto de normas, instrumentos y procedimientos; los cuales se analizan en este capítulo en tres apartados distintos. Sin embargo, aunque todos trabajan de manera separada, comparten un mismo objetivo; el desarrollo del país en diferentes ámbitos. El Subsistema de CI, aunque no es su función principal o directa; debe asegurar la sostenibilidad y crecimiento del país en aspectos sociales, económicos, ambientales, educativos, de seguridad y de salud; sin dejar de lado la previsión de los riesgos que su actividad conlleva.

“El SNP actuará de manera integral conforme con los siguientes subsistemas:

- a) Subsistema de Planificación del Desarrollo.
- b) Subsistema de Gestión Pública.
- c) Subsistema de Inversiones Públicas.
- d) Subsistema de Planificación Regional.
- e) Subsistema de Seguimiento y Evaluación.
- f) Subsistema de Cooperación Internacional.

Cada Subsistema comprende una organización y un conjunto de normas y procedimientos que tienen por objetivo ordenar los procesos de planificación en las instituciones públicas para el desarrollo económico, social y ambiental, con gestión de riesgos. Como secretarías técnicas de los subsistemas fungirán las áreas sustantivas de MIDEPLAN” (Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, 2014).

3.1.4.2. Artículo 69

“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 la política exterior y los planes de desarrollo” (Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, 2014).

Como se mencionó en el análisis del artículo 17, este subsistema debe negociar las acciones de cooperación del país hacia el exterior, o del exterior hacia Costa Rica o en ambas direcciones; o con organizaciones internacionales; con el fin

de aprovechar al máximo las oportunidades de asistencia, de acuerdo a lo establecido tanto en el PND como en la Política Exterior vigente en los cuatro años correspondientes y de esta manera su actuación se encuentra respaldada por el principio de legalidad y se asegura la ejecución de planes orientados al desarrollo de Costa Rica.

3.1.4.3. Artículo 70

Sin ahondar en el tema, con el fin de no anticiparnos en el estudio; este artículo estipula que el Subsistema de CI está conformado por todo el Sector Público; sin embargo, contará con una rectoría, a cargo del MIDEPLAN; la cual no deberá interponerse en el desarrollo de las funciones del MRREE.

“El Subsistema de Cooperación Internacional estará conformado por las instituciones según lo establecido en el artículo 3º de este Reglamento.

La rectoría del Subsistema de Cooperación Internacional estará a cargo de MIDEPLAN, conforme lo establecido en el inciso a) del artículo 19 de este Reglamento, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto respecto de la política exterior sobre cooperación internacional” (Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, 2014).

3.1.4.4. Artículo 71

El artículo 71 establece las funciones de este subsistema de manera generalizada. Dentro de estas destaca no solo la planificación de los programas y proyectos de cooperación internacional, que debe realizarse mínimo anualmente; sino que también debe encargarse de establecer los mecanismos de todo el proceso de gestión de la CI en Costa Rica, actualizar la información del área, asegurar adecuados mecanismos de financiamiento, así como negociaciones de asistencia y convenios de manera que la cooperación en el país sea efectiva.

Este conglomerado de funciones son las que crean el Subsistema de CI, como el encargado de promover el desarrollo del país por medio de una gestión articulada.

“Son funciones del Subsistema de Cooperación Internacional las siguientes:

a) Implementar en las instituciones los mecanismos de identificación, análisis, seguimiento y evaluación de los proyectos de cooperación internacional.

- b) Realizar la programación anual y plurianual de la cooperación internacional, en los diferentes Niveles de Planificación.
- c) Mantener información actualizada de todos los proyectos de cooperación internacional, debidamente sistematizada.
- d) Coordinar y promover la negociación de agendas, convenios y proyectos de cooperación internacional.
- e) Velar por la efectividad del uso de la cooperación internacional.
- f) Promover una adecuada búsqueda de mecanismos de financiamiento de cooperación no reembolsable.
- g) Promover una adecuada gestión de búsqueda de mecanismos de financiamiento de proyectos oportunos y viables.
- h) Proveer información suficiente y precisa sobre los recursos asignados al país por la cooperación internacional y facilitar la información de acceso público.
- i) Cualquier otra que resulte comprendida dentro de su competencia”
(Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, 2014).

3.1.4.5. Artículo 73

Este artículo delimita la conformación del subsistema a un conjunto de órganos nacionales y que se encargará de ejecutar las funciones definidas en el artículo anterior. Entiéndase las UPI, como las Unidades de Planificación Institucional de las instituciones que conforman el Sector Público costarricense.

“Son órganos del Subsistema de Cooperación Internacional:

- a) El Consejo Técnico de la Cooperación Internacional.
- b) MIDEPLAN, por medio del Área de Cooperación Internacional.
- c) El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- d) Las UPI.
- e) Los Enlaces de Cooperación Internacional, cuando operen de acuerdo con lo establecido en el último párrafo del artículo 27 de este Reglamento”
(Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, 2014).

3.1.4.6. Artículo 74

Estas instituciones mencionadas en el artículo anterior no solamente deben cumplir las funciones del subsistema, también cuentan con una serie de responsabilidades para asegurar que los proyectos de cooperación internacional no solamente vayan de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo y la Política Exterior, sino también que sean factibles y cumplan el principio de legalidad que acoge al subsistema. Estas responsabilidades van de la mano con las funciones mencionadas en el artículo 71; siendo una de estas la actualización constante de la información, que se relaciona con el inciso c de este artículo; debido a que el SIGECI es el sistema mediante el cual se ingresan y almacenan los datos del CI.

Es responsabilidad de cada una de estas instituciones una adecuada transparencia y rendición de cuentas por medio de la evaluación de los proyectos y una emisión periódica de informes de seguimiento y resultados en el área y responder a todas las consultas públicas que le sean realizadas sin imponer obstáculos y dentro del tiempo establecido por Ley.

- “a) Identificar, formular y evaluar la factibilidad de los proyectos de cooperación internacional, de conformidad con los lineamientos, metodologías y procedimientos del subsistema.
- b) Elaborar y mantener actualizado el Programa Institucional de Cooperación Internacional.
- c) Someter los proyectos de cooperación internacional ante MIDEPLAN para su aprobación e incorporación en el SIGECI.
- d) Efectuar la programación y ejecución de los proyectos de cooperación internacional.
- e) Velar por la ejecución de los proyectos de cooperación internacional conforme con su formulación aprobada.
- f) Elaborar informes anuales de seguimiento y evaluación de la ejecución de sus proyectos de cooperación internacional.
- g) Promover programas de capacitación sobre cooperación internacional.

h) Realizar informes, estudios y atender consultas públicas en relación con las funciones que corresponden al Subsistema” (Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, 2014).

3.1.5. Decreto Ejecutivo 23323-PLAN: Reglamento General De MIDEPLAN

3.1.5.1. Artículo 14

El Ministerio de Planificación y Política Económica, cuenta dentro de sí, un órgano encargado de la CI, que se encargará de las funciones y responsabilidades definidas en este artículo. Estas funciones se analizarán más a fondo en el capítulo II y III; en resumen, este se encarga del diseño y aprobación de los proyectos de cooperación internacional y para estos cuenta con dos áreas, la Unidad de Cooperación Bilateral (relaciones con otros países) y la Unidad de Cooperación Multilateral (participación y asistencia en organismos multilaterales).

3.1.6. Reglamento Del Artículo 11 De La Ley De Planificación Nacional N° 5525, N° 35056-PLAN-RE

3.1.6.1. Artículos 3, 4 y 5

Estos tres artículos son de suma importancia para la investigación; definen las funciones en materia de cooperación internacional de tres de los órganos que conforman el Subsistema de CI; el MIDEPLAN, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Consejo Técnico de la Cooperación Internacional. Esta especificación de funciones permite un análisis más allá de lo normativo y establece los lineamientos y límites bajo los cuales debe trabajar cada una de estas instancias.

El estudio de estos tres artículos se desarrollará en los siguientes dos capítulos de la presente investigación.

3.1.6.2. Artículo 11

Según este artículo MIDEPLAN, no podrá oficializar los proyectos de cooperación no reembolsable, sin antes haberlos comunicado al Ministerio de Hacienda; a quien debe entregarse incluso antes de enviarlos al MRREE.

“MIDEPLAN enviará al Ministerio de Hacienda la información relativa a los proyectos de Cooperación No Reembolsable que haya aprobado al momento de oficializarlos ante el MRREE, incluyendo aquellos proyectos cuya eventual formalización compete al Ministerio de Hacienda por su condición de representante ante el organismo respectivo” (Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional, 1974).

3.1.7. Reglamento Tareas Y Funciones Ministerio Relaciones Exteriores

3.1.7.1. Artículo 1

Al igual que el artículo 4 del Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional; este complementa las funciones establecidas para el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Incluso, el presente reglamento se encarga de establecer y delimitar estas.

3.1.7.2. Artículo 36

El MRREE, con el fin de cumplir sus funciones en cooperación internacional establecidas en el Reglamento N° 35056-PLAN-RE; cuenta con una Dirección Política; que se encargará junto a otras funciones de los trámites como su nombre lo indica, políticos en temas de cooperación; dirigida por un director y los funcionarios necesarios para ejecutar la Política Exterior.

“Corresponde a la Dirección de Política el estudio y trámite de asuntos de carácter político, económico y de cooperación en el ámbito multilateral y bilateral. Está a cargo de un director y de los funcionarios necesarios” (Reglamento Tareas y Funciones Ministerio Relaciones Exteriores, 1990).

3.1.7.3. Artículo 37

Las funciones de esta Dirección Política se encuentran descritas en el artículo 37 de la siguiente manera:

“a) El estudio y trámite de los asuntos de carácter político, económico y de cooperación técnica de su competencia.

- b) La negociación de los actos internacionales consiguientes de acuerdo con instrucciones recibidas, así como la preparación de las exposiciones respectivas y la vigilancia de su fiel ejecución.
- c) La relación del país con los organismos internacionales reconocidos; y
- d) La coordinación de la gestión diplomática y consultar del país en los aspectos de la competencia de la Dirección” (Reglamento Tareas y Funciones Ministerio Relaciones Exteriores, 1990).

3.1.7.4. Artículos 38, 39, 40 y 42

Así mismo, esta Dirección se divide en subdirecciones que se encargan de desarrollar funciones específicas. Estas son Subdirección de Asuntos Multilaterales, Subdirecciones Regionales y Subdirección de Coordinación Económica y Comercial.

“Para cumplir con tales funciones la Dirección se divide en varias Subdirecciones, bajo el cuidado del Director, y a cargo de un Subdirector cada una, denominadas y descritas del modo siguiente” (Reglamento Tareas y Funciones Ministerio Relaciones Exteriores, 1990).

3.1.8. Política De Cooperación Internacional Del Gobierno De La República (POLCI) N° 39236-PLAN-RE

3.1.8.1. Artículo 1

Esta Política fue desarrollada por ambos Ministerios mencionados en la normativa descrita en los apartados anteriores; MIDEPLAN y MRREE.

3.1.8.2. Artículo 3

La POLCI se implementará mediante Planes de Acción que son instrumentos desagregados por ejes de desarrollo, donde se establecen las acciones fundamentales para su realización y los resultados esperados. Estos Planes comprenderán los plazos para ejecutar cada una de las acciones, las instituciones públicas que resulten responsables de su ejecución y los indicadores de gestión para evaluar las acciones y sus resultados.

3.1.8.3. Artículos 4, 5, 6, 7 y 8

Entiéndase esta Política como una guía para la planificación, desarrollo, ejecución y seguimiento de los proyectos de cooperación internacional en el país; por lo tanto cada institución que conforma el Subsistema de Cooperación Internacional -principalmente el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto-, juega un rol importante; que es definido y sintetizado en los artículo 4, 5, 6, 7 y 8; los cuales serán descritos y analizados en el capítulo III de la presente investigación.

3.1.8.4. Artículos 10 y 11

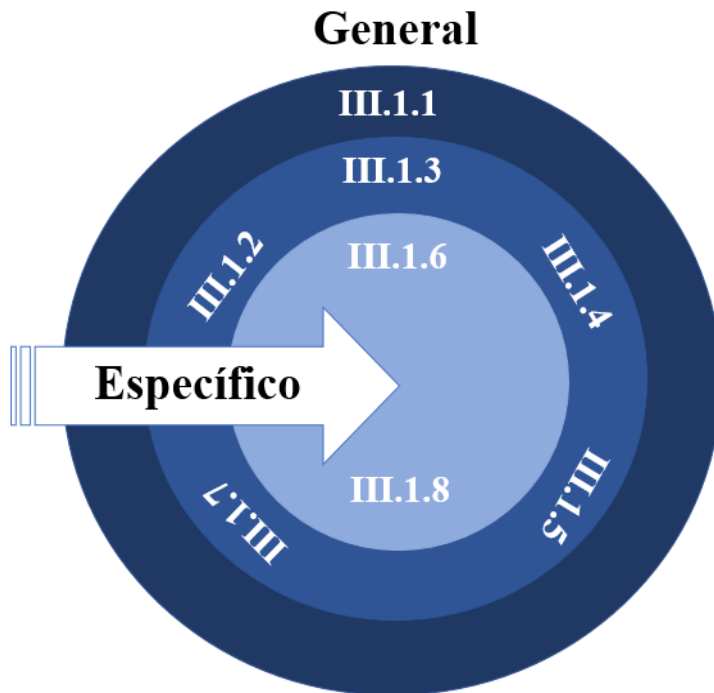
Según el artículo 10, esta política y cada uno de sus planes de acción son de interés público y el sector privado y todo el sector público podrán colaborar con el cumplimiento de lo dispuesto en estos, siempre y cuando su aporte se desarrolle dentro del marco legal. Así mismo en el artículo 11, define que esta se encontrará vigente desde el año 2014 hasta el año 2022.

Estas normas son de clasificación jurídica; al ser emitidas por el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo. Por su naturaleza son públicas y por su contenido pueden clasificarse como normas de derecho especial, al estar dirigidas específicamente a la Cooperación Internacional -con excepción de la Constitución Política que es de carácter común-y como imperativas por la obligatoriedad de su cumplimiento.

En el caso de las normas descritas en los puntos 3.1.1., 3.1.2., 3.1.3., 3.1.4., 3.1.5., 3.1.6. y 3.1.7., se clasifican como permanente, mientras que la Política de Cooperación Internacional del Gobierno de la República; al tener duración es transitoria.

Las normas anteriores cuentan con diversos niveles de especificidad; en el caso de la Constitución Política de la República de Costa Rica es general, mientras que las otras leyes y reglamentos tienen un nivel medio y la POLCI cuenta es específica de la CI; como puede observarse en la siguiente figura.

Figura 3. Nivel de especificidad de las normas



Fuente: Elaboración propia.

Según la figura, la norma 3.1.1 se considera general, las normas ubicadas en el segundo círculo (3.1.2, 3.1.3, 3.1.4, 3.1.5, 3.1.7), son medianamente específicas; mientras que las dos normas en el tercer círculo (3.1.6 Y 3.1.8), son altamente específicas. Así mismo puede observarse en el anexo 2, una matriz que resume el apartado.

La normativa se considera de suma importancia en la CI y en conjunto con los instrumentos se considera una herramienta para el desarrollo de estrategias eficaces y enfocadas a resultados. En el siguiente apartado I.2., se especifican estos recursos de la cooperación en el Sistema Nacional de Cooperación costarricense con el fin de establecer una guía de funcionamiento de este.

3.2. Instrumentos

Los instrumentos en una investigación son de suma importancia debido a que son aquellos recursos y los medios que los investigadores utilizan para recolectar y obtener información, datos de interés y que sean válidos y tengan veracidad. A esto la Camilo Garay para la Universidad de Panamá afirma que:

Los instrumentos de investigación son los recursos que el investigador puede utilizar para abordar problemas y fenómenos y extraer información de ellos: formularios en papel, dispositivos mecánicos y electrónicos que se utilizan para recoger datos o información sobre un problema o fenómeno determinado. Cuestionario, termómetro, escalas, ecogramas. (Garay. C. 2020. p.12)

Estos instrumentos pueden ser variados, ya que van desde los apuntes y observaciones que se hagan hasta los medios de recolección de información utilizados. El Subsistema Nacional de Cooperación Internacional, utiliza algunos instrumentos pertinentes para sus labores, los cuales son descritos a continuación.

3.2.1. Los Lineamientos, Metodologías Y Procedimientos De Cooperación Internacional

Los lineamientos del Sistema Nacional de Cooperación Internacional son un buen instrumento de la planificación y es gracias a otros instrumentos individuales que se llegan a conformar dichos lineamientos, dentro de ellos están los mencionados anteriormente en el punto I.1 sobre normativa, en este apartado se encuentran desarrollados y explicados ampliamente, dichos instrumentos son los siguientes:

1. Constitución Política de la República de Costa Rica
2. Ley 5525: Ley de Planificación Nacional
3. Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
4. Decreto 37735-PLAN: Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación
5. Decreto Ejecutivo 23323-PLAN: Reglamento General de MIDEPLAN

6. Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525, N° 35056-PLAN-RE
7. Reglamento Tareas y Funciones Ministerio Relaciones Exteriores
8. Política de Cooperación Internacional del Gobierno de la República (POLCI) N° 39236-PLAN-RE

En el caso de las metodologías y procesos, los instrumentos con los que se cuenta son mencionados y desarrollados más profundamente en el punto I.3 de este capítulo. En el ámbito interno destacan los siguientes instrumentos: El Plan Nacional de Desarrollo, La Negociación técnica, la canalización de recursos y la coordinación de sectores involucrados, los cuales conjuntamente conforman el ámbito de actuación en la gestión interna de la CI.

En cambio, en el ámbito externo, se identifican los instrumentos del Decreto 35056-PLAN-RE del 18 de febrero de 2009, Política Pública de cooperación internacional 2014-2022, Consejo Técnico de la Cooperación Internacional (CTPD), Dirección de Cooperación Internacional del MRREE. De estas fuentes de información se pueden tomar las bases y pasos a seguir para elaborar la metodología y procesos pertinentes a la Cooperación Internacional.

3.2.2. El Sistema De Gestión De Proyectos De Cooperación Internacional (SIGECI)

El SIGECI es un instrumento fundamental para la Cooperación Internacional ya que opera como un sistema de información de proyectos, programas y actividades que son financiadas por los diferentes cooperantes. Además, apoya las gestiones de negociación, programación, seguimiento y evaluación de los proyectos de cooperación internacional, y cuenta con una interfaz de fácil acceso donde tramitar una variedad de solicitudes de información vinculadas a la dinámica de la cooperación internacional.

El SIGECI trabaja de acuerdo con los alcances del artículo 24 del Decreto Ejecutivo N° 35056-PLAN-RE de 12 de noviembre de 2008 y es administrado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Lo anterior hace que este instrumento sea de gran utilidad para validar y buscar información y además permite el avance en procesos de eficiencia y efectividad en la asignación de recursos externos.

3.2.3. Los Programas Institucionales De Cooperación Internacional

Los Programas Institucionales son aquellos que, de forma ordenada, definen cómo se aplican y operan los instrumentos de política con los que cuenta una institución, con el fin de abarcar una problemática, prioridad o alcanzar objetivos relacionados al PND.

Todos aquellos programas institucionales, que sean sobre Cooperación Internacional o de interés para este tema, conforman un instrumento de gran importancia ya que recolecta información valiosa de sectores específicos, con necesidades y características que aportan datos relevantes para desarrollar e implementar nuevas formas de acciones, tomar decisiones y consideraciones.

3.2.4. La Agenda De Cooperación Internacional O Plan Nacional De Cooperación Internacional, Elaborado Por MIDEPLAN En Coordinación Con El Ministerio De Relaciones Exteriores Y Culto

Otro de los instrumentos del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, es La Agenda de Cooperación Internacional o Plan Nacional de Cooperación Internacional, de los cuales está a cargo MIDEPLAN en cuanto a su elaboración y trabajo conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y culto para su coordinación y revisión. Esta herramienta no solo va de la mano con la Agenda 2030 y los ODS, sino que también abarca problemáticas y necesidades del interés nacional y que ayuda a esclarecer más a profundidad los objetivos por alcanzar puntualmente además de cómo se hará y cuándo.

3.2.5. Las Agendas Sectoriales De Cooperación Internacional, Elaboradas Por MIDEPLAN

Las Agendas Sectoriales funcionan como una hoja de ruta a medio y largo plazo para mejorar la competitividad de cada uno de los sectores analizados y de esta forma identificar las líneas de acción a tomar para responder a distintas necesidades.

3.2.6. Los Informes Anuales De Ejecución De La Cooperación Internacional

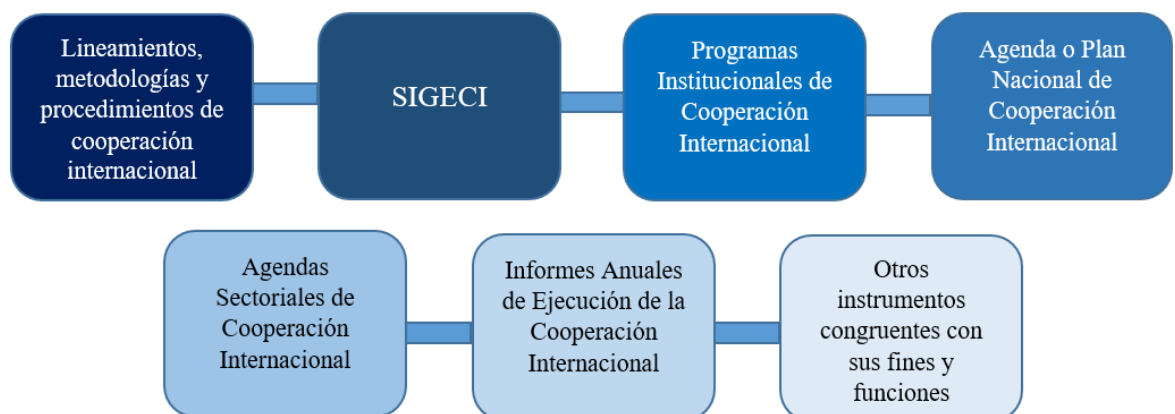
Los informes anuales son una gran herramienta para la rendición de cuentas, así como para la obtención de información, comparación, análisis y datos que se pueda requerir para futuras tomas de decisiones. Esto es debido a que, cada proyecto o programa debe presentar un informe donde se especifique el proceso físico, administrativo y financiero que se llevará a cabo, para velar por el cumplimiento de los objetivos y finalidades de estos. Deben presentarse en las fechas que sean solicitados o estén establecidas.

Estos informes no son más que un control sobre los proyectos a realizar, con información pertinente para rendición de cuentas y seguimiento.

3.2.7. Otros Instrumentos Congruentes Con Sus Fines Y Funciones

Entiéndase por ello, cualquier otra fuente de información o recurso que sea pertinente y congruente al tema tratado y que atribuya datos de veracidad y facilite la investigación.

Figura 4. Instrumentos del Subsistema Nacional de Cooperación Internacional



Fuente: Elaboración propia con datos del Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación N° 37735-PLAN. (2013).

Paralelamente, existen ocasiones en que la CI actúa más bien como instrumento por sí misma, en Costa Rica, de acuerdo con la Política Nacional de Evaluación (PNE), el mecanismo protagonista para llevar a cabo las evaluaciones de proyectos de gestión pública (ver figura 18), es la CI. Esto en mira de la necesidad identificada del país por medir efectividad y resultados de las gestiones, aunado al gran auge que ha tenido la transparencia y la rendición de cuentas en los últimos años, aspectos que el seguimiento y la evaluación también propicia.

“La CI es fundamental como un ente catalizador de cara a potenciar las acciones de evaluación en el país, en ese sentido sus esfuerzos se han dirigido al desarrollo de capacidades, financiamiento de evaluaciones externas y contribuciones en la consolidación de la cultura de evaluación en el sector público. Asimismo, constituye un medio para posibilitar intercambios y ampliar los contactos en la región. El apoyo que ha recibido Costa Rica en los últimos años es valioso y ha logrado potencializar la agenda nacional en materia de evaluación”. (MIDEPLAN, Política Nacional de Evaluación, 2018).

Figura 5. Cooperación Internacional en evaluación (período 2010-2018)

Cuadro 6. Cooperación internacional en evaluación, 2010-2018

Fuente de recursos	Nombre	Período
Cooperación Alemana BMZ	Proyecto Fomento de Capacidades en Evaluación en Costa Rica ²⁹	2012- 2018
Unión Europea	Programa EURO-SociAL (asistencia técnica, cursos cortos, intercambio de expertos)	2010-2015
	Proyecto de Cooperación Sur-Sur para la Evaluación de Políticas Públicas en América Latina ³⁰	2015- 2019
Cooperación Española	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – Programa de formación en GpRD	2011 y 2013
Banco Interamericano de Desarrollo	Cooperación técnica no reembolsable-Cursos cortos en evaluación	2011
Centro para el Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados	Cooperación técnica y científica- Cursos, intercambio de personas expertas	2013-2018

Fuente: Mideplan (2018).

Fuente: Ministerio de Planificación y Política Económica, 2018.

Una vez claros los instrumentos que utiliza o son parte del SNC, es importante conocer los procesos que corresponden a la Cooperación Internacional ya que por medio de ellos es que se realizan actividades para el logro de objetivos, a continuación, se detalla más a fondo el tema de procesos y todo lo que conlleva en el campo de estudio:

3.3. Procesos

3.3.1. Generalidades De Los Procesos En La Cooperación Internacional

En los apartados 3.1 y 3.2 del presente capítulo, se tratan aquellos engranajes institucionales que sientan las bases de todo Sistema Nacional de Cooperación, los mismos derivan en una serie de procesos característicos de los roles, responsabilidades e intereses de las instituciones encargadas de la gestión de la cooperación.

Los procesos constituyen el conjunto de acciones que permiten ejecutar las iniciativas de cooperación de acuerdo con los intereses del país y de manera coordinada entre los participantes, si estos se encuentran bien definidos y son comunicados asertivamente, permite que se lleve a cabo una “gestión más eficaz entre los sectores y para facilitar la participación de instituciones que sean relativamente nuevas en los intercambios de Cooperación” (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, 2020).

En este contexto, se reconoce la existencia de procesos para la gestión de la cooperación internacional costarricense, conformados por una serie de acciones y formas de proceder de acuerdo con el marco jurídico nacional que regula la temática.

3.3.2. Proceso De Gestión Interna Y Externa

El marco normativo costarricense que comprende la gestión de la cooperación internacional -descrito anteriormente en el presente capítulo- se ha proclamado por algunos autores críticos de la Administración Pública como escueto y con debilidades en cuanto a regulación de las actividades de la cooperación, debido a que no existe una ley robusta que incluya todas las atribuciones, responsabilidades, involucrados, control, monitoreo, entre otros aspectos que forman parte de esta gran sombrilla que es la cooperación.

De manera teórica, poseer una ley específica de CI logra regular la “acción del Estado y demás actores de la cooperación del país. Además, conceptualiza

(mínimamente) a la cooperación del país y establece los mecanismos e instrumentos de gestión, que luego pueden ser desarrollados a través de reglamentos o normativas adicionales” (Ojeda y Echart, 2019).

El marco normativo que establece los procesos de gestión de la CI costarricense son, principalmente, decretos, planes y reglamentos y la política de cooperación internacional 2014-2022, que, de una u otra manera, permiten ordenar y fundamentar el actuar de las instituciones y actores involucrados.

Parte de este marco normativo establecido para regular la gestión de la cooperación costarricense, es el Decreto 35056-PLAN-RE (del 18 de febrero de 2009), el cual tiene por objeto desarrollar el artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional, el cual establece que "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". Asimismo, establece que las solicitudes de asistencia técnica ". serán transmitidas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica 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".

Tomando en cuenta los roles establecidos en la Ley de Planificación Nacional, la cual norma que en el país existen dos instituciones rectoras encargadas de la gestión nacional de la CI, se toma este último decreto para precisar los procesos que implementan las instituciones responsables tanto de la gestión interna como de la gestión externa de la CI.

3.3.2.1. Gestión interna de la cooperación internacional costarricense

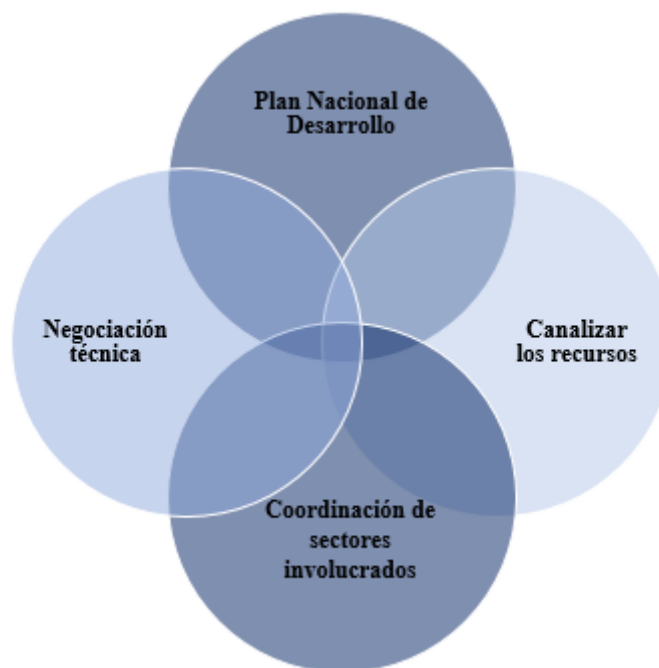
En Costa Rica, la gestión interna en materia de CI canalizada en el territorio nacional es responsabilidad del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), teniendo la competencia exclusiva en la gestión y la negociación técnica de CI con las entidades, organismos e instituciones nacionales, de manera que sea coherente con el Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo constituye de gran relevancia en la gestión interna de la CI costarricense, dado que este, junto con sus intervenciones estratégicas por sector, determinan la priorización que se otorga a las negociaciones y

permite a la institución rectora, en este caso MIDEPLAN, coordinar los procesos y canalizar los recursos destinados a tal fin.

Así, MIDEPLAN es “responsable de coordinar, integrar, articular la elaboración del Plan Estratégico Nacional, los Planes de Desarrollo Nacional, Planes Regionales, Planes de Inversión Pública, la Política de Cooperación Internacional, la Política de Evaluación, Evaluar Programas y Proyecto y de Inversión Pública y propiciar el Mejoramiento de la Gestión Pública, así como estudios y publicaciones relacionados con el acontecer nacional e internacional del sector público, realizar Informes sobre el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo vincular todos estos instrumentos con las prioridades del gobierno y el presupuesto” (Ley 5525 de Planificación y Decreto 37735-Plan, 2014).

Figura 6. Ámbitos de actuación en la gestión interna de la CI



Fuente: Elaboración propia.

3.3.2.2. Gestión externa de la cooperación internacional costarricense

En caso contrario, cuando la gestión sea externa, le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRREE), el cual, es dotado mediante el mismo Decreto, 35056-PLAN-RE del 18 de febrero de 2009, de la competencia exclusiva en

la negociación diplomática y formalización de esta. Asimismo, es el responsable de establecer la congruencia de los proyectos y programas de Cooperación Internacional con la política exterior del país.

Más específicamente, es menester de la Dirección de Cooperación Internacional del MRREE, coordinar el proceso de gestión de la ayuda externa desde y hacia Costa Rica, esto debido a que, como se ha mencionado anteriormente, Costa Rica posee un papel dual en el ámbito de la CI, como oferente y como demandante de la misma.

La política exterior de Costa Rica, inmersa en el panorama internacional de interacción de actores, refleja y obedece al “alcance de los objetivos y metas que se ha planteado el país en el campo político y de desarrollo nacional, aprovechando los diferentes espacios que ofrecen las relaciones diplomáticas con otros Estados y las posibilidades que surjan de la participación activa en los organismos y foros internacionales” (MRREE, 2021).

El país ha promulgado en su política exterior, aquellas líneas de acción que trazan la ruta para la consecución y ejecución del plan de trabajo tendiente a negociar y formalizar alianzas y relaciones con otros Estados, estos ejes estratégicos de acción, según el MRREE (2021), son:

“La defensa de la democracia, la integridad territorial y la soberanía nacional, la promoción, la protección y el respeto de los Derechos Humanos y libertades fundamentales, la promoción de la paz, del desarme y de la seguridad nacional, regional y mundial, el fortalecimiento del derecho Internacional y el desarrollo de un multilateralismo efectivo y la promoción del desarrollo sostenible y la coordinación y representación política en las negociaciones ambientales internacionales” (MRREE, 2021).

Estos ejes estratégicos a su vez, derivan en pilares que permiten que el país promulgue ante el entorno internacional, aquellos ideales prioritarios en términos de negociaciones, accesos, asociaciones, entre otros. En la figura 4 se puntúan los pilares de la política exterior costarricense.

Figura 7. Pilares de la política exterior costarricense



Fuente: Elaboración propia.

Una vez clarificado el marco de acción en el que se fundamente el MRREE, se procede a caracterizar el proceso llevado a cabo respecto a la negociación diplomática en la CI que se gestiona, en este sentido, le corresponde al MRREE formalizar las relaciones requeridas a nivel país, referido a nuevos contactos con organismos financieros internacionales, que incluyan medidas de Cooperación No Reembolsable.

Así mismo, parte de esta gestión externa ejecutada por el MRREE, constituye la remisión oficial del programa, proyecto o similar a la Fuente de Cooperación Internacional, por los canales diplomáticos correspondientes, excepto en los casos en los cuales las solicitudes de cooperación no reembolsable de proyectos aprobados por MIDEPLAN que deban ser presentadas ante organismos financieros internacionales; estos serán comunicadas y formalizadas por el Ministerio de Hacienda en caso de que resulte aprobada por la fuente, de lo cual informará a MIDEPLAN y al MRREE.

La síntesis realizada anteriormente sobre la gestión de la CI a nivel interno y externo permite vislumbrar el panorama que caracteriza el trabajo de ambas rectorías en el sector. A continuación, se detallan los procesos de gestión de la cooperación internacional en Costa Rica para la comprensión de su funcionamiento.

3.3.3. Proceso De Gestión De La Cooperación Internacional En Costa Rica

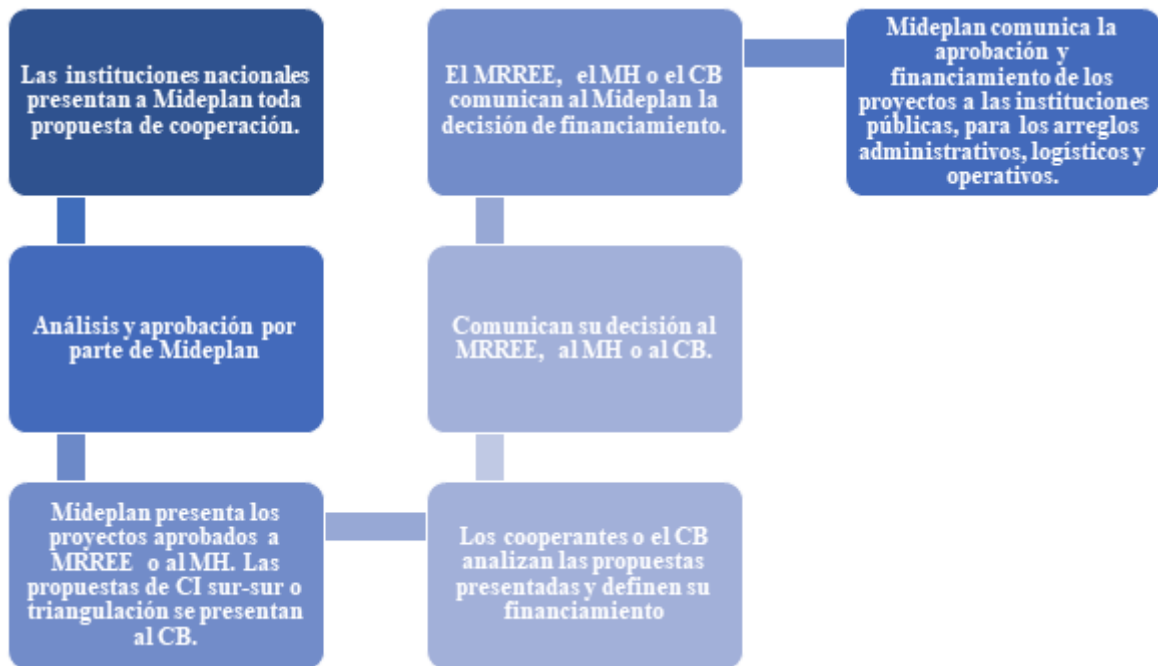
El proceso de gestión de la cooperación internacional en Costa Rica está planificado por la “Política Pública de cooperación internacional 2014-2022”, elaborada por MIDEPLAN, el cual tiene las potestades para definir las prioridades nacionales de CI, la sistematización y estudios relevantes para la toma de decisiones en la materia, la coordinación y la organización de procesos nacionales tendientes a mejorar la gestión. (POLCI 2014-2022, 2015).

Por lo que, se hace un análisis exhaustivo para poder definir, de forma adecuada, los procesos que se han venido siguiendo para el desarrollo de la CI en el país. El MIDEPLAN divide el proceso de gestión de la CI en dos subprocesos, el primero se relaciona con la demanda de CI que tiene Costa Rica y el segundo, con la oferta que le brindan otros países a la nación. En el proceso de demanda se explican las acciones y responsabilidades de cada actor involucrado, estas se dividen en 5 puntos indispensables que se deben concretar para poder tener un control y supervisar que todo se esté realizando correctamente, las cuales son:

1. Las instituciones nacionales presentan a MIDEPLAN toda propuesta de proyecto, programa o acción de cooperación técnica y no reembolsable para el análisis y aprobación por parte de MIDEPLAN.
2. MIDEPLAN presenta proyectos debidamente aprobados al MRREE o al MH según corresponda, para su oficialización ante los cooperantes. En caso de que sean propuestas de cooperación sur-sur o triangulación se presentarán al Comité Bipartito (CB) correspondiente.
3. Los cooperantes o el Comité Bipartito de los programas de cooperación sur-sur y triangulación analizan las propuestas presentadas y definen su financiamiento, comunicando su decisión al MRREE, al MH o en el seno del Comité Bipartito correspondiente, para su comunicación a las instituciones nacionales.
4. El MRREE, el MH o el Comité Bipartito comunicarán formalmente a MIDEPLAN la decisión de financiamiento de los proyectos presentados, para informar a las instituciones costarricenses.
5. MIDEPLAN comunica la aprobación y financiamiento de los proyectos a los enlaces institucionales de cooperación para los arreglos administrativos, logístico y operativos de la ejecución. (POLCI 2014-2022, 2015).

Este proceso se puede visualizar de manera más clara y con todas las actividades detalladas en el siguiente diagrama:

Figura 8. Proceso de Demanda de cooperación internacional.



Fuente: Elaboración propia con datos de la POLCI 2014-2022.

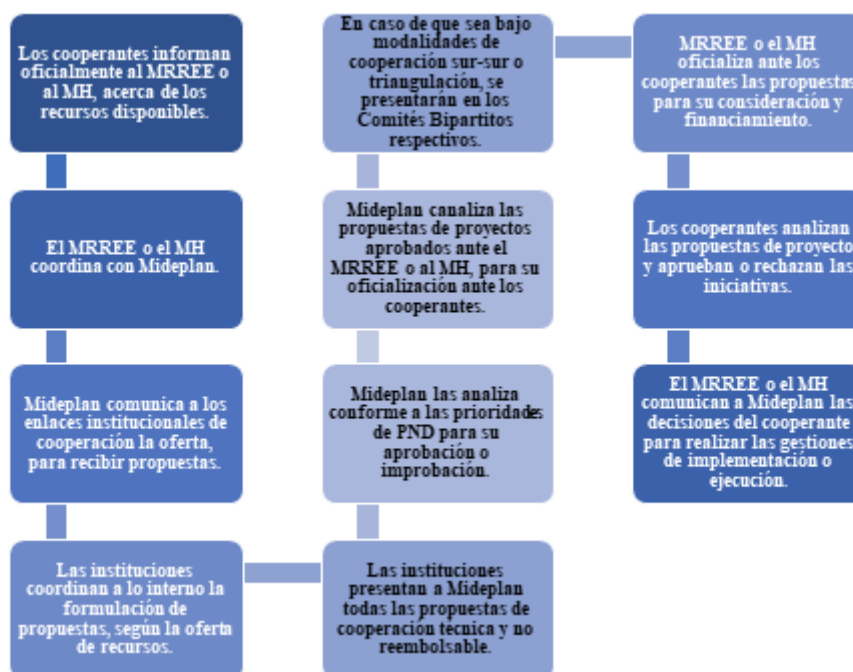
Así mismo, se tiene el proceso de oferta de CI en el cual se contemplan 10 puntos que definen el actuar de cada actor de manera detallada y cómo se debe realizar cada paso siguiendo los lineamientos establecidos por las instituciones encargadas, estos puntos son:

1. Los cooperantes informan oficialmente al MRREE o al MH, según corresponda, acerca de los recursos disponibles para el país, en sus diferentes modalidades: Bilaterales, Multilaterales, Regionales, Sur-Sur, Triangulación, Fondos especiales, ETC.
2. El MRREE o el MH coordinan con MIDEPLAN la información para difundirla a las instituciones nacionales.
3. MIDEPLAN comunica a los enlaces institucionales de cooperación la oferta de los cooperantes para recibir propuestas de proyectos.

4. Las instituciones nacionales coordinan internamente la formulación de propuestas de proyectos, según oferta de recursos, áreas de interés y requisitos del cooperante y del país.
5. Las instituciones nacionales presentan formalmente a MIDEPLAN (Área de Cooperación Internacional), toda propuesta de proyecto, programa o acción de cooperación técnica y no reembolsable para el análisis, asesoría y posterior aprobación por parte de MIDEPLAN.
6. MIDEPLAN recibe formalmente las propuestas de proyectos, programas o acciones de cooperación técnica y no reembolsable, las analiza conforme las prioridades del PND y otros instrumentos de política nacional y de cooperación para su aprobación o improbación.
7. MIDEPLAN canaliza las propuestas de proyecto aprobados, sea al MRREE o al MH, según corresponda, para su oficialización ante los cooperantes. En caso que sea bajo modalidades de cooperación sur-sur o triangulación, se presentarán en los Comités Bipartitos respectivos.
8. El MRREE, o el MH oficializa ante los cooperantes y de acuerdo con los mecanismos respectivos las propuestas para su consideración y financiamiento.
9. Los cooperantes analizan las propuestas de proyecto y aprueban o rechazan las iniciativas para lo cual comunican al MRREE o al MH su decisión final de manera oficial, según corresponda.
10. El MRREE o el MH comunican a MIDEPLAN la decisión oficial del cooperante para la respectiva comunicación a los enlaces instituciones de cooperación para realizar las gestiones de implementación o ejecución.

El proceso antes descrito se puede exponer de forma más clara con el siguiente diagrama:

Figura 9. Proceso de Oferta de cooperación internacional



Fuente: Elaboración propia con datos de la POLCI 2014-2022.

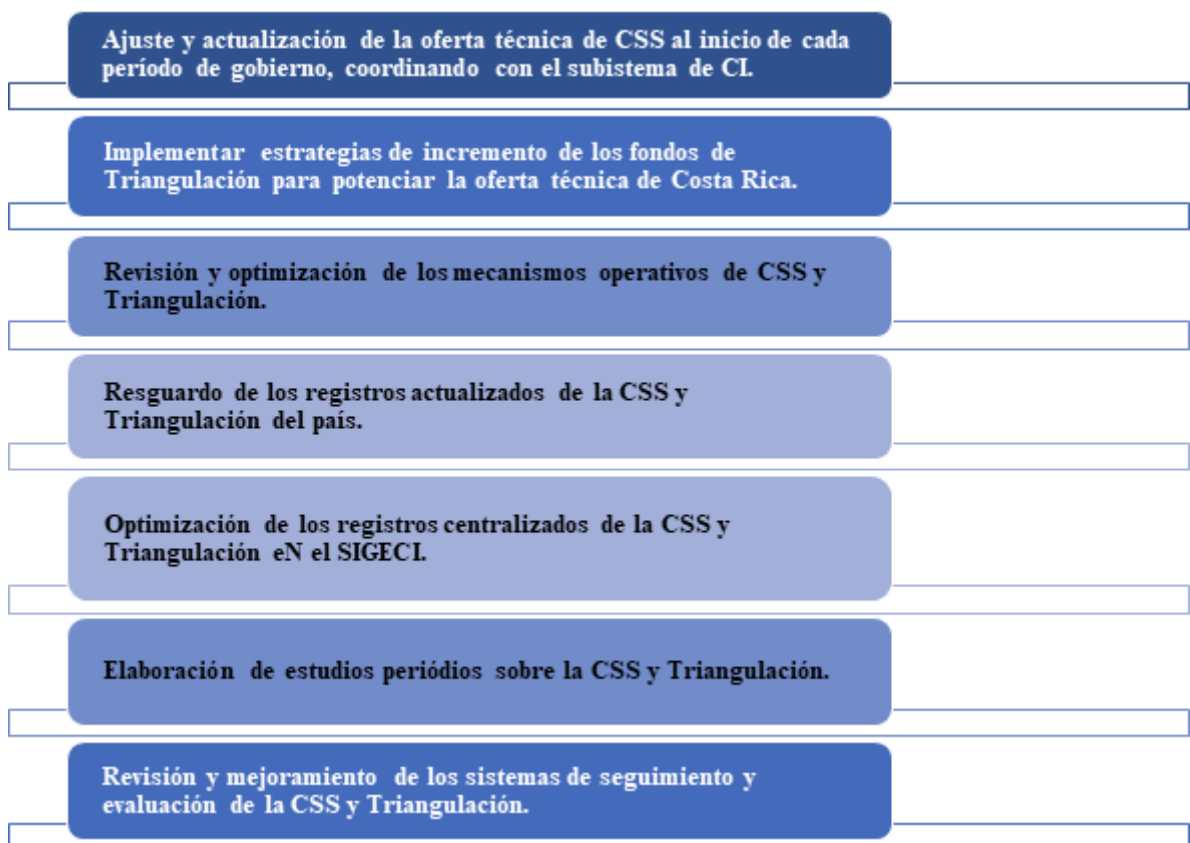
3.3.3.1 Proceso De Gestión De La Cooperación Técnica Entre Países En Desarrollo (CTPD) Y La Triangulación

La Cooperación Técnica Sur-Sur constituye un componente fundamental de la cooperación para el desarrollo y el papel de los países de renta media (PRM) se mostró en toda su magnitud frente a la discusión de la nueva arquitectura de la cooperación internacional, así dispuesto en el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, que se realizó en Accra en el 2008 (POLCI 2014-2022, 2015).

Por otro lado, la cooperación triangular resalta y ha evolucionado por ser una modalidad de la CI que permite intercambiar buenas prácticas entre y para los países en desarrollo. “Consiste en aquella cooperación técnica entre dos o más países en desarrollo que es apoyada financieramente por donantes del Norte u organismos internacionales.” (Pérez, 2013, citando a Das, De Silva, Zhou, 2007). Implica tres tipos de actores, a saber: receptor, ejecutor, financiador.

A nivel país, en la Política de Cooperación 2014-2022, se establece como eje prioritario la promulgación y el desarrollo de la CSS y la Triangulación, principalmente con enfoque de generación de alianzas estratégicas, con actores internacionales, y, sobre todo, nacionales en la cooperación internacional, considerando desde la demanda de CI, hasta y predominantemente, la oferta de CI.

Figura 10. Acciones estratégicas de los rectores de la gestión de CI de cara a la Cooperación Sur-Sur y la Triangulación.



Fuente: Elaboración propia con datos de la POLCI 2014-2022.

Costa Rica posee un papel dual, como receptor y como oferente de CI, su oferta es técnica, y su orientación se dirige hacia los sectores en donde se ha demostrado su pericia, su efectividad y su capacidad institucional, así, las “áreas como salud, educación, desarrollo sostenible y protección del medio ambiente, entre otras, conforman una oferta de cooperación mediante la cual el país procura posicionarse, en la escena internacional, como un país solidario y promotor de las nuevas modalidades de cooperación, siendo evidente el posicionamiento de la cooperación internacional al desarrollo como un instrumento valioso de la política exterior actual del país”. (POLCI, 2014-2015, 2015).

La oferta de cooperación técnica del país es trabajada y conformada por distintas instituciones públicas nacionales, que desean participar en la CT y replicar experiencias y/o herramientas exitosas en otros países del sur. Para esto, MIDEPLAN reúne en un sólo instrumento la oferta de los distintos sectores, representados por 19 instituciones, el mismo es llamado “Catálogo Oferta de Cooperación Técnica 2021 - 2023” y consta de 32 buenas prácticas. La tabla 1 en anexos muestra la caracterización de la oferta de CT actual por sector.

Basado en el catálogo de oferta disponible, el país articula y ejecuta las distintas modalidades de la cooperación técnica sur-sur, a saber: “programas, proyectos o acciones de triangulación hasta acciones específicas de "reciprocidad", "intercambio" y/o "transferencia" (Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525 N° 35056-PLAN-RE).

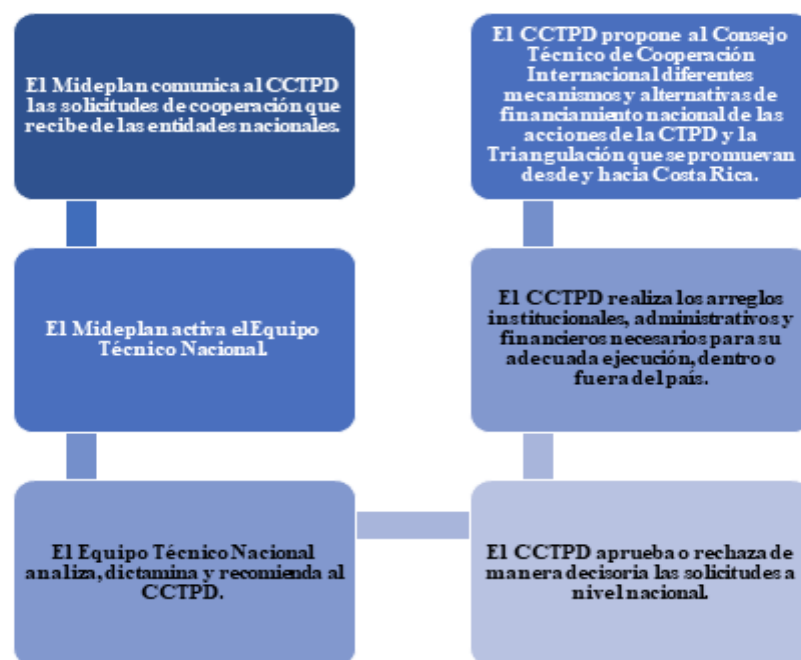
Esta articulación de la gestión es responsabilidad del Consejo Técnico de la Cooperación Internacional (CTPD) y la Triangulación, como ente nacional responsable de coordinar, dirigir y tomar las decisiones del país en esta materia. Cabe recalcar que, cuando se reciben solicitudes nacionales, le corresponde al MIDEPLAN remitir la información al CTPD; y cuando se trata de solicitudes que proceden del exterior, la responsabilidad de comunicar al CTPD le corresponde a la Dirección de Cooperación Internacional del MRREE.

Es importante señalar que, en caso de las negociaciones de cooperación triangular, el ordenamiento jurídico señala el deber de creación de un comité bipartito entre Costa Rica -representada por el Comité Técnico de la CTPD y la Triangulación- y el cooperante que co-participará en el financiamiento de dichas acciones.

Así, el proceso de gestión de la cooperación técnica sur-sur y triangular en Costa Rica, se lleva a cabo mediante la aplicación de una serie de pasos regulados y

definidos en el marco jurídico costarricense, más específicamente en el Decreto N° 35056-PLAN-RE del 18 de febrero de 2009, tal como se detalla a continuación:

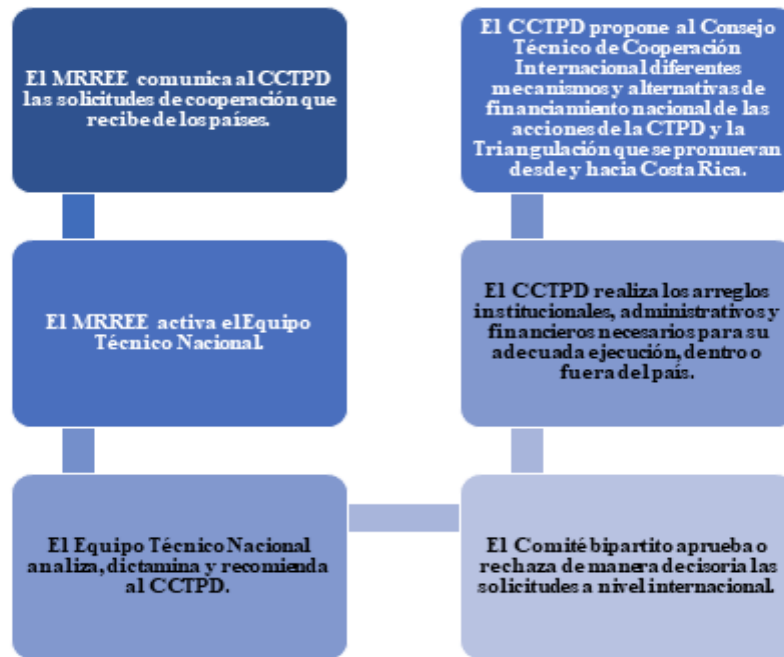
Figura 11. Proceso de gestión de la solicitud nacional de Cooperación Sur-Sur y Triangulación



Fuente: Elaboración propia con datos del Decreto N° 35056-PLAN-RE, 2009.

Nota: El acrónimo CCTPD se utiliza para el Comité Técnico de CTPD y la Triangulación.

Figura 12. Proceso de gestión de la solicitud internacional de Cooperación Sur-Sur y Triangulación



Fuente: Elaboración propia con datos del Decreto N° 35056-PLAN-RE, 2009.

Nota: El acrónimo CCTPD se utiliza para el Comité Técnico de la CTPD y la Triangulación.

3.3.3.2. Proceso de Gestión de la Cooperación Técnica y Financiera No Reembolsable

La Cooperación Técnica y Financiera No Reembolsable es uno de los mecanismos de cooperación que se utilizan en Costa Rica, para impulsar el desarrollo del país sin la necesidad de reintegrar de manera económica o técnica al país emisor de la cooperación.

Se debe entender la cooperación financiera no reembolsable como “la cooperación ofrecida por Fuentes Bilaterales y Multilaterales a un país, mediante asignación de recursos financieros que no se reintegran, con el objeto de apoyar y acompañar proyectos de desarrollo” (Decreto N° 35056-PLAN-RE, 2009).

Asimismo, se define la cooperación técnica internacional como la “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” (Decreto N° 35056-PLAN-RE, 2009)

En esta gestión el MIDEPLAN es el encargado de coordinar el proceso de gestión de CI No Reembolsable, concertando los medios y esfuerzos necesarios para conseguir los recursos, según las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Para poder realizar esto, contará con la colaboración del MRREE y del

Sistema de Enlaces de la Cooperación Internacional. (Decreto N° 35056-PLAN-RE, 2009)

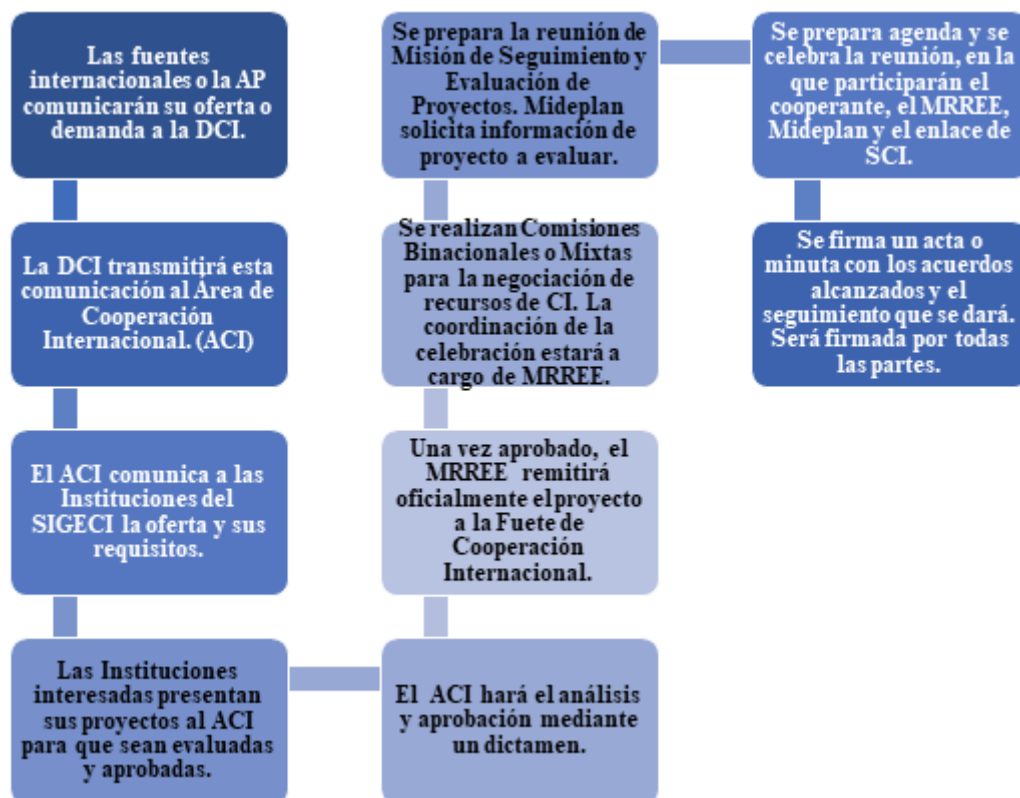
Para la cooperación no reembolsable otorgada por organismos financieros internacionales se deben cumplir una serie de pasos para realizar la solicitud correspondiente, el artículo 13 del Decreto N° 35056-PLAN-RE estipula que:

“Las solicitudes de Cooperación No Reembolsable de proyectos aprobados por MIDEPLAN que deban ser presentadas ante organismos financieros internacionales, serán comunicadas por el Ministerio de Hacienda, que formalizará la operación en caso de que resulte aprobada por la fuente, de lo cual informará a MIDEPLAN y al MRREE. Cuando se trate de nuevos contactos con organismos financieros internacionales, que incluyan medidas de Cooperación No Reembolsable, el MRREE será encargado de realizar las gestiones para formalizar las correspondientes relaciones; posteriormente, el Ministerio de Hacienda realizará las solicitudes de Cooperación No Reembolsable que resulten procedentes, según lo dispuesto en este artículo.”

(2009)

De acuerdo con lo mencionado, se procede a detallar de lleno el proceso que se debe cumplir para llevar a cabo la Gestión de la Cooperación No Reembolsable, para su comprensión, se presenta el diagrama en la figura x que indica los pasos a seguir para la demanda u oferta de este mecanismo de cooperación:

Figura 13. Proceso para la Aprobación de Programas, Proyectos y Otras Acciones de Cooperación Internacional Técnica y Financiera No Reembolsable.



Fuente: Elaboración propia con datos del Decreto N° 35056-PLAN-RE, 2009.

Una vez desarrollado y profundizado el marco metodológico total con el que cuenta el SNC para gestionar la CI en el país, el siguiente capítulo aborda y pretende evaluar cómo convergen estas normativas, instrumentos y procesos en con las actuaciones y gestiones individuales de las instituciones y/o actores del SNC.

Capítulo 4: Coordinación interinstitucional entre los actores que conforman el SNC

El objetivo de este capítulo es establecer los actores participantes en el SNC costarricense, desde sus antecedentes, objetivo, misión, visión, valores, estructura organizacional, tipo de organización, funciones y papel que juegan los órganos relevantes para el tema de estudio.

Se sintetiza la información por medio de una matriz RACI, que permite definir el papel de cada uno en la CI y las relaciones entre sí. Se desarrollan los resultados de la herramienta de evaluación aplicada a los actores; con el fin de analizar el desarrollo de la coordinación interinstitucional dentro del sistema, desde las distintas perspectivas; analizando los elementos de la coordinación interinstitucional, objetivos estratégicos del MIDEPLAN y del MRREE, Objetivos del PND 2015-2018 y 2019-2021 orientados a cooperación internacional, así como la Política Exterior.

4.1. Actores Del SNC

4.1.1. MIDEPLAN

4.1.1.1. Antecedentes

El MIDEPLAN inicia sus funciones en el año 1963, como la Oficina de Planificación (OFIPLAN), la cual estaba a cargo directamente de la Presidencia de la República y su objetivo de creación era “coordinar la acción planificadora del Estado, la preparación e impulso de políticas 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, 2021). Esta oficina fue creada debido a la necesidad de fortalecer la coordinación y definición de políticas estratégicas para el desarrollo económico y social del país, mediante la Ley No. 3087; que actualmente no se encuentra en vigencia.

Para el año 1974 se transformó la OFIPLAN en el MIDEPLAN, por medio de la actual Ley de Planificación, la Ley No. 5525. El Ministerio cuenta con un reglamento autónomo de servicios aprobado mediante Decreto Ejecutivo 16768-PLAN.

4.1.1.2. Misión

“Orientar el desarrollo nacional y mejorar la gestión pública a corto, mediano y largo plazo, asesorando a la Presidencia de la República en la toma de decisiones, elaborando insumos estratégicos de calidad, propiciando el debate nacional y coordinando el Sistema Nacional de Planificación” (MIDEPLAN, 2021).

4.1.1.3. Visión

“Ser una institución estratégica para el desarrollo nacional y el mejoramiento de la gestión pública, reconocida por su capacidad de generar insumos oportunos y de alta calidad técnica para la toma de decisiones y promover el debate nacional con la participación de diversos actores de la sociedad” (MIDEPLAN, 2021).

4.1.1.4. Objetivo

“Definir una estrategia de desarrollo del país, que incluya metas a mediano y largo plazo” (MIDEPLAN, 2021).

4.1.1.5. Valores

El análisis de los valores institucionales es clave para entender el funcionamiento institucional y las relaciones que establece el Ministerio con otros entes públicos, privados, tercer sector y sociedad civil. Según el MIDEPLAN, sus valores son: el respeto hacia las personas, la honestidad de cada persona con sí misma, con los demás y con la institución, la excelencia para el cumplimiento de los objetivos, la dedicación para cumplir con las responsabilidades y obligaciones, el trabajo en equipo con el fin de cumplir los objetivos institucionales y la orientación al servicio tanto al cliente interno como externo como medio para cumplir los objetivos y metas institucionales.

4.1.1.6. Tipo de institución

Según el artículo 3 de la Ley 5525: Ley de Planificación Nacional, el MIDEPLAN, es un ministerio; con dependencia del Poder Ejecutivo; siendo parte de los organismos conformantes del Sistema Nacional de Planificación.

4.1.1.7. Estructura organizacional

El MIDEPLAN cuenta con una estructura organizacional horizontal. En la parte superior se encuentra el Ministro, el cual es designado por el Presidente de la República para ejercer el cargo durante sus cuatro años de gobierno. Como instancias asesoras dependientes directamente del Ministro, se encuentran Asesoría Legal, Planificación Institucional, Secretaría Técnica Ejecutiva del Proceso de Transparencia, Auditoría Interna, Contraloría de Servicios y Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Planificación. Al igual que el jerarca del ministerio, en el nivel político se encuentran un Viceministro y una Dirección Ejecutiva y Oficialía Mayor; ambos cargos nombrados por el Presidente. Al Ministro también responde una Dirección Ejecutora de Proyectos. Ver anexo 1.

En el nivel directivo y a cargo de la Oficialía Mayor, se encuentran, junto a sus respectivos departamentos las Direcciones de:

1. Dirección de Análisis del Desarrollo (Departamento de Análisis Nacional, Departamento de Análisis Sectorial y Departamento de Análisis Prospectivo)
2. Dirección de Evaluación y Seguimiento (Departamento de Evaluación y Departamento de Seguimiento)

3. Dirección de Planificación Regional (Oficina Región Central, Oficina Región Pacífico Central, Oficina Región Chorotega, Oficina Región Brunca, Oficina Región Huetar Atlántica, Oficina Región Huetar Norte)
4. Dirección de Inversiones (Departamento de Inversiones Públicas y Departamento de Preinversión)
5. Dirección de Modernización del Estado (Departamento de Reforma Institucional, Departamento de Estudios Especiales, Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Contralorías de Servicio)
6. Dirección de Cooperación Internacional (Departamento de Cooperación Bilateral y Departamentos de Cooperación Multilateral)
7. Dirección Administrativa (Departamento de Servicios Generales, Departamento de Proveeduría a cargo de una Oficina de Administración de Bienes Institucionales, Departamento Financiero Contable, Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos)

En el caso de las Oficinas Regionales cuentan con desconcentración administrativa.

4.1.1.8. Funciones

Según la Ley No. 5525 de Planificación Nacional, el MIDEPLAN tiene como funciones: elaborar el PND junto a la definición de prioridades, programas y políticas públicas; gestionar la ejecución de estos programas y políticas y evaluar su adecuado desarrollo de acuerdo a las prioridades del país, realizar constantemente un diagnóstico del desarrollo del país, junto a sus necesidades; con el fin de ejercer un proceso de toma de decisiones acertado y de acuerdo a las necesidades actuales, evaluar la calidad de los servicios públicos, verificar que el presupuesto público sea asignado según las prioridades del país definidas en el PND, establecer, negociar, coordinar, aprobar y brindar seguimiento a los programas de asistencia técnica; los cuales pasarán a aprobación del MRREE, verificar que la inversión pública nacional, de toda la administración pública esté de acuerdo a la prioridad establecida en el PND y aprobar solicitudes de créditos provenientes del exterior de las instituciones públicas, incluyendo instituciones autónomas.

4.1.1.9. Dirección de Cooperación Internacional

La Dirección de Cooperación Internacional (DCI) es el área del MIDEPLAN de interés para esta investigación, ya que es la encargada de las funciones relacionadas

a la gestión de la CI dentro del ministerio. Como se mencionó en el análisis de la estructura organizacional, se divide en una Unidad o Departamento de Cooperación Bilateral y una Unidad de Cooperación Multilateral, para ejecutar las funciones definidas en el artículo 14 del Reglamento General del MIDEPLAN, tales como controlar la asignación de recursos provenientes del exterior dirigidos a la administración pública costarricense y que se utilicen de acuerdo a las prioridades definidas en el PND y diseñar planes de cooperación externa con el fin de potenciar el desarrollo del país. Todos los proyectos de CI deben de contar con la aprobación del MIDEPLAN, mediante la DCI.

IV.1.2. MRREE

4.1.2.1. Antecedentes

Este Ministerio fue creado en 1844, un 9 de abril, durante la administración de José María Alfaro Zamora. Con José María Castro Madriz como Ministro. Su sede estaba ubicada en San José en el antiguo edificio denominado Casa de Gobierno; el cual fue sustituido por las instalaciones actuales del Banco Central de Costa Rica. Así mismo, hasta 1921; aunque con cambios realizados 11 años después, esta fue la casa del MRREE.

4.1.2.2. Misión

“El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto es la institución rectora de la política internacional del país orientada a la salvaguardia de la soberanía nacional y a la defensa de los intereses nacionales, para contribuir a la mejora en las condiciones de vida de la población nacional y a un contexto internacional congruente con los valores de convivencia costarricense, utilizando los instrumentos existentes de la cooperación internacional en un espíritu de solidaridad mutua” (MRREE, 2021).

4.1.2.3. Visión

“Ser una institución sólida, eficaz e innovadora, preparada para responder de forma resiliente a una cambiante realidad nacional e internacional, capaz de articular, desarrollar y difundir una política exterior activa y dinámica, mediante la gestión diplomática y consular, que coadyuve con las políticas de desarrollo nacional, en beneficio de la población costarricense en el país, y en el exterior” (MRREE, 2021).

4.1.2.4. Objetivo

“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” (MRREE, 2021).

4.1.2.5. Valores

La conformación de los valores del MRREE, se realiza por medio de la Declaración de Principios y Valores Éticos del ministerio. Estos son integridad, honradez, excelencia, bien común, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y tolerancia y liderazgo. Así mismo, en este documento se justifica la necesidad de valores y principios en el accionar del ministerio para orientar el ejercicio de la función a la transparencia, probidad, atención de las demandas, apego a la normativa y evitar abuso de poder y corrupción.

4.1.2.6. Tipo de institución

Mediante la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, se decreta este como un ministerio perteneciente al Poder Ejecutivo. “Artículo 1º.- 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 Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1962).

4.1.2.7. Estructura organizacional

La estructura organizacional del MRREE igualmente, cuenta con un nivel político conformado por un Ministro quien es designado por el Presidente de la República y es el jerarca mayor de la institución, con viceministros a su cargo, de igual manera designados por el gobernante del país. Como instancias asesoras solamente tiene tres, las cuales son la de Planificación, Auditoría Interna y Asesoría Jurídica.

En el nivel directivo, cuenta con una Dirección General, que tiene a su cargo las siguientes direcciones con sus respectivas unidades:

1. Dirección de Política Exterior (Unidad de Derecho Internacional y Derecho Humano, Unidad de Límites, Fronteras y Tratados Internacionales, Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Unidad de Áreas Geográficas y Unidad de Asuntos de Desarme, Terrorismo y Crimen Organizado)
2. Dirección de Cooperación Internacional
3. Dirección de Servicio Exterior (Unidad de Servicio Consular y Unidad de Servicio Diplomático)
4. Centro de Tecnologías de la Información y Comunicación
5. Dirección de Protocolo y Ceremonial del Estado y Culto (Unidad de Ceremonial del Estado y Unidad de Inmunidades y Privilegios)
6. Academia Diplomática Manuel María de Peralta.

Además, de la Dirección General se despliegan directamente la Unidad Administrativa Financiera y la Unidad de Pasaportes.

La estructura organizacional, puede observarse de manera gráfica en el Anexo 2.

4.1.2.8. Funciones

Según el Decreto Ejecutivo 19561, el MRREE debe cumplir por ley un conjunto de funciones para el buen funcionamiento de las relaciones exteriores del país y un adecuado seguimiento a las prioridades nacionales con respecto a la cooperación internacional. Estas funciones pueden resumirse en: formular la Política Exterior, para orientar las relaciones internacionales del país, dirigir los esfuerzos del país hacia la política exterior, las relaciones que esta conlleva; así como celebrar tratados, promulgados y ponerlos en marcha, realizar las gestiones bilaterales y con organismos multilaterales, en conjunto con la Presidencia de la República y asegurar el cumplimiento de los tratados internacionales, sin poner en riesgo la soberanía del país.

4.1.2.9. Dirección Política

La dirección política, definida por ley, debe analizar y tramitar la cooperación técnica que le corresponde, así como los asuntos políticos y económicos, negociar actos internacionales que representen la imagen del país y velar por la ejecución de los mismos y establecer relaciones con organismos internacionales de interés para el país, coordinar la gestión diplomática y consular del país. La cooperación técnica juega un papel clave en el desarrollo del país; por lo que su negociación es de suma importancia en la transferencia de conocimiento tanto como oferentes como

demandantes, intercambio e inserción de nuevas tecnologías en el país, preparación internacional de los profesionales costarricenses e intercambio cultural, incluido el lenguaje. La mayor parte de la CI recibida por el país es dirigida a la inversión pública, con un 85%; sin embargo, la cooperación técnica consume gran parte de los recursos.

La cooperación internacional total recibida por Costa Rica en el quinquenio 2014-2018, alcanzó un monto de US\$3.380,1 millones; de los cuales, US\$2874,8 millones de dólares correspondieron a créditos externos (cooperación financiera reembolsable); representando el 85% de todos los recursos asignados al país; especialmente, dirigido al financiamiento de proyectos de inversión pública.

Por su parte, la cooperación técnica y no reembolsable durante ese período representó el 15% (Gráfico 6); para un total de US\$505,3 millones de dólares; para un promedio anual de US\$101,1 millones en el quinquenio. (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2020)

Este 15% de cooperación técnica después de ser aprobada por el MIDEPLAN, es tramitada por el MRREE, específicamente esta Dirección, que dentro del organigrama actual de la institución se refleja como la Dirección de Política Exterior.

4.1.2.10. Subdirección de asuntos multilaterales

Esta subdirección, como su nombre lo indica; se encarga de tratar los asuntos concernientes a la cooperación multilateral; mediante la organización de los congresos, conferencias y reuniones internacionales a los que Costa Rica sea invitada o sea partícipe. Debe programar reuniones y congresos de manera anual, gestión y seguimiento a la correspondencia recibida y emitida por la OEA y otros organismos multilaterales, definir la posición del país en reuniones técnicas en coordinación con el Ministerio a cargo y la entidad pública correspondiente, redacción de los acuerdos de los delegados, gestión de la documentación proveniente de los organismos internacionales y tramitación de la cooperación técnica del país con los organismos multilaterales respectivos.

4.1.2.11. Subdirecciones geográficas

Las subdirecciones geográficas juegan un papel importante en la distribución de las funciones de cooperación internacional que debe cumplir en MRREE, dentro de las cuales, destacan; tramitar los procesos de cooperación bilateral y regional dentro de su competencia y brindar seguimiento a su ejecución desde las perspectivas

política, económica y cultural, planificar las representaciones del país en el exterior de acuerdo al área geográfica y coordinar las visitas oficiales y misiones especiales, preparar las instrucciones de las representaciones costarricenses en el exterior, incluso las de negociación bilateral y regional y participar en negociaciones de tratados internacionales de acuerdo a sus competencias.

4.1.2.12. Subdirección de Política Exterior

La Subdirección de Política Exterior, según el Reglamento de Tareas y Funciones del MRREE; se encarga de asesorar y proponer estrategias a las Direcciones correspondientes sobre economía multilateral y bilateral, ser el canal de comunicación entre el MRREE y las instancias encargadas de cooperación internacional de las instituciones públicas, negociar con organismos internacionales en materia económica y comercial, preparar instrucciones para las representaciones internacionales de carácter multilateral y bilateral, recabar y distribuir información necesaria para el cumplimiento de las funciones de la unidad, participar en la celebración de tratados de su competencia y en la elaboración y evaluación de programas y proyectos públicos de importancia para la política exterior y asegurar la coherencia con la misma.

4.1.3. Unidades Encargadas De La CI De Las Instituciones Estatales Costarricenses

Con el fin de lograr los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y asignados a los distintos entes públicos; cada institución debe contar con una unidad encargada de gestionar los asuntos de CI con el MIDEPLAN y el MRREE; junto a los cuales forma parte del SNC de Costa Rica.

Es importante identificar las instituciones que deben tener dentro de sus estructuras una unidad encargada de la CI.

Según el Ministerio de Planificación el “Sector Público costarricense y su organización” (2010), está conformado por empresas municipales, empresas públicas estatales, empresas públicas no estatales, entes administradores de fondos públicos, entes públicos no estatales, instituciones autónomas, instituciones semi autónomas, ministerios, municipalidades, órganos adscritos, poderes de la república, municipalidades.

Un ejemplo de una unidad encargada de CI, en un ente público, específicamente en un ministerio; es la Unidad de Cooperación Internacional del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICITT), que rige desde el año 2014 y su función es gestionar recursos provenientes del exterior concernientes a ciencia, tecnología y telecomunicaciones.

“La UCI gestiona oportunidades de cooperación proveniente de recursos públicos y privados internacionales para impulsar la ciencia, tecnología, innovación y telecomunicaciones. Con ello esperamos potenciar el desarrollo de nuevos conocimientos, fomentar la transferencia tecnológica hacia los sectores productivos, incrementar la masa crítica altamente calificada, disminuir la brecha regional y de esta manera promover nuevas destrezas y capacidades nacionales en el actual contexto mundial globalizado”. (MICITT, 2021)

4.1.4. Ministerio De Hacienda (MH)

El MH no forma parte directa del SNC; sin embargo, participa dentro de algunos de sus procesos; por lo tanto, influye en la coordinación interinstitucional de este, principalmente como mediador en aprobaciones económicas y financieras; de aquí la importancia de analizarlo como parte de los actores del sistema.

4.1.4.1. Antecedentes

La historia del Ministerio de Hacienda, inicia desde antes de su creación, fue a inicios de 1825 cuando se decretó la creación del Sistema Administrativo de Hacienda General; que estaba conformada por la Suprema Dirección de Hacienda, Intendencia General de Hacienda, Asesor de la Intendencia, Fiscal de la Hacienda, Consejo de Hacienda y Contaduría Mayor de Cuentas. Y su objetivo era “atender la seguridad, buena administración e inversión de los caudales del Estado y los de cada pueblo” (Archivo Nacional, 2010). En este mismo año, un 14 de octubre se creó la Tesorería General de Hacienda, que contaba con un tesorero, un ministro y un contador.

En el año 1929 se aprueba la Ley Orgánica de Administración de Hacienda Pública por medio del Decreto 191, mediante la cual se establece una unidad dedicada a las aduanas marítimas, se mantiene la Tesorería Nacional, el ministro y el contador. Aquí, además, se estableció su dependencia del Supremo Jefe de Estado, ahora conocido como Presidente de la República.

4.1.4.2. Misión

“Somos la institución rectora de la política fiscal que garantiza la obtención y aplicación de los recursos públicos, según los principios de economía, eficiencia y eficacia, mediante procesos modernos e integrados, para lograr una sociedad más próspera, justa y solidaria” (Ministerio de Hacienda, 2021).

4.1.4.3. Visión

“Ser la institución líder, innovadora y eficiente en la gestión responsable y transparente de la política fiscal, para propiciar la mejora en la calidad de vida de los habitantes de Costa Rica” (Ministerio de Hacienda, 2021).

4.1.4.4. Objetivo

“Velar por la correcta ejecución de la administración financiera de la República” (Archivo Nacional, 2010).

4.1.4.5. Valores

Toda institución, empresa y organismo cuenta con un conjunto de valores que rigen su accionar y el de sus colaboradores con el fin de cumplir las funciones; que en el caso del sector público le son atribuidas por ley. Para el MH los más importantes en su actual son Integridad, responsabilidad, eficiencia, transparencia, compromiso, calidad de servicio y excelencia.

4.1.4.6. Tipo de institución

Según el Decreto Ejecutivo LV, del 14 de octubre de 1825 el MH es un ministerio, perteneciente al Poder Ejecutivo.

4.1.4.7. Estructura organizacional

El nivel político está conformado principalmente por un ministro, designado como tal por el Presidente de la República. Y de este se despliegan una Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, como unidad asesora y un Órgano de Actualización Técnica, un Tribunal Aduanero Nacional y un Tribunal Fiscal Administrativo. Además, cuenta con un Viceministro de ingresos que tiene a su cargo un nivel directivo que se compone por una Dirección de Policía de Control Fiscal, Dirección de Tributación, Dirección de Aduanas y Dirección de Hacienda. Y un Viceministro de Egresos, con un nivel directivo compuesto por una Dirección de Presupuesto Nacional, Dirección de Contabilidad Nacional, Dirección de

Administración de Bienes y Contratación Administrativa, Dirección de Tesorería Nacional y Dirección de Crédito Público.

Del despacho del Ministro surgen las direcciones Administrativa y Financiera, Tecnologías de Información y Comunicación y un Centro de Investigación y Formación Hacendaria y una unidad operativa de Salud Ocupacional. Ver anexo 3.

4.1.4.8. Funciones relacionadas con la cooperación internacional

Aunque el objeto de existencia del Ministerio de Hacienda no está orientado a la CI, juega un papel clave con respecto a la cooperación no reembolsables; según el Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525, N° 35056-PLAN-RE; por medio de funciones como aprobar cooperación no reembolsable ligada a créditos y avales externos del gobierno de la República, formalizar la cooperación no reembolsable de los organismos financieros internacionales dentro de su competencia, comunicar la Agenda Sectorial de Cooperación no reembolsable a los organismos financieros internacionales y comunicar las solicitudes de esta modalidad de cooperación a estos entes.

4.1.5. Actores Sociales

Los actores sociales, aunque legalmente no están constituidos como parte del SNC, juegan un papel clave en la planificación, desarrollo, evaluación y seguimiento de la CI en el mundo y específicamente en Costa Rica para efectos de esta investigación. Para esto es importante establecer y analizar su definición. Estos, en su diversidad cuentan con gran relevancia en la conformación de la política en el país.

Los actores sociales son definidos como “sujetos individuales o colectivos que, desde sus intereses, detectan la capacidad de intervenir en forma significativa en una situación, o bien que cuentan con los recursos de poder que los torna estratégicos en la construcción de un proceso” (Castillo y Villegas, 2004). Son las personas individuales o grupos organizados que defienden una postura o buscan la satisfacción de intereses, necesidades y demandas y que tienen el poder de influir en las decisiones nacionales y políticas de un país. En la actualidad, existen tanto agrupaciones sindicales, como movimientos que defienden las minorías; dentro de lo que consideramos, feministas, activistas de los derechos humanos de la población LGTBIQ+ y en otro ámbito se encuentran los grupos ambientalistas.

De este concepto se parte para entender que la importancia de los actores sociales en la CI; recae principalmente en ser una guía de exigencia de las necesidades del país; como fuente de información de las estrategias y acciones que deben ser priorizadas y en cuales Costa Rica debe buscar apoyo externo; concibiendo la CI como una herramienta para generar bienestar general a la población; como obligación del Estado; como se establece en el artículo 50 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

“El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho.

La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.

Toda persona tiene el derecho humano, básico e irrenunciable de acceso al agua potable, como bien esencial para la vida. El agua es un bien de la nación, indispensable para proteger tal derecho humano. Su uso, protección, sostenibilidad, conservación y explotación se regirá por lo que establezca la ley que se creará para estos efectos y tendrá prioridad el abastecimiento de agua potable para consumo de las personas y las poblaciones” (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949).

Los actores sociales son una parte clave en el proceso de transparencia, rendición de cuentas, evaluación y realimentación del SNC con respecto al manejo de los recursos, la gestión institucional y los resultados obtenidos.

En el apartado siguiente se realiza un mapeo de estos actores, de manera que se sintetizan y ubican estas funciones en un mismo plano para facilitar su comprensión. Esto permite un análisis integral orientado a diagnosticar si existe duplicidad de funciones entre ellos.

4.2. Relaciones entre los actores del SNC

En el apartado anterior se identifican cuáles actores participan en el SNC, a partir de esto, para el presente trabajo es importante mencionar cómo se relacionan estos actores entre sí y cómo la gestión de cada uno de ellos permite que funcione la Cooperación Internacional en Costa Rica.

Como se ha visto a lo largo del documento, para que se puedan cumplir los procesos se necesita que cada institución cumpla con su función designada. En este sistema se involucran el MIDEPLAN, el MRREE, el MH, Actores Sociales y las Unidades encargadas de la CI de las instituciones costarricenses, cuando se realizó la identificación de los procesos de Cooperación Internacional que se ejecutan en el país, se pudo constatar que la funcionalidad de estos entes es vital para que se lleve un control cruzado de los diferentes procesos de la CI.

Para hacer una mejor valoración del papel que cumple cada actor en el Sistema Nacional de Cooperación se procede a realizar una matriz de RACI, que permite identificar más fácilmente a los actores y su relevancia en el sistema. Entendiéndose la “R” como Responsable de realizar la tarea o entrega; la “A” como Aprobador, es el responsable de la finalización general de la tarea o de la entrega; la “C” como Consultado, es el que proporciona información útil para completar la tarea o entrega; y finalmente la “I” como Informado, solo se mantiene al tanto de la tarea, no se le pide comentarios o revisiones pero pueden verse afectados por las tareas (dpm, 2021)

Cuadro 1. Matriz de RACI sobre el proceso de oferta y demanda de CI en Costa Rica

	MIDEPLAN	MRREE	MH	Unidades de CI de la AP	Actores sociales
Cooperantes informan acerca de los recursos disponibles.	A	C	C	I	R
Comunicación a MIDEPLAN	A	I	I		R
Se comunican las ofertas disponibles a las instituciones.	R			A	
Instituciones coordinan la formulación de propuestas	A	C	C	R	
Presentación de propuestas a MIDEPLAN	R	C	C	A	
Análisis y aprobación por parte del MIDEPLAN	R			C	I
Presentación de proyectos aprobados	R	A	A	I	I
Análisis de propuestas presentadas al MRREE y MH	A	R	R		

Comunicación de financiamiento	C	R	R	I	I
Análisis conforme a las prioridades del PND	R	A	A	C	
Comunicación de aprobación a los proyectos	R	A	A	I	I
Oficialización ante los cooperantes las propuestas	A	R	R		
Análisis de proyectos por cooperantes	A	C	C		R
Aprueban o rechazan iniciativas	A	C	C		R
Comunicación a MIDEPLAN las decisiones de los cooperantes.	C	R	R	I	A

Fuente: Elaboración propia

Con respecto a la matriz se puede realizar un análisis relacionado a la calidad del proceso, tanto de manera vertical y horizontal, donde en el primer caso se obtienen resultados por medio de los roles asignados a cada actor y en el segundo se obtiene conclusiones por las tareas del proceso.

De manera vertical se puede destacar que el MIDEPLAN es responsable de muchas tareas, además de que hay total ausencia de espacios vacíos, por lo que, esto refleja que se puede estar causando un estancamiento para el flujo adecuado de las tareas. También es de interés que en este actor se visualizan muchas "A", lo que puede significar que es necesario delegar funciones. Con ambos análisis se evidencia que en el MIDEPLAN se concentran los roles más importantes lo que puede causar que el proceso no cumpla con los objetivos esperados o no se lleve un control correcto de las tareas y que no hay una debida separación de funciones.

Por otro lado, en el análisis horizontal se puede ver que en dos tareas no existe un papel aprobador, lo que significa que nadie está garantizando el cumplimiento de esta tarea. En otras hay ausencia de consultas lo que puede derivar en deficiencias en las comunicaciones entre actores.

Con esta matriz se pueden identificar algunas deficiencias en el proceso de Cooperación Internacional desde la perspectiva del investigador, sin embargo, se necesita más análisis, desde la perspectiva de los actores implicados para emitir conclusiones acertadas, por lo que se procede a realizar una herramienta de evaluación que permita conocer mejor el desempeño de los actores involucrados en la CI del país.

4.3. Análisis del funcionamiento interno de otros sistemas nacionales

Es importante analizar el funcionamiento de otros Sistemas Nacionales, con el fin de contrastar su estructura, trámites y procedimientos, con el fin establecer y emitir recomendaciones.

4.3.1. Sistema Nacional de Salud (SNS)

Según el Decreto Ejecutivo No. 14313 SPPS-PLAN este sistema está conformado por el Ministerio de Salud (MS) como ente rector; la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Nacional de Seguros (INS), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (A y A), las universidades e institutos, públicos y privados encargados de formar y capacitar a los profesionales y técnicos de salud, los servicios de salud privados, cooperativas y empresas de autogestión que brindan servicios de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, curación y rehabilitación de la salud de las personas, las municipalidades, las comunidades y su rectoría se encuentra a cargo del MS. “Incluye la totalidad de los elementos o componentes del sistema social que se relacionan, en forma directa o indirecta, con la salud de la población” (Caja Costarricense de Seguro Social, Universidad de Costa Rica, 2005).

Es uno de los más amplios del país, junto al Sistema Educativo y cuenta con una estructura de gran volumen y con gran cantidad de procesos y procedimientos, cada uno de estos con un conjunto de trámites. Las instituciones, empresas, organizaciones y actores que lo conforman tienen un rol muy bien establecido; por lo que, aunque el macroproceso del sistema es global; los micro procesos se encuentran institucionalizados; siempre con la rectoría del MS.

No cuenta con un sistema electrónico por medio del cual se ejecuten los procesos de coordinación entre las instituciones; sin embargo, cada institución cuenta con sistemas específicos; con excepción de la CCSS y el MS cuyos sistemas y bases de datos se encuentran conectados con el fin de gestionar la información de salud de la ciudadanía.

4.3.2. Sistema Nacional de Inversión Pública de Costa Rica (SNIP)

Al igual que en el SNC, el MIDEPLAN es el ente rector de este sistema (Decreto Ejecutivo 34694-PLAN-H), junto a Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República y los Ministerios y demás entidades e instituciones públicas encargadas de las distintas etapas del proceso de inversión pública.

El sistema cuenta con un conjunto de metodologías que incluyen los procesos y normativa en materia de inversión pública, como las “Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública de Costa Rica” y guías en temas específicos como la “Guía Metodológica de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Acueducto y Alcantarillado Sanitario de Costa Rica”.

Para la inscripción de proyectos de inversión pública; el sistema cuenta con un software al que pueden acceder las instituciones y subir los formularios establecidos y MIDEPLAN por medio de su Unidad de Inversión Pública (UPI) los analizará y aprobará.

Este sistema ha logrado mejoras en los últimos años, con aumentos en la inversión pública, a pesar de que América Latina en su mayoría ha mostrado descensos en esta. “La inversión pública, vista como el gasto de capital del año 2017 presentó un descenso a nivel regional en América Latina, con reducciones iguales o por encima de 0,3 puntos del PIB en Chile, Colombia, Ecuador, Argentina, Brasil, Panamá y México, sin embargo, Costa Rica y Honduras presentan un aumento” (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022).

4.3.3. Sistema Educativo de Costa Rica (SE)

El Sistema cuenta con la rectoría del Ministerio de Educación Pública (MEP) y se encuentra conformado por todas las instituciones educativas públicas y privadas del país, el INA, Consejo Superior de Educación y CONARE. Es uno de los sistemas más amplios del país, principalmente porque el MEP tiene distribuidas a lo largo y ancho del país, alrededor de 4000 escuelas y más de 1000 colegios, siendo ambos el mayor volumen del sector educativo.

Existen programas distintos para las escuelas, colegios y universidades; que marcan los procesos educativos a seguir por parte de las instituciones que conforman el sistema. Aunque todos trabajan con el mismo programa, la coordinación y

articulación entre los distintos centros educativos, se encuentra limitada por los recursos; principalmente en la primaria y secundaria.

En los últimos años, este sistema ha sido criticado debido a la rezagada digitalización y la falta de estructuración y coordinación interinstitucional de los primeros niveles como lo son la educación general básica y diversificada y preescolar. “En los últimos cuatro años, se encadenaron reiteradas y significativas interrupciones de los ciclos lectivos que han provocado un fuerte recorte en los aprendizajes estudiantiles, lo que este Informe denomina “un apagón educativo””. (Programa Estado de la Nación, 2021).

Lo anterior visibiliza una serie de deficiencias estructurales en uno de los sistemas más grandes e importantes para el crecimiento y desarrollo social, económico y cultural del país.

4.4. Análisis del funcionamiento del SNC en países con Agencias de Cooperación

En el presente capítulo se analizan tres países que cuentan con una agencia de CI, Colombia, México y Uruguay y un cuarto caso, el de Alemania; que, aunque la CI se encuentra a cargo de un Ministerio perteneciente al sector público, tiene la colaboración de agencias de cooperación.

4.4.1. Alemania

En Alemania se trabaja bajo un sistema de gobernanza, en el cual se incluye la colaboración de entes privados, bajo la rectoría del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). “La Cooperación Internacional para el Desarrollo de Alemania está basada en dos pilares. El primero es la cooperación pública, de cuya organización e iniciación se encarga a nivel nacional el propio Estado y a nivel descentralizado los Bundesländer y los municipios, de acuerdo con la política de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Alemania. El segundo es la cooperación privada, ejecutada de manera independiente del Estado por las organizaciones civiles, fundaciones políticas y asociaciones” (Maier, 2012). La dimensión pública de la CI alemana es similar a Costa Rica, con dos Ministerios dentro de sus actores más relevantes, el de BMZ y el Ministerio de Asuntos Exteriores; que trabajan junto a otros ministerios encargados de áreas específicas como el medio ambiente.

Las principales Agencias de Cooperación Internacional alemanas públicas son Agencia Alemana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (GIZ), el Centro de Migración y Desarrollo Internacional (CIM), el Banco de Desarrollo del Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KfW), la Sociedad Alemana de Desarrollo e Inversión (DEG) y privadas como algunas Organizaciones No-Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), Fundaciones de las Iglesias para el Desarrollo Internacional y Organizaciones de apoyo social. La GIZ, cuenta con la misma naturaleza jurídica que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y “entre sus responsabilidades principales se encuentran la implementación de proyectos, la preparación y envío de

expertos alemanes y cooperantes a países en desarrollo y la formación profesional de personas de los países socios” (Maier, 2012).

4.4.2. Colombia

Colombia trabaja con un modelo de CI distinto al de Costa Rica, sin embargo, su estructura es muy similar. El SNCI colombiano se encuentra liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Nacional de Planeación, pero entra en juego una tercera instancia, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional; con el objetivo de aumentar la eficacia de la CI en el país. “La propuesta de valor de la Agencia es aumentar el beneficio que obtiene la sociedad colombiana e internacional de la cooperación en función del desarrollo, de acuerdo con las prioridades del país” (APC-Colombia, 2019). La APC-Colombia se encarga específicamente de la cooperación no reembolsable. A diferencia de Costa Rica, el Departamento de Planeación no es un Ministerio como tal, sin embargo, cuenta con cartera ministerial; por lo que rango es igual al del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Según explica Rafael Parrado Sandoval, asesor y coordinador del Grupo de Trabajo del Sistema Nacional de Cooperación Internacional de la APC-Colombia en la entrevista; el SNCI colombiano como tal, está en proceso de formalización por medio de un decreto presidencial, gracias a un trabajo conjunto de los actores principales del sistema y en cumplimiento de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo actual. “El sistema ya existe, en operativo funcional, pero está de manera informal, estamos en camino de darle una formalidad a través de un decreto firmado por la Presidencia de la República, estamos en la mitad del proceso, solamente faltan firmas de unos ministerios” (Parrado, 2022). Según indica Parra, los pasos a seguir para la consolidación del SNCI son primero el análisis de antecedentes del sistema en Colombia y otros países de la región, segundo la decisión conjunta entre DNP, Cancillería y APC de la estructura y funcionamiento y por último la elaboración del proyecto de decreto.

Este proyecto incluye como actores la Cancillería, el DNP y la APC-Colombia en el centro de este, continuando con las Entidades Nacionales y las Entidades Locales y en nivel exterior la Sociedad Civil, la Academia, los Cooperantes Bilaterales, los Cooperantes Multilaterales y el Sector Privado. Según Parrado, cuenta también con una estructura de Gobernanza que incluye una instancia estratégica que es el Comité Directivo Tripartito, conformado por MRE, DNP y APC-Colombia; una instancia programática con el Comité Programático integrado por MRE, DNP, APC-Colombia, entidades locales y territoriales encargadas de la CI y pueden participar de forma no

permanente los actores más externos del sistema y una instancia operativa y de desarrollo técnico, con Mesas de Trabajo Sectoriales y Territoriales.

Dentro de las líneas de acción del sistema según la APC-Colombia, se integran los “Espacios de articulación multiactor”. La importancia que tiene la coordinación interinstitucional para este SNC es un ejemplo de trabajo conjunto para logro de resultados eficaces y eficientes en la gestión pública de la CI.

En la Agencia de Cooperación; bajo una Dirección General, se encuentran cuatro direcciones, “Dirección de Gestión de Demanda de Cooperación Internacional, Dirección de Oferta de Cooperación Internacional, Dirección de Coordinación Interinstitucional de Cooperación y Dirección Administrativa Financiera, siendo esta última la encargada de la operatividad de la institución. A nivel interno de esta agencia, también cobra relevancia la coordinación interinstitucional con los actores públicos tanto internos como externos al sistema y participantes privados. Para Parrado, la Dirección de coordinación internacional cumple un rol “bisagra”, principalmente a nivel interno (Colombia). La APC se encarga de la gestión y la coordinación del sistema. “Todos son pro, somos una entidad de diez años que ha avanzado de manera permanente con articulación temática y permanente que se ha encargado de ordenar las necesidades del país y ha ayudado a que se pueda canalizar de mejor manera los recursos” (Parrado, 2022).

4.4.3. México

En México el modelo de agencia de cooperación cobra mayor relevancia, con el liderazgo de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID); la cual según la Ley de Cooperación internacional para el Desarrollo (LCID) tiene a cargo los procesos de oferta y demanda de CI desde la coordinación, hasta la evaluación.

Según esta misma Ley, el SNC mexicano también está integrado por el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) encargado de definir la línea de acción del sistema, el Registro Nacional (RENCID) tiene asignadas las funciones que ingresar los datos de cooperación al “software” y de la transparencia de información y el Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID).

4.4.4. Uruguay

En el caso de Uruguay, el SNC está conformado por instituciones públicas de los tres Poderes de la República, sector privado y organismos multilaterales, pero está liderada por la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), como ente rector y encargada de articular todos los elementos y actores que conforman el sistema.

La AUCI fue creada en el año 2010 y sus principales funciones son “la planificación, diseño, supervisión, administración, coordinación, ejecución, evaluación, seguimiento y difusión de actividades, proyectos y programas de cooperación internacional, recibida y otorgada por Uruguay, para dar cumplimiento a las prioridades nacionales de desarrollo del país” (Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, 2022).

Parte de la estrategia de la agencia, es la consolidación del SNC uruguayo y desde su creación ha trabajado en potenciar y fortalecer las capacidades de los actores del sistema, para un desarrollo articulado de la CI.

4.5. Evaluación de la coordinación interinstitucional entre los actores del SNC

En el presente apartado, una vez identificados los actores del SNC y sus interrelaciones y papeles correspondientes mediante la matriz RACI; se diseña una herramienta de evaluación de la coordinación interinstitucional entre representantes de los grupos de actores que se describen en el apartado IV.1. Siendo los siguientes, los actores a los que se les aplicó la herramienta de evaluación:

- Área de Cooperación Internacional del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica - MIDEPLAN, como ente rector del SNC costarricense.
- Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto - MRREE, como ente rector del SNC costarricense.
- Unidad de Asuntos Internacionales del Ministerio de Agricultura y Ganadería - MAG, como institución pública participante del SNC costarricense.
- Unidad de Cooperación Internacional del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones - MICITT, como institución pública participante del SNC costarricense.
- Sección de Cooperación internacional de la Universidad de Costa Rica - UCR, como institución pública participante del SNC costarricense.

4.5.1. Diseño De La Herramienta

La herramienta es elaborada con base en los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) de los entes rectores, específicamente evaluando aquellos objetivos estratégicos relacionados a CI. Así mismo, se basa en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Política exterior vigente en el país.

La población meta de la misma son las unidades de CI de las instituciones mencionadas anteriormente. Para su escogencia priva la revisión de documentación y de los sitios web de las instituciones públicas y así, se seleccionan aquellas que cuentan con una Unidad de CI establecida en su estructura jerárquica.

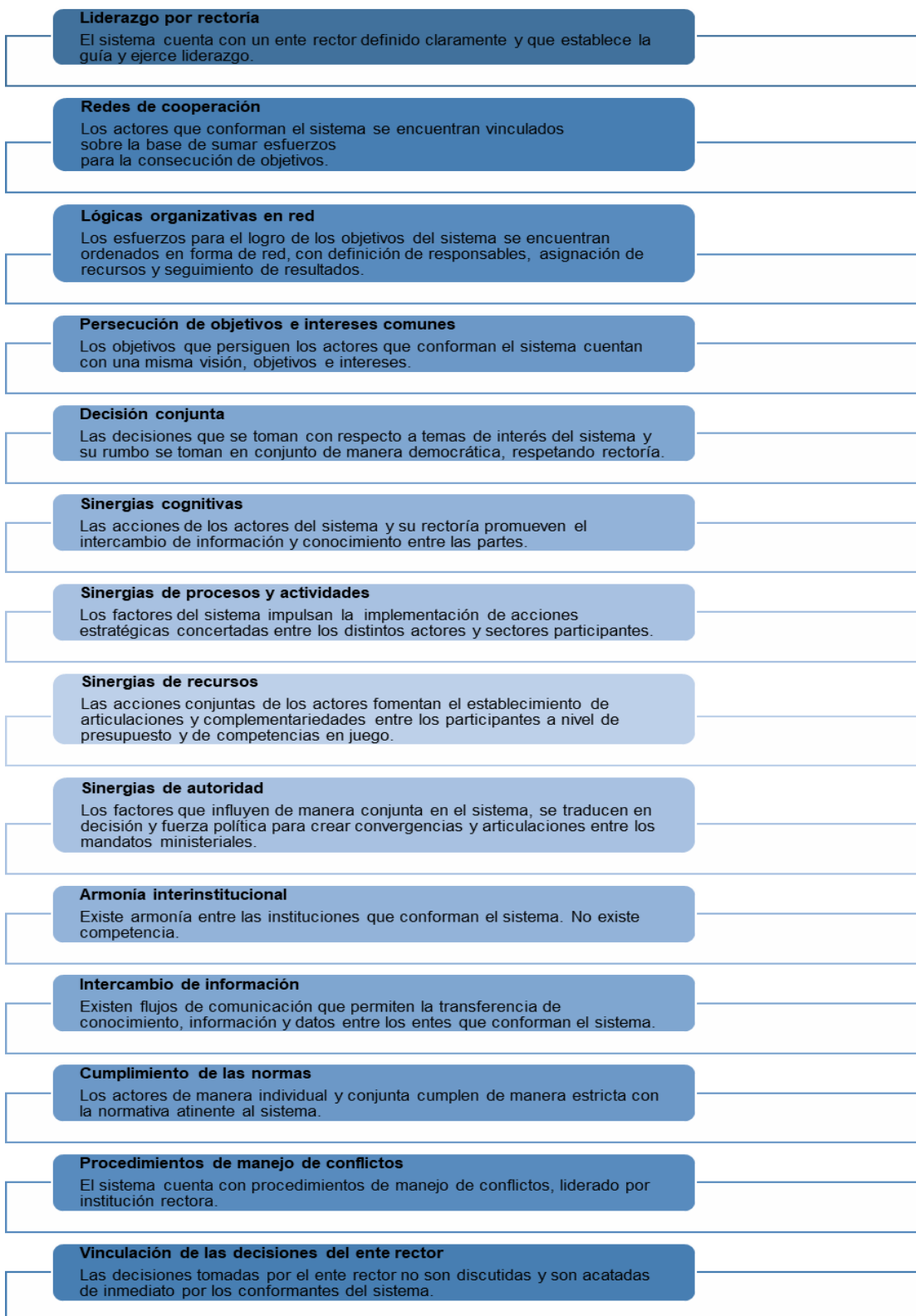
Para la aplicación de la herramienta de evaluación diseñada se tiene entonces, a cinco representantes de cuatro instituciones públicas pertenecientes al SNC.

La misma consta de cinco apartados evaluativos, cada uno cuenta con diversos componentes y con su respectiva escala de evaluación. Así, se procede a desarrollar los apartados evaluados y los resultados obtenidos en los mismos:

4.5.1.1. Evaluación de los elementos de coordinación interinstitucional en el SNC costarricense

El primer apartado evalúa 14 elementos de coordinación del SNC (detallados en la siguiente figura), con una escala de 0 a 5, en donde 0 representa la no existencia del elemento en cuestión y 5 representa la existencia en un máximo nivel del elemento evaluado.

Figura 15. Evaluación de los elementos de coordinación interinstitucional en el SNC.



Fuente: Elaboración propia con los resultados obtenidos de la herramienta de evaluación diseñada, aplicada a las instituciones evaluadoras en noviembre y diciembre de 2021.

4.5.1.2. Evaluación de objetivos estratégicos de CI en MIDEPLAN (PEI 2017-2020)

El segundo apartado evalúa 5 ejes, con los que se pretende conocer los resultados y el alcance logrado tanto por las instituciones dueñas del proceso, en este caso el MIDEPLAN, así como la percepción de los demás actores participantes en el SNC, con el objetivo de realizar una evaluación cruzada y evitar al máximo posible las subjetividades.

Este apartado se evalúa con una escala de 0 a 5, los cuales se ven representados de la siguiente manera:

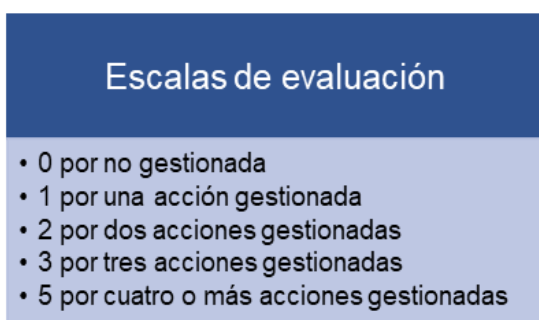
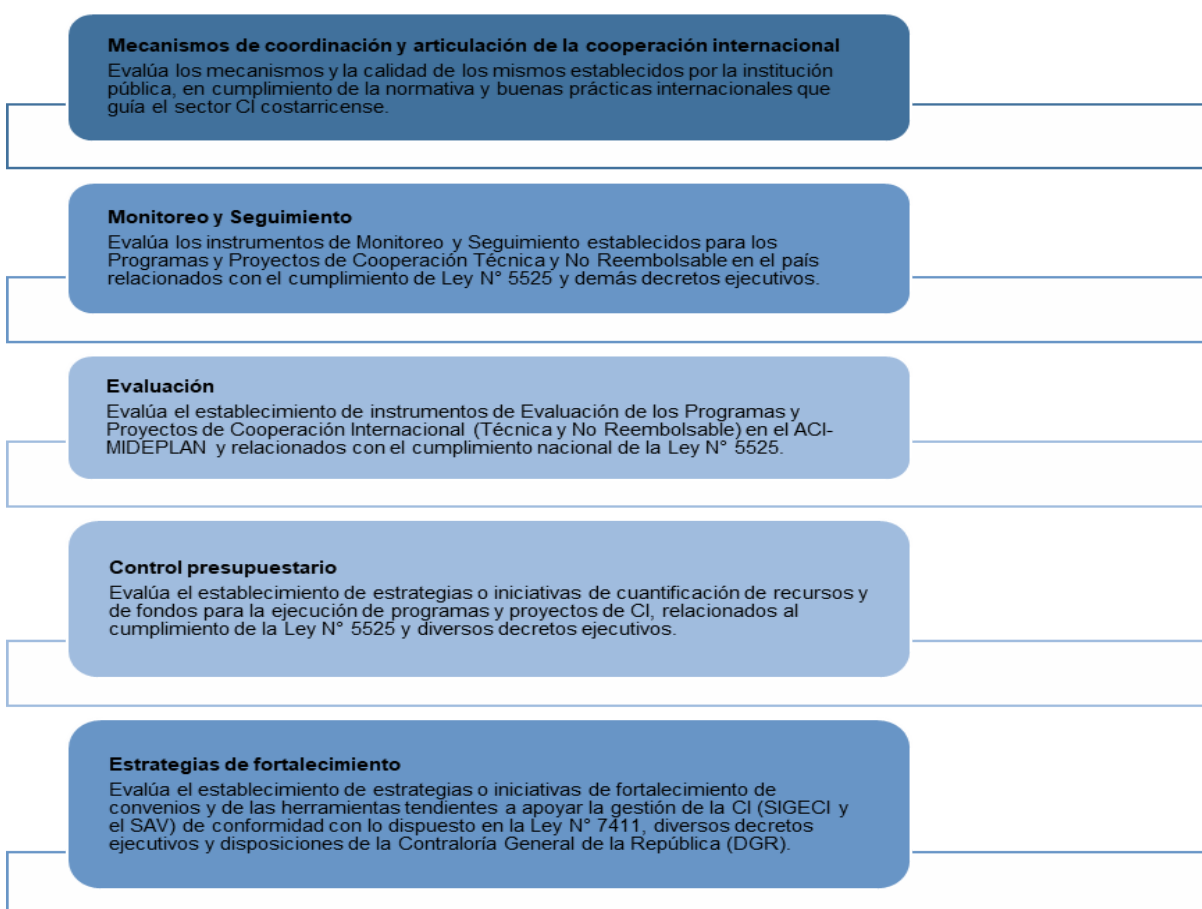


Figura 16. Evaluación de objetivos estratégicos de CI en MIDEPLAN (PEI 2017-2020)

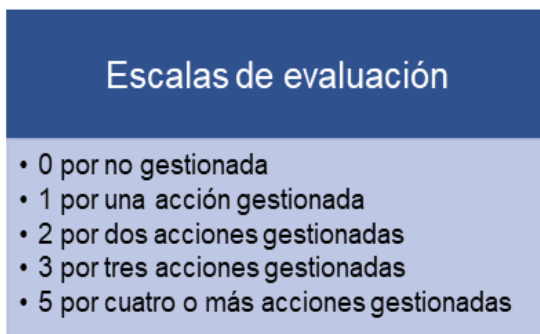


Fuente: Elaboración propia con los resultados obtenidos de la herramienta de evaluación diseñada, aplicada a las instituciones evaluadoras en noviembre y diciembre de 2021.

4.5.1.3. Evaluación de objetivos estratégicos de CI en MRREE (PEI 2017-2021)

El presente constituye el tercer apartado de la herramienta y evalúa los objetivos estratégicos de CI del PEI del MRREE, desde tres enfoques o ejes que se describen a continuación. De igual manera que en el punto anterior, como se verá más adelante, para la evaluación se toma en cuenta tanto la percepción de la institución dueña del proceso, en este caso el MRREE, así como la de los demás actores participantes en el SNC, con el objetivo de realizar una evaluación cruzada y evitar al máximo posible las subjetividades.

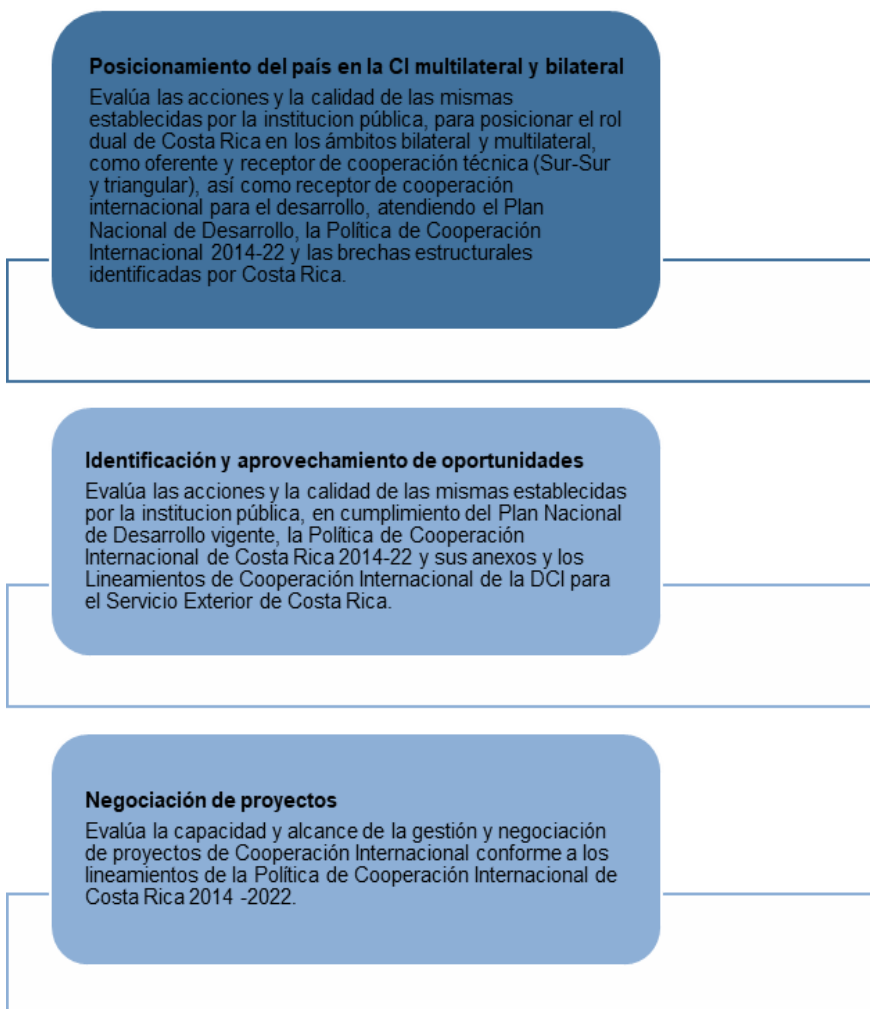
Este apartado se evalúa con una escala de 0 a 5, los cuales se ven representados de la siguiente manera:



Escalas de evaluación

- 0 por no gestionada
- 1 por una acción gestionada
- 2 por dos acciones gestionadas
- 3 por tres acciones gestionadas
- 5 por cuatro o más acciones gestionadas

Figura 17. Evaluación de objetivos estratégicos de CI en MRREE (PEI 2017-2021)



Fuente: Elaboración propia con los resultados obtenidos de la herramienta de evaluación diseñada, aplicada a las instituciones evaluadoras en noviembre y diciembre de 2021.

4.5.1.4. Evaluación de objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo

En el cuarto apartado de la herramienta, se evalúan 4 ejes correspondientes al Plan Nacional de Desarrollo, los cuales se pueden apreciar a continuación:

Figura 18. Evaluación de objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo

Sistema de Información Integrado de Cooperación Internacional

- Evalúa el porcentaje de avance para la implementación del nuevo módulo de cooperación sur-sur/triangulación, en línea del Sistema de Información integrado, conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018

Programa de fortalecimiento de Desarrollo Fronterizo

- Evalúa el número de nuevos proyectos transfronterizos aprobados en temas específicos, como ambiente, migración, desarrollo local, infraestructura, entre otros. Además, el número de proyectos negociados y oficializados

Programa de Desarrollo e Integración entre Costa Rica y países de la región caribeña

- Evalúa el número de proyectos aprobados entre Costa Rica y países de la región caribeña

Programa de Fortalecimiento Sur-Sur

- Evalúa el número de proyectos de cooperación aprobados a nivel nacional e internacional de Cooperación Sur-Sur ejecutados en el Sector Público

Fuente: Elaboración propia con los resultados obtenidos de la herramienta de evaluación diseñada, aplicada a las instituciones evaluadoras en noviembre y diciembre de 2021.

Este se evalúa con una escala de 0 a 5, los cuales se ven representados de la siguiente manera:

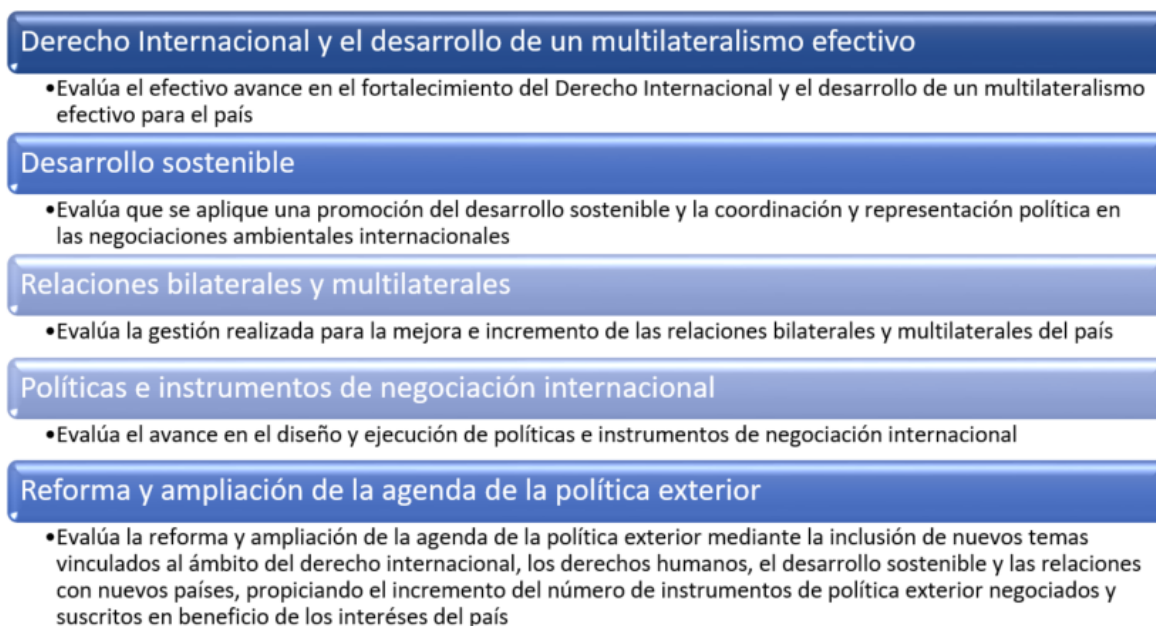
Escalas de evaluación

- 0 por no gestionada
- 1 por una acción gestionada
- 2 por dos acciones gestionadas
- 3 por tres acciones gestionadas
- 5 por cuatro o más acciones gestionadas

4.5.1.5. Evaluación de Ejes estratégicos de Política Exterior

En el quinto y último apartado, se evalúan 4 ejes estratégicos de la política exterior relacionados con la Cooperación Internacional:

Figura 19. Evaluación de Ejes estratégicos de Política Exterior



Fuente: Elaboración propia con los resultados obtenidos de la herramienta de evaluación diseñada, aplicada a las instituciones evaluadoras en noviembre y diciembre de 2021.

Este apartado se evalúa con una escala de 0 a 5, los cuales se ven representados de la siguiente manera:

Escalas de evaluación
• 0 por no gestionada
• 1 por una acción gestionada
• 2 por dos acciones gestionadas
• 3 por tres acciones gestionadas
• 5 por cuatro o más acciones gestionadas

4.5.2. Resultados De La Aplicación De La Herramienta

En el presente apartado se procede a mostrar y analizar los resultados de la aplicación de la herramienta a los diferentes actores del SNC.

Resulta importante destacar que el acrónimo utilizado en los gráficos correspondiente a MIDEPLAN, hace referencia a la evaluación emitida por la Gerente del Área de Cooperación Internacional y el correspondiente a MIDEPLAN CTR, hace referencia a la evaluación emitida por el Encargado de Cooperación Triangular de la misma área.

4.5.2.1. Evaluación de los elementos de coordinación interinstitucional en el SNC costarricense

En el primer apartado de evaluación de la coordinación interinstitucional, los 3 elementos con las mejores puntuaciones son:

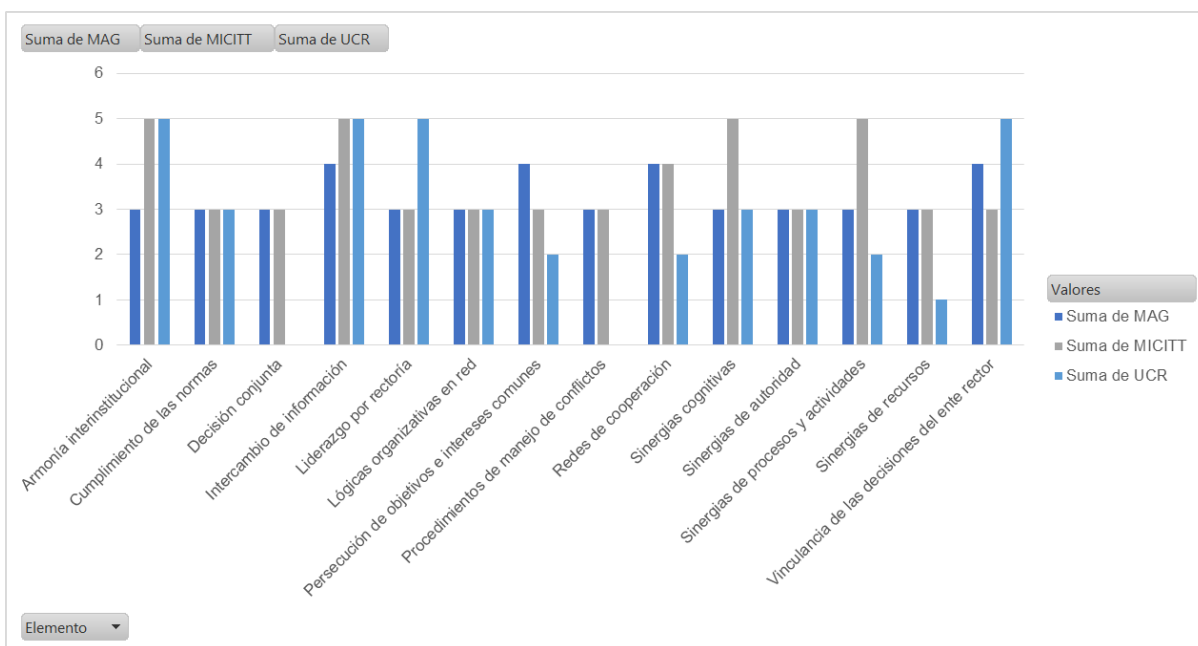
- Intercambio de información.
- Liderazgo por rectoría.
- Vinculación de las decisiones del ente rector.

Por otro lado, los 3 elementos con las puntuaciones más bajas, son:

- Decisión conjunta.
- Procedimientos de manejo de conflictos.
- Sinergias de recursos.

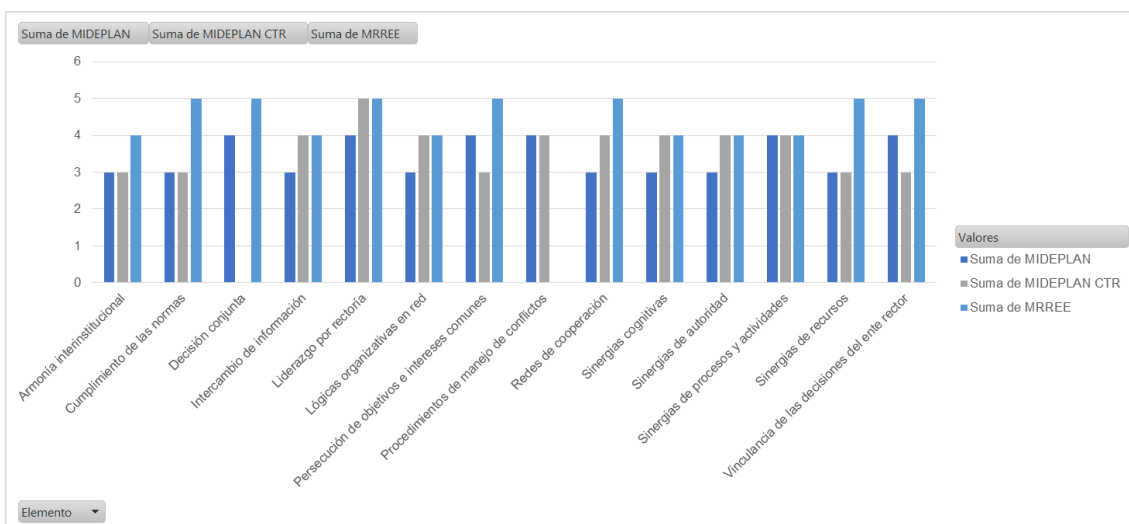
En el siguiente gráfico se denota la media de calificaciones otorgadas por cada institución para cada elemento.

Gráfico 1. Resultados obtenidos: Evaluación de los elementos de coordinación interinstitucional en el SNC costarricense: Instituciones del SNC



Fuente: Elaboración propia con los resultados obtenidos de la herramienta de evaluación diseñada, aplicada a las instituciones evaluadoras en noviembre y diciembre de 2021.

Gráfico 1.1 Resultados obtenidos: Evaluación de los elementos de coordinación interinstitucional en el SNC costarricense: Entes rectores del SNC



Fuente: Elaboración propia con los resultados obtenidos de la herramienta de evaluación diseñada, aplicada a las instituciones evaluadoras en noviembre y diciembre de 2021.

Con los resultados obtenidos se procede a realizar un análisis sobre si existe una coordinación entre instituciones rectoras, ya que, como se mencionó en el apartado anterior el MIDEPLAN cuenta con una mayor responsabilidad en el proceso interno de Cooperación Internacional, mientras que el MRREE se centra en la coordinación a lo externo del país. Sin embargo, aunque tienen funciones diferentes es de suma importancia que mantengan una coordinación simultánea para que el cumplimiento de objetivos de la Cooperación Internacional sea óptimo.

Gracias a la utilización de la herramienta creada para calificar a las instituciones, se evaluaron los elementos de coordinación, algunos de ellos se relacionan directamente con las instituciones rectoras, por lo que, se podrá analizar los resultados y percepción de otras instituciones.

El primer elemento relacionado es el “Liderazgo por rectoría” que tuvo un promedio de puntuación de 4,17 en un rango de puntuación de 1 a 5 donde 1 es el mínimo y 5 el máximo, lo relevante de estos resultados fue que solo una de las tres instituciones entrevistadas, no rectoras, le dieron una calificación de 5 a este elemento, las otras 2 le dieron una calificación de 3. Este resultado pone en duda cómo es la percepción de las instituciones externas en cuanto a cómo es manejada la rectoría de la Cooperación Internacional.

“La persecución de objetivos e intereses comunes”, es el segundo elemento analizado, con un promedio de 3,50 según las respuestas de las instituciones entrevistadas. Esta nota refleja lo que se menciona anteriormente sobre la falta de

coordinación entre instituciones para lograr cumplir los objetivos deseados. Este se relaciona con el elemento de “decisión conjunta” el cual tuvo un promedio de 3,75, ambos promedios no son favorables en lo que respecta a la coordinación interinstitucional.

Otro elemento que se toma en cuenta en la “Sinergias de autoridad” en donde en una de las entrevistas se menciona que “sí ha habido un proceso de sinergia bastante interesante entre MIDEPLAN y el MRREE, se ha coordinado e intercambiado información de forma exitosa”, sin embargo, se obtuvo un promedio de 3,33, por lo que se puede determinar que hay una mala percepción respecto a esto. Además, cuando se realizaron las entrevistas con las rectorías, no sabían cuáles eran los objetivos de la otra ni si se complementaban entre sí.

Aunado a lo anterior, está el elemento “intercambio de información” en el cual se obtuvo un promedio de 4,17, lo que puede significar que la percepción de poca coordinación se centre solo en las instituciones encargadas de la Cooperación internacional. Por último, se analiza la “vinculación de las decisiones del ente rector”, que se refiere a poner en práctica las decisiones que tienen el MIDEPLAN y el MRREE, donde se obtiene un promedio de 4 sobre 5, lo que indica que se tiene una percepción de falta de autoridad de estas instituciones.

Analizados los resultados de los elementos de coordinación, se indaga en los en la evaluación realizadas a los objetivos estratégicos de CI en MIDEPLAN.

4.5.2.2. Evaluación de objetivos estratégicos de CI en MIDEPLAN (PEI 2017-2020)

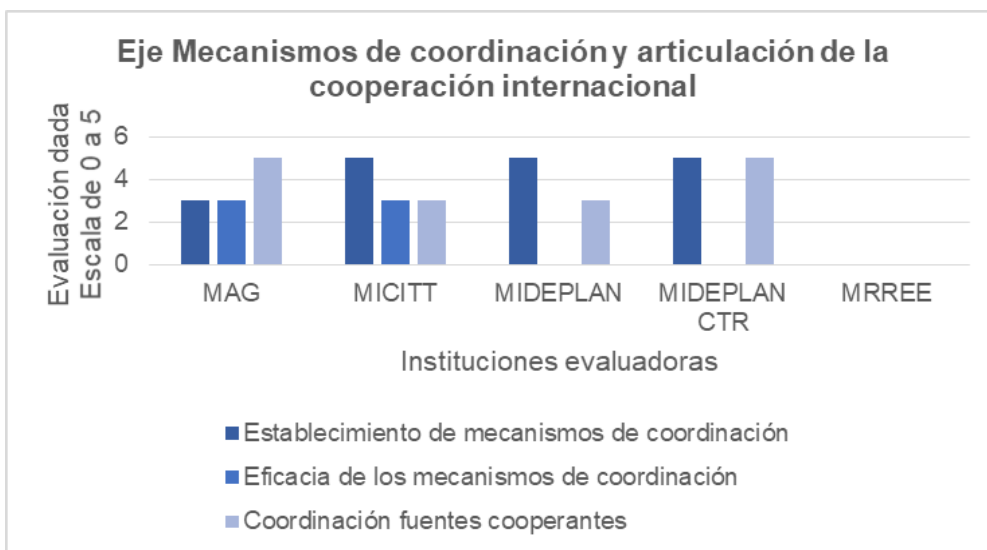
En este apartado de evaluación de los resultados y el alcance de los ejes mencionados anteriormente, basados en el Plan Estratégico Institucional 2017-2021, se denotan los siguientes resultados por ejes. Algunos actores indican la imposibilidad de evaluar determinado componente debido a conocimientos, competencias y sector en el que se involucran, por lo que, estos resultados no se visualizan en los gráficos, dado que fueron incluidos como no aplicables (N/A) en la herramienta.

El primer eje evalúa los mecanismos de coordinación y articulación de la CI en términos de su establecimiento y la calidad de los mismos, en concordancia con el

cumplimiento de la normativa y las buenas prácticas internacionales que guían a la institución pública en cuestión y al sector CI costarricense.

Así, los tres elementos que evalúa este eje son el de *Establecimiento de mecanismos de coordinación*, el cual evalúa que la institución haya gestionado mecanismos de coordinación y articulación de manera proactiva y periódica; el de *Eficacia de los mecanismos de coordinación* cuyo propósito es evaluar si la institución responsable -en este caso MIDEPLAN- ha medido la efectividad de los mecanismos de coordinación y articulación gestionados; y por último el de *Coordinación de las fuentes cooperantes* como el resultado final esperado en donde se logra percibir si la institución responsable ha logrado que las fuentes cooperantes que brindan cooperación oficial a Costa Rica, tanto bilaterales como multilaterales, se encuentren articuladas y coordinando con la ACI-MIDEPLAN, el proceso de gestión de la cooperación internacional al desarrollo nacional y el apoyo al cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030.

Gráfico 2. Mecanismos de coordinación y articulación de la cooperación internacional



Fuente: Elaboración propia con los resultados obtenidos de la herramienta de evaluación diseñada, aplicada a las instituciones evaluadoras en noviembre y diciembre de 2021.

Nota: En este eje se abstiene de emitir su evaluación el representante del MRREE.

En términos de resultados, se observa un resultado promedio de un nivel intermedio (nivel 3) en los elementos de establecimiento de los mecanismos de coordinación y en el de eficacia que los mismos han demostrado, derivando entonces en un nivel medio-alto del resultado final “coordinación de fuentes cooperantes”

referida a la articulación y coordinación de las fuentes cooperantes hacia Costa Rica con la ACI-MIDEPLAN.

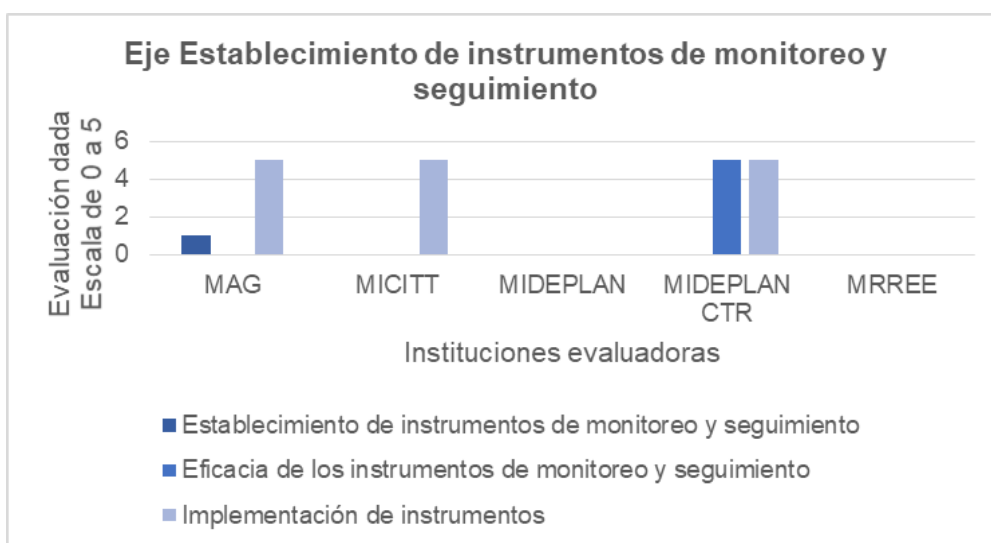
Se resalta sobre todo y como se seguirá observando durante el desarrollo de este apartado, que el MIDEPLAN como institución rectora, no realiza mediciones -a excepción de la CTR- de la eficacia como tal de sus instrumentos, herramientas, mecanismos u otras modalidades de las implementadas y consultadas por la presente herramienta de evaluación; esto se debe, sobre todo a la carencia de medios para llevarlo a cabo, sin embargo, las personas representantes de la institución que fueron entrevistadas para este fin, reconocen su importancia y el esfuerzo que está realizando MIDEPLAN para avanzar en el tema.

Se destaca, la coordinación desde el MIDEPLAN con las fuentes cooperantes con las que cuenta el país, como un proceso continuo, que si bien es cierto carece de documentación de mediciones periódicas, se logra observar su efectividad conforme las tendencias que va identificando la institución y demás partes involucradas.

El siguiente eje evaluador de este apartado, es el de establecimiento de instrumentos de monitoreo y seguimiento, el cual, evalúa los instrumentos de Monitoreo y Seguimiento establecidos para los Programas y Proyectos de Cooperación Técnica y No Reembolsable en el país relacionados con el cumplimiento de Ley de Planificación Nacional N° 5525 y demás decretos ejecutivos.

En este caso, se evalúan tres componentes, a saber, el de *Establecimiento de instrumentos de monitoreo y seguimiento* el cual se describe como aquel en el que la institución ha gestionado instrumentos de monitoreo y seguimiento para los Programas y Proyectos de Cooperación Técnica y No Reembolsable, el de *Eficacia de los instrumentos de monitoreo y seguimiento* para determinar si la institución ha medido la efectividad de los mecanismos de coordinación y articulación gestionados y el de *Implementación de los ya mencionados instrumentos*, para evaluar si la institución ha logrado el resultado principal de este eje mediante la ejecución de instrumentos físicos y/o electrónicos que permitan Monitorear y dar Seguimiento a los programas y proyectos de cooperación (técnica y no reembolsable) en el ACI-MIDEPLAN, de conformidad con lo establecido en el art. Artículo 11 de la Ley 5525-PLAN.

Gráfico 3. Establecimiento de instrumentos de monitoreo y seguimiento



Fuente: Elaboración propia con los resultados obtenidos de la herramienta de evaluación diseñada, aplicada a las instituciones evaluadoras en noviembre y diciembre de 2021.

En el gráfico anterior y en la aplicación de la evaluación de este eje, por la obvia razón de que es un tema meramente interno del MIDEPLAN, la mayoría de las partes evaluadas se abstuvieron de establecer su escala para los dos primeros componentes, referentes al establecimiento y la eficacia de los instrumentos de monitoreo y seguimiento, sin embargo, respecto al resultado final esperado, evaluado en el último eje de implementación de instrumentos, se obtiene un nivel alto, resaltando sobre todo la existencia del SIGECI - profundizado en el apartado I.2 de Instrumentos- como un instrumento que permite ingresar y almacenar los datos de CI del país.

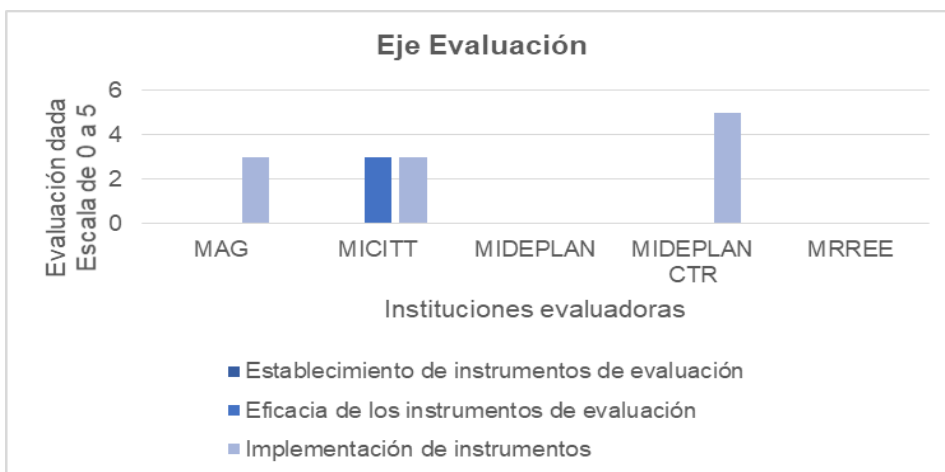
Ahora, la herramienta diseñada contempla además el eje de evaluación, con el fin de estudiar el establecimiento de instrumentos de Evaluación de los Programas y Proyectos de Cooperación Internacional (Técnica y No Reembolsable) en el ACI-MIDEPLAN y relacionados con el cumplimiento nacional de la Ley N° 5525.

En este eje se contemplan los componentes de *Establecimiento de instrumentos de evaluación*, referido a si la institución ha gestionado instrumentos de evaluación de los Programas y Proyectos de Cooperación Internacional (Técnica y No Reembolsable) en el ACI-MIDEPLAN, de *Eficacia de los instrumentos de evaluación*, el cual, mide si la institución ha medido la efectividad de los instrumentos de evaluación gestionados, y el de *Implementación de instrumentos*, como evaluador del resultado final esperado, el cual es el registro de las evaluaciones de los programas y

proyectos de cooperación técnica y no reembolsable, utilizando los nuevos instrumentos de evaluación gestionados.

A continuación, se representan gráficamente los resultados obtenidos con la aplicación de la evaluación para este eje.

Gráfico 4. Evaluación



Fuente: Elaboración propia con los resultados obtenidos de la herramienta de evaluación diseñada, aplicada a las instituciones evaluadoras en noviembre y diciembre de 2021.

Se obtiene como resultado que, las instituciones participantes en el SNC, en este caso el MICITT y el MAG, no reconocen el establecimiento como tal de estos instrumentos y por consiguiente, de su eficacia, sin embargo, las dos partes representantes del MIDEPLAN resaltan que aparte de la evaluación macro y micro de la CI en el país - que se realiza en la actualidad - se encuentra en proceso de desarrollo un formulario de evaluación que va a permitir apoyar al resultado que se pretende alcanzar según lo definido en el PEI de la institución.

Estas perspectivas se reflejan, por ejemplo, en la POLCI 2019-2022, en la cual, como parte del análisis FODA realizado a la Gestión de la Cooperación Internacional en Costa Rica, plantea en las limitaciones la “Ausencia o limitaciones en los instrumentos para el monitoreo y evaluación a los recursos de Cooperación Internacional que permitan valorar la pertinencia, eficiencia, impacto y sostenibilidad, así como las lecciones aprendidas de un programa, proyecto o política”. (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2019)

Esto responde en gran parte a que “la mayoría de instituciones u organismos no asignan presupuesto para evaluar sus intervenciones públicas de manera sistemática, por lo que el financiamiento de la evaluación no es todavía una acción

ordinaria en el ciclo de las políticas públicas” (MIDEPLAN, Política Nacional de Evaluación, 2018).

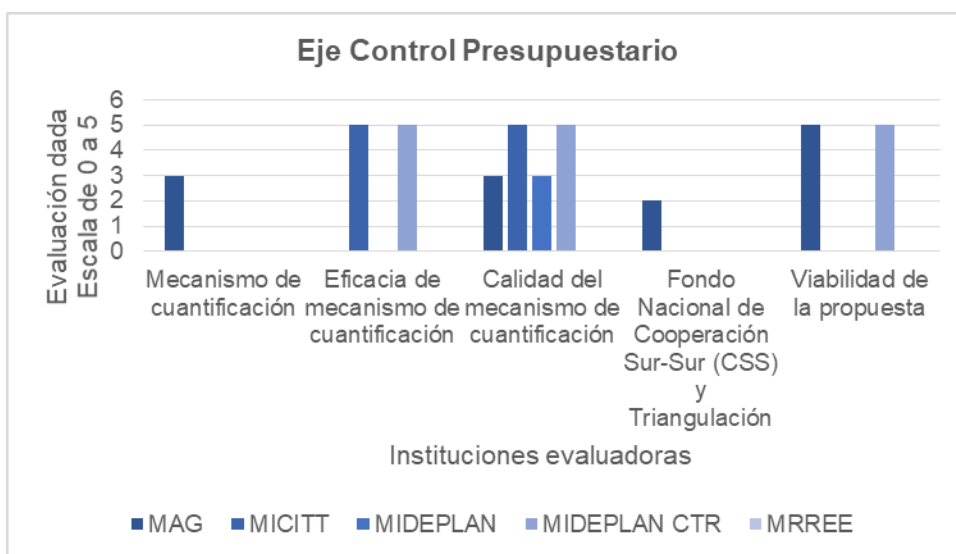
Así, para el producto esperado en el componente de implementación de instrumentos, se obtiene una evaluación promedio de un nivel intermedio por parte de las instituciones participantes y un nivel alto por parte del Área de Cooperación Internacional de la institución rectora.

El cuarto eje evaluador, se refiere al Control Presupuestario, en el que se evalúa el establecimiento de estrategias o iniciativas de cuantificación de recursos y de fondos para la ejecución de programas y proyectos de CI, relacionados al cumplimiento de la Ley N° 5525 y diversos decretos ejecutivos.

Para lo anterior, entonces, se establecen cinco componentes, a saber, el de *Mecanismo de cuantificación* para determinar si la institución ha gestionado un mecanismo de cuantificación de la contrapartida nacional en los proyectos de cooperación técnica y no reembolsable; que permita conocer con mayor detalle la inversión nacional en los proyectos, a su vez, el de *Eficacia de mecanismo de cuantificación*, para valorar si la institución (MIDEPLAN) ha medido la efectividad del mecanismo de cuantificación de la contrapartida nacional en los proyectos de cooperación técnica y no reembolsable, el de *Calidad del mecanismo de cuantificación*, el cual evalúa si se ha logrado establecer un Mecanismo de Cálculo de los recursos de contrapartida nacional en los proyectos de cooperación de calidad y debidamente consolidado.

Así, en este mismo eje se evalúa el componente de *Fondo Nacional de Cooperación Sur-Sur (CSS) y Triangulación* para valorar la gestión de estrategias tendientes a la creación de la propuesta de un Fondo Nacional de Cooperación Sur-Sur (CSS) y Triangulación, que apoye y complemente la contrapartida nacional de los proyectos de cooperación sur-sur y triangulación presentados por las instituciones nacionales o que éstas deban atender, y por último, relacionado a este, se evalúa la *Viabilidad de la propuesta* en la cual se analiza si la institución ha planteado una propuesta de un Fondo Nacional para apoyar los proyectos de Cooperación Sur-Sur y Triangulación.

Gráfico 5. Control Presupuestario



Fuente: Elaboración propia con los resultados obtenidos de la herramienta de evaluación diseñada, aplicada a las instituciones evaluadoras en noviembre y diciembre de 2021.

Aquí se denota la existencia de una guía metodológica como mecanismo de cuantificación para todos los proyectos que se presentan al MIDEPLAN, del cual, la institución rectora destaca la medición de su efectividad en un alto nivel; derivando entonces, en una calificación de nivel intermedio - alto para la calidad de este mecanismo de cuantificación en términos de su consolidación a nivel país.

Respecto a los componentes referentes al Fondo Nacional de Cooperación Sur-Sur y Triangulación, si bien es cierto se presentó una propuesta en el periodo actual, este fue eliminado del PEI del MIDEPLAN, por lo que no se obtienen resultados fehacientes de su seguimiento.

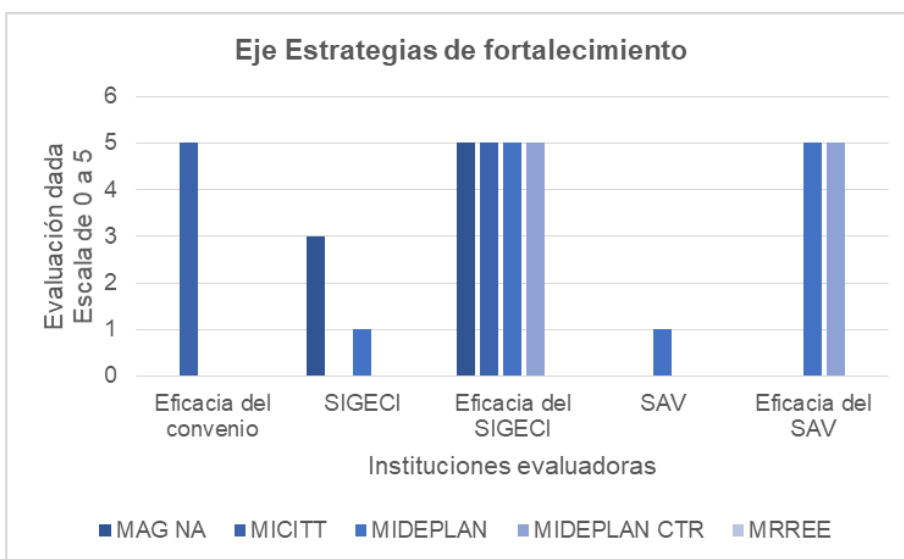
Como último eje evaluador, se establece el de estrategias de fortalecimiento como aquel que valora el establecimiento de estrategias o iniciativas de fortalecimiento de convenios y de herramientas tendientes a apoyar la gestión de la CI (SIGECI y el SAV) de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 7411, diversos decretos ejecutivos y disposiciones de la Contraloría General de la República (CGR).

Este eje se encuentra compuesto por los siguientes componentes: Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica-Panamá, el cual mide si la institución ha gestionado estrategias tendientes al fortalecimiento del Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica-Panamá, a su vez, se mide la *Eficacia del convenio* que permita el fortalecimiento de manera efectiva del Convenio; por otro lado, este evalúa el componente referido al *SIGECI y su eficacia*, para

determinar si la institución ha gestionado estrategias tendientes al fortalecimiento del Sistema de Información de Proyectos de Cooperación Internacional (SIGECI) y de igual manera con el SAV y su *eficacia*, en el cual se valora si la institución ha gestionado estrategias tendientes al fortalecimiento del módulo del Sistema de Autorización de Viajes de Funcionarios Públicos al Exterior (SAV).

En el siguiente gráfico se reflejan los resultados obtenidos.

Gráfico 6. Estrategias de fortalecimiento



Fuente: Elaboración propia con los resultados obtenidos de la herramienta de evaluación diseñada, aplicada a las instituciones evaluadoras en noviembre y diciembre de 2021.

En términos del tema del Convenio no se obtiene información, a excepción del MICITT, el cual cataloga la eficacia del Convenio como una de alto nivel.

Respecto al SIGECI, todas las partes evaluadoras coinciden en que se ha visto un avance importante en el fortalecimiento de esta herramienta, además, como hallazgo relevante para nuestra investigación, MIDEPLAN confirma que esta labor es un proceso continuo y diario y que, en la actualidad, se encuentra en un proceso de fortalecimiento y reajuste tecnológico que se divulgará en los siguientes meses del presente período.

Por último, referente al SAV como herramienta aplicable exclusivamente al sector público central, no se denota realmente gran cantidad de estrategias para la procura del fortalecimiento prometido en el PEI, sin embargo, en términos de su eficacia actual, este fue calificado con un nivel bajo por parte del MICITT y con un nivel alto por parte de 2 de las partes evaluadoras, MIDEPLAN y MIDEPLAN CTR.

IV.3.2.3. Evaluación de objetivos estratégicos de CI en MRREE (PEI 2017-2021)

En este apartado de evaluación de los resultados y el alcance de los ejes mencionados anteriormente, basados en el Plan Estratégico Institucional 2017-2021, se denotan los siguientes resultados por ejes. Resulta importante destacar que algunos actores indican la imposibilidad de evaluar determinado componente, por lo que, estos resultados no se visualizan en los gráficos, dado que fueron incluidos como no aplicables (N/A) en la herramienta.

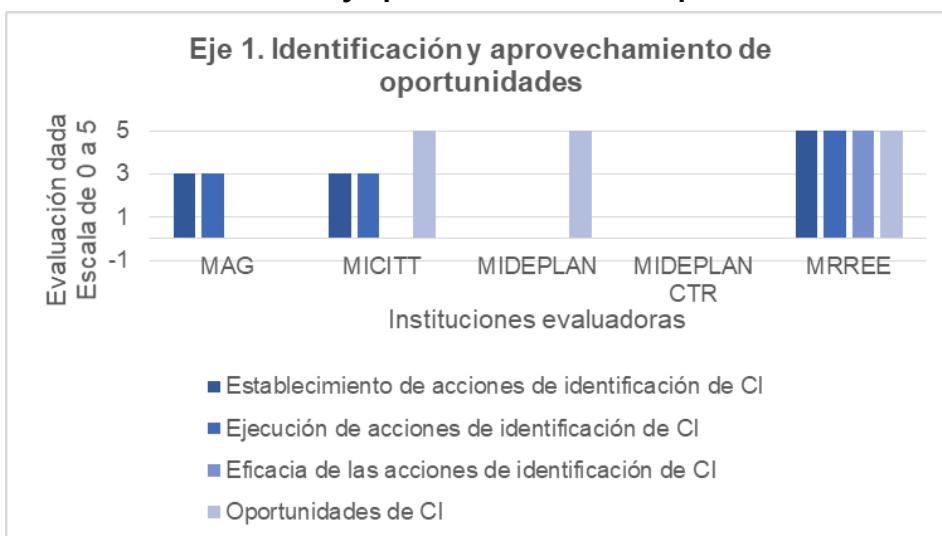
Así, se evalúan tres ejes, a saber:

El primer eje evaluador es el de *Identificación y aprovechamiento de oportunidades*, referido a la evaluación de las acciones y la calidad de estas establecidas por la institución pública, en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo vigente, la Política de Cooperación Internacional de Costa Rica 2014-22 y sus anexos y los Lineamientos de Cooperación Internacional de la DCI para el Servicio Exterior de Costa Rica.

Este evalúa entonces, cuatro componentes, el Establecimiento de acciones de identificación de CI, la Ejecución de acciones de identificación de CI y la Eficacia de las acciones de identificación de CI para valorar si la institución ha gestionado, programado, ejecutado y medido las acciones de identificación de oportunidades de CI de manera proactiva y periódica; y las Oportunidades de CI como resultado final esperado, en el que se determina si la institución ha logrado identificar semestralmente, mediante acciones conjuntas de la Dirección de Cooperación Internacional y las Embajadas costarricenses, oportunidades de cooperación internacional.

A continuación, se presentan gráficamente los resultados obtenidos con la aplicación de este eje.

Gráfico 7. Identificación y aprovechamiento de oportunidades



Fuente: Elaboración propia con los resultados obtenidos de la herramienta de evaluación diseñada, aplicada a las instituciones evaluadoras en noviembre y diciembre de 2021.

Se denota la predominancia de un nivel intermedio en los dos primeros ejes de establecimiento y ejecución de las acciones de identificación de CI, calificado con un nivel tres por parte de los actores participantes en el SNC, el MAG y el MICITT y con un nivel cinco por parte de la institución responsable, el MRREE.

Para el tercer componente de medición de la eficacia, la institución responsable reconoce que no se realiza como tal una medición.

Ahora, para el último componente evaluado, oportunidades de CI, se obtiene por unanimidad, un nivel alto por parte de las partes evaluadoras se destaca por parte del MICITT la existencia de la mesa de diplomacia científica como trabajo conjunto con el MRREE, la cual permite presentar las prioridades de ciencia y tecnología de Costa Rica y del MICITT, ante los países para la búsqueda de aliados estratégicos y posibles cooperantes en el sector.

Además, es importante destacar, tal como lo indicaba la gerente del Área de Cooperación Internacional del MIDEPLAN, que la gran mayoría de oportunidades que llegaron al país en el año 2020 fue producto de la pandemia Covid-19, por lo que gran parte de estas, de manera lógica, son catalogadas como ayuda humanitaria dentro del sector salud ante la emergencia mundial presentada.

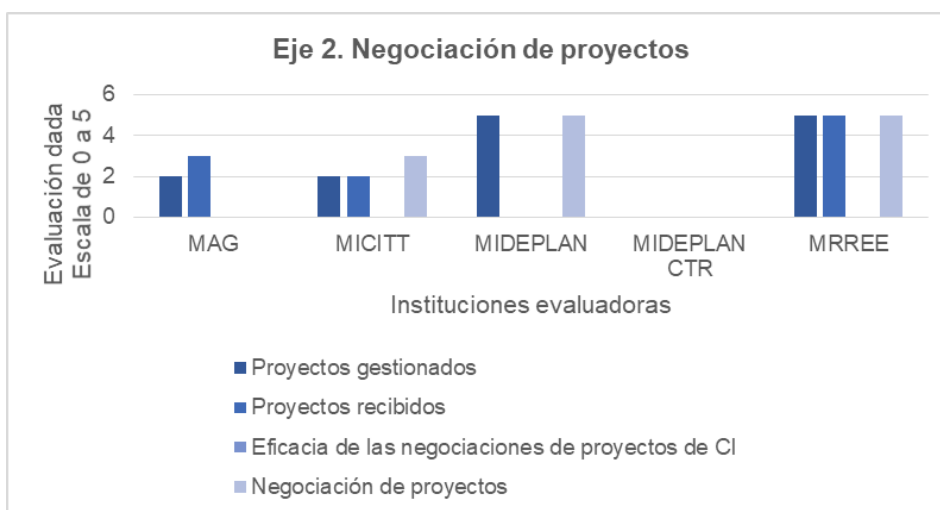
El segundo eje evaluador se enfoca en la *negociación de proyectos*, dirigido a evaluar la capacidad y el alcance de la gestión y negociación de proyectos de

Cooperación Internacional conforme a los lineamientos de la Política de Cooperación Internacional de Costa Rica 2014 -2022.

Así, este se encuentra definido con base en cuatro componentes, por un lado, el de Proyectos gestionados, referido a si el MRREE ha gestionado proyectos de CI de manera periódica y proactiva, el de Proyectos recibidos (oferta de cooperación) para valorar la debida canalización y priorización de las ofertas recibidas y el de Eficacia de las negociaciones de proyectos de CI para la medición de la efectividad de la estrategia de negociación de proyectos de la institución; por otro lado, los componentes anteriores se derivan en la valoración del producto final esperado, la negociación de proyectos, es decir, si la institución ha logrado gestionar y negociar los proyectos de cooperación internacional, por parte de la DCI, definidos conforme a los lineamientos de la Política de Cooperación Internacional de Costa Rica 2014 - 2022.

A continuación, se presentan gráficamente los resultados obtenidos con la aplicación de este eje.

Gráfico 8. Negociación de proyectos



Fuente: Elaboración propia con los resultados obtenidos de la herramienta de evaluación diseñada, aplicada a las instituciones evaluadoras en noviembre y diciembre de 2021.

En el presente eje, se destaca, para los dos primeros componentes de proyectos gestionados y recibidos, un nivel medio bajo por parte de las instituciones participantes en el SNC, el MICITT y el MAG y de manera contraria, las instituciones rectoras, MIDEPLAN y MRREE, los valoran con un nivel alto.

Al igual que el eje anterior, en este se obtiene la puntuación de nivel muy bajo –cero- para la medición de la eficacia por parte de la institución responsable.

Es importante destacar que cuando se habla de negociaciones en el universo del MRREE, se apunta hacia aquellas de carácter diplomático y no así las de carácter técnico, que son responsabilidad del MIDEPLAN.

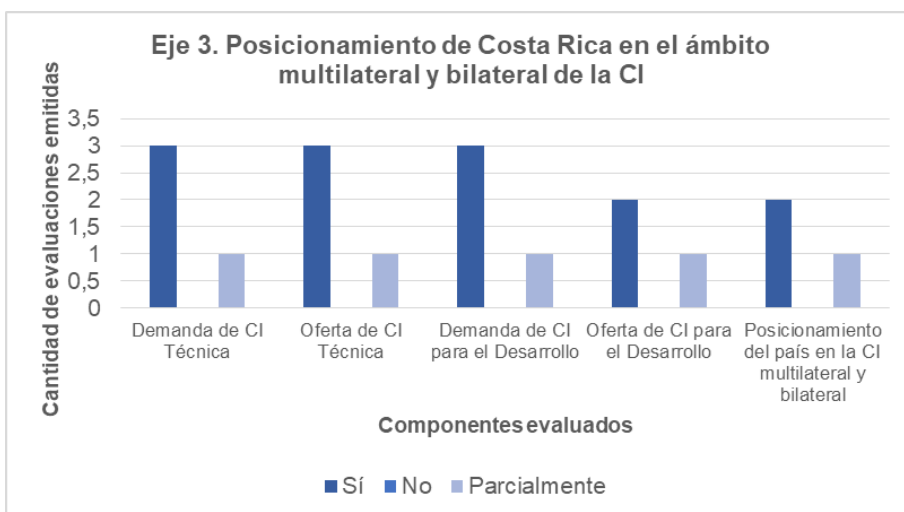
Siendo así, para el último componente, correspondiente al producto final esperado “negociación de proyectos”, se obtiene la puntuación intermedia por parte del MICITT y la puntuación máxima por parte de ambas instituciones rectoras.

Y por último, el tercer eje es el de *Posicionamiento del país en la CI multilateral y bilateral*, el cual, evalúa las acciones y la calidad de las mismas establecidas por la institución pública –MRREE en este caso-, para posicionar el rol dual de Costa Rica en los ámbitos bilateral y multilateral, como oferente y receptor de cooperación técnica (Sur-Sur y triangular), así como receptor de cooperación internacional para el desarrollo, atendiendo el Plan Nacional de Desarrollo, la Política de Cooperación Internacional 2014-22 y las brechas estructurales identificadas por Costa Rica.

Para determinar lo anterior, se definen cinco componentes a saber: el de demanda de CI Técnica y el de oferta de CI Técnica, evaluando si la institución ha logrado observar un aumento en la demanda y en la oferta de CI técnica de Costa Rica debido a las acciones de promoción del papel dual del país en el sector CI; la Demanda de CI para el Desarrollo y la Oferta de CI para el Desarrollo para valorar si la institución ha logrado observar un aumento en la oferta y en la demanda de CI para el desarrollo de Costa Rica debido a las acciones de promoción del papel dual del país en el sector CI; y por último, el producto final esperado que evalúa este eje, el Posicionamiento del país en la CI multilateral y bilateral, evaluando el posicionamiento del rol dual de Costa Rica en los ámbitos bilateral y multilateral, como oferente y receptor de cooperación técnica (Sur-Sur y triangular), así como receptor de cooperación internacional para el desarrollo, atendiendo el Plan Nacional de Desarrollo, la Política de Cooperación Internacional 2014-22 y las brechas estructurales identificadas por Costa Rica.

Para este se obtienen los siguientes resultados en términos del alcance total, parcial o el no alcance del producto final esperado descrito anteriormente.

Gráfico 9. Posicionamiento de Costa Rica en el ámbito multilateral y bilateral de la CI



Fuente: Elaboración propia con los resultados obtenidos de la herramienta de evaluación diseñada, aplicada a las instituciones evaluadoras en noviembre y diciembre de 2021.

Para los componentes de demanda y oferta de CI Técnica, se denota que la mayoría de instituciones evaluadoras consideran que sí se ha logrado el aumento en ambos casos, esto se fundamenta en los reportes anuales de MIDEPLAN para documentar la evolución de CI costarricense.

Ahora, respecto a la demanda y oferta de CI para el Desarrollo, de igual manera, predomina el criterio de que sí se observó el aumento en ambos factores, sin embargo, se hace la salvedad por parte del MIDEPLAN, de la existencia de una disminución de la CSS, referida a la cooperación solidaria y compartimiento de know how, por ejemplo y un aumento en la CTR, referida a la negociación de fondos de esta cooperación, por lo que, la estrategia nacional ha sido elevar los proyectos de CSS que calzan a Triangulación, ya sea por su enfoque, modalidad, metodología, entre otros aspectos.

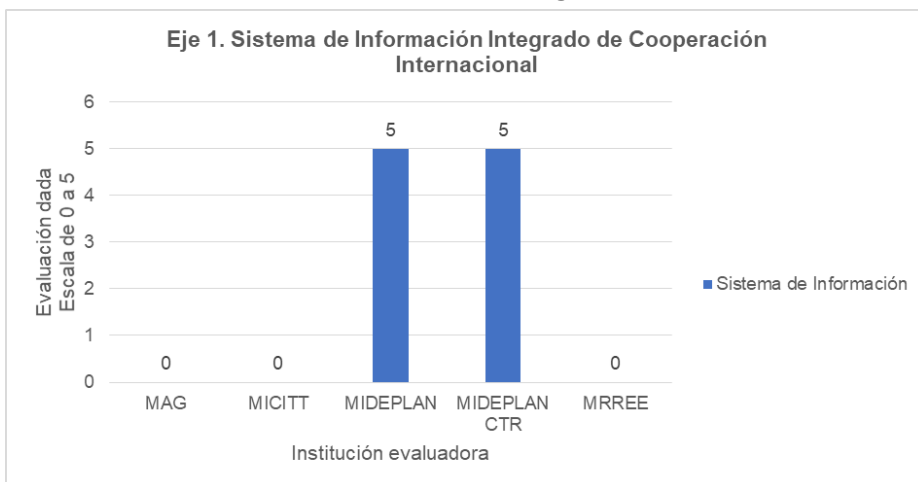
Por último, se observa la predominancia en el logro del producto final esperado, fundamentando así, que la institución rectora ha realizado los esfuerzos posibles para llevar a cabo lo establecido en su PEI.

4.5.2.4. Evaluación de objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo

Gracias a la herramienta que se trabajó y aplicó a lo largo de este capítulo, se logra obtener resultados de suma importancia para la investigación. En este apartado se evalúan 4 ejes altamente importantes mencionados anteriormente,

correspondientes al Plan Nacional de Desarrollo. Según los aspectos tomados en consideración para evaluar en este apartado, se obtiene lo siguiente.

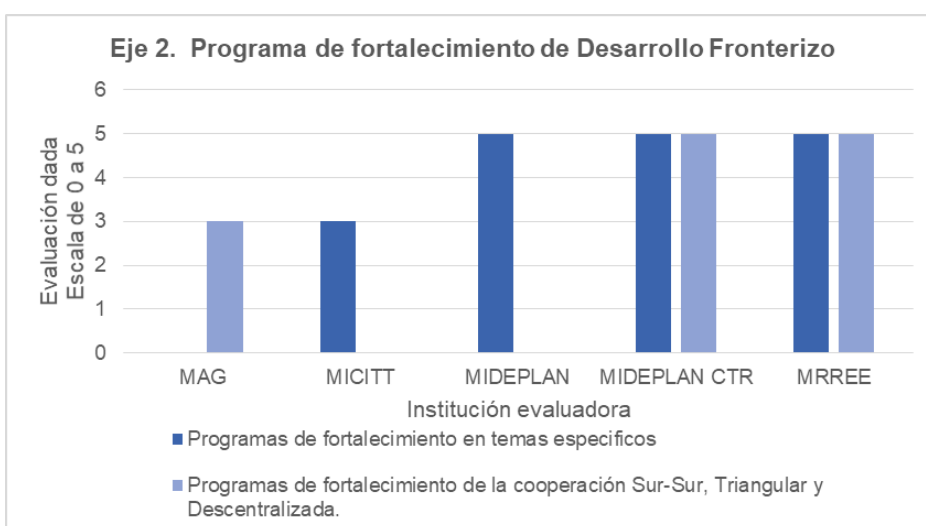
Gráfico 10. Sistema de Información Integrado de Cooperación Internacional



Fuente: Elaboración propia con los resultados obtenidos de la herramienta de evaluación diseñada, aplicada a las instituciones evaluadoras en noviembre y diciembre de 2021.

En cuanto al eje de Sistema de Información Integrado de Cooperación Internacional, el cual evalúa el porcentaje de avance para la implementación del nuevo módulo de cooperación sur-sur/triangulación, en línea del Sistema de Información integrado, tanto MIDEPLAN como MIDEPLAN CTR arrojan un resultado de 5 nivel, lo cual corresponde a un 100% de avance en relación con este eje.

Gráfico 11. Programa de fortalecimiento de Desarrollo Fronterizo



Fuente: Elaboración propia con los resultados obtenidos de la herramienta de evaluación diseñada, aplicada a las instituciones evaluadoras en noviembre y diciembre de 2021.

Según el gráfico anterior, la evaluación realizada con base en los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo con respecto a Programas de fortalecimiento de Desarrollo Fronterizo arroja los siguientes resultados:

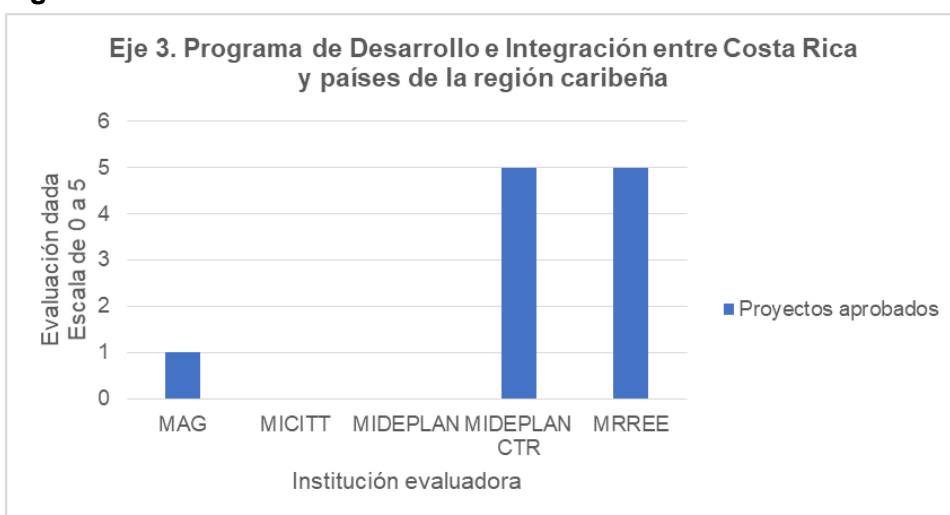
Para el eje de Programa de fortalecimiento de Desarrollo Fronterizo se obtiene que el MIDEPLAN CTR y MRREE consideran que el número de programas o proyectos relacionados a este tema ha sido superior a cuatro, tanto en Programas de fortalecimiento en temas específicos con en los de Programas de fortalecimiento la cooperación Sur-Sur, Triangular y Descentralizada.

Seguidamente, el MIDEPLAN considera que la cantidad de proyectos en cuanto a Programas de fortalecimiento en temas específicos, han sido más de cuatro e incluso menciona que fueron alrededor de 70 proyectos.

En el caso del MICITT, se indica que, en el tema de proyectos específicos, se han gestionado alrededor de tres programas en relación a este eje.

Por último, el MAG presenta una gestión de tres proyectos igualmente, pero en Programas de fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur, Triangular y Descentralizada.

Gráfico 12. Programa de Desarrollo e Integración entre Costa Rica y países de la región caribeña



Fuente: Elaboración propia con los resultados obtenidos de la herramienta de evaluación diseñada, aplicada a las instituciones evaluadoras en noviembre y diciembre de 2021.

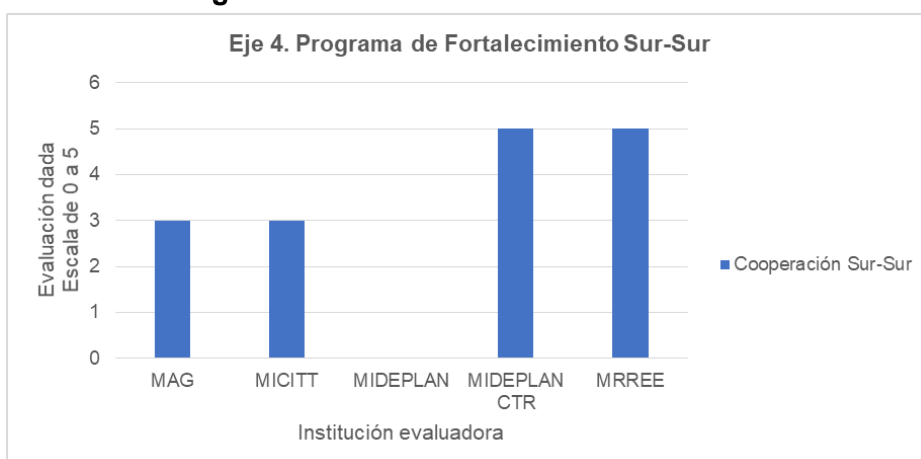
Por otro lado, en cuanto a Programa de Desarrollo e Integración entre Costa Rica y países de la región caribeña, se obtiene la siguiente información:

El MAG considera que se ha gestionado al menos un proyecto en relación con este tema. Sin embargo, el número de proyectos no supera ese número, por tanto, se le da una evaluación de 1.

Posteriormente, el MIDEPLAN CTR indica que al menos cuatro o más de cuatro proyectos referentes a Costa Rica y países de la región caribeña, se han gestionado y por ello se le evalúa con un nivel 5. De igual forma el MRREE también tiene un nivel 5 por más de cuatro proyectos gestionados sobre el tema de este eje.

Las demás instituciones no indican si existen o no proyectos de este tipo o bien en sus casos podría no aplicar la evaluación

Gráfico 13. Programa de Fortalecimiento Sur-Sur



Fuente: Elaboración propia con los resultados obtenidos de la herramienta de evaluación diseñada, aplicada a las instituciones evaluadoras en noviembre y diciembre de 2021.

Por último, en esta evaluación de los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo, se tiene el eje de Programas de Fortalecimientos Sur-Sur, el cual evalúa en cada Institución el número de proyectos de cooperación aprobados a nivel nacional e internacional de Cooperación Sur-Sur ejecutados en el Sector Público.

Por tanto, según el gráfico anterior, el MAG y el MICITT sostienen que han gestionado alrededor de tres proyectos con relación a este eje, y ello se refleja como un nivel o puntuación 3, tal como se ha ido viendo anteriormente.

MIDEPLAN CTR y el MRREE en cambio, indican haber gestionado cuatro o más proyectos o programas de Fortalecimientos Sur-Sur, lo cual es representado en el gráfico por un nivel 5.

MIDEPLAN no arroja resultados.

4.5.2.5. Evaluación de objetivos estratégicos de la Política Exterior

En este apartado se evalúan los ejes 5 principales de la Política Exterior con relación a la Cooperación Internacional. Para cada uno de estos ejes, se toma en consideración una forma de evaluación ascendente, ya sea por porcentaje o número de programas/proyectos gestionados. Esto con el fin de conocer el avance y cobertura que maneja cada Institución en los temas y ejes estudiados.

En dicha herramienta se denotan los siguientes resultados por cada eje:

Gráfico 14. Objetivos estratégicos Política Exterior



Fuente: Elaboración propia con los resultados obtenidos de la herramienta de evaluación diseñada, aplicada a las instituciones evaluadoras en noviembre y diciembre de 2021.

Según el gráfico anterior, los resultados más destacables son respecto al nivel 5, el cual hace referencia al máximo avance y gestión de cada uno de los aspectos evaluados en este apartado de la herramienta.

En el caso del MICITT, la herramienta nos indica que en los temas de Relaciones bilaterales y multilaterales y de Reforma y ampliación de la agenda de la política exterior, la institución cuenta un alto nivel de programas o proyectos gestionados, ya que la forma de evaluación es de un nivel 5 por cada cuatro o más programas/proyectos gestionados. En cuanto a Desarrollo sostenible, este Ministerio obtiene resultados de nivel 3, lo cual corresponde a 3 por tres proyectos gestionados.

Por otro lado, en el eje de Políticas e instrumentos de negociación internacional, esta Institución obtiene nuevamente resultado de nivel 3, que corresponde a un 75% de avance.

Nuevamente en la línea del Desarrollo sostenible, el MAG también se posiciona como uno de los más altos con un nivel 5. Finalmente, en el tema de Derecho Internacional y el desarrollo de un multilateralismo efectivo. En este eje, tanto el MAG como el MICITT comparten el mismo resultado

En cuanto a las demás instituciones, las mismas indican que estos aspectos evaluativos no aplican para su criterio o bien que no está dentro de su conocimiento la posición o nivel en la que se encuentran.

4. 6. ¿Existe duplicidad de funciones rectoras entre el MIDEPLAN y MRREE en materia de CI?

Costa Rica cuenta con dos rectorías en materia de CI; lo que podría poner en tela de duda si existe una duplicidad de funciones. Como se menciona en el capítulo anterior; se le otorga a MIDEPLAN una rectoría interna, como un órgano técnico del sector, esto quiere decir que las gestiones a nivel interno del país e interinstitucional en la administración pública le corresponden por Ley. MIDEPLAN debe aprobar la CI tanto ofrecida como demandada y de aquí surge el papel del MRREE con su rectoría externa, encargándose de realizar los trámites internacionales y encargarse de las relaciones diplomáticas, ya sea con otros países o con organismos multilaterales.

Según la herramienta de evaluación aplicada a los actores involucrados; en el apartado de “Elementos de la Coordinación interinstitucional se incluyen “Liderazgo por rectoría”, “Decisión conjunta” y “Vinculación de las decisiones del ente rector” como importantes a evaluar para establecer si existe un ejercicio de funciones duplicado por parte de ambos ministerios.

Con respecto al Liderazgo por rectoría; un 50% de los evaluados otorgó una calificación de 5, alegando que, aunque existe una “rectoría dual”, que puede ser en cierto nivel complicada; cada una tiene sus funciones bien definidas por Ley y cada una juega un papel distinto en los procesos de oferta y demanda de CI.

En cuanto a “Decisión conjunta”, definida como las decisiones que se toman con respecto a temas de interés del sistema y su rumbo se toman en conjunto de manera democrática, respetando rectoría; un 50% otorgó una calificación de 3; con justificación en que, aunque siempre existe un nivel de democracia interinstitucional, las decisiones finales las toma MIDEPLAN como ente rector interno en CI.

El elemento “Vinculación de las decisiones del ente rector”, un 33,33% definió una calificación de 5, un 33,33% una calificación de 4 y un 33,33% una calificación de 3, lo cual, aunque mostró diferencias en las perspectivas; este se mantuvo en un rango alto, superior o igual a un nivel intermedio.

Así, se puede utilizar la analogía de un proceso de filtraje, en el que dentro del SNC, un ente rector, en este caso el MIDEPLAN, se encarga de los aspectos técnicos de la CI, creando un primer filtro al desarrollar, analizar, aprobar y dictaminar todo el instrumental, formularios y demás documentación o instrumentos, con el objetivo primordial de alinear el sector con la estrategia y priorización a nivel país, un segundo filtro puede identificarse al tener este mismo rector la potestad de aprobación de gestiones de CI con otros países y/o cooperantes, así, dentro de la lógica de funcionamiento de la CI costarricense, MIDEPLAN constituye el primer filtro de aprobación para la presentación de proyectos a cooperantes por parte de MREE. Al final, el MRREE gestiona aquello que MIDEPLAN previamente aprueba.

Esto demuestra que el sistema cuenta con la complejidad de una rectoría dual; sin embargo, cada institución conoce y ejecuta sus funciones en cada proceso de CI y de esta manera el trabajo de un ministerio no interfiere con el de su par rector.

Capítulo 5: Acciones recomendadas para la mejora de la coordinación interinstitucional en el SNC de Costa Rica

En el presente capítulo se analizan como ejes temáticos los hallazgos en la investigación y los resultados obtenidos con la aplicación de la herramienta de evaluación anteriormente explicada. Esta herramienta fue aplicada a un sector del SNC en un proceso de discusión y diálogo con los funcionarios de Instituciones Públicas como MIDEPLAN, MRREE, MAG, UCR y MICITT, con la intención de evaluar la coordinación interinstitucional.

Con base en los resultados obtenidos mediante esta herramienta, se establecen y analizan ejes estratégicos considerados de suma importancia para la Cooperación Internacional. Esos ejes nacen de los aportes y observaciones que arrojó la evaluación realizada y que con ayuda de los expertos entrevistados fueron evidenciados, se trata de temas de interés que se deben abordar de forma más amplia y que aportan mucho a esta investigación.

Una vez realizado lo anterior, como parte de los objetivos de este apartado, se establecen una serie de recomendaciones para cada punto de mejora hallado.

5.1. Complejidad del SNC

En el capítulo IV, se mencionan el MIDEPLAN y el MRREE como instituciones rectoras en CI, la primera a nivel interno como instancia técnica que plantea, desarrolla, y aprueba toda la metodología que "legisla" la CI en Costa Rica y la segunda a nivel externo; lo que nos presenta un sistema con una rectoría dual. "Tenemos un sistema de cooperación dual, está MIDEPLAN para lo que es la compatibilidad de la cooperación con el PND y todo lo que es la política nacional y el MRREE tiene la rectoría de todo lo que es cooperación a nivel externo" (González, 2021).

El señor Guillermo González Perera, Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), indica que el SNC, al contar con dos instituciones rectoras y con gran cantidad de actores; es un sistema complejo.

Los sistemas que cuentan con mayor complejidad, a nivel de institucionalidad, trámites y procesos, generan trabas en la coordinación y articulación entre las instituciones que conforman los sistemas, de manera que se obstaculiza el desarrollo normal de las funciones y bloquea la consecución de objetivos y el cumplimiento de metas tanto institucionales, sistémicas y nacionales. Para esto, el SNC debe integrar esfuerzos por medio de enlaces de cooperación; que, aunque pueden tornarse difíciles de implementar teniendo en cuenta las limitantes institucionales internas, por medio de procesos de negociación se establecerán acuerdos en busca de una mejora en las redes de cooperación del sistema. El citado funcionario González, 2021, indica que; durante estos últimos años, las instituciones rectoras han implementado acciones y estrategias para lograr este objetivo. "Están tratando (MIDEPLAN y MRREE), existe todo un sistema de enlaces de cooperación por decreto, existe una relación, capacitaciones, promoción de mantener vinculación y articulado el sistema. "Entendemos que es un poco complejo, porque son muchos actores, pero se trata de articular" (González, 2021).

La OCDE realizó recomendaciones con respecto a este tema, se encuentran debilidades estructurales en el sector público costarricense; la más importante es una Administración Pública fragmentada, con gran cantidad de instituciones que se despliegan de los Ministerios. La recomendación de la OCDE es "Fortalecer la

capacidad de coordinación y liderazgo del centro de gobierno como una respuesta a altos niveles de fragmentación del sector público y político” (OCDE, 2015).

Del mismo modo, destaca el exceso de tramitología, gran cantidad de procesos complejos y un escaso uso de las tecnologías de información; lo que provoca un proceso de coordinación interinstitucional deficiente dentro SNC. Refiriéndose a este mismo punto, el funcionario citado indica que “Para enviar los proyectos al MIDEPLAN, deben llenar un formulario bastante extenso y complejo, a parte del formulario del proyecto y a veces las instituciones tienen poquito personal y sienten que es mucho trabajo, eso hace que algunos de los proyectos no se incluyan en el SIGECI” (González, 2021).

De lo anteriormente acotado, se da la falta de automatización del proceso de solicitud de cooperación; así como el volumen de páginas de cada formulario; provoca deficiencias en la articulación entre las instituciones rectoras y las unidades de cooperación internacional de las instituciones públicas. Este es un tema que se ha venido tratando desde el surgimiento de la era de las tecnologías de la información y la escasa implementación y explotación de las mismas en la Administración Pública costarricense, así como la burocratización de los trámites institucionales internos y externos y la deficiente coordinación entre instituciones para unificar recursos de información. “No es un tema solo de la cooperación, por eso Costa Rica tiene que recurrir a reuniones de regulación, que no es más que ver cómo simplificar trámites. Ha habido que revertir muchos procesos. Los países más desarrollados tienden a simplificar los procesos. No es solo en este tema que el país tiene que simplificar procesos” (González, 2021). El exceso y la complejidad de los trámites no son un reto específico de la CI, sino más bien de la institucionalidad pública nacional; la normativa general e interna de los distintos entes públicos suponen una gran cantidad de macro y microprocesos, con un conjunto de trámites cada uno; que generan que desde el Sistema Nacional de Administración Pública hasta el SNC se dificulte la eficiencia en la consecución de resultados.

Basado en estos hallazgos, se establece una serie de ejes estratégicos como recomendaciones a implementar por parte del SNC, utilizando como metodología la comparación con otros sistemas nacionales y con la CI de otros países tanto de la región, como en países desarrollados.

5.1.1. Eje Estratégico. Simplificación de Trámites y Procesos

A pesar de que ninguno de los sistemas analizados en el apartado 4.3., trabaja bajo la modalidad de rectoría dual, los tres cuentan con altos niveles de complejidad justificada en su volumen. El SNS cuenta con buena coordinación institucional a nivel interno de cada institución que compone el sistema, debido a que utilizan sus propios “software”, sin embargo; a nivel macro no existe una comunicación fluida ni una integración real. El SE de Costa Rica se encuentra fragmentado, con un escaso uso de las tecnologías de la información, una transferencia del conocimiento poco acertada y bajos niveles de acoplamiento sistémico. El SNIP, se muestra como uno de los más consolidados en integración interorganizacional, lo que lo posiciona como ejemplo para emitir una recomendación de eje estratégico, debido a que cuenta con un software de gestión de proyectos consolidado.

Como respuesta al exceso de tramitología, se recomienda primero una simplificación de procesos que conlleva una simplificación de trámites; por medio de la implementación de las tecnologías de la información.

El SNC cuenta con el Sistema de Gestión de Cooperación Internacional (SIGECI), con el fin de integrar la información de cooperación internacional gestionada por Costa Rica. “SIGECI es positivo, ellos (MIDEPLAN) tratan de incluir todo en el sistema” (González, 2021). El sistema muestra datos generales en donde se incluye si corresponde a cooperación demandada o cooperación ofertada, el plazo, fecha, estado y datos específicos como presupuesto, vinculación con el PND, seguimiento del proyecto y alineación con los ODS.

Del mismo SIGECI puede partirse, de manera que se fortalezca y se integre dentro del mismo las funciones asignadas a cada actor por medio de roles. Para esto se propone que dentro del sistema se ingrese por medio de un usuario y contraseña, con un rol asignado de acuerdo a la matriz RACI, del capítulo IV y que los formularios que se llenen para solicitud sean guardados en la base de datos del sistema, de manera que el proceso de solicitud y el de ingreso del proyecto en SIGECI se unifiquen en uno solo.

En el caso de la demanda de cooperación internacional, después de aprobado la decisión y el financiamiento por parte del MRREE, MH o CB; MIDEPLAN debe comunicarlo a las instituciones públicas solicitantes; por medio de la automatización del proceso la comunicación de estos Ministerios es directa a la institución pública y al MIDEPLAN en conjunto.

En el caso de la oferta de cooperación, la complejidad del proceso es mayor debido a que el rol de los entes cooperantes cobra mayor relevancia; sin embargo las gestiones del proceso pueden realizarse por medio del sistema; el MRREE y MH ingresan las ofertas en el sistema, MIDEPLAN las aprueba y publicadas dentro del sistema para revisión de las instituciones públicas, quienes por medio de un formulario interno del software realizan la propuesta de cooperación, que será asignada al MIDEPLAN y cuando este la aprueba será enviada al MRREE, MH o CB y estos dos primeros se encargan de la gestión con los cooperantes e ingresar las decisiones al sistema para aprobación de MIDEPLAN. Los cooperantes pueden contar con acceso al sistema, al ser una dirección IP de acceso público, esto quiere decir que puede ingresarse desde cualquier parte del mundo. De esta manera también se digitaliza y agiliza la comunicación con los oferentes de cooperación.

De esta manera los procesos se simplifican, automatizan y unifican en un mismo sistema. Incluso, el software puede jugar un papel clave en el seguimiento y control de los proyectos de CI en el país; así como también generar gráficos y tablas que sinteticen la información y crear un mecanismo de transparencia para la ciudadanía. El proceso de simplificación supone una orientación a los resultados, mayor eficiencia y eficacia en el alcance de metas, mejoras en los procesos de rendición de cuentas y generación de herramientas para el monitoreo y seguimiento de los programas y proyectos de CI.

5.1.2. Eje Estratégico. Viabilidad de Agencia de Cooperación: Contraste MAG y MIDEPLAN

En Costa Rica, el único sistema que cuenta con una rectoría dual es el de CI, lo que coloca en mesa de debate el exceso de institucionalidad pública en temas específicos. Esta dualidad se entiende como dos instituciones con diferente objetivo de creación, a cargo de un mismo proceso. “En otros países existe una agencia de cooperación y aquí existen 3 instituciones, MIDEPLAN, MRREE y Comex, somos buenos para crear instituciones y como son instituciones que necesitan tener una gran articulación, a veces no es sencillo porque si a veces es difícil dentro de la misma institución, entre dos instituciones es un poco más complicado” (González, 2021).

Guillermo González Perera, menciona que la opción de crear una agencia de cooperación simplificará el sistema. Por otro lado, Juan Carlos Fonseca Rodríguez, Encargado de la Cooperación Triangular del MIDEPLAN, expresa que no considera

necesario crear este tipo de organización en el país. “Entre más sencillos sean los sistemas a veces mejor funcionan. El país debería primero tener una agencia de cooperación, una instancia única para gestionar la CI, no volverla tan compleja, con tantas instituciones y formularios, sino buscar ser más expeditos, ser más horizontales en las estructuras” (González 2021). Una agencia de cooperación es una institución encargada de los procesos de CI a nivel interno o externo de un país o ambos; que puede tener carácter de ente rector o conformarse como un actor dentro del SNC.

Costa Rica puede valorar la posibilidad de crear una agencia de cooperación internacional en el país, bajo el modelo utilizado por México o Uruguay, en donde el liderazgo o rectoría se centra en esta como institución pública a cargo de los procesos de oferta y demanda de CI. Sin embargo, esto conlleva la creación de una nueva institución. Esto según el señor Rodrigo Rivera Fournier, exembajador de Costa Rica en Panamá conlleva departamento de recursos humanos, departamento de recursos financieros, departamento de presupuesto.

Como recomendación Costa Rica debe trabajar en robustecer la institucionalidad pública, enfocándose para este caso en las instituciones rectoras del SNC y de esta manera mejorar los canales de comunicación y los mecanismos de articulación dentro del sistema. Esto permitiría un fortalecimiento de la coordinación entre los actores que conforman el SNC y una simplificación de trámites y procesos. Los casos de estos dos países son un ejemplo de desarrollo de la cooperación internacional bajo un modelo eficaz y eficiente.

Esto no se traduce en una eliminación de instituciones públicas costarricenses, sino en un fortalecimiento de las ya existentes y una reestructuración de los roles que juega cada una de estas dentro del SNC. Es necesario considerar si es posible trasladar la rectoría dual a una sola institución rectora con el objetivo de disminuir la complejidad del sistema; sin suprimir las funciones en CI a la segunda institución. Para este cambio en el sistema “Habría que reformar leyes constitutivas, porque se le atribuyen las funciones a nivel de ley” (Rivera, 2022). Según Rivera esto podría ejecutarse por medio de reformas de la ley, y crearse la agencia a través de un decreto ejecutivo en donde se establezca el SNC con prioridades y se establezca qué tipo de CI se acepta y cuál no; por ejemplo, convenios, personerías, selección de becados, oferta, demanda (canales) y quién tiene que articular la cooperación.

De igual manera, es importante considerar el caso de Alemania como un ejemplo de una consolidación de gobernanza y extensión de las relaciones con el

sector privado establecido en el país, para generar alianzas internacionales por medio de estas empresas, instituciones y organizaciones no estatales.

Costa Rica cuenta con un gran volumen de recursos de diferente índole, para orientar la CI hacia un modelo que genere mayores flujos de coordinación internos. El trabajo conjunto de la Administración Pública y el respaldo y liderazgo por parte la Presidencia de la República y el Poder Ejecutivo son elementos claves para ejecutar estas acciones mencionadas.

5.2. Enlaces de Cooperación

5.2.1. Hacia Un Sistema De Pluralidad De Enlaces De Cooperación

MIDEPLAN cuenta con un sistema de información y un mecanismo gestionado en función de una cuantificación de la partida de Cooperación Internacional en Costa Rica, a lo que se puede llamar una guía metodológica. Este mecanismo o guía, cuenta actualmente con dos años de implementación y con un informe anual acerca del comportamiento de la CI en el país, al cual en el año 2020 se le incluyó un apartado de contrapartidas.

En la entrevista realizada al señor Rodrigo Rivera, menciona que “se ha visto un incremento notable en el registro de estas contrapartidas” mencionadas anteriormente, lo cual se traduce en un mayor uso de la guía metodológica, la cual aportaría una posible evaluación de la eficacia de la CI en los próximos dos o tres años. Ahora bien, en relación con lo anterior se puede asociar que poco a poco se ha ido cubriendo el SNC, con la capacitación. Esto ya que existen alrededor de más de ochenta (80) enlaces de Cooperación Internacional a nivel país. Esto quiere decir que existe una pluralidad de enlaces de CI, lo cual en cierta parte es considerado un aspecto positivo, pero que, por otro lado, puede representar un reproceso, generar lentitud o fragmentar el funcionamiento y comunicación del SNC con respecto a las entidades participantes.

Estos enlaces, si bien son el pilar de las relaciones y cooperación con los diversos actores e involucrados a nivel interinstitucional, en proyectos, programas o planes estratégicos para el intercambio de información, actividades y el logro de objetivos, hacen que se incremente el tiempo dedicado a tareas de coordinación y comunicación entre estos mismos. Por tanto, es de suma importancia para la CI fortalecer las capacidades institucionales y de capital humano que lleven a un papel más activo de participación y que al existir tantos enlaces de cooperación, no se fragmente o entorpezca la comunicación y el uso del tiempo, así como la eficacia y eficiencia del SNC.

5.3. Coordinación interinstitucional

V.3.1. *Coordinación Entre Entes Rectores*

De acuerdo con los resultados de la herramienta se puede determinar que las dos instituciones trabajan cada una con sus propios ejes estratégicos y objetivos sin involucrarse una con la otra, por lo que la coordinación interinstitucional es casi nula.

De igual forma, se pudo analizar que dentro de las mismas instituciones se ha dificultado la gestión, el seguimiento y evaluación de resultados de la Cooperación Internacional de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, se menciona que las actualizaciones que implican los cambios de gobierno cada cuatro (4) años imposibilita la capacidad de las instituciones de ordenar la gestión. Un ejemplo claro, es que cuando se estaban coordinando las entrevistas con diferentes entidades, estas no sabían con qué departamento debían dirigirse ya que había varios departamentos que realizan funciones relacionadas con la Cooperación Internacional.

Además, de acuerdo con los resultados obtenidos en el apartado 4.5.2.1, se puede concluir que todavía se debe trabajar mucho la coordinación entre las instituciones rectoras de la Cooperación Internacional, debido a que, tampoco se cuenta un orden en el seguimiento dentro de las mismas instituciones, por lo que se complica aún más tener una buena coordinación no solo entre instituciones rectoras sino todas las que involucran el SNC. Además, se puede ver afectada la credibilidad y por ende la autoridad de estas dos instituciones frente a los demás entes participantes debido a la percepción que genera hacia el exterior. No obstante, es de mucha importancia que todos los participantes se sumen y se comprometan con las diferentes políticas para lograr mayores niveles de efectividad y articulación en la gestión de la cooperación para un acertado desarrollo como país, ya que este elemento es cada día más importante en la política exterior de las naciones.

Es importante que la coordinación sea percibida y constituida como un enlace fuerte y armonioso que permita que dentro del SNC se tengan las líneas a trazar bien clarificadas, para que así, hacia afuera del Sistema puedan materializarse los esfuerzos y la coordinación tendientes a responder las necesidades nacionales del sector CI, por ejemplo, el potenciar modalidades de cooperación como la Sur-Sur que ha decaído en los últimos años.

5.3.2. Eje Estratégico. Política Exterior En La CI

Aunado a todo lo expuesto en el apartado anterior, es importante destacar la necesidad de una mayor coordinación, participación y papel protagónico de la Cancillería -a cargo de la diplomacia- en la Política Exterior en relación con las Instituciones Públicas, ya que su participación e involucramiento en este tema es de un perfil muy bajo, haciendo que Comex como encargado de la promoción de las exportaciones y Cinde a cargo de la atracción de inversión extranjera estén mayormente activos e involucrados en la Política Exterior del país. La Política Exterior es de mucho interés para la CI y juega un papel altamente importante. Sin embargo, el poco protagonismo de la Cancillería, como se mencionó anteriormente debe ser trabajado y gestionado para que la CI de Costa Rica se vea enriquecida y fortalecida, ya que por medio de la Política Exterior es que se responde a las aspiraciones de paz, seguridad y a las necesidades de desarrollo político, económico y social del país.

Por lo tanto, es necesario que la Política Exterior tome partido en este tema e incremente su protagonismo y genere esfuerzos para el fortalecimiento de la CI, con el propósito de incrementar una promoción interna del papel del MRREE en la Cooperación Técnica Internacional y gestionar la vinculación de este Ministerio con las demás instituciones involucradas.

5.4. Monitoreo, seguimiento y evaluación

Con la aplicación de la herramienta de evaluación en el capítulo anterior, uno de los hallazgos que resaltan para el presente trabajo es que el SNC costarricense no tiene como eje prioritario el monitoreo y el seguimiento, aunado a que la evaluación es, en muchos casos, escasa o incluso nula, se denota que estas actividades no son consideradas como un proceso sistemático y continuo para mejorar la gestión de la CI en Costa Rica.

A continuación, se mencionan factores que según el alcance y conclusión del presente trabajo se recomienda tomar en consideración para priorizar y otorgar la importancia debida al seguimiento y la evaluación de la CI:

5.4.1. Eje Estratégico. Evaluación Como Herramienta Para Responder Al Cambio

Aprovechar la coyuntura de cambio, de información, de análisis de datos, con predominio de la digitalización y las metodologías ágiles, aplicándola a la evaluación -en este caso de la gestión de CI- debería ser prioridad, considerando a la evaluación como una herramienta estratégica para la gestión pública que permite respaldar la toma de decisiones informada y tendiente a la mejora estructural de la CI que responda a las necesidades del entorno. Si bien es cierto que esta constituye una herramienta para responder al cambio de paradigmas, un sistema de seguimiento y evaluación no es un proceso que pueda mantenerse estático, sino que debe rediseñarse, re-pensarse e innovarse cuando el contexto del tema abordado así lo requiera. En este caso, las tendencias de CI cambian y es necesario que todos los cambios, avances, fallos o reprocesos se evalúen y se documenten como un repositorio a nivel país de lecciones aprendidas y mejora continua.

5.4.2. Eje Estratégico. La Coordinación Interinstitucional y la Cooperación Entre Actores Para la Promoción de la Evaluación

Dentro del SNC, dada la diversidad de actores, recursos, enlaces de cooperación y demás factores, la práctica y cultura de evaluación debe promoverse desde el trabajo colaborativo e interdisciplinario un enfoque hacia la mejora continua en la gestión pública costarricense. Si bien es cierto, como se mencionó

anteriormente, los enlaces de cooperación del SNC son bastantes, el sector como responsable y representante de la CI del país debe asumir la capacidad de poder crear una cultura nacional que permita intercambiar la información, las decisiones y la retroalimentación mediante canales de comunicación ágiles y efectivos, en mira de la toma de decisiones basadas en resultados.

5.4.3. Eje Estratégico. Paradoja de la Evaluación en Costa Rica

Como se mencionó en el apartado de Instrumentos (3.2.7), la CI en sí misma constituye un instrumento para la gestión de la evaluación en el país, sin embargo, en la CI y el SNC, las instituciones participantes en el SNC apelan al factor presupuestario y demás recursos necesarios para realizar este tipo de seguimiento y evaluación, asimismo, mencionan que las veces que se realizan son principalmente ex-post y muchas veces años después de que el proyecto ha finalizado, por lo que, si durante ese período inicia uno similar, las lecciones aprendidas no se consideran en ninguna de las etapas de ejecución del proyecto.

Ejemplos como el Proyecto Fomento de capacidades en Evaluación en Costa Rica y otros países de América Latina (FOCEVAL) que ha realizado el Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval) en el país y demás evaluaciones a cargo de diferentes organismos, permitirían registrar una serie de lecciones aprendidas y puntos de mejora relevantes, promoción, atracción y el mantenimiento de la CI en el país.

5.4.4. Eje Estratégico. Grado de Vinculación de la PNE para la CI Costarricense

Es necesario que el seguimiento, monitoreo y evaluación se establezca y desarrolle como un proceso sistemático y periódico para la toma de decisiones informada y basada en resultados, entonces, se recomienda a las instituciones encargadas y al sector CI:

- Asignar y destinar recursos tendientes a la implementación de estas herramientas con el objetivo de identificar necesidades y propiciar la mejora continua.

- Capacitar al recurso humano para que de manera progresiva adquieran el expertise necesario para realizar evaluaciones de calidad que generen información valiosa para la toma de decisiones.
- Definir una priorización y planes piloto, como se ha hecho con algunos proyectos, para ajustar y depurar la estrategia a seguir a la hora de dar seguimiento, monitoreo y evaluación.

5.4.5. Eje Estratégico. Monitoreo y Evaluación de Proyectos de CI

Incorporar metodologías y buenas prácticas a la evaluación de proyectos de CI podría ser clave cuando se trata de valorar la efectividad de los proyectos aprobados por MIDEPLAN y ejecutados por la institución responsable. Ya que, en la actualidad, según los resultados de la herramienta de evaluación y los criterios de las personas representantes del MIDEPLAN, el indicador a considerar para la valoración de resultados a nivel macro, es el de cantidad de proyectos presentados ante y aprobados por MIDEPLAN. Se entiende que la institución sea un filtro por el cual el SNC se asegura de desarrollar estrategias de CI alineadas y beneficiosas para el panorama nacional, sin embargo, la rectoría -en este caso en plural- debería ser capaz de dar seguimiento, jugando un papel más activo en -no solo crear la POLCI y aprobar proyectos e iniciativas de CI- la supervisión de la implementación adecuada por los otros actores del SNC.

5.4.6. Eje Estratégico. Monitoreo y Evaluación de Coordinación y Articulación de la CI

Alinear la cantidad de participantes del SNC hacia una estrategia de coordinación y articulación que permita el trabajo colaborativo y que la fragmentación sea mínima, solo se puede lograr si se monitorean con la adecuada periodicidad los mecanismos de coordinación y articulación de la CI, sin embargo, en Costa Rica, según los resultados mostrados en el capítulo IV, las rectorías carecen de mediciones periódicas y, por consiguiente, de documentación de estos.

Si bien es cierto la institución rectora, MIDEPLAN, indica que, tal como lo indica la POLCI, se han establecido mecanismos de coordinación y articulación con el SNC y las fuentes cooperantes, no existe seguridad de que los mismos estén funcionando y pueda seguirse replicando y desarrollando.

Resulta primordial que se establezcan estos métodos adaptándolos a la realidad actual, que sean expeditos, aplicando mecanismos de apoyo de CI para

desarrollar la metodología y capacitación, pero sin caer en procesos lerdos y extensos, es necesario tratarlo con la prioridad necesaria, realizando pruebas y ajustes, no pretender que una metodología trabajada durante un plazo determinado va a seguir dando frutos al cien por ciento cuando se aplique años más tarde, cuando el contexto de la CI ha cambiado.

Conclusiones finales

La coordinación en general es compleja, ahora, direccionada hacia la coordinación interinstitucional, en donde abunda la diversidad de actores, criterios, enlaces, relaciones intrainstitucionales y cultura en torno a la CI, es aún más compleja. Podría decirse que son pequeñas islas que conforman un SNC, el cual, únicamente será fructífero cuando la coordinación entre las mismas se dirija alineada hacia objetivos y resultados comunes, por medio de la buena comunicación y canales de información entre Instituciones y enlaces involucrados o interesados. En Costa Rica, las falencias en la coordinación interinstitucional de la CI se pueden aludir a un tema de cultura intrainstitucional y del reconocimiento de la existencia de mecanismos definidos, formales y articulados para la gestión de la CI, por lo que, esto deriva en el no cumplimiento de la normativa, metodología y demás procesos definidos por las rectorías.

Por lo tanto el esfuerzo debe ir encaminado hacia una integración de los actores y una orientación hacia un objetivo común. El direccionamiento y la alineación de manera exitosa y rápida es una tarea estratégica compleja que le compete al SNC, por lo tanto es necesario el compromiso de las partes, la claridad de metodologías y procesos, la definición de obligatoriedad y responsabilidades y la asignación de los recursos necesarios para dotar al sector de la expertise y la efectividad requerida.

La definición de prioridades de coordinación, enfocada hacia sus diferentes componentes, por ejemplo, el liderazgo, las redes de cooperación, la persecución de objetivos e intereses comunes, la decisión conjunta, las sinergias de procesos, de actividades, de recursos y de autoridad, la armonía interinstitucional, la fluidez en el intercambio de información, el cumplimiento de las normas, los procedimientos de negociación y manejo de conflictos; debe ser el norte mediante el cual se debe alinear el sector CI hacia los resultados deseados, que son, al final, la proyección de Costa Rica como país oferente y demandante de CI a gran escala, dentro de un contexto en el que la CI recibida ha disminuido y esta tendencia se mantiene constante.

En relación con lo anterior, se puede concluir que aunque se determinó que no existe una duplicidad de funciones es vital que exista la coordinación entre las instituciones rectoras, ya que debido a la falta de seguimiento y evaluación de la coordinación interinstitucional con respecto a la CI se puede generar que nunca se logren alinear los procesos de forma conjunta, debido a que se tiene un vacío en la información de cómo están funcionando los procesos y cuáles son los temas por solucionar en la estructura del procedimiento.

Para concluir, no es posible entonces, visualizar un sistema que no esté compuesto por elementos debidamente coordinados, trabajando hacia un mismo objetivo. Pensar en una Administración Pública no integrada y alineada es un error desde cualquier perspectiva que se mire. Por tanto, es de suma importancia recordar que de acuerdo con los resultados arrojados presentados en el apartado 4.5.2. Resultados De La Aplicación De La Herramienta del Capítulo 4 , se hace necesario enfocarse en el urgente fortalecimiento de la comunicación, participación, información e involucramiento de cada una de las partes participantes en todo este extenso proceso de CI. Esto con el fin de mejorar el SNC del país para lograr el cumplimiento de los objetivos en forma eficiente y eficaz, que lleve a establecer los enlaces que promuevan el desarrollo sustentable del país.

Recomendaciones finales

Basado en el capítulo 5 y las conclusiones finales, se emite una serie de recomendaciones que se enumeran a continuación:

1. Fortalecer las instituciones encargadas de CI, haciendo énfasis en los entes rectores del SNC y de esta manera mejorar los canales de comunicación y los mecanismos de articulación dentro del sistema.
2. Poner fin al exceso de tramitología dentro del sistema, por medio de la simplificación de procesos y trámites.
3. Implementar en un mayor nivel las tecnologías de información como mecanismo de coordinación y comunicación.
4. Consolidar la gobernanza y ampliar las relaciones con el sector privado, como en el caso de Alemania.
5. Implementar el seguimiento, el monitoreo y la evaluación como procesos sistemáticos y periódicos.

6. Documentar las lecciones aprendidas y puntos de mejora relevantes con respecto a la promoción, atracción y el mantenimiento de la CI en el país.
7. Orientar los esfuerzos de los actores del SNC hacia una estrategia de coordinación y articulación que permita el trabajo colaborativo y sin fragmentación.
8. Promover un enfoque hacia la mejora continua en la gestión pública costarricense, por medio de la colaboración y el trabajo inter y multidisciplinario.
9. Incrementar el protagonismo de la Política Exterior en la generación de esfuerzos para el fortalecimiento de la CI.
10. Fortalecer la articulación, la coordinación y el trabajo conjunto entre las instituciones rectoras y robustecer los flujos de comunicación con los demás actores que conforman el sistema.
11. Fortalecer las capacidades institucionales y de capital humano que lleven a un papel más activo de participación.
12. Organizar los enlaces de cooperación, de manera que no obstaculice la comunicación y se dé un cumplimiento adecuado de plazos y responsabilidades definidas.
13. Según los resultados obtenidos en la investigación, no recomendamos la creación de una agencia de cooperación internacional en el país, sin embargo se insta a profundizar en el tema en futuras investigaciones y analizar sus implicaciones.

Referencias bibliográficas

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). (2019). La AECID y la Agenda 2030: una alianza desde la cooperación internacional. <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Divulgaci%C3%B3n/Comunicaci%C3%B3n/La%20AECID%20y%20la%20Agenda%202030%20una%20alianza%20desde%20la%20cooperaci%C3%B3n%20internacional.pdf>
- Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. (2022). Creación y evolución histórica. <https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/politicas-y-gestion/sistema-nacional-cooperacion>
- Alonso, J. (2012). La evaluación para la cooperación internacional para el desarrollo. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.ief.es%2Fdocs%2Fdestacados%2Fpublicaciones%2Frevistas%2Fpgp%2F68_13.pdf&clen=1637415&chunk=true
- Álvarez, Infante, Montoya, Navarro. (2019) Cooperación Triangular de Costa Rica: Salud, educación y medio ambiente en el periodo 2006-2010 una mirada ex post. Heredia Costa Rica. <https://repositorio.una.ac.cr/bitstream/handle/11056/17365/11.Seminario%20Cooperaci%C3%B3n%20Triangular%20de%20Costa%20Rica%20Salud%2c%20Educaci%C3%B3n%20y%20Medio%20Ambiente%20en%20el%20periodo%202006%20-%202010%20una%20mirada%20ex%20post.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Álvarez, S. (2011). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. <https://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero10/alvarez.pdf>
- APC-Colombia. (2022). Quienes somos. <https://www.apccolombia.gov.co/>
- APCI (s.f). Glosario de términos de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional. <http://portal.apci.gob.pe/index.php/cooperacion-tecnica-internacional2/glosario-de-terminos>
- Archivo Nacional. (2010). Entrada descriptiva con aplicación de la norma internacional de descripción ISAD. <https://www.archivonacional.go.cr> > web > fondos
- Bárcena, A. (2020). Un nuevo paradigma para la cooperación de futuro en América Latina y el Caribe, una región de ingresos medios. Naciones Unidas. Cepal. https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/201007_ppt_alicia_barcelona_cooperacion_triangular_final.pdf

- Bolaños, R. (2009) Una Propuesta Técnico-conceptual para el Diseño Organizacional en la Administración Pública.
<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/view/7116/6800>
- Braver, J. (2008). Cooperación y desarrollo. El surgimiento de la cooperación internacional descentralizada (CID) en organismos internacionales. Un estudio de caso. Buenos Aires, Argentina.
https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/553075/braver_Jessica.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Caja Costarricense de Seguro Social, Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social, Proyecto Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud, Universidad de Costa Rica. (2004).
<https://www.binasss.sa.cr/opac-ms/media/digitales/EI%20Sistema%20nacional%20de%20salud%20en%20Costa%20Rica.%20Generalidades.pdf>
- Calduch, R. (1993). Dinámica de la Sociedad Internacional. Capítulo 1 La Política Exterior de los Estados.
<https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap1.pdf>
- Carvajal, C. Arias, M. Aunta, A. Merchan, J. (2016) Articulación de actores para implementar políticas de desarrollo y paz. Bogotá, Colombia.
http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20160929112644/Articulacion_de_actores_para_implementar.pdf
- Castillo, A. y Villegas, O. (2004). Análisis de la situación de salud con enfoque de espacio-población para el nivel local.
<https://repositorio.binasss.sa.cr/repositorio/bitstream/handle/20.500.11764/705/GLSmodulo6.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Castro, J. (2008). Cooperación Internacional.
https://www.ucipfg.com/Repositorio/MGTS/MGTS15/MGTSV15-09/Unidad_academica/5/1_IntroCooperaci%C3%B3nInternacional.pdf
- Catálogo Oferta de Cooperación Técnica 2021 - 2023 (2021).
<https://www.mideplan.go.cr/catalogo-oferta-de-cooperacion-tecnica-2021-2023>
- Cepal (2021). Cooperación internacional para el desarrollo social en tiempos de COVID-19.
<https://comunidades.cepal.org/desarrollosocial/es/grupos/evento/cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-social-en-tiempos-de-covid-19>
- Cepal (s.f). Cooperación técnica.
<https://www.cepal.org/es/cooperacion/cooperacion-tecnica>

- Cepal. (2014). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro.
https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/36815/S1420498_es.pdf
- CEPAL. (2019). Normas Técnicas, lineamientos y procedimientos de inversión pública de Costa Rica.
https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/methodology/Normas_Tecnicas_Lineamientos%20_Procedimientos_de_Inversion_Publica.pdf
- Cerdas, D. (2018). Solo 12% de escuelas públicas de Costa Rica tienen biblioteca.
<https://www.nacion.com/el-pais/educacion/solo-12-de-escuelas-publicas-de-cost-a-rica-tienen/SCWEWWBX6JFFHG6VRTVCDMGMK4/story/>
- Chiani, A. (2009). La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región.
https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=c920df51-f9ec-b210-e38d-2bbe7024dd3c&groupId=287460
- Constitución Política de la República de Costa Rica. (1949). Publicada el 08 de noviembre de 1949.
https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&Valor2=871
- Constitución Política de la República de Costa Rica. Asamblea Nacional Constituyente. San José, Costa Rica, 08 de noviembre de 1949.
- Declaración de la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. (2011). 4° Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda.
<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>
- Decreto Ejecutivo : 27446. (1998). Crea Consejo Nacional del Sector Salud y su Secretaría Técnica.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=44516&nValor3=46942&strTipM=TC#:~:text=1%C2%B0%2DQue%20mediante%20Decreto,Secretar%C3%ADa%20Ejecutiva%20de%20dicho%20Sector
- Decreto Ejecutivo 35056-PLAN-RE, La Gaceta 34 del 18 febrero 2009 y Decreto Ejecutivo 37735-PLAN Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, La Gaceta 122 del 26 de junio de 2013
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. (2022). Identity.
<https://www.giz.de/en/worldwide/84352.html>
- Duarte, L.; González, C. (2014). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo.
<https://journal.poligran.edu.co/index.php/panorama/article/view/554/492>

- Embajada de Costa Rica en Colombia (2013). Pilares de la política exterior de Costa Rica.
https://www.embajadadecostarica.org/index.php?option=com_content&view=article&id=168&Itemid=584
- Galindo, M. (2018). La Pirámide de Kelsen o Jerarquía Normativa en la Nueva CPE y el Nuevo Derecho Autonómico. Publicación de la Carrera de Derecho del Instituto de Investigaciones, Seminarios y Tesis. Universidad Mayor de San Andrés. http://www.scielo.org.bo/pdf/rjd/v7n9/v7n9_a08.pdf
- Garay, C. 2020. Metodología de la investigación cuantitativa. EVIN: 300. Módulo # 3: TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN. Universidad de Panamá.
<https://crubocas.up.ac.pa/sites/crubocas/files/2020-07/3%20M%C3%B3dulo%20C%20%2C%20EVIN%20300.pdf>
- Gil, D. (2004) La cooperación descentralizada en la provincia de Alicante.
- Gil, D. (2004). La cooperación descentralizada en la provincia de Alicante. Capítulo 2 Cooperación Internacional. San Vicente, España.
https://web.ua.es/opps/docs/tesis/diana_gil/2_CAPITULO_2.pdf
- Gil, S. (2008). Comunicación interinstitucional para la cooperación interinstitucional. Trabajo Final de Graduación. Universidad Empresarial Siglo 21.
https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12452/TFG%2c_GIL_Sergio.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Gobierno de México. (2022). Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
<https://www.gob.mx/amexcidhttps://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/sistema-mexicano-de-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-29328#:~:text=La%20Agencia%20Mexicana%20de%20Cooperaci%C3%B3n,o%20como%20receptor%20de%20cooperaci%C3%B3n>.
- 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. Costa Rica.
<http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/1445/1/27964.pdf>
- González, C. (2003) Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. México. <https://www.redalyc.org/pdf/726/72620305.pdf>

- González, F. (1991). La cooperación internacional en Centroamérica. *Revista Comercio Exterior*. Vol. 41. Número 2. México.
<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/267/7/RCE7.pdf>
- González, G. (2021). Aplicación de la herramienta de evaluación de la coordinación interinstitucional en el SNC a Guillermo González Perera, Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). 25 de noviembre de 2021.
- González, L. (2016). El Estado de la Cooperación Internacional en Costa Rica. VIGESIMOSEGUNDO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2015)
[operacion%20internacional%20en%20CR%20\(3\).pdf](http://operacion%20internacional%20en%20CR%20(3).pdf)
- Grupo del Banco Mundial. (2017). Mecanismos de Coordinación Interinstitucional para una Política Climática Efectiva en Latinoamérica y el Caribe.
http://ledslac.org/wp-content/uploads/2017/03/Mecanismos-Coordinaci%C3%B3n-Interinstitucional.-Working-Paper_final.pdf
- Hernández, Fernández y Baptista. (2014). Metodología de la investigación. 6ta edición. McGraw-Hill / Interamericana Editores, S.A. DE C.V.
<https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- Huenchuan, S. (2019). Institucionalidad Pública, envejecimiento y Derechos Humanos.
https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/a2019-06-14-capi-institucionalidadpublica-sh_0.pdf
- Kelsen, H. 1960. Teoría pura del derecho. Traducción de Roberto J. Vernengo, 1982.
https://aulavirtual4.unl.edu.ar/pluginfile.php/7570/mod_folder/content/0/Teor%C3%ADa%20pura%20del%20Derecho%20-%20Kelsen.pdf?forcedownload=1
- La Nación. (2012) La cooperación internacional en Costa Rica, avances y perspectivas para el futuro.
<https://www.nacion.com/opinion/foros/la-cooperacion-internacional-en-costa-rica-avances-y-perspectivas-para-el-futuro/KC2LOHHDZFDHXG2ZIY6A4GOCJY/stor>
- Ley de Planificación Nacional. (1974). Publicada el 02 de mayo de 1974).
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=34439&nValor3=91172
- Ley General de la Administración Pública. (2012). Publicada el 23 de julio de 2012.:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=90116&strTipM=TC

- Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (1962). Publicada el 18 de julio de 1962.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=37535&strTipM=TC
- Maier, K. (2012). El modelo alemán de cooperación internacional para el desarrollo Cátedra de la cooperación internacional y con iberoamérica. Claves para el desarrollo. <https://www.ciberoamericana.com/pdf/Briefing9.pdf>
- MICITT. (2021). Unidad de Cooperación Internacional. Naturaleza o propósito de la Unidad de Unidad de Cooperación Internacional.
<https://www.micit.go.cr/unidad-cooperacion-internacional>
- MIDEPLAN. (2007) Diagnóstico de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2000-2005.
https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/7tqoMiC7ROy_brZiW44QLg
- MIDEPLAN. (2010). Sector Público Costarricense y su Organización.
<http://cidseci.dgsc.go.cr/datos/Sector-Publico-Costarricense-y-su-organizaci%C3%B3n-Versi%C3%B3n-final.pdf>
- MIDEPLAN. (2018). Política Nacional de Evaluación.
<https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/Ymx1WmMJTOWe9YyjieCHKQ>
- MIDEPLAN. (2020). FORMULARIO CRITERIOS DE VALORACIÓN TÉCNICA DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE Y TÉCNICA.
<https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/KvefdOj5TSqTGS3YJ7NJbQ>
- MIDEPLAN. (2020). Instrumento de Formulación de Proyectos de Cooperación Internacional Técnica y Financiera no Reembolsable, con Fuentes Cooperantes Bilaterales y Multilaterales.
<https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/i98xYAbQScKbNubtjWzHlw>
- MIDEPLAN. (2021). Formulario para Actividades Puntuales de intercambio de experiencias y conocimientos de Cooperación Técnica Internacional.
- MIDEPLAN. (2021). Formulario para Actividades Puntuales de intercambio de experiencias y conocimientos de Cooperación Técnica Internacional.
- MIDEPLAN. (2021). Instrumento para gestionar proyectos de Cooperación Triangular.
<https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/5p1uXv0VSbq-PK2ZAZ9UEg>
- MIDEPLAN. (2021). Misión, Visión, Valores y Procesos.
<https://www.mideplan.go.cr/mision-vision-valores-procesos>
- MIDEPLAN. (2021). Organigrama MIDEPLAN.
https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/FJ1s_TNtRpeEXjsZQNDJTg

- MIDEPLAN. (2022). Instrumentos Internos de Formulación y Seguimiento de Programas y Proyectos de Cooperación Internacional no reembolsable.
<https://www.mideplan.go.cr/instrumentos-formulacion-seguimiento-programas-cooperacion>
- Ministerio de Cooperación Internacional y Política Económica. (2020). Cooperación Internacional en Costa Rica 2019. Área de Cooperación Internacional. Unidad de Cooperación Bilateral.
<https://www.hacienda.go.cr/Sidovih/uploads//Archivos/Articulo/Cooperaci%C3%B3n%20internacional%20en%20Costa%20Rica%202019-MIDEPLAN.pdf>
- Ministerio de Hacienda. (2017). Organigrama.
<https://www.hacienda.go.cr/contenido/19-organigrama>
- Ministerio de Hacienda. (2021). Misión, Visión y Valores institucionales.
<https://www.hacienda.go.cr/contenido/20-mision-vision-y-valores-institucionales>
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (2002). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.
http://mideplan5-n.mideplan.go.cr/PND_ADM_PACHECO/ASP/inicio.asp
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (2014). Política de Cooperación Internacional Costa Rica 2014-2022. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, 2014.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (2014). Política de Cooperación Internacional Costa Rica 2014-2022. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, 2014.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (2015). Plan Nacional de Desarrollo Alberto Cañas Escalante 2015-2018.
<https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/L4VkAE53TyOWyPR9BAB-qA>
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (2019). México fortalece cooperación técnica con Costa Rica.
<https://www.mideplan.go.cr/mexico-fortalece-cooperacion-tecnica-con-costa-rica>
- Ministerio de Presidencia. (2015) Costa Rica establece política de Cooperación Internacional.
<https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2015/02/costa-rica-establece-politica-de-cooperacion-internacional/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2021). Ejes de acción de la política exterior de Costa Rica.
<https://www.rree.go.cr/?sec=exterior&cat=ejes%20accion>
- Monge, J. (2013). Cooperación internacional, descentralización y participación ciudadana. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/36632/S2014041_es.pdf

- Mora, W. (2019) Enfoque regional desafía cooperación internacional de Costa Rica. Conicit, San José, Costa Rica.
http://www.conicit.go.cr/sic/rct/reporte_rct/antecedentes/ReporteRCT-jun-19.aspx
- MRREE. (2021). Acerca del Ministerio.
<https://www.rree.go.cr/?sec=ministerio&cat=acerca&cont=1315>
- Naciones Unidas (2015). Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba).
https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313_es.pdf
- Naciones Unidas (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/RES/70/1. <https://sdgs.un.org/2030agenda>
- Naciones Unidas, Junta de Comercio y Desarrollo. (2013). Modalidades y procedimientos de cooperación internacional en los asuntos de competencia que afectan a más de un país. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
https://unctad.org/system/files/official-document/ciclpd21_es.pdf
- OCDE. (2010). Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo.
www.oecd.org/dataoecd/2f/dac/2f/evaluation/2f/dcdndep/2f/46297655.pdf&clen=1348141&chunk=true
- OCDE. (s.f). Mejores criterios para una mejor evaluación.
<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.oecd.org%2Fdevelopment%2Fevaluation%2FCriterios-evaluacion-ES.pdf&clen=1625144&chunk=true>
- OCDE. (2015). Estudios de Gobernanza Pública. Costa Rica.
<https://www.oecd.org/gov/Cost%20Rica%20Highlights%20ESP.pdf>
- OECD. (2019). Perspectivas Económicas de América Latina.
<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d2e98745-es/index.html?itemId=/content/component/d2e98745-es>
- Ojeda Medina, T. y Echart Muñoz, E. (2019). La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018). 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019.
http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190905075044/Cooperacion_SURSU_R.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. Objetivo 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>

- Pacto Mundial Red Español. (2020). Empresas y organizaciones ante el ODS 17.
<https://www.pactomundial.org/2020/01/sector-privado-ante-ods-17/>
- Parrado, R. (2022). Entrevista a Rafael Parrado Sandoval, asesor y coordinador del Grupo de Trabajo del Sistema Nacional de Cooperación Internacional de la APC-Colombia. 25 de febrero de 2022.
- Pérez, V. (2013). La cooperación internacional al desarrollo y la evaluación de sus políticas: una aproximación teórica. Centro de Investigaciones de Economía Internacional.
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/ciei-uh/20141013111239/LACOOOPERACIONINTERNACIONALALDESARROLLOYLAEVALUACIONDESUSPOLITICAS.pdf>
- Política de Cooperación Internacional del Gobierno de la República. (2015). POLCI N.º 39236-PLAN-RE del 03 de agosto de 2015.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=80365&nValor3=101986&strTipM=TC
- Política de Cooperación Internacional del Gobierno de la República (POLCI) N° 39236-PLAN-RE. (2015).
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=80365&nValor3=101986&strTipM=TC
- Presidencia de Costa Rica. (2022). Poder Ejecutivo.
<https://www.presidencia.go.cr/sobre-casa-presidencial/poder-ejecutivo/>
- Programa Estado de la Nación. (2021). Octavo Estado de la Educación 2021/Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica.
https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2021/09/Educacion_WEB.pdf

- Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. (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-E S.pdf>
- Red E América. (2016). La Cooperación Internacional en América Latina en la última década. Entre la expectativa y la realidad.
https://www.redeamerica.org/Portals/0/Publicaciones/DesarrolloLocal/CooperacionInternacional_AmericaLatina.pdf?ver=2016-11-28-121837-430
- Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525 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
- Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. N° 23323-PLAN. (1994). Publicado el 18 de mayo de 1994.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=52804&nValor3=86800&strTipM=TC
- Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación N° 37735-PLAN. (2013). Publicado el 26 de junio de 2013.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=75112&nValor3=97134&strTipM=TC
- Reglamento Tareas y Funciones Ministerio Relaciones Exteriores. (1990). Publicado el 30 de abril de 1990.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=5840&nValor3=82985&strTipM=TC
- Rivera, R. (2022). Entrevista a Rodrigo Rivera Fournier, Exembajador de Costa Rica en Panamá. 22 de febrero de 2022.
- Zuleta, H. (2013). El Concepto de Orden Jurídico en la Teoría de Alchourrón y Bulygin.
<https://www.redalyc.org/pdf/3400/340031547007.pdf>

Anexos

Anexo 1. Iniciativas de oferta de cooperación técnica costarricense 2021-2023.

Sector	Institución	Oferta de Cooperación Técnica
Salud	Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)	<p>Innovación en los sistemas de información en Salud.</p> <p>Buenas prácticas de gestión institucional (Planificación Estratégica, Gestión Financiera y Atención de Emergencias y Desastres de la CCSS).</p>
	Ministerio de Salud (MS)	<p>Prestación de servicios de nutrición preventiva, promoción del crecimiento y desarrollo, atención y protección infantil, dirigida a población materna-infantil en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social, en todo el territorio nacional.</p>
	Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	<p>Servicios de atención integral a la violencia contra las mujeres y prevención del femicidio.</p>
		<p>Políticas nacionales para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y la atención y prevención integral de la violencia contra las mujeres.</p>
Economía	Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)	<p>Fortalecimiento de capacidades metrológicas para el aseguramiento y mejora de la calidad de las mediciones en el ambiente: sostenibilidad del agua potable y sanidad de las aguas residuales.</p>

		Fortalecimiento de capacidades metrológicas para el aseguramiento y mejora de la calidad de las mediciones en el ambiente: biodegradabilidad en productos químicos orgánicos.
Tecnología y Telecomunicaciones	Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)	Estrategia Nacional de Bioeconomía.
		Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Formación, el Empleo y el Disfrute de los productos de la Ciencia, la Tecnología, las Telecomunicaciones y la Innovación (PICTTI, 2018-2027) y su Plan de Acción.
Seguridad Pública	Poder Judicial (PJ)	Implementación de una Política de Participación Ciudadana.
		Resolución de procedimientos Penales, Penales Juveniles y Contravencionales mediante Justicia Restaurativa y el Tratamiento de Drogas bajo Supervisión Judicial.
Educación	Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC)	Implementación de un sistema automatizado y gratuito de préstamo de bicicletas en la Institución (BiciTEC).
		Programa de Producción y Consumo Sostenible.
	Universidad de Costa Rica (UCR)	Calidad e inocuidad de granos y semillas determinada por estrategias convencionales y biotecnológicas.
	Ministerio de Educación Pública (MEP)	Bandera Azul Ecológica para Centros Educativos.

		Garantizando la atención y desarrollo en la primera infancia, educación preescolar, la enseñanza primaria y secundaria de población en situación de enfermedad: La experiencia del CeAPH HNN-HSJD.
Ambiente y Energía	Ministerio de Ambiente y Energía - Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (MINAE- DIGECA)	Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI).
	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)	Gestión de Áreas Silvestres Protegidas (ASP).
		Manejo del Fuego.
Energía y Telecomunicaciones	Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	Modelo de Desarrollo Eléctrico de Costa Rica
		Evaluación de la conformidad de equipos consumidores de energía eléctrica Laboratorio de Eficiencia Energética.
Agro	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	NAMA Café.
		Diseño e implementación de Estrategias de Ganadería Sostenible y Medidas de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMA).
	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)	Manejo integrado de la mosca del establo (<i>Stomoxys calcitrans</i>).
		Métrica para la Cuantificación de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en Actividades Agropecuarias.
	Oficina Nacional de Semillas (ONS)	Programa de Certificación de Semillas en Cultivos.

	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA)	Beneficios del almacenamiento a bajas temperaturas para productos y subproductos perecederos para consumo humano y aseguramiento de la calidad en todos los servicios.
		Estudios de comercialización de productos hortofrutícolas a nivel mayorista.
	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA)	Metodología de Análisis de Amenazas Naturales y Base de Datos de Daños por Fenómenos Naturales en Costa Rica.
	Sistema Nacional de Salud Animal (SENASA)	Análisis microbiológicos de inocuidad en productos de origen animal para la determinación de Salmonella spp. y Listeria monocytogenes según la metodología de USDA FSIS MLG.
		Análisis químicos de inocuidad en productos de origen animal.
Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)	Servicios acreditados de análisis multiresidual de plaguicidas en matrices vegetales, suelo y agua; bajo la norma ISO/IEC 17025.	

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo Oferta de Cooperación Técnica 2021 - 2023. MIDEPLAN, 2021

Anexo 2. Normativa del Sistema Nacional de Cooperación y su clasificación

Normativa del Sistema Nacional de Cooperación

Título de la norma	Clasificación	Año de promulgación	Artículo	Título del artículo
Constitución Política de la República de Costa Rica	Jurídica, pública, común, imperativa, permanente.	1949	Artículo 7	Tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos
			Artículo 11	Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad
Ley 5525: Ley de Planificación Nacional	Jurídica, pública, especial, imperativa, permanente.	1974	Artículo 11	Ministerio de Planificación Económica
Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Jurídica, pública, especial, imperativa, permanente.	1962	Artículo 1	Función
			Artículo 2	División
			Artículo 8	Dirección General de Asuntos Exteriores

Decreto 37735-PLAN: Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación	Jurídica, pública, especial, imperativa, permanente.	2013	Artículo 17	Subsistemas
			Artículo 69	Finalidad
			Artículo 70	Integración y rectoría del Subsistema de Cooperación Internacional
			Artículo 71	Funciones del Subsistema de Cooperación Internacional
			Artículo 73	Órganos del Subsistema de Cooperación Internacional
			Artículo 74	De las responsabilidades de las instituciones con el Subsistema de Cooperación Internacional
Decreto Ejecutivo 23323-PLAN: Reglamento General de Mideplan	Jurídica, pública, especial, imperativa, permanente,	1994	Artículo 14	Área de Cooperación Internacional
Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525, N° 35056-PLAN-RE	Jurídica, pública, especial, imperativa, permanente.	2009	Artículo 3	Funciones de MIDEPLAN

Reglamento Tareas y Funciones Ministerio Relaciones Exteriores	Jurídica, pública, especial, imperativa, permanente.	1990	Artículo 4	Funciones del MRREE
			Artículo 5	El Consejo Técnico de la Cooperación Internacional
			Artículo 11	Traslado de información
			Artículo 1	Función
			Artículo 36	Dirección Política
			Artículo 37	Funciones de la Dirección Política
			Artículo 38	Subdirecciones de la Dirección Política
			Artículo 39	Subdirección de asuntos multilaterales
			Artículo 40	Subdirecciones regionales

<p>Política de Cooperación Internacional del Gobierno de la República (POLCI) N° 39236-PLAN-RE</p>	<p>Jurídica, pública, especial, imperativa, transitoria.</p>	<p>2015</p>	<p>Artículo 42</p>	<p>Subdirección de Coordinación Económica y Comercial</p>
			<p>Artículo 1</p>	<p>Elaboración</p>
			<p>Artículo 3</p>	<p>Implementación</p>
			<p>Artículo 4</p>	<p>Planes de acción</p>
			<p>Artículo 5</p>	<p>Interlocutor oficial</p>
			<p>Artículo 6</p>	<p>Instituciones públicas responsables</p>
			<p>Artículo 7</p>	<p>Seguimiento</p>
			<p>Artículo 8</p>	<p>Evaluaciones de avance</p>
			<p>Artículo 10</p>	<p>Interés público y nacional</p>
			<p>Artículo 11</p>	<p>Vigencia</p>

Fuente: Elaboración propia.

Notas 1. Las normas se encuentran de forma descendente según nivel de especificidad.

Anexo 3. Instrumentos del Sistema Nacional de Cooperación

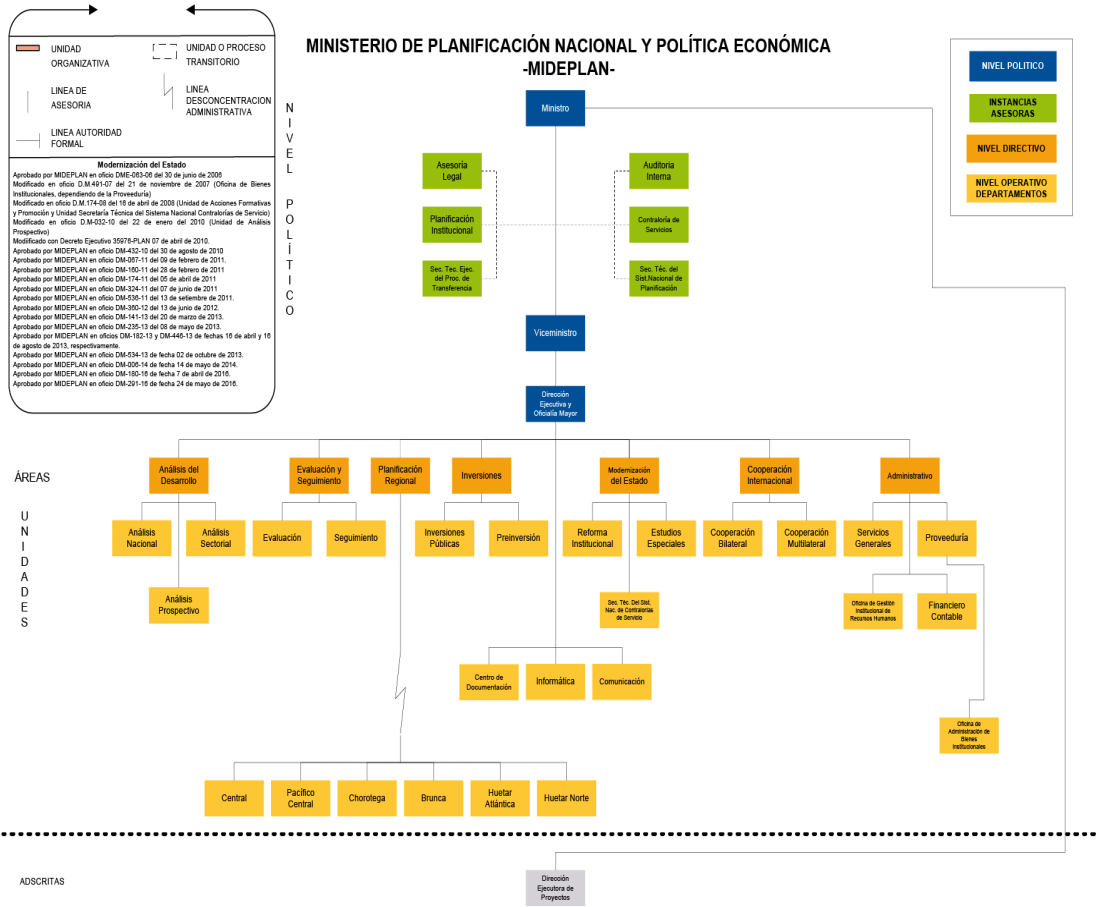
Instrumentos del Subsistema Nacional de Cooperación Internacional		
Título del Instrumento	Descripción	Componentes
Los lineamientos, metodologías y procedimientos de cooperación internacional	Todos aquellos instrumentos que aporten y faciliten la formulación de las normas, metodología y procedimientos del Subsistema.	<p>Constitución Política de la República de Costa Rica</p> <p>Ley 5525: Ley de Planificación Nacional</p> <p>Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto</p> <p>Decreto 37735-PLAN: Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación</p> <p>Decreto Ejecutivo 23323-PLAN: Reglamento General de Mideplan</p> <p>Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525, N° 35056-PLAN-RE</p> <p>Reglamento Tareas y Funciones Ministerio Relaciones Exteriores</p> <p>Política de Cooperación Internacional del Gobierno de la República (POLCI) N° 39236-PLAN-RE</p> <p>El Plan Nacional de Desarrollo, La Negociación técnica, La canalización de recursos y la coordinación de sectores involucrados</p>

		Decreto 35056-PLAN-RE del 18 de febrero de 2009, Política Pública de cooperación internacional 2014-2022, Consejo Técnico de la Cooperación Internacional (CTPD), Dirección de Cooperación Internacional del MRREE
El Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional (SIGECI)	Opera como un sistema de información de proyectos, programas y actividades que son financiadas por los diferentes cooperantes. Además apoya las gestiones de negociación, programación, seguimiento y evaluación de los proyectos de cooperación internacional, y cuenta con una interfaz de fácil acceso donde tramitar una variedad de solicitudes de información vinculadas a la dinámica de la cooperación internacional	Decreto Ejecutivo N° 35056-PLAN-RE de 12 de noviembre de 2008 y es administrado por el MIDEPLAN
Los Programas Institucionales de Cooperación Internacional	Definen cómo se aplican y operan los instrumentos de política con los que cuenta una institución, con el fin de abarcar una problemática, prioridad o alcanzar objetivos relacionados al PND	
La Agenda de Cooperación Internacional o Plan Nacional de	Abarca problemáticas y necesidades del interés nacional y que ayuda a esclarecer más a profundidad los objetivos a	

Cooperación Internacional, elaborado por Mideplan en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	alcanzar puntualmente además de cómo se hará y cuándo.	Mideplan, Ministerio de Relaciones Exteriores y culto para su coordinación y revisión Agenda 2030 y los ODS
Las Agendas Sectoriales de Cooperación Internacional, elaboradas por Mideplan	Hoja de ruta a medio y largo plazo para mejorar la competitividad de cada uno de los sectores analizados y de esta forma identificar las líneas de acción a tomar para responder a distintas necesidades	
Los Informes Anuales de Ejecución de la Cooperación Internacional	Permite el control sobre los proyectos a realizar, con información pertinente para rendición de cuentas y seguimiento	
Otros instrumentos congruentes con sus fines y funciones	Cualquier otra fuente de información o recurso que sea pertinente y congruente al tema tratado y que atribuya datos de veracidad y facilite la investigación	

Fuente: Elaboración propia.

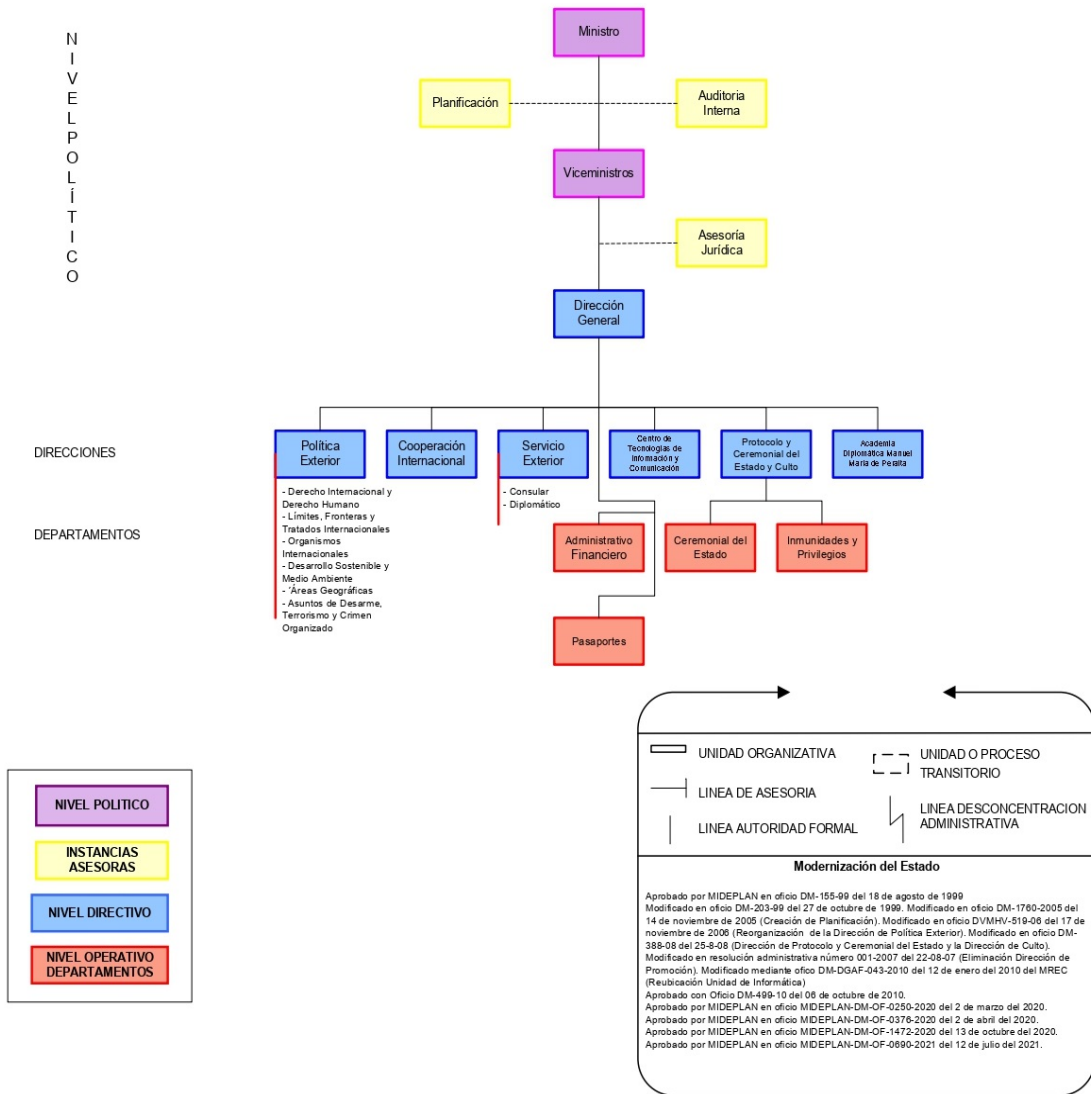
Anexo 4. Estructura organizacional del MIDEPLAN



Fuente: MIDEPLAN, 2016.

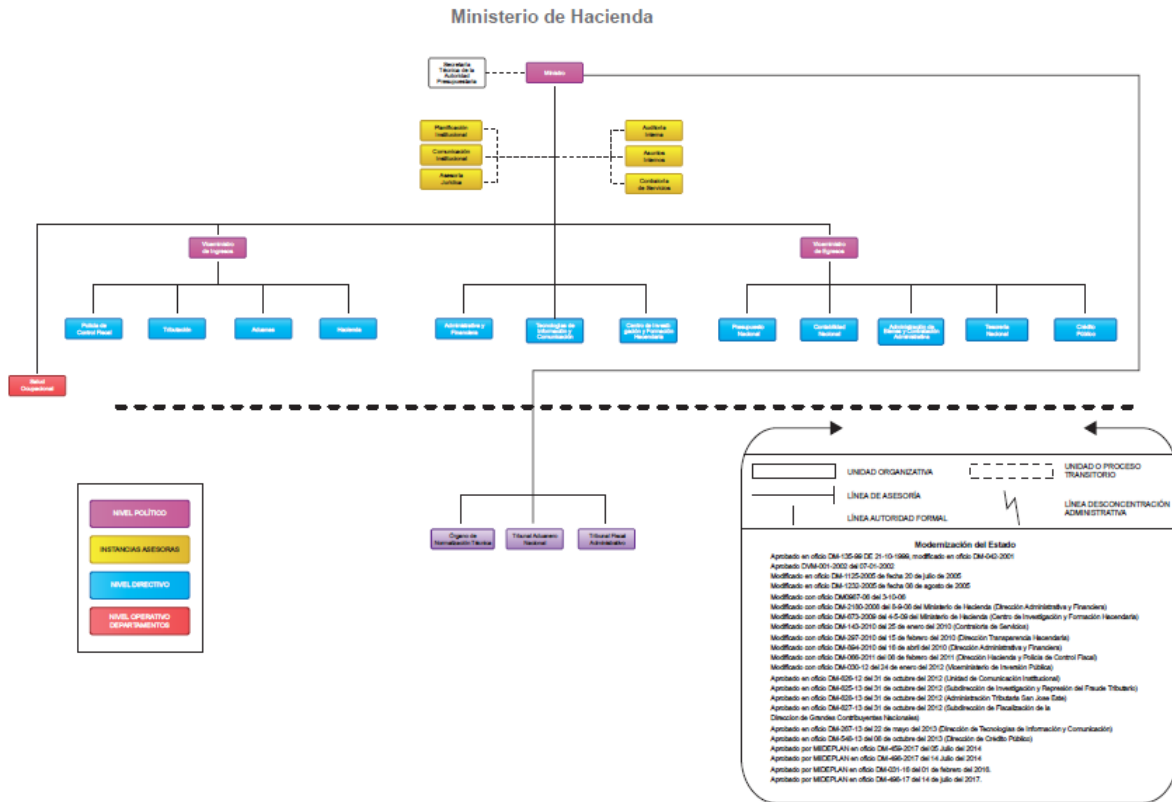
Anexo 5. Estructura organizacional del MRREE

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO



Fuente: MRREE, 2021.

Anexo 6. Estructura organizacional del Ministerio de Hacienda



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017.

Anexo 7. Herramienta de evaluación de la coordinación interinstitucional del SNC

Bienvenidos a la herramienta de evaluación de coordinación interinstitucional del SNC

Presentación

El objetivo de esta reunión; es la aplicación de una herramienta de evaluación de la coordinación interinstitucional entre los actores del Sistema Nacional de Cooperación (SNC) costarricense en términos utilizados por la CEPAL o Subsistema de Cooperación Internacional como es conocido en Costa Rica. Al aplicarla directamente a los actores involucrados, es considerada como una autoevaluación crítica, de manera que se enfoquen las perspectivas de las distintas partes.

Después de analizar con anticipación, la normativa y los procesos y procedimientos de la cooperación internacional en el país; se concluye que el Ministerio de Planificación Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Hacienda y las unidades de cooperación internacional de los entes estatales forman parte también del SNC.

La herramienta se crea como parte de nuestro trabajo final de graduación, cuyos objetivos son:

Objetivo general

Analizar el desarrollo de la coordinación interinstitucional del Sistema Nacional de Cooperación en Costa Rica durante el período 2015-2020.

Objetivos específicos

1. Precisar la normativa, los instrumentos y los procesos que ha venido implementando el Sistema Nacional de Cooperación en Costa Rica para la comprensión de su funcionamiento.
2. Evaluar cómo ha sido la coordinación interinstitucional entre los actores involucrados en el Sistema Nacional de Cooperación en Costa Rica.
3. Establecer si existe duplicidad de funciones rectoras entre el MIDEPLAN y el Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de Cooperación Internacional.
4. Determinar las acciones necesarias para la mejora de la coordinación interinstitucional en el SNC de Costa Rica.

Objetivos de la herramienta de evaluación

1. Conocer el funcionamiento del SNC, desde la perspectiva directa de los actores que lo conforman; como fuentes primarias de información.
2. Evaluar los elementos de la coordinación interinstitucional en el SNC.
3. Evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de las instituciones que conforman el SNC, de manera cruzada.
4. Evaluar desde la perspectiva individual de los actores del SNC, el cumplimiento de los objetivos planteados en los Planes Nacionales de Desarrollo 2015-2018 y 2019-2022 con relación a la cooperación internacional (CI).
5. Evaluar desde el punto de vista y la experiencia de los actores del SNC, el cumplimiento de lo planteado en la Política Exterior 2014-2022.

Instrucciones generales de la herramienta de evaluación de la coordinación interinstitucional del SNC

1. En caso de considerarlo necesario, lea cuidadosamente, el marco conceptual.
2. Ingrese los datos institucionales correspondientes.

Instrucciones de la herramienta de evaluación de elementos de la coordinación interinstitucional del SNC

1. En el apartado “Elementos de la coordinación interinstitucional”; debe leer cuidadosamente las definiciones y en la casilla “¿Existe en el SNC?” considerar y seleccionar el nivel de presencia del elemento en el Sistema. En la casilla siguiente puede indicar las observaciones que considere pertinentes.

Instrucciones de la herramienta de evaluación de objetivos estratégicos del MIDEPLAN y del MRREE

1. Se establece un método de evaluación para cada componente a evaluar, estos componentes son referidos a los Planes Estratégicos Institucionales 2017-2022, más específicamente a los objetivos estratégicos orientados a la Cooperación Internacional (CI) en Costa Rica.
2. Para cada método de evaluación, se establecen escalas según el caso, por favor leer detalladamente las descripciones de ambas columnas.
3. En la columna de “Evaluación otorgada por la institución” deberá seleccionar la opción que corresponda según la descripción de la escala.

Instrucciones de la herramienta de evaluación de objetivos del Plan de Desarrollo Nacional

1. Se establece un método de evaluación para cada componente destacado, estos componentes son referidos a los Planes Nacionales de Desarrollo 2015-2018 y 2019-2022, más específicamente a las metas de los proyectos orientados a la Cooperación Internacional (CI) en Costa Rica.
2. Para cada método de evaluación, se establecen escalas según el caso, por favor leer detalladamente las descripciones de ambas columnas.
3. En la columna de “Evaluación otorgada por la institución” deberá seleccionar la opción que corresponda según la descripción de la escala.

Instrucciones de la herramienta de evaluación de los ejes estratégicos de la Política Exterior

De acuerdo a lo establecido en los Ejes Estratégicos de la Política Exterior, califique si se cumple o no con lo planteado en los apartados, para cada eje a evaluar. Las escalas de evaluación van de 0 a 5, donde 0 es un 0% de avance, 1 un 25%, 2 un 50%, 3 un 75% o 5 que equivale a un 100% de avance.

Ingrese sus datos institucionales	
Institución	
Unidad	
Nombre	
Cargo	
Fecha	
Duración	

Marco conceptual	
Cooperación Internacional	La cooperación internacional desde la perspectiva en donde predomina la interacción entre distintos actores de manera bidireccional o unidireccional, movilizando recursos para la obtención de beneficios; surge y se practica desde épocas antiguas en donde hayan existido interrelaciones de culturas.
Cooperación Multilateral	Consiste en "aquella que los gobiernos remiten fondos de cooperación al desarrollo a organizaciones multilaterales para que éstas los utilicen en la financiación de sus propias actividades, de modo que la gestión queda en manos de las instituciones públicas internacionales y no de los gobiernos donantes" (Pérez, 2013, citando a Pérez de Armiño, 2001)
Cooperación Bilateral	Constituida como "aquella en la que los donantes canalizan sus fondos de cooperación al desarrollo directamente hacia los receptores, sean éstos los gobiernos u otras organizaciones de los mismos" (Pérez, 2013).
Cooperación Técnica para el Desarrollo	La CTPD es reconocida como una herramienta importante para el alcance del desarrollo sostenible principalmente para los países de América Latina, así, varios organismos resaltan su importancia para transferir y compartir capacidades técnicas y conocimientos en espacios multisectoriales, ya que, "complementa, a la vez que nutre, las labores analítica y normativa, de investigación aplicada y de generación y gestión del conocimiento" (CEPAL, s.f.)
Cooperación Internacional para el Desarrollo	Entendida como aquella cooperación destinada a los países con menores recursos con el fin de poder mejorar algunos aspectos básicos, como son los derechos humanos, la educación y las condiciones ambientales, entre otros (Chiani, 2009).
Coordinación Interinstitucional	La articulación y la coordinación interinstitucional, dan una perspectiva unificada a la acción estatal, hace efectivo el principio de eficiencia en la medida en que permitan superar las duplicaciones, rivalidades presupuestarias e intereses sectoriales, así como promover la coherencia temporal e intersectorial.
Interrelación de Actores	"Factor ambivalente la multiplicidad de actores gubernamentales y canales de información. Si bien es una característica que refleja un ecosistema de cooperación dinámico en el que existe interés y capacidades continuamente manifestadas, se corre el riesgo de duplicidad de acciones, falta de integralidad en las iniciativas de CSS e inadecuado seguimiento de la cooperación" (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, 2020).

Evaluación de los elementos de coordinación interinstitucional en el SNC costarricense

Elemento	Definición	Escalas de evaluación	Calificación del elemento en el SNC (0 a 5)	Observaciones
1 Liderazgo por rectoría	El sistema cuenta con un ente rector definido claramente y que establece la guía y ejerce liderazgo.	0 no existe 1 existe en un nivel bajo 2 existe en un nivel intermedio bajo 3 existe en un nivel intermedio 4 existe en un nivel intermedio alto 5 existe en un máximo nivel		
2 Redes de cooperación	Los actores que conforman el sistema se encuentran vinculados sobre la base de sumar esfuerzos para la consecución de objetivos.	0 no existe 1 existe en un nivel bajo 2 existe en un nivel intermedio bajo 3 existe en un nivel intermedio 4 existe en un nivel intermedio alto 5 existe en un máximo nivel		
3 Lógicas organizativas en red	Los esfuerzos para el logro de los objetivos del sistema se encuentran ordenados en forma de red, con definición de responsables, asignación de recursos y seguimiento de resultados.	0 no existe 1 existe en un nivel bajo 2 existe en un nivel intermedio bajo 3 existe en un nivel intermedio 4 existe en un nivel intermedio alto 5 existe en un máximo nivel		
4 Persecución de objetivos e intereses comunes	Los objetivos que persiguen los actores que conforman el sistema cuentan con una misma visión, objetivos e intereses.	0 no existe 1 existe en un nivel bajo 2 existe en un nivel intermedio bajo 3 existe en un nivel intermedio 4 existe en un nivel intermedio alto 5 existe en un máximo nivel		
5 Decisión conjunta	Las decisiones que se toman con respecto a temas de interés del sistema y su rumbo se toman en conjunto de manera democrática, respetando rectoría.	0 no existe 1 existe en un nivel bajo 2 existe en un nivel intermedio bajo 3 existe en un nivel intermedio 4 existe en un nivel intermedio alto 5 existe en un máximo nivel		
6 Sinergias cognitivas	Las acciones de los actores del sistema y su rectoría promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes.	0 no existe 1 existe en un nivel bajo 2 existe en un nivel intermedio bajo 3 existe en un nivel intermedio 4 existe en un nivel intermedio alto 5 existe en un máximo nivel		
7 Sinergias de procesos y actividades	Los factores del sistema impulsan la implementación de acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes.	0 no existe 1 existe en un nivel bajo 2 existe en un nivel intermedio bajo 3 existe en un nivel intermedio 4 existe en un nivel intermedio alto 5 existe en un máximo nivel		

8	Sinergias de recursos	Las acciones conjuntas de los actores fomentan el establecimiento de articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel de presupuesto y de competencias en juego.	0 no existe 1 existe en un nivel bajo 2 existe en un nivel intermedio bajo 3 existe en un nivel intermedio 4 existe en un nivel intermedio alto 5 existe en un máximo nivel		
9	Sinergias de autoridad	Los factores que influyen de manera conjunta en el sistema, se traducen en decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos ministeriales.	0 no existe 1 existe en un nivel bajo 2 existe en un nivel intermedio bajo 3 existe en un nivel intermedio 4 existe en un nivel intermedio alto 5 existe en un máximo nivel		
10	Armonía interinstitucional	Existe armonía entre las instituciones que conforman el sistema. No existe competencia.	0 no existe 1 existe en un nivel bajo 2 existe en un nivel intermedio bajo 3 existe en un nivel intermedio 4 existe en un nivel intermedio alto 5 existe en un máximo nivel		
11	Intercambio de información	Existen flujos de comunicación que permiten la transferencia de conocimiento, información y datos entre los entes que conforman el sistema.	0 no existe 1 existe en un nivel bajo 2 existe en un nivel intermedio bajo 3 existe en un nivel intermedio 4 existe en un nivel intermedio alto 5 existe en un máximo nivel		
12	Cumplimiento de las normas	Los actores de manera individual y conjunta cumplen de manera estricta con la normativa atinente al sistema.	0 no existe 1 existe en un nivel bajo 2 existe en un nivel intermedio bajo 3 existe en un nivel intermedio 4 existe en un nivel intermedio alto 5 existe en un máximo nivel		
13	Procedimientos de manejo de conflictos	El sistema cuenta con procedimientos de manejo de conflictos, liderado por institución rectora.	0 no existe 1 existe en un nivel bajo 2 existe en un nivel intermedio bajo 3 existe en un nivel intermedio 4 existe en un nivel intermedio alto 5 existe en un máximo nivel		
14	Vinculación de las decisiones del ente rector	Las decisiones tomadas por el ente rector no son discutidas y son acatadas de inmediato por los conformantes del sistema.	0 no existe 1 existe en un nivel bajo 2 existe en un nivel intermedio bajo 3 existe en un nivel intermedio 4 existe en un nivel intermedio alto 5 existe en un máximo nivel		

Evaluación de objetivos estratégicos de CI en MIDEPLAN (PEI 2017-2021)

#	Componente	Descripción o método de evaluación	Escalas de evaluación	Evaluación otorgada por la institución
Eje				
1	Mecanismos de coordinación y articulación de la cooperación internacional	Evalúa los mecanismos y la calidad de los mismos establecidos por la institución pública, en cumplimiento de la normativa y buenas prácticas internacionales que guía el sector CI costarricense.	N/A	N/A
2	Monitoreo y Seguimiento	Evalúa los instrumentos de Monitoreo y Seguimiento establecidos para los Programas y Proyectos de Cooperación Técnica y No Reembolsable en el país relacionados con el cumplimiento de Ley N° 5525 y demás decretos ejecutivos.	N/A	N/A
3	Evaluación	Evalúa el establecimiento de instrumentos de Evaluación de los Programas y Proyectos de Cooperación Internacional (Técnica y No Reembolsable) en el ACI-MIDEPLAN y relacionados con el cumplimiento nacional de la Ley N° 5525.	N/A	N/A
4	Control presupuestario	Evalúa el establecimiento de estrategias o iniciativas de cuantificación de recursos y de fondos para la ejecución de programas y proyectos de CI, relacionados al cumplimiento de la Ley N° 5525 y diversos decretos ejecutivos.	N/A	N/A
5	Estrategias de fortalecimiento	Evalúa el establecimiento de estrategias o iniciativas de fortalecimiento de convenios y de las herramientas tendientes a apoyar la gestión de la CI (SIGECI y el SAV) de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 7411, diversos decretos ejecutivos y disposiciones de la Contraloría General de la República (DGR).	N/A	N/A
1. Mecanismos de coordinación y articulación de la cooperación internacional				
1.1.	Establecimiento de mecanismos de coordinación	La institución ha gestionado mecanismos de coordinación y articulación de manera proactiva y periódica.	0 por no gestionado 1 por un mecanismo gestionado 2 por dos mecanismos gestionados 3 por tres mecanismos gestionados 5 por cuatro o más mecanismos gestionados	3
1.2.	Eficacia de los mecanismos de coordinación	La institución ha medido la efectividad de los mecanismos de coordinación y articulación gestionados.	0 si no hay medición de efectividad 3 si hay medición parcial de la efectividad 5 si hay medición total de la efectividad	3
1.3.	Coordinación fuentes cooperantes	La institución ha logrado que las fuentes cooperantes que brindan cooperación oficial a Costa Rica, tanto bilaterales como multilaterales, se encuentren articuladas y coordinando con la ACI-MIDEPLAN, el proceso de gestión de la cooperación internacional al desarrollo nacional y el apoyo al cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030.	Sí/No/Parcialmente	Sí
2. Monitoreo y Seguimiento				
2.1.	Establecimiento de instrumentos de monitoreo y seguimiento	La institución ha gestionado instrumentos de monitoreo y seguimiento para los Programas y Proyectos de Cooperación Técnica y No Reembolsable.	0 por no gestionado 1 por un instrumento gestionado 2 por dos instrumentos gestionados 3 por tres instrumentos gestionados 5 por cuatro o más instrumentos gestionados	1
2.2.	Eficacia de los instrumentos de monitoreo y seguimiento	La institución ha medido la efectividad de los mecanismos de coordinación y articulación gestionados.	0 si no hay medición de efectividad 3 si hay medición parcial de la efectividad 5 si hay medición total de la efectividad	0
2.3.	Implementación de instrumentos	La institución ha logrado ejecutar instrumentos físicos y/o electrónicos que permitan Monitorear y dar Seguimiento a los programas y proyectos de cooperación (técnica y no reembolsable) en el ACI-MIDEPLAN, de conformidad con lo establecido en el art. 11 de la Ley 5525-PLAN.	Sí/No/Parcialmente	Sí

3. Evaluación				
3.1.	Establecimiento de instrumentos de evaluación	La institución ha gestionado instrumentos de evaluación de los Programas y Proyectos de Cooperación Internacional (Técnica y No Reembolsable) en el ACI-MIDEPLAN.	0 por no gestionado 1 por un instrumento gestionado 2 por dos instrumentos gestionados 3 por tres instrumentos gestionados 5 por cuatro o más instrumentos gestionados	0
3.2.	Eficacia de los instrumentos de evaluación	La institución ha medido la efectividad de los instrumentos de evaluación gestionados.	0 si no hay medición de efectividad 3 si hay medición parcial de la efectividad 5 si hay medición total de la efectividad	0
3.3.	Implementación de instrumentos	La institución ha logrado registrar Programas y proyectos de cooperación técnica y no reembolsable evaluados de manera adecuada, utilizando los nuevos instrumentos de evaluación gestionados.	Sí/No/Parcialmente	Parcialmente
4. Control Presupuestario				
4.1.	Mecanismo de cuantificación	La institución ha gestionado un mecanismo de cuantificación de la contrapartida nacional en los proyectos de cooperación técnica y no reembolsable; que permita conocer con mayor detalle la inversión nacional en los proyectos.	0 por no gestionado 1 por un mecanismo gestionado 2 por dos mecanismos gestionados 3 por tres mecanismos gestionados 5 por cuatro o más mecanismos gestionados	3
4.2.	Eficacia de mecanismo de cuantificación	La institución ha medido la efectividad del mecanismo de cuantificación de la contrapartida nacional en los proyectos de cooperación técnica y no reembolsable.	0 si no hay medición de efectividad 3 si hay medición parcial de la efectividad 5 si hay medición total de la efectividad	0
4.3.	Calidad del mecanismo de cuantificación	La institución ha logrado establecer un Mecanismo de Cálculo de los recursos de contrapartida nacional en los proyectos de cooperación de calidad y debidamente consolidado.	Sí/No/Parcialmente	Parcialmente
4.4.	Fondo Nacional de Cooperación Sur-Sur (CSS) y Triangulación	La institución ha gestionado estrategias tendientes a la creación de la propuesta de un Fondo Nacional de Cooperación Sur-Sur (CSS) y Triangulación, que apoye y complemente la contrapartida nacional de los proyectos de cooperación sur-sur y triangulación presentados por las instituciones nacionales o que éstas deban atender.	0 por no gestionado 1 por un estrategia gestionada 2 por dos estrategias gestionadas 3 por tres estrategias gestionadas 5 por cuatro o más estrategias gestionadas	2
4.5.	Viabilidad de la propuesta	La institución ha planteado una propuesta de un Fondo Nacional para apoyar los proyectos de Cooperación Sur-Sur y Triangulación.	Sí/No/Parcialmente	Sí

5. Estrategias de fortalecimiento

5.1.	Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica-Panamá	La institución ha gestionado estrategias tendientes al fortalecimiento del Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica-Panamá.	0 por no gestionado 1 por un estrategia gestionada 2 por dos estrategias gestionadas 3 por tres estrategias gestionadas 5 por cuatro o más estrategias gestionadas	0
5.2.	Eficacia del convenio	La institución ha fortalecido de manera efectiva el Convenio Fronterizo Costa Rica-Panamá.	Sí/No/Parcialmente	N/A
5.3.	SIGECI	La institución ha gestionado estrategias tendientes al fortalecimiento del Sistema de Información de Proyectos de Cooperación Internacional (SIGECI).	0 por no gestionado 1 por un estrategia gestionada 2 por dos estrategias gestionadas 3 por tres estrategias gestionadas 5 por cuatro o más estrategias gestionadas	3
5.4.	Eficacia del SIGECI	La institución ha fortalecido de manera efectiva el Sistema de Información de Proyectos de Cooperación Internacional (SIGECI).	Sí/No/Parcialmente	Sí
5.5.	SAV	La institución ha gestionado estrategias tendientes al fortalecimiento del módulo del Sistema de Autorización de Viajes de Funcionarios Públicos al Exterior (SAV).	0 por no gestionado 1 por un estrategia gestionada 2 por dos estrategias gestionadas 3 por tres estrategias gestionadas 5 por cuatro o más estrategias gestionadas	0
5.6.	Eficacia del SAV	La institución ha fortalecido de manera efectiva el módulo del Sistema de Autorización de Viajes de Funcionarios Públicos al Exterior (SAV).	Sí/No/Parcialmente	Sí

Evaluación de objetivos estratégicos de CI en MRREE (PEI 2017-2021)

#	Componente	Descripción o método de evaluación	Escalas de evaluación	Evaluación otorgada por la institución
Eje				
1	Posicionamiento del país en la CI multilateral y bilateral	Evalúa las acciones y la calidad de las mismas establecidas por la institución pública, para posicionar el rol dual de Costa Rica en los ámbitos bilateral y multilateral, como oferente y receptor de cooperación técnica (Sur-Sur y triangular), así como receptor de cooperación internacional para el desarrollo, atendiendo el Plan Nacional de Desarrollo, la Política de Cooperación Internacional 2014-22 y las brechas estructurales identificadas por Costa Rica.	N/A	N/A
2	Identificación y aprovechamiento de oportunidades	Evalúa las acciones y la calidad de las mismas establecidas por la institución pública, en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo vigente, la Política de Cooperación Internacional de Costa Rica 2014-22 y sus anexos y los Lineamientos de Cooperación Internacional de la DCI para el Servicio Exterior de Costa Rica.	N/A	N/A
3	Negociación de proyectos	Evalúa la capacidad y alcance de la gestión y negociación de proyectos de Cooperación Internacional conforme a los lineamientos de la Política de Cooperación Internacional de Costa Rica 2014 -2022.	N/A	N/A
1. Identificación y aprovechamiento de oportunidades				
1.1.	Establecimiento de acciones de identificación de CI	La institución ha gestionado/programado acciones de identificación de oportunidades de CI de manera proactiva y periódica.	0 por no gestionada 1 por una acción gestionada 2 por dos acciones gestionadas 3 por tres acciones gestionadas 5 por cuatro o más acciones gestionadas	▼
1.2.	Ejecución de acciones de identificación de CI	La institución ha ejecutado acciones de identificación de oportunidades de CI de manera proactiva y periódica.	0 por no ejecutada 1 por una acción ejecutada 2 por dos acciones ejecutadas 3 por tres acciones ejecutadas 5 por cuatro o más acciones ejecutadas	▼
1.3.	Eficacia de las acciones de identificación de CI	La institución ha medido la efectividad de las acciones de identificación gestionadas.	0 si no hay medición de efectividad 3 si hay medición parcial de la efectividad 5 si hay medición total de la efectividad	▼
1.4.	Oportunidades de CI	La institución ha logrado identificar semestralmente, mediante acciones conjuntas de la Dirección de Cooperación Internacional y las Embajadas costarricenses, oportunidades de cooperación internacional.	Sí/No/Parcialmente	▼

2. Negociación de proyectos				
2.1.	Proyectos gestionados	La institución ha gestionado proyectos de CI de manera periódica y proactiva.	0 por no gestionado 1 por un proyecto gestionado 2 por dos proyectos gestionados 3 por tres proyectos gestionados 5 por cuatro o más proyectos gestionados	▼
2.2.	Proyectos recibidos (oferta de cooperación)	La institución ha negociado los proyectos de CI recibidos asegurándose de su canalización y priorización.	0 por no negociado 1 por un proyecto negociado 2 por dos proyectos negociados 3 por tres proyectos negociados 5 por cuatro o más proyectos negociados	▼
2.3.	Eficacia de las negociaciones de proyectos de CI	La institución ha medido la efectividad de la estrategia de negociación de proyectos.	0 si no hay medición de efectividad 3 si hay medición parcial de la efectividad 5 si hay medición total de la efectividad	▼
2.4.	Negociación de proyectos	La institución ha logrado gestionar y negociar los proyectos de cooperación internacional, por parte de la DCI, definidos conforme a los lineamientos de la Política de Cooperación Internacional de Costa Rica 2014 - 2022.	Sí/No/Parcialmente	▼
3. Posicionamiento de Costa Rica en el ámbito multilateral y bilateral de la CI				
3.1.	Demanda de CI Técnica	La institución ha logrado observar un aumento en la demanda de CI técnica de Costa Rica debido a las acciones de promoción del papel dual del país en el sector CI.	Sí/No/Parcialmente	▼
3.2.	Oferta de CI Técnica	La institución ha logrado observar un aumento en la oferta de CI técnica de Costa Rica debido a las acciones de promoción del papel dual del país en el sector CI.	Sí/No/Parcialmente	▼
3.3.	Demanda de CI para el Desarrollo	La institución ha logrado observar un aumento en la demanda de CI para el desarrollo de Costa Rica debido a las acciones de promoción del papel dual del país en el sector CI.	Sí/No/Parcialmente	▼
3.4.	Oferta de CI para el Desarrollo	La institución ha logrado observar un aumento en la oferta de CI para el desarrollo de Costa Rica debido a las acciones de promoción del papel dual del país en el sector CI.	Sí/No/Parcialmente	▼
3.5.	Posicionamiento del país en la CI multilateral y bilateral	La institución ha logrado posicionar el rol dual de Costa Rica en los ámbitos bilateral y multilateral, como oferente y receptor de cooperación técnica (Sur-Sur y triangular), así como receptor de cooperación internacional para el desarrollo, atendiendo el Plan Nacional de Desarrollo, la Política de Cooperación Internacional 2014-22 y las brechas estructurales identificadas por Costa Rica.	Sí/No/Parcialmente	▼

Evaluación de objetivos estratégicos de Plan Nacional de Desarrollo

#	Componente	Descripción o método de evaluación	Escalas de evaluación	Evaluación otorgada por la institución
1. Sistema de Información Integrado de Cooperación Internacional				
1.1.	Sistema de Información	Porcentaje de avance para la implementación del nuevo módulo de cooperación sur-sur/triangulación, en línea del Sistema de Información integrado, conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018.	0 por 0% de avance 1 por un 25% de avance 2 por un 50% de avance 3 por un 75% de avance 5 por un 100% de avance	
2. Programa de fortalecimiento de Desarrollo Fronterizo				
2.1.	Programas de fortalecimiento en temas específicos	Número de nuevos proyectos transfronterizos aprobados en temas específicos, como ambiente, migración, desarrollo local, infraestructura, entre otros.	0 por no gestionado 1 por un programa gestionado 2 por dos programa gestionados 3 por tres programa gestionados 5 por cuatro o más programa gestionados	
2.2.	Programas de fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur, Triangular y Descentralizada.	Número de proyectos negociados y oficializados.	0 por no gestionado 1 por un proyecto gestionado 2 por dos proyectos gestionados 3 por tres proyectos gestionados 5 por cuatro o más proyectos gestionados	
3. Programa de Desarrollo e Integración entre Costa Rica y países de la región caribeña				
3.1.	Proyectos aprobados	Número de proyectos aprobados entre Costa Rica y países de la región caribeña.	0 por no gestionado 1 por un proyecto gestionado 2 por dos proyectos gestionados 3 por tres proyectos gestionados 5 por cuatro o más proyectos gestionados	
4. Programa de Fortalecimiento Sur-Sur				
4.1.	Cooperación Sur-Sur	Número de proyectos de cooperación aprobados a nivel nacional e internacional de Cooperación Sur-Sur ejecutados en el Sector Público.	0 por no gestionado 1 por un proyecto gestionado 2 por dos proyectos gestionados 3 por tres proyectos gestionados 5 por cuatro o más proyectos gestionados	

Evaluación de Ejes estratégicos de Política Exterior

#	Componente	Descripción o método de evaluación	Escalas de evaluación	Evaluación otorgada por la institución
1. Ejes estratégicos				
1.1.	Derecho Internacional y el desarrollo de un multilateralismo efectivo	Evalúa el efectivo avance en el fortalecimiento del Derecho Internacional y el desarrollo de un multilateralismo efectivo para el país.	0 por 0% de avance 1 por un 25% de avance 2 por un 50% de avance 3 por un 75% de avance 5 por un 100% de avance	▼
1.2.	Desarrollo sostenible	Evalúa que se aplique una promoción del desarrollo sostenible y la coordinación y representación política en las negociaciones ambientales internacionales.	0 por no gestionado 1 por un programa gestionado 2 por dos programa gestionados 3 por tres programa gestionados 5 por cuatro o más programa gestionados	▼
1.3.	Relaciones bilaterales y multilaterales	Evalúa la gestión realizada para la mejora e incremento de las relaciones bilaterales y multilaterales del país.	0 por no gestionado 1 por un proyecto gestionado 2 por dos proyectos gestionados 3 por tres proyectos gestionados 5 por cuatro o más proyectos gestionados	▼
1.4.	Políticas e instrumentos de negociación internacional	Evalúa el avance en el diseño y ejecución de políticas e instrumentos de negociación internacional.	0 por 0% de avance 1 por un 25% de avance 2 por un 50% de avance 3 por un 75% de avance 5 por un 100% de avance	▼
1.5.	Reforma y ampliación de la agenda de la política exterior	Evalúa la reforma y ampliación de la agenda de la política exterior mediante la inclusión de nuevos temas vinculados al ámbito del derecho internacional, los derechos humanos, el desarrollo sostenible y las relaciones con nuevos países, propiciando el incremento del número de instrumentos de política exterior negociados y suscritos en beneficio de los intereses del país.	0 por no gestionado 1 por un proyecto gestionado 2 por dos proyectos gestionados 3 por tres proyectos gestionados 5 por cuatro o más proyectos gestionados	▼

Anexo 8. Entrevista aplicada al Lic. Rodrigo Rivera Fournier

Análisis de la coordinación interinstitucional del Sistema Nacional de Cooperación en Costa Rica, Período 2015-2020	
Aplicación de entrevista Rodrigo Rivera Fournier	Fecha 22 de febrero de 2022
¿El MIDEPLAN y el MRREE tienen dentro de su propósito de creación la gestión de la CI o fueron funciones asignadas después de su creación como Ministerios?	
¿Considera que es más sencilla la coordinación y la toma de decisiones con una agencia de cooperación internacional a cargo de la CI?	
¿Cuáles serían las implicaciones legales de crear una agencia de cooperación?	
Legalmente, ¿existe la posibilidad de reasignar la rectoría en CI a una sola institución?	
En resumen, ¿cuál sería el proceso a seguir para realizar una transición de rectoría ya sea de las 2 instituciones actuales a solamente una de ellas o hacia una agencia de CI?	
¿Qué nivel de vinculación tiene la Política Nacional de Evaluación para la Administración Pública?	
¿La existencia de gran cantidad de enlaces de cooperación, puede conllevar lentitud en la agilidad del SNC?	

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 9. Entrevista aplicada a la Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia

Análisis de la coordinación interinstitucional del Sistema Nacional de Cooperación en Costa Rica, Período 2015-2020	
Aplicación de entrevista Rafael Parrado Sandoval	Fecha 25 de febrero de 2022
¿Cómo funciona el Sistema Nacional de Cooperación en Colombia?	
¿Qué papel juega la Agencia de Cooperación en la CI colombiana?	
¿Cuál fue el proceso de creación de la Agencia Presidencial de Cooperación?	
¿Cómo funciona una Agencia de Cooperación?	
¿Cuál ha sido su experiencia como Agencia de Cooperación?	
¿Recomiendan a Costa Rica crear una Agencia de Cooperación?	
¿Cómo llevan a cabo el seguimiento y la evaluación de proyectos?	
¿Cuáles son los principales desafíos con los que cuenta el SNC de Colombia?	
¿Consideran que su país regula de manera robusta el sector CI?	
¿Cuáles son los pros y los contras de contar con una agencia de este tipo para la CI?	
¿Cuáles aspectos de la CI de Colombia cree usted que son importantes de mejorar o reforzar?	
¿Algún consejo para que Costa Rica mejore en cuanto a CI?	

Fuente: Elaboración propia.